



**Facultat de Dret  
Departament de Ciència Política i de  
Dret Públic**

**POLÍTICA DEL DERECHO PARA LA PAZ  
Y LA CONVIVENCIA EN COLOMBIA  
MÁS ALLÁ DEL ESQUEMA DIÁLOGO-GUERRA  
TESIS DOCTORAL**

Autor: Sneider Rivera

Director: Prof. Dr. Francesc de Carreras

Marzo de 2011



**POLÍTICA DEL DERECHO PARA LA PAZ  
Y LA CONVIVENCIA EN COLOMBIA**

**MÁS ALLÁ DEL ESQUEMA DIÁLOGO-GUERRA**

**TESIS DOCTORAL**



*A Alessandro Baratta, in memoriam . Su pensamiento y sus actitudes son una preciosa  
contribución a imaginar un humanismo de la convivencia.*

*A Juan Bustos Ramírez, in memoriam. Sus valiosos aportes a la construcción de un  
derecho penal para la democracia.*

*A Louk Hulsman, in memoriam. Porque la perspectiva abolicionista contribuye al  
diseño de un sistema penal para la convivencia.*

*A la memoria de mi madre, por la grandeza de su sueño. Y a mi familia, construida de  
ese legado.*

*A Gabriela y a Juan José, con la esperanza que este sueño también los abrace.*

*A Daysi, mi compañera*



## AGRADECIMIENTOS

La gratitud es la memoria del corazón. Me gustaría agradecer a Roberto Bergalli por sus enseñanzas y amistad, porque fue él también quien me motivó a que retomara los estudios que hacía ya bastante tiempo había empezado en Barcelona. Su manera de ser siempre constituye un punto de referencia importante para mí. A Alessandro Baratta y a Juan Bustos Ramírez de quienes también aprendí mucho, sus cualidades intelectuales y personales han contribuido a mi formación. A Francesc de Carreras por su valioso apoyo. El tiempo que me ha dedicado, las conversaciones que hemos sostenido me han ayudado también en la construcción de este trabajo. Todo doctorando espera poder trabajar con un profesor que sea un amigo, un colaborador y un estímulo. Disfrutar de su don de gentes y de su amistad es un privilegio.

A Luciano Carrino, Bruno Catenacci y Fabrizio Feliciani porque ellos también han contribuido a imaginar otro mundo posible.

A mi familia, a mis hermanos y a mi padre por el apoyo que he recibido siempre, y porque estoy seguro que el sueño que llevan estas páginas también es el sueño de ellos.

A Elena y a Juan por su extraordinario apoyo en la etapa final de diseño, edición y diagramación. Pero sobre todo quiero agradecer a Daysi, mi compañera. Además de su generosidad e incondicionalidad, siempre estuvo pendiente y me animó muchas veces para que no abandonara este esfuerzo. Este trabajo también es obra suya.





## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN .....</b>	<b>15</b>
<b>Capítulo I LOS PROCESOS DE PAZ EN CENTROAMÉRICA. APORTES Y LÍMITES .....</b>	<b>21</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>23</b>
<b>1.1. La paz: un proceso regional y nacional .....</b>	<b>26</b>
<b>1.2. La democracia como conquista y como límite .....</b>	<b>41</b>
<b>1.3. Los límites de la paz como negociación de la violencia política. Y de la violencia política como instrumento de cambio social .....</b>	<b>46</b>
<b>1.4. Una visión limitada de los derechos humanos .....</b>	<b>54</b>
<b>1.5. La participación de los Estados Unidos .....</b>	<b>58</b>
<b>1.6. Naciones Unidas y la comunidad internacional .....</b>	<b>61</b>
<b>1.7. La paz es también un proyecto jurídico .....</b>	<b>67</b>
<b>Capítulo II LA PAZ A TRAVÉS DE LA LEGALIDAD. LA EXPERIENCIA CENTROAMERICANA .....</b>	<b>73</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>75</b>
<b>2.1. Reconciliación y justicia .....</b>	<b>79</b>
2.1.1. Reconciliación Nacional - Correlación de fuerzas políticas .....	94
2.1.2. Pasado-presente.....	95
2.1.3. Fragmentación del pasado.....	96
2.1.4. Los límites de la aproximación de la verdad.....	98
2.1.5. La fragilidad del trabajo con el poder judicial .....	100
2.1.6. La cultura punitiva .....	101
2.1.7. La relación política y legalidad.....	102
<b>2.2. El monopolio del uso de la fuerza y la violencia .....</b>	<b>105</b>
<b>2.3. Las formas jurídicas y su importancia para la paz .....</b>	<b>125</b>
<b>2.4. Política para la participación.....</b>	<b>133</b>
<b>2.5. Política para la protección de los derechos humanos .....</b>	<b>147</b>
2.5.1. Investigación no jurisdiccional de las violaciones a los derechos humanos de exigencia individual .....	156
2.5.2. La observación preventiva y la verificación de situaciones.....	158
2.5.3. Promover recursos judiciales o administrativos.....	160
2.5.4. Servicio de orientación y asistencia .....	161
2.5.5. Buenos oficios.....	161
2.5.6. Las Procuradurías Adjuntas .....	162
2.5.7. Las Delegaciones Departamentales .....	162
<b>2.6. Política judicial: la paz y la reforma a la justicia .....</b>	<b>173</b>
<b>2.7. Programas de desarrollo para la paz .....</b>	<b>188</b>
<b>2.8. Balance crítico .....</b>	<b>204</b>
2.8.1. Primacía de la política sobre el derecho.....	204
2.8.2. Reglas jurídicas mínimas para la convivencia .....	206

2.8.3. La ausencia de perspectiva internacional.....	208
2.8.4. La influencia negativa de la cultura penal .....	208
2.8.5. La cultura de la emergencia .....	210
2.8.6. La ausencia de referentes externos.....	211
<b>Capítulo III CAMINOS PARA LA PAZ. LA PAZ COMO CAMINO.....</b>	<b>231</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>233</b>
<b>3.1. La paz política .....</b>	<b>234</b>
3.1.1. Conflictos armados y procesos de paz .....	234
3.1.2. La solución pacífica de los conflictos armados. La negociación política....	238
3.1.3. Programas de desarrollo para la paz .....	246
3.1.4. La construcción de paz.....	249
<b>3.2. Paz social.....</b>	<b>252</b>
3.2.1. Familia, gasto público y convivencia.....	252
3.2.1.1. <i>Gasto público y gasto social. Tendencias.....</i>	<i>254</i>
3.2.1.2. <i>Las prestaciones sociales para la familia en Europa.....</i>	<i>259</i>
3.2.1.2.1. La protección económica de las familias .....	260
3.2.1.2.1.1. <i>Los subsidios familiares .....</i>	<i>260</i>
3.2.1.2.1.2. <i>Desgravaciones fiscales.....</i>	<i>265</i>
3.2.1.2.2. Servicios de apoyo a las familias .....	265
3.2.1.2.3. El tiempo para la familia.....	266
3.2.1.3. <i>Los costes de la intervención .....</i>	<i>266</i>
3.2.2. Familia - convivencia.....	272
3.2.2.1. <i>Consenso social básico .....</i>	<i>280</i>
3.2.2.2. <i>Derecho a tener derechos y deber de cumplir deberes.....</i>	<i>284</i>
3.2.2.3. <i>La gestión de los riesgos sociales.....</i>	<i>287</i>
3.2.3. Del estudio de la delincuencia al estudio de la convivencia .....	294
3.2.3.1. <i>El paradigma etiológico .....</i>	<i>295</i>
3.2.3.1.1. La criminología tradicional.....	295
3.2.3.1.2. Aproximaciones desde la economía al estudio del delito .....	299
3.2.3.2. <i>El paradigma de la definición.....</i>	<i>301</i>
3.2.3.3. <i>Estudios recientes en América Latina.....</i>	<i>303</i>
3.2.3.4. <i>El “paradigma” de la convivencia .....</i>	<i>309</i>
<b>Capítulo IV ESTADO DE BIENESTAR Y CONVIVENCIA .....</b>	<b>313</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>315</b>
<b>4.1. Estado de Bienestar .....</b>	<b>316</b>
<b>4.2. La identidad de un Estado de Bienestar. Características principales .....</b>	<b>318</b>
4.2.1. El Estado de Bienestar es una construcción social .....	318
4.2.2. Una forma de intervención del Estado en la economía.....	319
4.2.3. Bienestar de los ciudadanos .....	321
4.2.4. La identidad de un Estado de Bienestar .....	323
4.2.4.1. <i>La desmercantilización de las necesidades sociales .....</i>	<i>324</i>
4.2.4.2. <i>Sistema de estratificación social.....</i>	<i>326</i>
4.2.4.3. <i>Pleno empleo.....</i>	<i>326</i>
4.2.5. La protección de la familia.....	328
<b>4.3. La doble naturaleza del Estado de Bienestar .....</b>	<b>330</b>
4.3.1. El Estado de Bienestar como construcción social.....	330
4.3.1.1. <i>Más allá de la perspectiva causal.....</i>	<i>331</i>
4.3.1.2. <i>La construcción social de un acuerdo de convivencia .....</i>	<i>332</i>

4.3.2. El Estado de Bienestar: una nueva forma de construir la realidad social ....	334
<b>4.4. La llamada crisis del Estado de Bienestar .....</b>	<b>337</b>
<b>4.5. Perspectivas- tendencias. Futuros alternativos .....</b>	<b>339</b>
4.5.1. La Europa social .....	339
4.5.2. Del bienestar al riesgo.....	344
4.5.3. La familia: el fundamento del bienestar de las economías postindustriales	347
<b>Capítulo V POLÍTICA DEL DERECHO PARA LA PAZ Y LA CONVIVENCIA EN COLOMBIA. MÁS ALLÁ DEL ESQUEMA DIÁLOGO- GUERRA .....</b>	<b>351</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>353</b>
<b>5.1. Crisis política y proceso de paz.....</b>	<b>356</b>
5.1.1. El régimen político y su legitimidad .....	358
5.1.2. Hechos políticos para la paz .....	372
<b>5.2. Política del derecho para la paz social y la convivencia .....</b>	<b>378</b>
5.2.1. Acuerdo en torno al mínimo común .....	391
5.2.2. Derechos humanos, política social y riesgos sociales.....	397
5.2.2.1. <i>Los límites a la política como profesión</i> .....	398
5.2.2.2. <i>Límites a la mercantilización de la fuerza de trabajo</i> .....	405
5.2.3. Construcción y mejora permanente de la convivencia .....	406
5.2.4. Política hacia el pasado .....	409
5.2.5. Sistema penal para la convivencia .....	410
5.2.6. Política judicial para la paz y la convivencia.....	413
5.2.7. La Prevención Activa.....	421
5.2.8. Perspectiva internacional .....	429
<b>5.3. La ruta a seguir: Programa de pedagogía social y nueva cultura política</b>	<b>432</b>
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>437</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>449</b>



## ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICOS

### Capítulo I. LOS PROCESOS DE PAZ EN CENTROAMERICA. APORTES Y LÍMITES

GRÁFICO N° 1.1 Centroamérica.....	23
GRÁFICO N° 1.2 Centroamérica.....	24
CUADRO N° 1.1 Acuerdos de paz de Esquipulas II .....	27
CUADRO N° 1.2 Procedimiento para establecer la paz firme y duradera .....	27
CUADRO N° 1.3 Nicaragua:cronología básica .....	30
CUADRO N° 1.4 El Salvador: Cronología básica .....	33
CUADRO N° 1.5 Guatemala. Acuerdos de Paz.....	37
CUADRO N° 1.6 Objetivos del proceso de paz. Temas objeto de negociación .....	51
CUADRO N° 1.7 Temas objeto de tratamiento jurídico .....	69

### Capítulo II. LA PAZ ATRAVÉS DE LA LEGALIDAD. LA EXPERIENCIA CENTROAMERICANA

CUADRO N° 2.1 Comisiones de la verdad.....	88
CUADRO N° 2.2 Protección no jurisdiccional de los derechos humanos .....	155
CUADRO N° 2.3 Teoría de la protección cuasi jurisdiccional de los derechos humanos ..	155

### Capítulo III. CAMINOS PARA LA PAZ. LA PAZ COMO CAMINO

CUADRO N° 3.1 Conflictos armados año 2003 .....	236
CUADRO N° 3.2 Conflictos armados año 2009 .....	237
CUADRO N° 3.3 Formas de abordar el conflicto .....	240
CUADRO N° 3.4 Evolución del gasto público/PIB .....	255
GRÁFICO N° 3.1 Evolución del gasto público .....	256
GRÁFICO N° 3.2 Gasto público 2004/PIB .....	257
CUADRO N° 3.5 Evolución del gasto social/PIB.....	258
CUADRO N° 3.6 Cuantía mensual de las prestaciones por hijo a cargo año 2002 (Euros/mes) .....	264
CUADRO N° 3.7 Gasto en familia 2003/ GS y GP .....	268
CUADRO N° 3.8 Gasto en familia 2006/ GS y PIB .....	269
GRÁFICO N° 3.3 Public spending on family benefits in cash, services and tax measures in percent of GDP 2005 .....	270
CUADRO N° 3.9 Transferencias condicionadas a la familia en América Latina .....	272
CUADRO N° 3.10 Transferencias universales a las familias 2003-2005/PIB .....	282
CUADRO N° 3.11 Transferencias universales a las familias 2003/ GP .....	283
CUADRO N° 3.12 Participación política en elecciones .....	287
CUADRO N° 3.13 Presos por 100.000 habitantes .....	291
CUADRO N° 3.14 Gasto público en familia, defensa, seguridad y justicia 2003 .....	292
GRÁFICO N° 3.4 Gasto público en familia, defensa, seguridad y justicia 2003.....	293
CUADRO N° 3.15 Tasas de homicidio/100.000 habitantes.....	305
CUADRO N° 3.16 Tasas de homicidio 2002.....	306

### Capítulo IV. ESTADO DE BIENESTAR Y CONVIVENCIA

CUADRO N° 4.1 Visión general de las características de los distintos regímenes del bienestar .....	328
---	-----



## **PRESENTACIÓN**





## PRESENTACIÓN

Los problemas asociados a una creciente falta de justificación de la guerra y del uso de la violencia, así como los procesos de paz puestos en marcha en las últimas décadas, han hecho que la solución negociada de los conflictos armados se convierta en un tema de actualidad académica y política. Además de intensificarse los intentos por resolver pacíficamente muchos de los actualmente existentes, se ha elaborado una teoría sobre la resolución de conflictos y se ha pasado también del ámbito de la “violentología” a los estudios de la paz.

La necesidad de pensar las características y contenidos que debiese tener un derecho al servicio de paz es resultado de una doble constatación. La primera se refiere a la relación que ha existido entre un tipo de legalidad y sus instituciones con el apareamiento y desarrollo de los conflictos armados. La segunda derivada del hecho que la mayoría de los acuerdos políticos que ponen fin a este tipo de conflictos han terminados expresados en formulas jurídicas.

Como la solución pacífica de los conflictos armados tiene un alto componente jurídico, el logro de la paz viene determinado por la caracterización del tipo de derecho en crisis y por la construcción de una nueva manera de concebir y de trabajar con lo jurídico. La paz requiere de un derecho de nuevo tipo.

La vida del derecho en sociedades afectadas por conflictos de esta naturaleza, se desarrolla en medio de una aparente contradicción caracterizada por una experiencia social marcada por signos de crisis y una sociedad que lo necesita como mecanismo para resolver el conflicto mismo, consolidar la paz y hacer posible la convivencia.

Esta tensión entre el ser y el deber ser es la característica fundamental del derecho en las sociedades en transición. La no distinción de estos dos planos del análisis no sólo afecta la respuesta jurídica sino que condiciona el éxito de la paz misma.

Los logros, avances, límites y sostenibilidad de los procesos de paz dependen en buena medida de las respuestas legales. Como pretendemos ponerlo en evidencia en este trabajo, uno de los grandes problemas de la paz en América Central radica precisamente en la respuesta jurídica dada. No obstante presentarse como formalmente diferente, ha sido sustancialmente del mismo tipo de derecho que contribuyó al surgimiento o convivió con los conflictos. La respuesta legal que acompaña la paz en esta región retoma las características fundamentales del derecho en crisis y pone en crisis la paz.

Teniendo como referencia central la experiencia centroamericana este trabajo intenta caracterizar los aportes del derecho a la solución pacífica de los conflictos armados de esa región y contribuir a la reflexión y discusión pública sobre los contenidos, finalidades, instrumentos e instituciones que debiese tener un derecho al servicio de la paz.

El capítulo I está dedicado al análisis de los procesos de paz llevados adelante en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Se intenta aquí también, después de más de 10 años de desarrollo, una mirada retrospectiva y crítica respecto de sus principales características, logros y límites.

Se ha estudiado la mayoría de la documentación política, jurídica y sociológica relacionada con los acuerdos de paz de la región. Y recoge también la experiencia directa de más de 10 años de trabajo con Naciones Unidas en América Central.

El capítulo II se ocupa de describir y caracterizar la experiencia de paz centroamericana y su relación con el derecho y los derechos humanos. Se hace aquí un análisis de la mayoría de las leyes expedidas, así como de las instituciones jurídicas creadas como consecuencia de los acuerdos de paz.

Para desarrollar este apartado se han estudiado más de 300 instrumentos jurídicos (decretos, leyes, reglamentos) expedidos como consecuencia de la solución pacífica de los conflictos armados, o como contribución al logro de la paz.

Luego de haber hecho el análisis de una experiencia, en los capítulos III y IV se incursiona en el ámbito de la reflexión teórica. Se trata de caracterizar el pensamiento

---

que se ha construido en torno a la paz, la solución pacífica de los conflictos armados y el derecho. Se hace aquí tanto un breve análisis como un resumen de los principales avances teóricos en la materia. En estos capítulos se intenta caracterizar los caminos o racionalidades elaboradas para construir paz y convivencia en la sociedad.

Finalmente, luego de haber caracterizado los caminos o racionalidades construidas, en el capítulo V, tratamos de juntar experiencia y reflexión teórica para introducirnos en la difícil tarea de formular, desde el derecho, una alternativa al esquema diálogo/guerra dominante en la política y cultura de paz de Colombia.

De la misma forma como es necesario avanzar en la construcción de una teoría jurídica de la democracia, resulta fundamental incursionar simultáneamente en el estudio de las características, contenidos e instrumentos técnicos de un derecho para la convivencia.



**Capítulo I**  
**LOS PROCESOS DE PAZ EN CENTROAMÉRICA**  
**APORTES Y LÍMITES**



## Capítulo I

# LOS PROCESOS DE PAZ EN CENTROAMÉRICA

## APORTES Y LÍMITES

### Introducción

Conformada por seis países, con una extensión territorial cercana a los 500.000 kilómetros cuadrados y una población que para entonces giraba en torno a los 30.000.000 de habitantes, durante la década del 80, Centroamérica se vio seriamente afectada por el desarrollo de fuertes conflictos armados. Nicaragua, El Salvador y Guatemala experimentaban en sus respectivos territorios la dureza de la confrontación mientras que Belice, Costa Rica y Honduras cargaban con buena parte de las consecuencias propias de los conflictos internos de los países vecinos. Los tres primeros fueron los generadores de los conflictos y los otros tres receptores de refugiados, sometidos a intentos de militarización, inestabilidad y amenaza de guerra.

GRÁFICO N° 1.1. Centroamérica



GRÁFICO N° 1.2 Centroamérica



Aunque los efectos, en su dimensión humana, son difíciles de precisar, se estima que más de 300.000 muertos y una cantidad similar de heridos, produjo la crisis centroamericana. El desplazamiento masivo de poblaciones (1.500.000 de refugiados e inmigrantes y casi 1.000.000 de desplazados internos), el desarraigo de ciudadanos de sus lugares de origen a causa de la violencia derivada de los conflictos sociales que padeció la región, son tal vez las características más notorias de Centroamérica en el espectro político de los años ochenta. La crisis política y económica produjo migración de carácter político y económico como expresión y efectos compartidos de hambre y miedo.<sup>1</sup>

Además, el conflicto produjo la destrucción de la infraestructura material, la pérdida de grandes recursos humanos, la polarización ideológica y política, y el resquebrajamiento del tejido social.

A partir de 1987 se da inicio a un proceso de resolución pacífica de los

---

<sup>1</sup> Sobre la historia centroamericana reciente puede consultarse el trabajo de E. Torres Rivas: *Historia General de Centroamérica 6. 1979-1991*. Madrid, Siruela, 1993. En cuanto a la magnitud de la crisis de la región, hemos tomado las cifras de los informes de Naciones Unidas. Véanse, entre otros, Naciones Unidas: *Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica* PRODERE. EDINFODOC, Guatemala, 1992. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR: *La situación de los refugiados en el mundo. Cincuenta años de acción humanitaria*, Barcelona, Icaria, 2000.



conflictos armados sin precedentes en la historia de la región.

El objetivo de este capítulo es tratar de identificar las lecciones o elementos más importantes de la experiencia de paz centroamericana. Se intenta construir, después de más de 15 años de haberse iniciado, una aproximación diferente y crítica sobre los principales aportes y límites que deja la experiencia.<sup>2</sup>

Se ha tratado de hacer un esfuerzo por sistematizar de la mejor manera posible toda esta vivencia. Pretender resumir en tan pocas páginas una historia que ha llevado tanto tiempo, en la que ha participado tanta gente, y la que ha costado tantas vidas humanas, no es tarea sencilla. En todo caso, en esto consiste en parte no sólo la vida académica y política, sino también la vida social.

A fin de facilitar el estudio comparado, se ha estructurado en siete grandes líneas temáticas el análisis de la experiencia de paz centroamericana. Seguidamente se desarrollará cada una de estas líneas.

---

<sup>2</sup> Con el propósito de analizar la contribución de los procesos de paz a la construcción de la democracia, un estudio reciente compara las experiencias de Guatemala y El Salvador, tomando para ello cinco ámbitos de análisis: El Estado de Derecho, la democracia representativa, la participación y el espacio público, la preeminencia del poder civil y el fortalecimiento de la cultura democrática. Véase, D. Azpuru, L. Blanco, R. Córdova, N. Loya Marín, C. Ramos y A. Zapata: *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Un enfoque comparado entre Guatemala y El Salvador*. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) F & G Editores, Guatemala, 2007. Puede consultarse igualmente el trabajo de J. Spence: *War and Peace in Central America: Comparing Transitions Toward Democracy and Social Equity In Guatemala, El Salvador and Nicaragua*. Hemisphere Initiative, Brookline MA, 2004. Y el de V. Fisas: *Procesos de paz comparados*. Cuaderns de Construcció de Pau. Escola Cultura de Pau, - Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, Barcelona, 2010.

### 1.1. La paz: un proceso regional y nacional

Cuando se habla de la paz en Centroamérica se destacan tradicionalmente los casos de El Salvador y Guatemala, desconociendo el de Nicaragua, y olvidando, que la experiencia de cada país sólo tiene autonomía relativa pues forma parte de un proceso regional que comprometió a todos los países del área.

El proceso de pacificación empieza formalmente en agosto de 1987, con la firma de los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua del documento Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica, más comúnmente conocido como Esquipulas II.<sup>3</sup>

A iniciativa del gobierno de Costa Rica, y teniendo como antecedente el trabajo del llamado Grupo de Contadora<sup>4</sup>, los presidentes centroamericanos deciden asumir una solución propia para el conflicto de la región.

---

<sup>3</sup> Esquipulas es el nombre de una ciudad de Guatemala donde se reunieron los presidentes de Centroamérica los días 24 y 25 de mayo de 1986 en búsqueda de una estrategia de paz para la región. Como resultado de esa reunión se produce la llamada Declaración de Esquipulas en la que los jefes de gobierno expresan su voluntad de firmar el Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica. Como Esquipulas II se conocen los acuerdos que para establecer la paz en el área suscribieron los presidentes centroamericanos en la Ciudad de Guatemala el día 7 de agosto de 1987. Véanse, entre otros, los trabajos de Xing-Hu Kuo: *Esquipulas II. El camino hacia la democracia en Centroamérica*. Editorial ABC, Bogotá 1988. F. Rojas Aravena: *Esquipulas II: Un caso exitoso de negociación y de cooperación para la paz*. Cuadernos de Trabajo No 1. Centro para la Paz y la Reconciliación. Fundación Arias para la Paz, San José, 1992. P. Agudiez Calvo: *Interpretación de un intento de paz en Centroamérica: Esquipulas II*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, Madrid 2001.

<sup>4</sup> El Grupo de Contadora integrado por Colombia, Venezuela, México y Panamá, entre 1983 y 1987 llevó adelante una importante iniciativa para intentar resolver el conflicto centroamericano por la vía pacífica. Recibe su nombre de la isla de Contadora, en Panamá, donde los cancilleres de esos países se reunieron por primera vez. Más tarde se formó un Grupo de Apoyo a Contadora, conformado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. El Acta para la paz y la cooperación en Centroamérica es el documento producto del trabajo del Grupo de Contadora. Los Estados Unidos se opusieron a la iniciativa argumentando la falta de participación de la Organización de Estados Americanos OEA. De los países centroamericanos sólo Nicaragua la suscribió. Véanse entre otros, los siguientes documentos: S. Ramírez: *Adiós muchachos*. Una memoria de la revolución sandinista. Aguilar, México, 2000. Y el trabajo de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México: *Paz en Centroamérica, la diplomacia de México en acción*. FCE, México 1988.

CUADRO N° 1.1

**ACUERDOS DE PAZ DE ESQUIPULAS II**

Los Presidentes de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, reunidos en la ciudad de Guatemala el 6 y el 7 de agosto de 1987, acordaron:

- \* Asumir plenamente el reto histórico de forjar un destino de paz para Centroamérica.
  - \* Comprometerse a luchar por la paz y erradicar la guerra.
  - \* Hacer prevalecer el diálogo sobre la violencia y la razón sobre los rencores.
  - \* Pedir respeto y ayuda a la comunidad internacional para nuestros esfuerzos.
- Tenemos caminos centroamericanos para la paz y el desarrollo, pero necesitamos ayuda para hacerlos realidad. Pedimos un trato internacional que garantice el desarrollo para que la paz que buscamos sea duradera. Reiteramos con firmeza que Paz y Desarrollo son inseparables.

CUADRO N° 1.2

**PROCEDIMIENTO PARA ESTABLECER LA PAZ FIRME Y DURADERA  
EN CENTROAMÉRICA**

El siguiente es el esquema del procedimiento para establecer la paz acordado por los presidentes centroamericanos:

1. RECONCILIACIÓN NACIONAL
  - a) Diálogo, b) Amnistía, c) Comisión Nacional de Reconciliación
2. EXHORTACIÓN AL CESE DE HOSTILIDADES.
3. DEMOCRATIZACIÓN.
  - a) Libertad completa para la televisión, la radio y la prensa, b) Pluralismo político partidista total, c) Supresión del estado de excepción.
4. ELECCIONES LIBRES EN TODOS LOS PAÍSES.
5. CESE DE LA AYUDA A LAS FUERZAS IRREGULARES O A LOS MOVIMIENTOS INSURRECCIONALES.
6. NO USO DEL TERRITORIO PARA AGREDIR A OTROS ESTADOS.
7. NEGOCIACIONES EN MATERIA DE SEGURIDAD, VERIFICACIÓN, CONTROL Y LIMITACIÓN DE ARMAMENTO.
8. ATENCIÓN A LOS REFUGIADOS Y DESPLAZADOS.
9. COOPERACIÓN, DEMOCRACIA Y LIBERTAD PARA LA PAZ Y EL DESARROLLO.
10. VERIFICACIÓN Y SEGUIMIENTO INTERNACIONAL.
  - a) Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento, b) Respaldo y Facilidades a los Mecanismos de Reconciliación y de Verificación y Seguimiento.
11. CALENDARIO DE EJECUCIÓN DE COMPROMISOS.

Fuente: Elaboración propia

La dimensión regional es el núcleo central del proceso de pacificación de Centroamérica. Dada las características que había alcanzado el conflicto, la regionalidad constituye la parte medular del hecho político que los presidentes centroamericanos produjeron para frenar la intervención militar extranjera, desarrollar los procesos de paz y consolidar la democracia en el área. Ninguno de los países de la región hubiese podido construir sólo una estrategia de este tipo. Esta circunstancia da a la experiencia centroamericana una característica muy particular toda vez que en una misma región convergen un proceso de paz común y tres escenarios diferentes. En efecto, a finales de la mencionada década del 80 había en el istmo una guerrilla en el poder, el Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua, FSLN, en guerra contra la contra y resistencia nicaragüense. Una guerrilla en fuerte confrontación militar con el gobierno, el Frente Farabundo Martí para Liberación Nacional de El Salvador, FMLN. Y una debilitada, “prácticamente derrotada”, como es el caso de la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG.

Pese a que los conflictos de cada país tienen momentos, surgimientos, condiciones y especificidades diferentes, la paz fue el resultado de un acuerdo y de un propósito supra nacional, que comienza en Nicaragua, continúa en El Salvador y termina en Guatemala.

Un breve repaso a la cronología de los diálogos de paz y a los temas objeto de negociación en cada país resulta interesante para comprender la dinámica centroamericana.

Luego de una guerra civil contra la dictadura de Somoza que terminó con el triunfo de la Revolución Sandinista en 1979, Nicaragua se vio inmersa en una guerra contra revolucionaria auspiciada por los Estados Unidos. El Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN, creado en 1963, estaba en el poder al momento de la firma de los acuerdos de paz.<sup>5</sup>

Como el gobierno de este país fue considerado una amenaza para los Estados Unidos y la seguridad regional, la intervención norteamericana fue de tal magnitud que

---

<sup>5</sup> Uno de los trabajos que describe la experiencia nicaragüense de los años ochenta es precisamente el de S. Ramírez: *Adiós muchachos*. Op. cit.

afectó económica, política y socialmente la vida de los nicaragüenses.

La paz que se propusieron los presidentes centroamericanos pasaba por la aceptación por parte del régimen sandinista de la convocatoria a elecciones libres a cambio del desarme de la contra y del cese de hostilidades de los norteamericanos.

En 1989, el gobierno de Nicaragua acepta y anuncia la convocatoria a elecciones. Se inicia un proceso de diálogo para lograr la desmovilización del ejército contra revolucionario, y tal como estaba previsto se permite la participación de la comunidad internacional, particularmente de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, para que acompañe tanto el proceso de desmovilización como la verificación de las elecciones.

El 25 de febrero de 1990 los sandinistas son derrotados por la coalición de partidos de oposición denominada Unión Nacional Opositora, UNO. Un día después reconocen la derrota.

Con la convocatoria a elecciones y la posterior derrota electoral de los sandinistas, la paz pasa de Nicaragua a El Salvador.

Efectivamente, desaparecidas las supuestas amenazas geopolíticas que representaba Nicaragua, el turno es ahora para El Salvador. En este país, la primera organización revolucionaria que proclamó la lucha armada como única vía para cambiar las estructuras económicas y políticas surgió en el año de 1970. Diez años después estalló el conflicto armado, calificado también como guerra civil.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Véanse, entre otros, S. Samayoa: *El Salvador. La reforma pactada*. UCA Editores, San salvador, 2002. R. Córdova, C. Ramos y N. Marín: “Contribución del proceso de paz a la construcción de la democracia en El Salvador (1992-2004)”, en D. Azpuru y otros: *Construyendo la Democracia en Sociedades Posconflicto*. Op. cit., pp. 53–193.

CUADRO N° 1.3

**NICARAGUA**  
**CRONOLOGÍA BÁSICA**

1979. Inicia la revolución sandinista.
1979. Visita oficial del Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua a los Estados Unidos.
1980. Reunión de Cancilleres de Centroamérica en Costa Rica. La declaración se centra en la importancia de la convivencia pacífica entre los Estados centroamericanos y enuncia los principios fundamentales en que tal convivencia debe desarrollarse.
1981. Empieza la estrategia norteamericana contra Nicaragua y aparecen los contrarrevolucionarios.
1981. **LOS PRIMEROS DIÁLOGOS.** Se inician las conversaciones directas entre el gobierno de los Estados Unidos y el de Nicaragua. Los EEUU demandan tanto el cese de la supuesta ayuda nicaragüense a la guerrilla salvadoreña como la definición de un plan de cambios internos para Nicaragua. Nicaragua por su parte ofrece suscribir pactos de no-agresión con los países vecinos pero pide el cese de toda agresión contra Nicaragua y de toda ayuda a la contrarrevolución.
1983. **GRUPO DE CONTADORA.** México, Panamá, Colombia y Venezuela integran el grupo de Contadora que busca una solución pacífica del conflicto centroamericano.
1983. Managua solicita una reunión extraordinaria del Consejo de Seguridad de la ONU que concluye con un llamado a los EEUU de abandonar su posición de guerra frente a Nicaragua.
1983. El gobierno nicaragüense hace una propuesta de diálogo para la paz que recoge las ideas de Contadora. Y presenta al Grupo de Contadora 8 proyectos de tratados y acuerdos para la paz que tratan sobre las relaciones tanto entre los Estados centroamericanos y con EEUU.
1984. **DEMANDA DE NICARAGUA ANTE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA.** El gobierno de Managua presenta ante la Corte Internacional de Justicia en la Haya una demanda contra los EEUU por actividades militares y paramilitares en contra de Nicaragua.
1984. **DECISIÓN PROVISIONAL DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA.** La Corte emite una decisión provisional que ordena a EEUU cesar el minado de los puertos de Nicaragua y prohíbe las actividades militares y paramilitares en contra del país centroamericano. EEUU no acepta la jurisdicción de la Corte.
1984. **CONVERSACIONES DE MAZANILLO, MÉXICO.** Se retoman de nuevo las conversaciones bilaterales entre EEUU y Nicaragua en Manzanillo, México.
1984. **DECLARACIÓN DE TEGUCIGALPA.** Mientras Nicaragua ofrece firmar el Acta revisada de Contadora, los representantes de Honduras, El Salvador y Costa Rica ceden a las presiones norteamericanas y emiten un documento en el que piden cambios de fondos al documento de Contadora.
1984. **ADMISIÓN DE LA DEMANDA.** La Corte Internacional de Justicia resuelve que tiene competencia para conocer la demanda de Nicaragua.
1984. Estados Unidos abandona las conversaciones bilaterales de Manzanillo.

**NICARAGUA**  
**CRONOLOGÍA BÁSICA**

1985. **GRUPO DE APOYO A CONTADORA.** Argentina, Brasil, Uruguay y Perú integran un grupo de apoyo a las gestiones de paz del grupo de Contadora.
1985. **NUEVO PROYECTO DE ACTA DE CONTADORA.** Contadora presenta un nuevo proyecto de Acta en el cual se hacen modificaciones sustanciales a la propuesta de 1984.
1986. **DOCUMENTO DE CARABALLEDA.** Los Ministros de Relaciones Exteriores de los países del área centroamericana producen en Caraballeda, Venezuela, una declaración de apoyo a Contadora y una propuesta para avanzar hacia la paz en la región. El gobierno de Managua se adhiere a la Declaración.
1986. Nicaragua acepta el plan de paz del grupo de Contadora. Estados Unidos bloquea la iniciativa.
1986. **SENTENCIA DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA.** La Corte Internacional de Justicia produjo una sentencia en la que considera que las acciones de Estados Unidos contra Nicaragua violan el derecho internacional.
1987. **ACUERDOS DE ESQUIPULAS.** Los presidentes centroamericanos suscriben el documento Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica conocido como Esquipulas II.
1987. Se inician las primeras tentativas de diálogo con la contra en República Dominicana.
1988. **ACUERDO DE SAPOÁ.** En la ciudad de Sapoa en Nicaragua se suscribe con el Directorio de la contra un acuerdo que contempla un cese al fuego de 60 días, la amnistía para los alzados y las garantías del gobierno para su reinserción en la vida civil y en las actividades políticas del país. El Directorio se comprometía a recibir solo ayuda humanitaria del gobierno norteamericano y finalmente todo debía terminar con el desarme del ejército contrarrevolucionario.
1989. Daniel Ortega anuncia en la cumbre de presidentes centroamericanos de San Salvador que convocará a elecciones en 1990.
1989. Los sandinistas firmaron un acuerdo con todos los dirigentes de oposición. Acuerdo mediante el cual los opositores obtienen una serie de garantías para participar en elecciones y el gobierno el respaldo unánime al desarme de la contra. Se instala la primera misión de Naciones Unidas para verificar el proceso electoral
1990. **ACUERDO DE TELA.** Los gobiernos centroamericanos reunidos en la ciudad de Tela en Honduras, acordaron el Plan conjunto para la desmovilización, repatriación o reubicación voluntaria en Nicaragua o terceros países de los miembros de la Resistencia Nicaragüense y de sus familiares.
1990. **DECLARACIÓN DE SAN ISIDRO DE CORONADO.** Los presidentes centroamericanos reunidos en la ciudad de San Isidro de Coronado en Costa Rica producen una declaración de apoyo al gobierno de Nicaragua a fin de que los fondos que se entregan a la Resistencia Nacional por parte de los EEUU sean destinados al proceso de desmovilización.
1990. El 25 de febrero los sandinistas pierden las elecciones. El 26, Daniel Ortega reconoce la derrota.

Fuente: Elaboración propia

Con el propósito de unir a las organizaciones insurgentes, fue creado en 1980 el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional FMLN. Al momento de la firma de los acuerdos de paz estaba integrado por cinco organizaciones guerrilleras distintas. Y se encontraba en lo que algunos autores han dado en llamar empate militar con las fuerzas oficiales del gobierno.<sup>7</sup>

De manera tal que una negociación similar a la de Nicaragua era inaceptable para el FMLN. Efectivamente, aunque manteniendo los mismos principios y propósitos, el caso de El Salvador no podría tener la misma solución. Las situaciones nacionales eran diametralmente diferentes. En Nicaragua el gobierno era el Frente Sandinista y la oposición armada venía de la contra y del apoyo de los Estados Unidos. En El Salvador sucedía justamente lo contrario, el gobierno era de derecha y desarrollaba una estrategia militar de lucha contra la guerrilla, contando para ello con el respaldo de los norteamericanos.<sup>8</sup>

El FMLN, aprovechando su trabajo internacional, desplegó una iniciativa para construir una solución distinta a la nicaragüense, dando inicio a un proceso de paz que guarda sus propias particularidades. A diferencia de Nicaragua, aquí se ampliaron los temas de la negociación y se establecieron, como se destacará más adelante, funciones diferentes para las Naciones Unidas.

En 1992, después de más de dos años de negociaciones, El gobierno de El Salvador y el FMLN suscriben en Chapultepec, México El Acuerdo de Paz que pone fin al conflicto armado.

La paz es el hecho político más importante de la historia salvadoreña reciente. Rompió con la consigna gubernamental que consideraba viable la negociación solamente si la guerrilla deponía primero las armas. En virtud de los acuerdos que supuso el proceso, el gobierno se comprometió a realizar previamente una serie de reformas políticas e institucionales y el FMLN, en consecuencia, a deponer las armas y a participar en la vida civil, política y electoral del país.

---

<sup>7</sup> Las Fuerzas Populares de Liberación, FPL; el Ejército Revolucionario del Pueblo, ERP; las Fuerzas Armadas de la Resistencia Nacional, FARN; El Partido Comunista Salvadoreño, PCS, y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos, PRTC son las cinco organizaciones insurgentes que integraron el FMLN.

<sup>8</sup> Uno de los trabajos donde mejor se describe la experiencia salvadoreña en materia de negociación del conflicto armado es el de S. Samayoá: *El Salvador. La reforma pactada*. Op. cit.



CUADRO N° 1.4

**EL SALVADOR**  
**CRONOLOGÍA BÁSICA**

1981. Re aparecimiento e intensificación del conflicto salvadoreño.
1981. Los Estados Unidos señalan que el conflicto de El Salvador es consecuencia de la agresión armada de países comunistas y tiene serias implicaciones para ellos.
1981. La Internacional Socialista intenta infructuosamente una solución negociada del conflicto.
1981. Los gobiernos de México y de Francia producen la famosa Declaración Franco Mexicana para intentar resolver el conflicto por la vía pacífica.
1983. Se crea el Grupo de Contadora.
1984. Se intentan los diálogos de paz con el gobierno del presidente Duarte.
1987. Firma del Acuerdo de Esquipulas II.
1987. Se establecen contactos para tratar de reanudar los diálogos de paz
1989. **ACUERDO DE MÉXICO. 15 DE SEPTIEMBRE DE 1989.** Este acuerdo recoge la voluntad del Gobierno de El Salvador y del FMLN de dar inicio a un proceso para buscar la solución pacífica del conflicto.
1990. **ACUERDOS DE GINEBRA. 4 DE ABRIL DE 1990.** Acuerdo marco que definió los objetivos y elementos principales del proceso de negociación. Aquí se enuncian las reglas del juego y las funciones del Secretario General de Naciones Unidas. Además del diálogo directo entre las comisiones negociadoras de las partes, se acuerda que el proceso se desarrollará en la más estricta reserva, y se autoriza al Secretario General para que adelante confidencial y discrecionalmente contactos con los Gobiernos de los Estados Miembros de las Naciones Unidas y con personas y entidades salvadoreñas que puedan contribuir a la búsqueda de la paz.
1990. **ACUERDOS DE CARACAS. 21 DE MAYO DE 1990.** Agenda general y calendario del proceso completo de negociación. Se establecen los objetivos y los temas que deben ser objeto de acuerdos políticos. Tres aspectos cubría la agenda: 1) Acuerdos políticos previos para lograr el cese del enfrentamiento armado. 2). Establecimiento de garantías para la incorporación del FMLN a la vida civil, institucional y política del país. Y 3). Acuerdos finales para la consolidación de los objetivos del Acuerdo de Ginebra. Los temas que enuncia la agenda son: Fuerza Armada, derechos humanos, sistema judicial, sistema electoral, reforma constitucional, problema económico - social y verificación de Naciones Unidas.

### EL SALVADOR CRONOLOGÍA BÁSICA

1990. **ACUERDO DE SAN JOSÉ. 26 DE JULIO DE 1990.** Acuerdo sobre derechos humanos y verificación internacional. Se conviene una definición de derechos humanos, se establecen líneas de actuación y se define el mandato de la misión de verificación internacional y sus facultades.
1991. **ACUERDO DE MÉXICO. 27 DE ABRIL DE 1991.** Se acuerdan algunas de las reformas constitucionales y legales que supone el proceso de paz en temas como Fuerza Armada, sistema judicial, derechos humanos, sistema electoral. Y se acuerda también la creación de la Comisión de la Verdad.
1991. **ACUERDO DE NUEVA YORK. 25 DE SEPTIEMBRE DE 1991.** Se crea Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz, se define su composición, mandato y funciones. Se desarrollan acuerdos en temas como depuración y reducción, doctrina y sistema educativo de la Fuerza Armada. Se acuerdan los temas que contendrá la agenda de negociación relativa a la creación de la Policía Nacional Civil, PNC. También se avanza en algunos temas de carácter económico y social.
1991. **NEGOCIACIÓN COMPRIMIDA. Nueva York, 25 DE SEPTIEMBRE DE 1991.** Su propósito es acelerar el proceso de negociación y obtener de una sola vez el cese del enfrentamiento armado y la reincorporación del FMLN.
1991. **ACTA DE NUEVA YORK I. 31 DE DICIEMBRE DE 1991.** Declaración de las partes sobre la culminación de la negociación.
1992. **ACTA DE NUEVA YORK II. 13 DE ENERO DE 1992.** Acuerdos que finalizan la negociación.
1992. **ACUERDO DE PAZ. 16 DE ENERO DE 1992.** Chapultepec, México. Texto completo de los Acuerdos de Paz. Comprende los siguientes temas: Fuerza Armada, Policía Nacional Civil, sistema judicial, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, sistema electoral, tema económico y social, participación política del FMLN, cese del enfrentamiento armado, verificación por las Naciones Unidas y calendario de ejecución.

Fuente: Elaboración propia con datos ONU 1992

Guatemala es el tercer y último país del istmo centroamericano donde también debía desarrollarse un proceso de paz. Con más de 30 años de duración, el conflicto guatemalteco fue el más viejo de la región.

La Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG, conformada por cuatro grupos insurgentes, aparece en 1982<sup>9</sup>. Esta organización representó una grave amenaza al gobierno militar y luego fue prácticamente derrotada por el ejército oficial. Al momento de firmar los acuerdos de paz se encontraba diezmada militarmente.

Si bien algunos exponentes de la clase dirigente de nuestros países consideran que para negociar con la guerrilla hay que debilitarla en el campo militar, el caso de Guatemala refleja también que la negociación con una guerrilla casi derrotada tiene igual o peores resistencias.

La paz en Guatemala, además de abrirse camino como consecuencia de las experiencias previamente desarrolladas en los países vecinos, fue, en buena medida, posible por la naturaleza supra nacional que tiene el acuerdo de Esquipulas II y por la participación que fue adquiriendo la comunidad internacional en los procesos de paz de la región.

Acorde a las particularidades del conflicto guatemalteco, representado en la metáfora de una sociedad que se castiga a sí misma, y a los objetivos que se impuso el proceso de paz, no sólo se produjeron cambios en la agenda de negociación y en el rol y participación de los actores, sino que el proceso mismo, y el cumplimiento de los acuerdos, se tornaría más complejo y difícil.<sup>10</sup>

La paz de los países centroamericanos fue posible porque surge de un hecho

---

<sup>9</sup> El Ejército Guerrillero de los Pobres, EGP; la Organización Revolucionaria del Pueblo Armado, ORPA; las Fuerzas Armadas Revolucionarias, FAR, y el Partido Guatemalteco del Trabajo, son las cuatro organizaciones que conforman la URNG.

<sup>10</sup> En cuanto a la metáfora de la sociedad que se castiga a sí misma, utilizo la expresión que Edelberto Torres Rivas hace en el prólogo del libro que contiene el informe de La Comisión para el Esclarecimiento Histórico: *Causas y Orígenes del Enfrentamiento Armado Interno*. F y G Editores, Guatemala, 2000. Respecto de los objetivos del proceso de negociación conviene recordar que las partes señalaron que los acuerdos políticos deben reflejar las legítimas aspiraciones de todos los guatemaltecos y sentar las bases para el desarrollo y el progreso del país. Sobre la experiencia de Guatemala, también puede consultarse el trabajo de L. Blanco y A. Zapata: "Contribución del proceso de paz a la construcción de la democracia en Guatemala", en D. Azpuru y otros: *Construyendo la Democracia en Sociedades Posconflicto*. Op. cit., pp. 194-336.

político de carácter regional orientado a incidir sobre la actuación de los actores que intervienen en el conflicto. Es este hecho el que desencadena los procesos de negociación política de los conflictos armados internos.

La paz no puede limitarse a la técnica o el arte de la negociación, olvidando que para esta se materialice y se exprese en acuerdos es necesario la producción de hechos políticos anteriores o concomitantes con la negociación misma.

Si bien la paz se expresó en diálogos y acuerdos nacionales, antes o simultáneamente con el desarrollo de cada uno de los procesos se produjeron los hechos políticos que permitieron que dichos diálogos arrojaran resultados positivos.

En efecto, antes que los acuerdos en derechos humanos, derecho internacional humanitario, atención a la población desplazada y refugiada, y antes que la mediación internacional, los que hicieron posible el desarrollo de los procesos de paz de América Central fueron una serie de hechos políticos previos o concomitantes con el desarrollo de los acuerdos mismos.

CUADRO N° 1.5

**GUATEMALA.**  
**ACUERDOS DE PAZ**

1987. Después de la firma del Acuerdo de Esquipulas II, se realizó un primer encuentro entre delegados del gobierno y la URNG en Madrid, España.
1990. Diálogo se llevó a cabo un encuentro entre la URNG y la Comisión Nacional de reconciliación. Acuerdo de Oslo para iniciar un proceso de diálogo serio. Primero se inicia un proceso de diálogo entre la URNG y la sociedad civil. Y luego, en una segunda etapa, la negociación entre el Gobierno y la URNG.
1991. **ACUERDO DE PROCEDIMIENTO PARA LA BÚSQUEDA DE LA PAZ POR MEDIOS POLÍTICOS. Acuerdo de México 260491.**  
Se establecen las formas y procedimientos como se desarrollará la negociación y el temario general de la misma.
1991. **ACUERDO MARCO SOBRE DEMOCRATIZACIÓN PARA LA BÚSQUEDA DE LA PAZ POR MEDIOS POLÍTICOS. Acuerdo de Querétaro, México 250791.**  
Se define el marco general en el que se deben desarrollar las negociaciones.  
La participación de la sociedad en la vida democrática y en los diálogos de paz.
1994. **ACUERDO MARCO PARA LA REANUDACIÓN DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN ENTRE EL GOBIERNO DE GUATEMALA Y LA UNIDAD REVOLUCIONARIA NACIONAL GUATEMALTECA. México, 100194**  
Temario de la negociación, moderación de las negociaciones, la sociedad civil, el papel de los países amigos, los procedimientos y los mecanismos de verificación.
- ACUERDO GLOBAL SOBRE DERECHOS HUMANOS. México, 290394**  
Compromiso general con los derechos humanos, fortalecimiento de las instituciones de protección, compromiso en contra de la impunidad, compromiso de que no existan cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos; regulación del porte de armas. Garantías para las libertades de asociación y de movimiento. Conscripción militar. Garantías para personas y entidades que trabajen en derechos humanos. Resarcimiento y asistencia a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Derechos humanos y enfrentamiento armado interno. Verificación internacional por parte de la ONU.
1994. **ACUERDO DE CALENDARIZACIÓN DE LAS NEGOCIACIONES DE PAZ. México, 290394**
1994. **ACUERDO PARA EL REASENTAMIENTO DE LAS POBLACIONES DESARRAIGADAS POR EL ENFRENTAMIENTO ARMADO INTERNO. Oslo, Noruega, 170694**  
Estrategia global de asentamiento. Garantías para el reasentamiento de la población desarraigada, reconocimiento educativo, documentación, tierras, integración productiva de las poblaciones, recursos y cooperación internacional. Arreglos institucionales.

**GUATEMALA.**  
**ACUERDOS DE PAZ**

1994. **ACUERDO SOBRE EL ESTABLECIMIENTO DE LA COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO DE LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS HECHOS DE VIOLENCIA QUE HAN CAUSADO SUFRIMIENTO A LA POBLACIÓN GUATEMALTECA. 210694**  
Objetivos, composición, mandato, instalación y funciones de la Comisión.
1995. **ACUERDO SOBRE IDENTIDAD Y DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS. 310395**  
Cosmovisión indígena, idiomas, derecho consuetudinario, tierras, educación, mujer indígena, discriminación étnica como delito, reformas constitucionales y penales.
1995. **DECLARACIÓN DE CONTADORA. Contadora, Panamá, 220895**  
Declaración de los partidos políticos en respaldo al proceso de paz
1995. **ACUERDO SOBRE ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS Y SITUACIÓN AGRARIA. México, 060596**  
Democratización y desarrollo participativo, desarrollo social, situación agraria y desarrollo rural, modernización de la gestión pública y política fiscal. Se estableció compromiso de gasto en educación, reforma del sector de salud, aumento de los recursos de salud. También política de vivienda, reducción del costo del crédito, empleo.
1996. **ACUERDO SOBRE EL FORTALECIMIENTO DEL PODER CIVIL Y FUNCIÓN DEL EJÉRCITO EN UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA. México, 190996**  
El Estado y su forma de gobierno, el órgano legislativo, sistema de justicia, reformas constitucionales, organismo ejecutivo, policía nacional civil, ejército, tenencia y porte de armas, las empresas privadas de seguridad, Presidencia de la República.
1996. **ACUERDO SOBRE EL DEFINITIVO CESE AL FUEGO. Oslo, 041296**
1996. **ACUERDO SOBRE REFORMAS CONSTITUCIONALES Y REGIMEN ELECTORAL. Estocolmo, 071296**
1996. **ACUERDO SOBRE BASES PARA LA REINTEGRACIÓN DE LA URNG EN LA VIDA POLÍTICA DEL PAÍS. Madrid, 121296**
1996. **ACUERDO SOBRE EL CRONOGRAMA PARA LA IMPLEMENTACIÓN, CUMPLIMIENTO Y VERIFICACIÓN DE LOS ACUERDOS. 291296**
1996. **ACUERDO DE PAZ FIRME Y DURADERA. 291296**

Fuente: Elaboración propia con datos de la ONU 1997

La paz fue posible por el clima que fueron creando dos iniciativas políticas producidas en la región. La primera la del Grupo de Contadora en cabeza de Colombia, Venezuela, Panamá y México. Y la segunda conocida con el nombre de Esquipulas y bajo el liderazgo y participación de los gobiernos centroamericanos.

Esquipulas, aunque formalmente no fue planteada así, fue fundamentalmente una iniciativa de los presidentes de Centroamérica, en cabeza del entonces presidente de Costa Rica, como una estrategia centroamericana contra la intervención militar de los Estados Unidos en la región, particularmente en Nicaragua.<sup>11</sup>

Esquipulas fue también un acuerdo supranacional que comprometió a cada uno de los países del istmo. Pese a que cada país ha tenido su propia particularidad, los procesos de paz nacionales fueron también posibles gracias a que existió un acuerdo de esta naturaleza. Como fruto de esa decisión propia, los países de la región, en beneficio de los intereses y propósitos comunes, fueron de hecho cediendo espacios en temas que siempre han estado reservados a la soberanía de cada país. Las elecciones en Nicaragua, la mediación y verificación internacional, los asuntos propios de la reforma a las Fuerzas Armadas en El Salvador y Guatemala y las correspondientes comisiones de la verdad así lo evidencian.

Como se trataba de un proceso construido por los propios gobiernos centroamericanos para resolver interna y pacíficamente los conflictos presentes en sus territorios, y como suponía establecer límites a la intervención de potencias extranjeras, resultaba fundamental la presencia de organismos internacionales como Naciones Unidas.

Además de ir contextualizando las negociaciones a las realidades políticas nacionales, la experiencia centroamericana es de aquellas en la que los diferentes países y protagonistas van aprendiendo en la medida que avanza el proceso. Algo así sucedió con definición de los temas de la agenda, las comisiones de la verdad y la participación de la comunidad internacional, particularmente de la ONU. También fue una oportunidad para que aparecieran las diferentes ideas y conceptos que sobre la paz, la

---

<sup>11</sup> Fue tan importante la propuesta que la comunidad internacional respaldó la iniciativa otorgándole el Premio Nobel de la Paz a Oscar Arias, Presidente para entonces de Costa Rica.

democracia, la política etc., tenían cada uno de los actores de la negociación.

En suma, para desencadenar con relativo éxito procesos de solución pacífica de los conflictos armados, antes de hechos instrumentales o de concesiones entre las partes que negocian, se requiere la producción de hechos políticos que afecten la interacción de los actores sociales vinculados al conflicto. Y de condiciones que propicien el surgimiento, o la fortaleza si existe, de una actitud que respete y reconozca la diferencia, construya colectivamente y no tenga temor a lo desconocido.



## 1.2. La democracia como conquista y como límite

Toda la reforma emprendida en la región se basa en la separación que tradicionalmente se hace entre política y economía. Aunque con diferencias en cada país, los procesos de paz estuvieron fundamentalmente orientados a lograr la participación legal de la oposición política, fortalecer los regímenes electorales y re legítimar la democracia como gobierno de las mayorías.<sup>12</sup>

El FMLN en El Salvador, en su propuesta de agenda de negociación del conflicto armado, señalaba expresamente que la política económica del gobierno no sería materia de negociación. Y precisaba además que en un régimen de solución negociada, la política económica que se impulsaría sería la del conjunto de fuerzas que obtuvieran mayoría en las elecciones libres. El núcleo central de las negociaciones era justamente un programa de reformas políticas. Cambiar primero las reglas del juego político para posteriormente poder cambiar, en un nuevo entorno democrático, las reglas del juego económico era la idea que orientaba el trabajo de negociación del Frente.<sup>13</sup>

El FMLN deja las armas, se convierte en partido político y participa en las elecciones logrando, en sus primeros momentos, un buen número de diputados y de gobiernos municipales, y en la actualidad, mediante coalición, el gobierno nacional.<sup>14</sup>

En Guatemala, pese a que formalmente los acuerdos de paz se presentan como orientados a enfrentar las causas del enfrentamiento armado y a sentar las bases de un nuevo modelo de desarrollo, se privilegian los asuntos políticos a los económicos. Y al igual que en los otros países de la región, se fundamentan en la separación entre economía y política.

Para muchos sectores de la sociedad civil guatemalteca, como para la URNG, el

---

<sup>12</sup> Véase D. Azpuru y otros: *Construyendo la Democracia en Sociedades Posconflicto*. Op. cit.

<sup>13</sup> En el texto final de los acuerdos de paz, capítulo V, cuando se refiere al tema económico y social, se lee textualmente: “Además, si bien la filosofía u orientación general de la política económica del gobierno, que el Frente no necesariamente comparte, no son objeto de este Acuerdo, (subrayado nuestro), ambas partes coinciden en la necesidad de ofrecer algunas orientaciones básicas que permitan generar la estabilidad social necesaria en el periodo de la transición, consolidar, la paz y avanzar hacia la reunificación de la sociedad salvadoreña”. Véase ONUSAL: *Acuerdos de El Salvador: En el camino de la paz* Editorial ARCOIRIS, Naciones Unidas, San Salvador, 1996. Pp.80. También puede verse la obra de S. Samayoa: *El Salvador. La reforma pactada*. Op. cit.

<sup>14</sup> A partir de 1992 el FMLN inicia su actuación como partido político.

redimensionamiento del sistema político y de los poderes del Estado, como resultado de un consenso nacional constituía la clave de la consolidación de la paz.<sup>15</sup>

Por su parte la URNG, al igual que el FMLN y el FSLN, se constituye en partido político y participa en elecciones. En 1999 hace su debut y se convierte, según sus propios análisis, en la tercera fuerza política de Guatemala.<sup>16</sup>

En Nicaragua, el FSLN en el poder convoca a elecciones, pierde con la UNO, respeta el resultado electoral, garantiza el cambio de gobierno y pasa a la oposición. Los sandinistas siguen participando en las elecciones y hoy están de nuevo en el gobierno.

En todo caso, la democracia fue considerada como el gran legado de los sandinistas. Tal como lo señala uno de sus máximos dirigentes, “el sandinismo dejó en herencia lo que no se propuso: la democracia, y no pudo heredar lo que se propuso: el fin del atraso, la pobreza y la marginación. La revolución no trajo la justicia anhelada para los oprimidos, ni pudo crear riqueza y desarrollo; pero dejó como su mejor fruto la democracia”.<sup>17</sup>

No existe duda que los países de la región avanzan en términos de tolerancia, pluralismo y cultura política democrática. Se reforman los regímenes electorales y se fortalecen las instituciones. Se rompe el fraude, la exclusión y la violencia electoral. Empero, junto a estos avances aparecen simultáneamente una serie de cuestionamientos a los partidos políticos, a la política y a muchas de las instituciones objeto de reforma. Los desencantos y las frustraciones de la sociedad en torno a los distintos proyectos políticos están al orden del día.<sup>18</sup>

En El Salvador, transcurridos más de 15 años después de la firma de la paz, no hay acuerdo unánime sobre el impacto que ha tenido en la vida de los salvadoreños. Algunos creen que la vida es mejor porque no hay guerra, otros igual o peor porque las

---

<sup>15</sup> R. Quesada Toruño: *Documentos básicos del proceso de paz*. Edición de la Fundación para la Paz, la Democracia y el Desarrollo, Guatemala, 1994.

<sup>16</sup> La URNG inició su proceso de inscripción como partido político el 18 de junio de 1997. Seis meses más tarde, el 18 de diciembre de 1997, y después de cumplir los requisitos legales, es reconocido como tal por las autoridades electorales de Guatemala. Véase también *URNG: Veinte años de lucha. Publicación del tercer congreso del partido*. Guatemala, febrero del 2002.

<sup>17</sup> S. Ramírez: *Adiós muchachos*. Op. cit.

<sup>18</sup> D. Azpuru y otros: *Construyendo la Democracia en Sociedades Posconflicto*. Op. cit.

condiciones sociales y económicas siguen siendo iguales o peores a las de antes de la guerra<sup>19</sup>. Según estos últimos, para la mayoría de la población los acuerdos de paz no han tenido significado en sus condiciones de vida. Se trata de una negociación entre dos elites. Hay incluso quienes creen que todavía los acuerdos de paz no se han cumplido a cabalidad.<sup>20</sup>

Para otros, el caso de El Salvador debe entenderse como el de un país en transición. “Todavía mucha gente no sabe lo que costó hacer la paz. Los más jóvenes no saben tampoco como eran las cosas en El Salvador antes de la guerra y antes de la paz. Algunos adultos olvidan sin excusa cuando dicen que nada ha cambiado o que la situación es ahora peor que antes. Cuando a un preso político le ponían la capucha, pensaba solo en respirar para evitar la muerte por asfixia. En esos momentos de angustia no se le antojaba tomar chocolate caliente. Cuando tenía la suerte de librarse de mazmorra, capucha y barrotes, podía respirar aire puro y comenzar a anhelar otros dones de la vida. Eso le pasó a grandes sectores de la población salvadoreña. Espero que la libertad que ahora disfrutan, todavía con muchas carencias no le haga olvidar la importancia vital de haberse sacado la capucha”.<sup>21</sup>

Empero, la falta de una reforma económica es catalogada como la trampa de la transición salvadoreña.<sup>22</sup>

Pese a los esfuerzos que ha significado la reforma política, la desconfianza en las instituciones continúa. El desprestigio o cuestionamiento de los partidos políticos, incluyendo al FMLN que ha atravesado momentos críticos, también aumenta progresivamente. Pareciera que los salvadoreños estuvieran asistiendo a una suerte de desencanto sobre el proyecto de sociedad que los acuerdos de paz representaban.

En Guatemala, después de más de diez años de la firma de la paz, la situación de los acuerdos como de la URNG es todavía más crítica.

---

<sup>19</sup> Véanse entre otros el semanario Proceso No 983 del 16 enero de 2002, publicación de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, UCA, dedicado a hacer un análisis de los diez años de los acuerdos de paz.

<sup>20</sup> El FMLN presentó a la Secretaría General de Naciones Unidas un informe en el que señalaba la existencia de asuntos todavía pendientes de los acuerdos de paz.

<sup>21</sup> S. Samayoa: *El Salvador. La reforma pactada*. Op. cit., p. 87.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

En este país se estiman en más de 400 los compromisos generados por los acuerdos de paz. Además de las dificultades para precisar su avance, toda vez que la mayoría de los compromisos adquiridos conllevan procesos y no resultados, el grado de cumplimiento ha sido limitado y parcial.

Guatemala experimenta también una de las más altas crisis de sus instituciones políticas. Y para muchos la sociedad no ha recibido nada de los acuerdos de paz y la historia de los tratados solo queda en el recuerdo.<sup>23</sup>

Pero el caso más emblemático de esta crisis lo constituye el del FSLN en Nicaragua. De acuerdo con Sergio Ramírez<sup>24</sup>, vicepresidente de Nicaragua en la época sandinista, “la derrota electoral trajo consigo el derrumbe de los principios éticos que cimentaban la revolución. La generación perdida vio también el desencanto, el escepticismo y el encono. El mundo cambiaba a final de los ochenta pero en Nicaragua saltaba en pedazos el primer modelo real de cambio que el país había vivido nunca, su primera posibilidad de futuro a la vista.

La operación que había de demoler todo empezó poco después de la derrota electoral con justificaciones políticas. El sandinismo no podía irse del gobierno sin medios materiales porque significaba su aniquilamiento. El FSLN necesitaba bienes, rentas, y había que tomarlos del Estado antes que se cumplieran los tres meses de la transición. Se dio entonces una transferencia apresurada y caótica de edificios, empresas, haciendas, acciones, etc., a manos de terceros que quedaban en custodia de los bienes para pasarlos después al FSLN que terminó recibiendo nada”<sup>25</sup>. Proceso que se conoce comúnmente como la piñata sandinista.

“Mil veces peor que la derrota electoral fue la piñata, pues hundió antes que

---

<sup>23</sup> Véanse entre otros: Asamblea de la Sociedad Civil: “*Balance del cumplimiento de los acuerdos de paz en Guatemala 1997 1999*”. Asamblea de la Sociedad Civil, Guatemala, 1999. Existe también versión electrónica. Algunos autores coinciden en señalar que uno de los mayores aportes de los procesos de paz es su contribución al surgimiento o fortalecimiento de la democracia política. Puede consultarse el trabajo de L. Blanco y A. Zapata: “Contribución del proceso de paz a la construcción de la democracia en Guatemala”, en D. Azpuru y otros: *Construyendo la Democracia en Sociedades Posconflicto*. Op. cit., pp. 194-336.

<sup>24</sup> S. Ramírez: *Adiós muchachos*. Op. cit., p. 123.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

---

nada una opción de conducta frente a la vida”.<sup>26</sup>

Todos los países centroamericanos están asistiendo a una suerte de desencanto sobre los proyectos políticos. Entre más alta haya sido la expectativa, mayor el grado de frustración. Aunque hoy es prácticamente común a toda actividad política, tal vez sea el grado de desencanto una de las diferencias entre el FSLN, el FMLN y la URNG. El regreso de los sandinistas al poder en nada cambia esta situación.

Más allá de las actitudes personales, de las especificidades y de los problemas propios de cada partido, estamos asistiendo a una crisis de la política que trasciende las fronteras ideológicas y que, con sus matices, cubre por igual a la izquierda y la derecha<sup>27</sup>. Se trata de la crisis de la forma tradicional de hacer política. Justamente de esa política que se construye sobre la base de la separación entre política y economía, que concibe a la democracia sola o fundamentalmente como el gobierno de las mayorías, y que convierte el proceso de representación de estas mayorías en una actividad profesional carente de todo tipo de control.

Si se quiere hacer viable y sostenible la paz, otra de las lecciones que nos deja la experiencia centroamericana viene determinada por la necesidad y la urgencia de repensar la política y la democracia.

---

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Véase P. Nikken et al.: *La democracia de partidos en crisis*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH, San José, Costa Rica, 1992. También puede consultarse H. Dada I. (Coord.): *Más allá de las elecciones. Diez años después de los Acuerdos de Paz*. FLACSO, Programa El Salvador, San Salvador, 2002.

### 1.3. Los límites de la paz como negociación de la violencia política. Y de la violencia política como instrumento de cambio social

Distinguiendo las particularidades propias de cada país, la reducción, y casi terminación, de la violencia política es considerado uno de los logros de los procesos de paz emprendidos en la región. En efecto, pocos han sido los casos de violencia política que se presentaron con posterioridad a la firma de la paz.

Detrás de todo acuerdo político que pone fin a un conflicto armado, existe una concepción teórica, o al menos una idea sobre la paz y sobre la violencia. Aunque son muchos y variados los conceptos que sobre estos temas ha construido el mundo académico, pareciera que los que inspiraron las soluciones políticas de los conflictos centroamericanos fueron altamente limitados. Toda la dinámica regional fue dirigida a negociar la utilización política de la violencia y muy poco a construir una alternativa contra la violencia.

El esfuerzo pacificador no se orientó contra aquella violencia que impide la satisfacción de cualquier forma de necesidad humana, sino solamente contra la de carácter político. Por ello, no sólo la paz de los acuerdos es distinta a la paz social, sino que a la par de éstos la violencia aparece de nuevo adquiriendo otro tipo de manifestaciones. El delito y la criminalidad se convirtieron, después de la firma de la paz, en uno de los problemas sociales más graves de casi toda la región.<sup>28</sup>

El camino recorrido en América Central nos enseña que resulta insuficiente, frágil y limitado un proceso de paz que no se construye como una verdadera alternativa contra las distintas expresiones de la violencia.

Los resultados de la investigación que realizó la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala, también han puesto en evidencia los límites de un proceso de paz que privilegia el tratamiento de la violencia política.

---

<sup>28</sup> J.L. Londoño y otros: *Asalto al desarrollo. Violencia en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Washington, 2000. J.M. Cruz: *Violencia y democratización en Centroamérica en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD El Salvador: Aportes para la convivencia y la seguridad ciudadana*. PNUD, San Salvador, 2004. S. Rivera: *Violencia- Delincuencia juvenil y pobreza urbana en Centroamérica. Reflexiones para un debate*. Informe preparado para Universitas, Universidad de York, UNOPS, San Salvador, 2004.

*“Esta magnitud y la inhumana irracionalidad de la violencia que azotó el país por más de tres décadas no pueden ser explicadas simplemente como consecuencia de un enfrentamiento armado entre dos partes. Hemos llegado a la conclusión que la estructura y la naturaleza de las relaciones económicas, culturales y sociales en Guatemala, así como el racismo, el cierre de los espacios de participación y la renuencia a impulsar reformas sustantivas del Estado constituyeron los factores que determinaron el origen y el estallido del enfrentamiento armado. Hemos constatado, además, la participación, bajo diferentes formas, de los grupos de poder económico, los partidos políticos, los universitarios y las iglesias, así como otros sectores de la sociedad civil. Por todo ello, la CEH concluye que la explicación de fondo del enfrentamiento armado guatemalteco no puede reducirse a una lógica de dos actores armados: tal interpretación no explica ni podría fundamentar la persistencia y la significación que tuvo la participación de los partidos políticos y fuerzas económicas en la génesis, desarrollo y perpetuación de la violencia; ni los repetidos esfuerzos organizativos y la constante movilización de sectores de la población que luchaban por alcanzar reivindicaciones económicas, políticas y culturales”.*<sup>29</sup>

A los límites de la paz como negociación de la violencia política, se suman los propios de la violencia política como instrumento de cambio.

En efecto, la experiencia de América Central ha puesto también en cuestión la legitimidad de la guerra y de la violencia como medios para lograr el cambio social.

En Nicaragua, la guerra paralizó a todo el país. En un comienzo el eje de la estrategia política del FSLN era la intransigencia pues la pretensión era siempre una victoria militar. Luego, y después de más de diez años de agotadora confrontación armada, todo confluía hacia la búsqueda de la negociación, porque la sociedad, el gobierno y la contra estaban cansados de la guerra.<sup>30</sup>

Aquí se negoció porque los sandinistas estaban convencidos de que no podía obtener una victoria militar, y que de seguir apostando por ella el precio que debía pagar la sociedad sería muy alto. Y porque tampoco los “contras” podían ganar la guerra, y su

---

<sup>29</sup> Palabras del Señor Christian Tomuchat, Coordinador de la CEH, con ocasión de la entrega del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala, en ciudad de Guatemala 250299.

<sup>30</sup> S. Ramírez: *Adiós muchachos*. Op. cit., pp. 65-76.

situación era cada día más limitada y precaria.

En este país, la paz es resultado de un proceso electoral en el que pierde el partido que doce años antes había llegado al poder por la vía armada. La derrota electoral del Frente Sandinista, además del cansancio de la guerra, es un instrumento que pone en duda la legitimidad social de las opciones violentas. Y marca el fin de la insurgencia armada y de la violencia como alternativa de poder en América latina.<sup>31</sup>

En El Salvador, los análisis sobre los acuerdos de paz indican que las reformas obtenidas bien pudieron haberse producido mucho tiempo atrás, a partir de dinamismos menos traumáticos, si tan solo el bloque de fuerzas dominantes en el país hubiera sido un poco más civilizado.<sup>32</sup>

Siguiendo al Profesor Norberto Bobbio, si los resultados se hubiesen podido obtener por otros medios, el medio utilizado, en este caso la guerra- la violencia, puede resultar altamente cuestionado.<sup>33</sup> De hecho, muchos de las reformas objeto de la negociación han sido puestas en práctica en otros países por otros vías y por otros medios.<sup>34</sup>

Aquí también se hablaba de un empate militar. Ni la guerrilla podría tomarse el poder ni el Estado terminar con la insurgencia. Pero es la conciencia sobre el cansancio de la guerra y la injusticia de sus costos la que contribuye a la construcción de una salida negociada al conflicto. La muerte de los seis sacerdotes jesuitas, rector y profesores de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, UCA, acaecida el 16 de noviembre de 1989, cuya autoría es atribuida a las Fuerzas Armadas de El Salvador, más que la ofensiva militar desplegada por el FMLN, determina el inicio del final del conflicto salvadoreño. Y contribuye a un cambio tanto en la percepción como en la actuación de los Estados Unidos en El Salvador, decisiva también para el logro de la

---

<sup>31</sup> J.A. Bejarano: *Una agenda para la paz*. Op. cit., p. 165.

<sup>32</sup> S. Samayoa: *El Salvador. La reforma pactada*. Op. cit., p. 23.

<sup>33</sup> N. Bobbio: *Los problemas de la guerra y las vías de la paz*. Op. cit., pp. 45 y ss.

<sup>34</sup> Véanse por ejemplo el caso de Costa Rica con relación a la Fuerza Armada, el de Chile, Argentina con respecto a la comisión de la verdad. Y el de Colombia y España en relación a las reformas constitucionales y del poder judicial.



paz.<sup>35</sup>

Pese a las distintas características de tipo militar que tenía la confrontación armada en cada país, los conflictos terminaron resolviéndose por la vía de la negociación política. Más allá de los efectos que sobre las negociaciones propias de cada país tuvo la capacidad militar de los ejércitos en contienda, ni la decisión de negociar ni la agenda dependieron en estricto sentido de tal capacidad. Independientemente de la posición militar, la paz termina siendo alcanzada por la vía de la negociación y los temas de las agendas además de diferencias guardan también cierta similitud entre un país y otro.

En efecto, más allá de las particularidades de cada conflicto hubo un núcleo común de negociación. Los aspectos militares dedicados a la estructura y organización de la fuerza armada y de los sistemas policiales de los países, así como los relacionados con la desmovilización de los ejércitos irregulares. Un segundo punto dedicado a la participación legal de la oposición política y a fortalecer el sistema político democrático. El tercero relacionado con la atención a la población afectada por el conflicto y a víctimas de violaciones a los derechos humanos. Se trata entre otros de programas para garantizar el retorno de los refugiados y desplazados, y de las comisiones de la verdad o de esclarecimiento histórico. El cuarto dedicado a los derechos humanos y a la organización judicial. Y el quinto, y último, se ocupa, no obstante el tratamiento limitado y residual que reciben, de algunos aspectos de naturaleza socioeconómica.

La teoría del empate militar resulta insuficiente para explicar el desarrollo de los acuerdos de paz. Más que de la correlación de fuerzas y de la capacidad militar, las agendas y el desarrollo de los procesos de paz dependen también de otros factores, tales como la idea de sociedad a la cual se aspira, la forma como los procesos reflejan los intereses de la colectividad, la apertura al pluralismo y la interacción de los actores sociales, entre otros.

Si se aplicara un análisis utilitario costo beneficio, pareciera que socialmente la guerra no tiene justificación. Después de tantos años de confrontación armada, de pagar

---

<sup>35</sup> S. Samayoa: op. cit. También. V. Fisas: *Procesos de paz comparados*. Op. cit.

costos humanos y económicos altos, la guerra no logró lo que se propuso, y como siempre sucede, antes que los ejércitos en conflicto la padeció más bien la sociedad.

A juzgar por el estado actual de los procesos, más que un plan de cambios para la sociedad, la paz centroamericana pareciera más bien el resultado de una negociación orientada a la búsqueda de las condiciones que satisfagan a las partes enfrentadas militarmente para lograr una salida digna del conflicto. Terminar la guerra sin vencedores ni vencidos.

Si bien detener el conflicto militar y recuperar con ello la importancia de los derechos de libertad es ya una contribución muy alta a los procesos de paz, la experiencia centroamericana va más allá pues pone en evidencia los límites, para no decir la inutilidad social, de la guerra de hoy. La guerra no es la continuación de la política por otros medios. Al contrario, no es un medio para la política, sino la declaración del estado de quiebra. Todo ello nos coloca frente a la urgencia de generar pensamiento y acción social de nuevo tipo, pues tal como lo señala Norberto Bobbio el cambio no necesita de nada más que conocimiento y medios.<sup>36</sup>

---

<sup>36</sup> N. Bobbio: *El problema de la guerra y las vías de la paz*. Op. cit., pp. 42 y ss.

CUADRO N° 1.6

<b><u>OBJETIVOS DEL PROCESO DE PAZ. TEMAS OBJETO DE NEGOCIACIÓN</u></b>		
<b>EL SALVADOR</b>	<b>GUATEMALA</b>	<b>NICARAGUA</b>
<p><b><u>Objetivos</u></b>                      Terminar el conflicto armado por la vía política.                      Impulsar la democratización del país.                      Garantizar el irrestricto respeto a los derechos humanos.                      Reunificar a la sociedad salvadoreña.</p>	<p><b><u>Objetivos</u></b>                      La búsqueda de la paz por medios políticos.                      El perfeccionamiento de la democracia funcional y participativa.                      Establecer las bases para el desarrollo y el progreso del país.</p>	<p><b><u>Objetivos</u></b>                      Buscar la paz por medios pacíficos.</p>
<p><b><u>Temas de la Agenda FUERZA ARMADA</u></b>                      Principios doctrinarios.                      Sistema educativo.                      Depuración.                      Reducción (organización, unidades, personal, material y equipo, instalaciones, estructuras administrativas, gasto militar).                      Superación de la impunidad.                      Cuerpos de seguridad pública.                      Servicios de inteligencia.                      Batallones de infantería.                      Subordinación al poder civil.                      Entidades paramilitares.                      Suspensión del reclutamiento forzoso.                      Medidas preventivas y de promoción.                      Reubicación y baja.                      Reformas constitucionales y legales.</p>	<p><b><u>Temas de la Agenda FUERZA ARMADA</u></b>                      Funciones del ejército en una sociedad democrática.                      Sometimiento al poder civil                      Reducción.                      Reformas constitucionales y legales.</p>	<p><b><u>Temas de la Agenda FUERZA ARMADA</u></b>                      Ejército Popular Sandinista mantiene su estructura.</p>
<p><b><u>Policía Nacional Civil</u></b>                      Creación.                      Doctrina.                      Estructura funcional y territorial.                      Personal de la PNC                      Academia Nacional de Seguridad Pública.                      Reformas constitucionales                      Ley Orgánica de la PNC.</p>	<p><b><u>Policía Nacional Civil</u></b>                      Organización de la PNC.                      Reformas constitucionales y legales.</p>	

**OBJETIVOS DEL PROCESO DE PAZ. TEMAS OBJETO DE NEGOCIACIÓN**

<b>EL SALVADOR</b>	<b>GUATEMALA</b>	<b>NICARAGUA</b>
<p><b><u>Sistema Judicial</u></b> Consejo Nacional de la Judicatura. Escuela de Capacitación Judicial. Reformas constitucionales y legales.</p>	<p><b><u>Estado de Derecho</u></b> Órgano Legislativo. Órgano Ejecutivo. Órgano Judicial. Sistema electoral. Reformas constitucionales y legales.</p>	
<p><b><u>Sistema Electoral</u></b> Tribunal Supremo Electoral. Comisión especial. Código Electoral.</p>		<p><b><u>Sistema Electoral</u></b> Acuerdos electorales. Organización del Poder Electoral. Convocatoria a elecciones.</p>
<p><b><u>Derechos Humanos</u></b> Verificación activa. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, PDDH. Comisión de la Verdad. Reformas constitucionales y legales. Ley Orgánica de la PDDH.</p>	<p><b><u>Derechos Humanos</u></b> Fortalecimiento de las instituciones nacionales de protección. Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las violaciones a los derechos humanos. Reformas constitucionales y legales. Verificación internacional.</p>	
<p><b><u>Tema Económico y Social</u></b> Problema agrario. Tierras dentro de las zonas conflictivas. Tierras ocupadas. Crédito para el sector agropecuario y para la pequeña y mediana empresa.</p> <p>Medidas para aliviar el costo social de los programas de ajuste estructural. Modalidades para la cooperación externa. Foro para la concertación económica y social. Plan de reconstrucción nacional. El límite de las 245 hectáreas.</p>	<p><b><u>Aspectos Económicos y Sociales</u></b> Desarrollo participativo. Servicios sociales. Descentralización. Régimen fiscal y tributario. Situación agraria y desarrollo rural. Reformas legales.</p>	<p><b><u>Aspectos Económicos y Sociales</u></b> Polígonos de desarrollo. Los derechos de propiedad.</p>

<b><u>OBJETIVOS DEL PROCESO DE PAZ. TEMAS OBJETO DE NEGOCIACIÓN</u></b>		
<b><u>EL SALVADOR</u></b>	<b><u>GUATEMALA</u></b>	<b><u>NICARAGUA</u></b>
<b><u>Participación Política del FMLN</u></b> Reformas legales. Constitución del FMLN en partido político.		
	<b><u>Reasentamiento de Población Desarraigada</u></b> (Ver cronología acuerdo correspondiente.)	
	<b><u>Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas</u></b> (Ver cronología acuerdo correspondiente.)	
	<b><u>Incorporación Política de la URNG</u></b> Reformas legales. Partido político.	
		<b><u>Desmovilización e incorporación de la Resistencia Nacional</u></b> Reformas legales. Ayuda humanitaria.
<b><u>Cese del Enfrentamiento Armado</u></b> Grupo de trabajo conjunto. Campaña de reconciliación. Cese del fuego. Separación de fuerzas. Reincorporación de excombatientes del FMLN a la vida civil. El fin de la estructura militar del FMLN.	<b><u>Cese al Fuego</u></b>	<b><u>Cese al Fuego</u></b> Desmovilización de la Contrarrevolución.
<b><u>Calendario de Ejecución Verificación de Naciones Unidas</u></b>	<b><u>Calendario de Ejecución Verificación de Naciones Unidas</u></b>	<b><u>Calendario de Ejecución y Acompañamiento Internacional ONU OEA</u></b>

#### 1.4. Una visión limitada de los derechos humanos

Pese a que se usa la expresión derechos humanos, casi la totalidad del trabajo en esta área estuvo orientada hacia los derechos civiles y políticos y a la creación o fortalecimiento de las instituciones de protección.<sup>37</sup> Si bien los acuerdos de paz se ocuparon de algunos asuntos económicos y sociales su abordaje no fue exactamente desde la perspectiva de los derechos humanos.

Un primer énfasis del trabajo fue precisamente el de prevenir las violaciones a los derechos civiles y políticos. Tanto en El Salvador como en Guatemala la mayor parte del esfuerzo del trabajo se dedicó a proteger el derecho a la vida, la libertad personal y de asociación. Igualmente se suscribieron compromisos de lucha contra la impunidad, contra la existencia de cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos. Y se establecieron garantías para las libertades de asociación y de movimiento, así como para las personas y entidades que trabajen en derechos humanos.

En ambos países el cumplimiento de la verificación de los acuerdos fue encomendado a Naciones Unidas, dando origen a la llamada “*verificación activa*” en derechos humanos.<sup>38</sup>

Un segundo énfasis del trabajo fue puesto en la búsqueda de mecanismos para resolver el problema de las graves violaciones a los derechos humanos acaecidas durante los conflictos armados, conocer la verdad de lo sucedido y garantizar, en lo posible, los derechos de las víctimas de dichas violaciones. La guerra en El Salvador había ocasionado más de 80.000 víctimas entre muertos y desaparecidos. En Guatemala la cifra superaría las 200.000.

Con tal propósito fueron creadas la Comisión de la Verdad y la Comisión de

---

<sup>37</sup> En el Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos, pese a que establece que para los “efectos del presente acuerdo político, por “derechos humanos” se entenderá los reconocidos por el ordenamiento jurídico salvadoreño, incluidos los tratados en los que El Salvador es parte, así como las declaraciones y principios sobre derechos humanos y sobre derechos humanitarios aprobados por las Naciones Unidas y por la Organización de Estados los Estados Americanos”, la actuación se dirige sobre los civiles y políticos. Algo similar acontece en el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos de Guatemala, véanse, entre otros, los numerales 12 y 15.

<sup>38</sup> Según La Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador ONUSAL, “el despliegue de Naciones Unidas en el terreno y la vigilancia activa del respeto a los derechos humanos constituyeron un factor disuasivo que mejoró la situación interna del país y preparó el camino a la paz.”

Esclarecimiento Histórico respectivamente.<sup>39</sup>

Más allá de las diferencias que existen entre cada una de estas comisiones, su estructura, funciones, trabajo e informes, de los esfuerzos realizados y del impacto producido en cada país, lo cierto es que el trabajo de indagar la verdad, además de una necesidad colectiva de los pueblos, está lleno de muchas dificultades.

Es muy difícil lograr la verdad con satisfacción para todas las víctimas. Todavía subsisten investigaciones o solicitudes de investigaciones pendientes. La verdad no está resuelta o no ha podido ser resuelta plenamente.<sup>40</sup>

El tema de la responsabilidad tampoco ha sido resuelto. La polémica sobre la responsabilidad individual, institucional, estatal, social, política y judicial siempre ha estado presente.<sup>41</sup> Algo similar acontece con la reparación a las víctimas y sus derechos. Este es sin duda un tema en el que la comunidad internacional debe ir imponiéndose progresivamente, y terminar con todos los rezagos de la influencia de la llamada correlación de fuerzas.

El tercer énfasis del trabajo en derechos humanos fue dirigido a la creación o fortalecimiento de las instituciones de protección. Efectivamente, se creó, y se asistió técnicamente, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador PDDH, e igualmente se apoyó a su similar de Guatemala. Y se emprendió un trabajo de reforma con el órgano judicial tendiente a fortalecer su independencia.

También se trabajó el tema de los derechos de los desplazados y refugiados. Y en Guatemala muy especialmente el de la identidad y derechos de los pueblos indígenas.

---

<sup>39</sup> La creación de la Comisión de la Verdad en El Salvador fue acordada en México el 22 de abril de 1991 (Acuerdos de México). Su instalación se produce el 13 de junio de 1992, y entrega su informe denominado "De la locura a la esperanza, el 15 de marzo de 1993. Estuvo integrada por Belisario Betancourt, Thomas Buergenthal y Reinaldo Figueredo. Por su parte, el acuerdo para creación de la Comisión Para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala fue suscrito el 23 de junio 1994. Su instalación se produce el 31 de julio de 1997, y su informe entregado el 25 de febrero de 1999. La integraron Christiam Tomuchat, Otilia lux de Cotti, y Edgar Balseéis Tejo.

<sup>40</sup> El caso de los niños desaparecidos como consecuencia del conflicto armado en El Salvador y el del asesinato de los sacerdotes jesuitas, son algunos de estos ejemplos.

<sup>41</sup> Las fuerzas armadas por ejemplo, durante el conflicto, siempre sostenían que la responsabilidad por los posibles excesos de sus miembros o por violaciones a los derechos humanos era siempre un caso aislado e individual, no correspondía a la política institucional. En paz el asunto cambia, y cuando se indaga la verdad, las Fuerzas Armadas no quieren responsabilidades individuales sino solamente de carácter institucional.

Si bien las comisiones de la verdad han generado hechos positivos en cada una de las sociedades y muchas de las reformas legales han contribuido a ir generando una nueva cultura, hablar por ejemplo de garantías penales y del debido proceso en una sociedad con una cultura autoritaria y sumaria es ya una contribución muy importante, los problemas que trae una concepción limitada de los derechos humanos son muchos y muy serios.

En primer lugar, incide sobre la naturaleza de la reforma legal a poner en marcha y afecta la definición del tipo de programas y proyectos orientados a la protección social y legal de los derechos.

El tema no es simple. Es justamente uno de los problemas que enfrenta hoy el trabajo en derechos humanos en muchas partes del continente. Y explica, en buena medida, la crisis por la que atraviesan muchas de las instituciones de protección como las procuradurías o defensorías del pueblo.<sup>42</sup>

Utilizar de forma general la expresión derechos humanos y trabajar efectivamente sólo con los civiles y políticos, contribuye a construir una idea social equivocada respecto de lo que son los derechos. A que el tema pierda capacidad de convocatoria y de consenso social, a que la sociedad asocie la defensa de los derechos humanos con la protección de los delincuentes, reaccionando en consecuencia en su contra.

Mantiene un estilo de trabajo que asocia la protección de tales derechos a una actividad de carácter reactivo, esto es, que se pone en marcha después de que las violaciones se han producido.

Permite igualmente que los programas de desarrollo se realicen de hecho, esto es, sin la debida incorporación del derecho. Y contribuye a evadir el análisis de las condiciones estructurales que permiten la violación de los derechos económicos, sociales y culturales y que se constituyen a la vez en las causas de las constantes violaciones a los civiles y políticos. Olvidando, por ejemplo, como veremos luego, que

---

<sup>42</sup> S. Rivera: *La protección de los derechos humanos. La experiencia de la PDDH de El Salvador*. UNICEF, El Salvador, San Salvador, 2001.



los derechos humanos económicos, sociales y culturales tienen como propósito fundamental proteger a las personas frente al riesgo que para la sobrevivencia y la convivencia misma conlleva la mercantilización de la fuerza de trabajo.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> G. Esping-Andersen: *Los tres mundos del Estado del bienestar*. Edicions Alfons El Magnanim, Institució Valenciana D Estudis i Investigació, Generalitat Valenciana, Diputació Provincial de Valencia, Valencia, 1993. Pp.57 - 80. L. Ferrajoli: *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Editorial Trotta, Madrid, 2001. S. Montes: Los derechos económicos, sociales y culturales en El Salvador. En AAVV: *“Los derechos humanos en El Salvador”*. San Salvador, El Salvador. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA, 1998. Y S. Rivera: *La protección de los derechos humanos. La experiencia de la PDDH de El Salvador*. Op. cit.

### 1.5. La participación de los Estados Unidos

Los Estados Unidos han tenido siempre una incidencia determinante en la historia política moderna de casi todos los países de América. De tal manera que para comprender a cabalidad la experiencia centroamericana resulta fundamental conocer el papel y el rol que éste país desempeñó en la región.

La historia reciente de la intervención de EEUU en América Central puede dividirse en dos momentos. El primero caracterizado por una participación activa en la guerra y el segundo por su compromiso con la solución negociada de los conflictos armados.

Efectivamente, antes de 1979 el objetivo fundamental de la intervención norteamericana era construir un modelo de guerra contrainsurgente. El combate contra la guerrilla guatemalteca se convirtió en el caso que posteriormente sería enseñado a todos los ejércitos del continente.<sup>44</sup>

Entre 1979 y 1989, periodo que va del triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua, a la terminación de la guerra fría, la intervención de los EEUU en América Central se caracteriza por el predominio creciente de una lógica militar y el rechazo u obstáculo a todas las iniciativas de paz. Y fue de tales características que prácticamente convirtió los conflictos nacionales en un solo conflicto regional.

Como consecuencia de haberlo enmarcado en la lógica de la guerra fría, el conflicto centroamericano alcanzó carácter estratégico para los Estados Unidos. A su juicio se trataba de una disputa entre los intereses de las grandes potencias, definidas ideológicamente como capitalistas o comunistas.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> J. A. Bejarano: *Una agenda*. Op. cit., p. 170.

<sup>45</sup> Ronald Reagan, presidente de los EEUU había expresado claramente: Centroamérica es América, está a nuestras puertas, se ha convertido en el escenario de un audaz intento por parte de la Unión Soviética, Cuba y Nicaragua por instaurar a la fuerza el comunismo en el hemisferio. Véase entre otros, R. Sohr: *Centroamérica en guerra*, Alianza Editorial Mexicana, México, 1988. p. 20. L. Bermúdez: *Guerra de baja intensidad: Reagan contra Centroamérica*, Siglo XXI editores, México, 1987. T. Klare y M. Kornbluh (coordinadores): *Contrainsurgencia, proinsurgencia y antiterrorismo en los 80: el arte de la guerra de baja intensidad*. Grijalbo- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1990. Un relato importante sobre la participación de los Estados Unidos en el conflicto centroamericano como en el entorpecimiento de las negociaciones de paz es de B. Vergara: *La paz prohibida: el laberinto*

Por las proximidades geográficas y por la naturaleza que habían dado al conflicto, los norteamericanos consideraban que el riesgo para la seguridad de la región y la de los propios Estados Unidos era muy grande.

Por tales motivos se despliega una guerra contra el régimen sandinista en Nicaragua que conllevaría tanto bloqueo económico, respaldo financiero y militar a la contra nicaragüense, como apoyo a la oposición política. Guerra que se mantuvo hasta que los sandinistas aceptaron convocar a elecciones y reconocieron la derrota electoral.<sup>46</sup>

En El Salvador, país donde más participación ha tenido EEUU después de Vietnam, se desató una guerra contra el Frente Farabundo Martí para Liberación Nacional FMLN, que supuso apoyo militar y económico a la fuerza armada, al gobierno y a los aliados salvadoreños. Su propósito era evitar una segunda Nicaragua en la región.<sup>47</sup>

En Guatemala logró mantenerse, sin una presencia visible de los EEUU, una guerra contrainsurgente, que prácticamente termina con el triunfo de las fuerzas armadas sobre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG.

A partir de 1989 cambia radicalmente la política de los EEUU hacia Centroamérica. Desde este año empiezan progresivamente a involucrarse en los procesos de paz de cada uno de los países. Apoyan todos los procesos de negociación, respaldan el papel mediador de las Naciones Unidas, promueven las reformas a las fuerzas armadas que antes habían patrocinado, participan de la lucha contra la impunidad y apoyan la incorporación legal de oposición política.

Como ya fue destacado, el cambio en la actuación de los Estados Unidos fue posible no sólo porque el plan de paz de los presidentes centroamericanos, nunca se planteó como una iniciativa en su contra, sino también porque se produce como

---

*centroamericano en la década de los ochenta*. Departamento Ecuménico de Investigaciones, San José de Costa Rica, 1991. También E. Torres Rivas: *Centroamérica: la transición autoritaria hacia la democracia*. En *Polémica*, No 4, FLACSO, San José, Costa Rica, 1988.

<sup>46</sup> S. Ramírez: *Adiós muchachos*. Op. cit.

<sup>47</sup> En el numeral 2 de la primera parte del libro de S. Samayoa: *El Salvador. La reforma pactada*, se dedica al análisis de la incidencia de los Estados Unidos en el proceso de paz salvadoreño. Pp. 101-151.

consecuencia igualmente de un cambio en los intereses de las grandes potencias. Con el derrumbe del mundo socialista, hecho que prácticamente coincide con el desarrollo de los procesos de paz en Centroamérica, se termina la guerra fría y se da inicio a unas nuevas relaciones internacionales. Desde entonces la intervención norteamericana en el istmo viene caracterizada por un desplazamiento progresivo de su interés ideológico y militar hacia uno dominado por el mercado y la economía. Y el mercado, obviamente, necesita de la paz. Y la paz, por supuesto, del derecho.

No resulta extraño entonces que sean la seguridad jurídica para las inversiones, la reforma a la justicia y el tratado de libre comercio algunas de las prioridades más importantes de los EEUU en la región.

Conocer los intereses de los Estados Unidos y su relación con el proceso de paz, es también otra de las lecciones que deja la experiencia centroamericana. Si bien se trató de una iniciativa contra la intervención militar norteamericana, Esquipulas II no fue planteada como una estrategia contra los Estados Unidos.

## 1.6. Naciones Unidas y la comunidad internacional

La participación de Naciones Unidas es también otra de las características a destacar de la experiencia de América Central. La intervención de la organización mundial es en buena medida consecuencia de la naturaleza del proceso de paz puesto en marcha en la región, y se encuentra expresamente consagrada en los acuerdos correspondientes de los presidentes centroamericanos.<sup>48</sup>

La pretensión que tenían los gobiernos de América Central de resolver interna y pacíficamente los conflictos presentes en sus territorios, suponía establecer límites a la intervención de potencias extranjeras. Nadie mejor para ayudar a este cometido que Naciones Unidas.

Como sin duda, su participación contribuyó significativamente a la solución negociada de los conflictos armados presentes en la región, la historia de la intervención de Naciones Unidas en Centroamérica bien merece un comentario.<sup>49</sup>

La forma como debiese darse su participación fue objeto de muchas discusiones y de reuniones de trabajo entre las partes involucradas en la solución negociada de los conflictos en cada país.

En este campo se produce una innovación. La ONU no tenía antecedentes similares. Primero, en 1989, se creó el Grupo de Observadores de Naciones Unidas en América Central ONUCA. Luego, también en 1989, la Misión de Naciones para la Verificación Electoral en Nicaragua, ONUVEN. Posteriormente, en 1991, la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador ONUSAL y finalmente, en 1994, la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala MINUGUA.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Véanse entre otros: El Acuerdo de Esquipulas II del 7 de agosto de 1987. El Acuerdo de Tela, Honduras del 7 de agosto de 1989. Y la Declaración de San Isidro de Coronado, Costa Rica del 12 de diciembre de 1989.

<sup>49</sup> D. Azpuru y otros: *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto*. Op. cit., pp. 349 y ss.

<sup>50</sup> Mediante Resolución número 637 del 27 de julio de 1989, emanada del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, El Secretario General recibió autorización para interponer sus buenos oficios e intervenir en el conflicto de los países centroamericanos. ONUCA por su parte, se crea mediante resolución número 644 del 7 de noviembre de 1989 del Consejo de Seguridad. ONUSAL mediante resolución número 693 del 20 de mayo de 1991. Y MINUGUA por acuerdo de la Asamblea General del 28 de septiembre de 1994.

ONUCA es la primera misión derivada directamente de los acuerdos de los presidentes centroamericanos que Naciones Unidas establece en Centroamérica. Surge en 1989 y su actividad fue orientada a verificar dos aspectos de los citados acuerdos: a) el compromiso de los gobiernos de no dar asistencia o apoyo a grupos o movimientos insurreccionales, y b) el compromiso de no permitir que grupos irregulares o movimientos insurreccionales utilizaran el territorio de alguno de los estados centroamericanos para realizar acciones de agresión contra otro Estado de la región.

Su mandato comprendía además verificar el cese de hostilidades y la desmovilización de las fuerzas irregulares. Inicio su despliegue y estuvo presente en Nicaragua hasta 1992. En abril de 1990 se dedicó a supervisar y asegurar el cumplimiento del acuerdo del cese al fuego entre la resistencia y el gobierno de ese país.

La pretensión de los gobiernos centroamericanos y de Naciones Unidas era establecerla por todo el territorio del istmo. Empero, ONUCA representaba una forma de concebir el conflicto y de resolverlo que no sería aceptada por la guerrilla salvadoreña. Pues pretendía tratar de la misma forma conflictos diferentes como los de Nicaragua y El Salvador, y suponía además el cese previo de las hostilidades armadas.

El FMLN no aceptó los términos de referencia del mandato de ONUCA pues era una misión unilateral de las Naciones Unidas que quería ponerse en funcionamiento antes del inicio de las negociaciones de paz en El Salvador.<sup>51</sup>

En consecuencia el Frente decide levantar su apuesta político diplomática y postula la figura de la mediación de Naciones Unidas bajo el auspicio directo del Secretario General. Desde entonces se inicia un proceso de negociación entre la ONU, el gobierno de El Salvador y el FMLN que da origen a la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador ONUSAL.

Debe reconocerse a la iniciativa del Frente buena parte de las características que tuvo la participación de Naciones Unidas en este país.<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> S. Samayoa: *El Salvador. La reforma pactada*. Op. cit.

<sup>52</sup> ONUSAL fue en el fondo un logro del FMLN. Y en muchos casos presentada en El Salvador con una consigna: ONUSAL una conquista popular.

La envergadura y el perfil de la intervención de la organización mundial en la solución de un conflicto interno, no tenía antecedentes. Fue tan exitosa la experiencia que el modelo, con algunas modificaciones, fue trasladado a Guatemala y se intentó también trasladar posteriormente a Colombia.

Desde entonces se asiste a un nuevo tipo de misión de Naciones Unidas en materia de solución pacífica de conflictos internos. Se instala una vez empezada la negociación, tradicionalmente después de la firma del acuerdo de derechos humanos, luego se dedica a verificar el cumplimiento de todos los acuerdos, y en algunos casos apoya y participa directamente en su ejecución.<sup>53</sup>

Pero además de la intervención mediadora y verificadora de Naciones Unidas, la comunidad internacional tuvo otras expresiones que bien merecen ser enunciadas. La Organización de Estados Americanos, OEA participó de muchas de las iniciativas de paz en cada país. El grupo de Contadora, como ya fue destacado, contribuyó significativamente a la construcción de documento para la paz firme y duradera de la región. El grupo de países amigos del Secretario General cumplió también un papel activo en cada uno de los procesos de paz. En El Salvador el grupo estuvo conformado por Colombia, México, Venezuela y España, y en el caso de Guatemala por estos mismos más Noruega y Estados Unidos. También con el otorgamiento del premio Nobel de la Paz a la iniciativa de paz centroamericana, la comunidad internacional cumplió un papel altamente significativo. En todo caso, su participación siempre estuvo dirigida a respaldar o apoyar hechos políticos generados por los propios centroamericanos.

Sin embargo es necesario advertir que la causa pacificadora se da también en un contexto de crisis de la organización de las Naciones Unidas, la que había visto limitado su trabajo como consecuencia de la guerra fría. La ONU encontró en los resultados de esta experiencia una nueva forma de justificar y legitimar su accionar. A tal punto, como ha sucedido en otros países, que muchos de los funcionarios de la organización se dedicaron a promover el modelo centroamericano, como si la solución negociada de los

---

<sup>53</sup> Más allá de las diferencias que en términos de personal, estructura, gasto, tiempo de duración y ámbitos de actuación, ONUSAL y MINUGUA tienen en el fondo una fundamentación y unos propósitos comunes. Véase, entre otros, D. Azpuru y otros: *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto*. Op. cit., pp. 349 y ss.

conflictos fuera tan solo un asunto técnico o de negociación, olvidando que el desarrollo de la mediación y de la verificación de los acuerdos requiere previamente la producción de hechos políticos orientados a incidir en la interacción de los actores que participan de los conflictos.

La experiencia centroamericana enseña además que la paz no es sólo la técnica, la ciencia o el arte de la negociación. Ni la mediación, ni los buenos oficios pueden sustituir la producción de los hechos políticos que demanda un proceso de solución política de un conflicto.

Finalmente, y en cuanto a la intervención de Naciones Unidas concierne, resulta conveniente recordar que su actuación no sólo se produjo en términos de mediación política. Durante la existencia del conflicto hubo también una participación de carácter humanitario y solidario de la organización mundial.<sup>54</sup>

Por su parte, y dadas las demandas de los gobiernos centroamericanos expresadas en los Acuerdos de Esquipulas II, durante el proceso de negociación y después del mismo, Naciones Unidas decidió acompañar sus esfuerzos mediadores con recursos financieros y técnicos que contribuyeran a consolidar la paz en la región.<sup>55</sup> Fue así como en 1988 se aprobó el llamado Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica PEC. Y en 1989 se realizó la Conferencia Internacional para los Refugiados, Desplazados y Repatriados en Centroamérica CIREFCA.

En el marco del PEC y de CIREFCA, surge una iniciativa con pretensiones y metodologías innovadoras. Se trata del Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados PRODERE. PRODERE es a la vez un proyecto y una propuesta. Efectivamente, fue tanto un programa de asistencia técnica de las Naciones Unidas a los gobiernos centroamericanos, como una nueva forma de enfrentar las crisis

---

<sup>54</sup> Así sucedió con la actuación del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR, y con un buen número de proyectos o iniciativas del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia UNICEF y de la Organización Mundial de la Salud.

<sup>55</sup> D. Azpurú y otros: *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto*. Op. cit., pp. 337 y ss. También Naciones Unidas: *“Las Naciones Unidas en El Salvador”*. Departamento de Información Pública de Naciones Unidas. Nueva York, 1997.



sociales.<sup>56</sup>

En efecto, fue un proyecto que apoyó la paz centroamericana, de cuyos resultados se han ocupado diversos estudios. Surgió en 1989 e inició operaciones en 1990. Cubrió seis países, tres en los que hubo directamente conflicto armado y tres receptores de población refugiada y migrante.

Constituye también una nueva propuesta para responder a los conflictos armados desde la perspectiva del desarrollo humano. Pretende no profesionalizar los efectos de las crisis sociales o las emergencias, sino desatar un proceso para ir a las causas. Asume un enfoque territorial más que poblacional. Dirigió su actuación a áreas de intervención y no a categorías de personas definidas jurídicamente, como son las de refugiado, desplazado o repatriado. Desarrolló una visión integral de los derechos humanos, promovió la actuación coordinada de buena parte de las agencias del Sistema de las Naciones Unidas e incorporó el derecho, propiciando una nueva relación de trabajo entre lo jurídico, los programas de desarrollo y los procesos de paz. Centró su intervención en la búsqueda de la concertación a nivel local y en la promoción y defensa del pluralismo.<sup>57</sup>

Y a través del acompañamiento a la construcción y puesta en marcha de una nueva respuesta institucional, social y legal a la problemática de la violencia y la delincuencia juvenil, (La Ley del Menor Infractor en El Salvador) fue uno de los pocos programas que dio inicio al proceso de discusión técnica y social, por cierto todavía inconcluso, sobre las condiciones que debe reunir el Estado y la sociedad para hacer posible y legítimo el monopolio del uso de la fuerza y de la violencia. Condición fundamental para avanzar en la conquista de la paz.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Naciones Unidas: *Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica PRODERE*. Op. cit.

<sup>57</sup> Son muchos los trabajos producidos sobre la experiencia del PRODERE. La Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano realizó la misión de evaluación del programa. El Instituto Interamericano de Derechos Humanos, IIDH hizo lo propio desde la perspectiva de los derechos humanos. Naciones Unidas: *Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados en Centroamérica PRODERE*. Op. cit. También el trabajo de B. Catenacci "*Il sogno dell'abbundanza*" Ed. Cultura della Pace, Firenze, 1993.

<sup>58</sup> Véanse entre otros, A. Baratta y S. Rivera: *La niñez y la adolescencia en conflicto con la ley penal. El nuevo derecho penal juvenil. Un derecho para la libertad y la responsabilidad*. Publicación conjunta del Ministerio de Justicia de El Salvador, UNICEF, PNUD, ILANUD, CEE, COOPERACION ITALIANA y

Conviene advertir, que un análisis de la experiencia de Naciones Unidas en América Central escapa a los límites propuestos en este trabajo.<sup>59</sup> En todo caso, a mi juicio, y a la luz de los resultados obtenidos en la región, en muchos de sus ámbitos de actuación, incluyendo por supuesto el que se hace con los derechos humanos y el derecho, es necesario propiciar una intervención de Naciones Unidas de nuevo tipo también. Sobre este tema se volverá más adelante.

---

PRODERE. San Salvador, 1995. Y S. Rivera: *La Nueva justicia penal juvenil*. La experiencia de El Salvador. UNICEF El Salvador. Segunda edición, San Salvador, 1999.

<sup>59</sup> Buena parte de las ideas propuestas y de las reflexiones contenidas en este documento son resultado de la experiencia de campo y de la reflexión teórica acumulada después de varios años de trabajo con distintas agencias y programas de la Naciones Unidas en la región.

### **1.7. La paz es también un proyecto jurídico**

La mayoría de los acuerdos políticos que pusieron fin a los conflictos armados terminaron expresados en formulas jurídicas. Los cambios que políticamente se acordaron respecto de la Fuerza Armada implicaron reformas constitucionales y legales.

Algo similar sucedió con la Policía Nacional Civil. En este caso, en El Salvador, además de las reformas constitucionales se expidió una Ley Orgánica de la PNC y fue necesario hacer otras modificaciones legales.

También se hicieron reformas de este tipo al Órgano judicial, a la ley del Consejo Nacional de la Judicatura, a la carrera judicial, y al sistema de defensa pública y a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Suerte similar corrió el sistema y Código electoral.

Se emprendieron reformas para proteger los derechos de los pueblos indígenas. Se pusieron en marcha acciones para legalizar la tenencia de la tierra y para garantizar la documentación personal. Se hicieron también muchas reformas a la legislación penal.

En suma, los acuerdos de paz implicaron una serie de modificaciones jurídicas a todos los niveles. Dicho de otra manera, el cambio político, la reforma pactada o la transformación social que los acuerdos conllevaba terminó siendo en buena medida un proyecto jurídico.

En el cuadro que aparece al final se enuncian algunos de los principales temas que implicaban o que fueron objeto de tratamiento jurídico en cada uno de los países, distinguiendo si se trató de una reforma constitucional, reforma legal o simplemente de asistencia jurídica<sup>60</sup>. Debe igualmente señalarse que muchos son consecuencia directa de los acuerdos de paz y otros resultados de los procesos que los acuerdos pusieron en marcha. Y si bien en algunas áreas los procesos de reforma jurídica fueron iniciados antes de la firma de la paz, los acuerdos contribuyeron a hacer viables las reformas y sus

---

<sup>60</sup> Resulta fundamental tener en cuenta que en el caso Guatemala las reformas constitucionales pactadas en los Acuerdos de Paz no se concretaron. En este país, pese a que la Presidencia de la República promovió ante el Órgano Legislativo un proyecto de reforma constitucional que diera cumplimiento a los Acuerdos, la aprobación tardó más de dos años y, para completar, cuando fueron sometidas al referéndum popular, la abstención superior al 80% hizo imposible la reforma.

posteriores desarrollos.

Pareciera en parte paradójico, o por lo menos irónico, que el proyecto de transformación de una sociedad sea en buena medida un proyecto jurídico. Téngase en cuenta, por ejemplo, que tradicionalmente los movimientos políticos de oposición han descalificado o subvalorado lo jurídico, que la experiencia individual y colectiva que registran nuestras sociedades frente al derecho viene caracterizada por la desconfianza y la ineficacia. Y que además buena parte de las razones de los conflictos estaban asociadas al no-funcionamiento de las instituciones jurídicas.

Para nadie es un secreto la crisis por la que atraviesa el derecho en nuestras sociedades. No son difíciles de suponer los riesgos que puede correr un proyecto de transformación social confiado a un instrumento en crisis y altamente cuestionado. En efecto, uno de los límites de la paz centroamericana deriva precisamente del hecho que la respuesta legal que la acompaña tiene fundamentalmente las mismas características del derecho que dio origen a los conflictos o convivió con ellos.

Al análisis de las reformas jurídicas llevadas a cabo en la región como consecuencia de los acuerdos de paz está dedicado el capítulo siguiente.

CUADRO N° 1.7

<b><u>TEMAS OBJETO DE TRATAMIENTO JURÍDICO</u></b>		
<b>GUATEMALA</b>	<b>EL SALVADOR</b>	<b>NICARAGUA</b>
<p><b><u>Reformas Constitucionales</u></b>                      Identidad y derechos de los pueblos indígenas.                      Organismo Legislativo.                      Organismo Judicial.                      Organismo Ejecutivo.                      Ejército.                      Policía Nacional.                      Régimen electoral.</p>	<p><b><u>Reformas Constitucionales</u></b>                      Fuerza Armada.                      Policía Nacional Civil PNC                      Órgano Judicial.                      Sistema Electoral.                      Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.</p>	<p><b><u>Reformas Constitucionales</u></b>                      Sistema electoral.</p>
<p><b><u>Reformas Legales</u></b>  <u>Aspectos jurídico-penales</u>                      Tipificación de delitos como desaparición forzada, ejecuciones sumarias, discriminación étnica, acoso sexual.                      Incorporación al Código Penal de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial.                      Código Penal y Procesal Penal.</p>	<p><b><u>Reformas Legales</u></b>  <u>Aspectos jurídico-penales</u>                      Código Penal y Procesal Penal.                      Ley del Menor Infractor.                      Ley sobre enriquecimiento ilícito.</p>	<p><b><u>Reformas Legales</u></b>  <u>Aspectos jurídico penales</u>                      Delito contra la paz de la República.</p>
<p><b><u>Aspectos militares y policiales</u></b>                      Ley de orden público.                      Ley de seguridad y fuerza pública.                      Ley de armas y municiones.                      Ley constitutiva del ejército.                      Legislación militar.                      Ley del servicio cívico militar y servicio social.                      Organismo de inteligencia del Estado.                      Regulación del porte de armas.</p>	<p><b><u>Aspectos militares y policiales</u></b>                      Justicia militar.                      Ley de reclutamiento forzoso.                      Régimen jurídico de la seguridad privada.                      Organismo de inteligencia del Estado.                      Ley del servicio militar y reserva.                      Ley Orgánica de la PNC.                      Ley de la Academia de Seguridad Pública.</p>	

**TEMAS OBJETO DE TRATAMIENTO JURÍDICO**

<b><u>GUATEMALA</u></b>	<b><u>EL SALVADOR</u></b>	<b><u>NICARAGUA</u></b>
<u>Documentación de personas</u> Ley temporal de reposición e inscripción de partidas de nacimiento. Registro civil. Ley de documentación personal.	<u>Documentación de personas</u> Reposición de partidas. Registro civil.	<u>Documentación de personas</u> Reposición de partidas de nacimiento. Registro Civil.
<u>Derechos de propiedad</u> La tenencia de la tierra Registros catastrales y de la propiedad. Regularización y titulación de tierras Derecho de agua. Registro de la propiedad inmueble y catastro.		<u>Derechos de propiedad</u> Régimen legal de la propiedad.
<u>Derechos humanos</u> Derechos de la mujer. Discriminación contra la mujer. Legislación laboral. Derechos de los pueblos indígenas. Regularización de la tenencia de la tierra de comunidades indígenas. Reconocimiento legal del derecho consuetudinario. Reparación a las víctimas del conflicto.	<u>Derechos humanos</u> Ley Orgánica de la PDDH.	
<u>Organismo Legislativo</u> Régimen del Congreso		
<u>Organismo Judicial</u> Carrera judicial. Ley del servicio civil del órgano judicial. Servicio público de Defensa Penal.	<u>Órgano judicial</u> Ley del Consejo Nacional de la Judicatura. Ley de la Carrera Judicial.	
<u>Organismo Ejecutivo</u> Régimen del Organismo Ejecutivo. Presidencia de la República. Secretaría para la paz.		

<u>TEMAS OBJETO DE TRATAMIENTO JURÍDICO</u>		
<u>GUATEMALA</u>	<u>EL SALVADOR</u>	<u>NICARAGUA</u>
<u>Sistema electoral</u> Legislación electoral.	<u>Sistema electoral</u> Legislación electoral. Código Electoral. Registro electoral. Tribunal Supremo Electoral.	<u>Sistema electoral</u> Poder electoral. Ley electoral. Elecciones.
<u>Servicios sociales y desarrollo social</u> Marco normativo salud, educación. Ley de radio comunicaciones. Ley del desarrollo social.		
<u>Problema agrario</u> Marco jurídico del agro Jurisdicción agraria y ambiental.		
<u>Otros</u> Contraloría General de Cuentas. Código Tributario. Código de Trabajo. Incorporación política de la URNG. Ley de reconciliación nacional. Extinción de la responsabilidad penal por delitos políticos.	<u>Otros</u> Legislación agraria. Código Agrario. Legalización de la tenencia de la tierra. Ley de Amnistía. Ley constitutiva de COPAZ. Reconocimiento político del FMLN. Código de Familia.	<u>Otros</u> Ley de Amnistía.
<u>Descentralización</u> Legislación municipal Participación. Código Municipal. Ley del Gobierno de los Departamentos de la República. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.		
<u>La financiación de los Acuerdos de Paz</u> Sistema tributario. Impuesto de apoyo a la paz y bono de paz.		
<u>Asistencia Jurídica</u> Legalización de tierras. Documentación personal.	<u>Asistencia Jurídica</u> Tenencia de tierra. Documentación de personas.	<u>Asistencia Jurídica</u> Legalización de propiedades. Documentación personal.

Fuente: Elaboración propia





**Capítulo II**  
**LA PAZ A TRAVÉS DE LA LEGALIDAD**  
**LA EXPERIENCIA CENTROAMERICANA**



## Capítulo II

# LA PAZ A TRAVÉS DE LA LEGALIDAD

## LA EXPERIENCIA CENTROAMERICANA

### Introducción

La paz antes que un problema político es un asunto jurídico sostenía Hans Kelsen cuando proponía caminos para la búsqueda de la paz mundial por allá por los años cuarenta del siglo pasado.<sup>61</sup>

Si bien una aproximación propiamente teórica al tema del derecho y la paz, se hará en otros capítulos de este trabajo, la experiencia de paz centroamericana, aunque para ámbitos y momentos diferentes, pareciera reafirmar la tesis kelseniana.

En efecto, si la mayoría de los acuerdos políticos que pusieron fin a los conflictos armados terminaron expresados en nuevas leyes, la paz es también un proyecto jurídico.

Desde una aproximación teórico propositiva, como la de Kelsen, para que el derecho pueda ser instrumento de paz y convivencia debe cumplir una serie de requisitos y reunir algunas características. Desde una experiencia de paz, como la de Centroamérica, la respuesta jurídica debiese al menos tener el cuidado de no ser del mismo tipo de aquella que contribuyó al surgimiento de los conflictos armados o convivió con ellos.<sup>62</sup>

Y justamente, como se evidenciará en este trabajo, uno de los grandes problemas de la paz de la región gira en torno al derecho que nace de los acuerdos. Si bien se ha presentado como formalmente diferente -se expidieron leyes nuevas y se crearon también instituciones nuevas-, ha sido sustancialmente del mismo tipo del que regía

---

<sup>61</sup>H. Kelsen: *La paz por medio del derecho*. Editorial Trotta, Madrid, 2003. Véase también L.Ferrajoli: *Razones jurídicas del pacifismo*. Editorial Trotta, Madrid, 2004.

<sup>62</sup>H. Kelsen: *La paz por medio del derecho*. Editorial Trotta, Madrid. Op. cit. Y L.Ferrajoli: *Razones jurídicas del pacifismo*. Editorial Trotta. Op. cit.

antes y durante la existencia de los conflictos armados, poniendo en riesgo los logros de la paz y la convivencia misma.

Como la situación actual de la paz en cada uno de los países, puede y debe ser perfectamente explicada a través de la nueva legalidad, en este capítulo, se hace el análisis de las leyes que entraron en vigencia como consecuencia de los Acuerdos de Paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Se intenta describir y caracterizar la experiencia de paz centroamericana y su relación con el derecho y los derechos humanos.

A tal fin se ha estudiado la normativa aprobada por las Asambleas Legislativas de cada uno de los tres países desde la suscripción de los Acuerdos de Esquipulas II por los presidentes centroamericanos hasta la actualidad.

En este esfuerzo se han logrado reunir y analizar más de 300 instrumentos jurídicos relacionados con las distintas etapas que, según la teoría de la solución pacífica de conflictos, tiene un proceso de paz. Se han analizado las leyes producidas durante la fase previa a la negociación, durante el proceso de negociación mismo, en la fase de transición y en la de rehabilitación posbélica o del desarrollo.<sup>63</sup>

Unas son de trámite y otras de contenido. Muchas estuvieron orientadas a facilitar el proceso, otras a resolver las incompatibilidades básicas entre los negociadores. Algunas se han producido antes de la negociación, la mayoría resultado directo de los acuerdos, y muchas otras, consecuencia de las medidas puestas en marcha por los acuerdos mismos, o dirigidas al fortalecimiento o consolidación de la paz. Una cronología de las leyes país por país se incluye como anexo al final del capítulo.

Para hacer el análisis se han construido categorías comunes a los tres países. Aunque cada uno tiene sus propios énfasis y particularidades, casi todos se vieron abocados a tratar los mismos temas, y existe una suerte de agenda común o de elementos mínimos comunes a los tres.

El estudio de las reformas constitucionales y legales puestas en marcha como

---

<sup>63</sup> La Teoría de la Solución Pacífica de Conflictos se aborda en el Capítulo III de este trabajo.

consecuencia de la paz, si bien se centra en las centroamericanas, en la medida en que haya sido considerado necesario y oportuno se hacen referencias tanto a otras experiencias como al régimen jurídico de instituciones similares en otros países.

Si bien este es un estudio jurídico conviene reiterar que no se trata de uno jurídico formal. Como el derecho no es sólo una técnica, sino también un asunto sociológico y como tal parte del engranaje normativo de la sociedad; y como es igualmente un asunto filosófico, y por tanto portador de una idea de justicia, en este capítulo se pretende desarrollar un trabajo que dé cuenta del marco jurídico que los Acuerdos de Paz crearon, particularmente del dado a los derechos humanos, de las consecuencias prácticas que las reformas legales han traído consigo así como de las ideas, teorías y lenguajes que justificaron su origen y orientan su desarrollo.

Para comprender el estado actual de los procesos de paz, sus logros y sus límites, resulta fundamental hacer una aproximación a la experiencia que se ocupe no sólo de los asuntos técnico-jurídicos, sino también de los resultados obtenidos a la fecha y de la legitimidad de las reformas legales acordadas. En definitiva, de los propósitos y fundamentos sociales que justifican la nueva legalidad como de las decisiones políticas que la legalidad, la Constitución y los derechos humanos requieren para hacer posible su cumplimiento.

El análisis del mundo jurídico no puede o no debe hacerse desconectando el sistema normativo del sistema de legitimidad que lo inspira ni separándolo de la realidad social en la que aquél nace y a la cual se aplica. Una perspectiva que dé cuenta de estos tres niveles no puede ser otra que un estudio de política del derecho.

La política hacia el pasado y sus instrumentos jurídicos constituye un primer objeto de trabajo. Se intenta comprender la forma como se resolvió la tensión entre reconciliación y justicia en cada uno de los países.

Aunque no fue debidamente planteado y discutido, buena parte de las reformas legales llevadas a cabo, fueron orientadas a que el Estado alcanzará el monopolio del uso de la fuerza. De la caracterización y análisis de los instrumentos jurídicos utilizados con esta finalidad se ocupa también este capítulo.

Para incorporar a la vida política y económica a la población afectada por el conflicto armado, se hizo indispensable recurrir a las formalidades del derecho. Aquí se estudian algunas de estas formas jurídicas y su importancia para la convivencia.

La participación política y social de la ciudadanía fue una de las demandas principales de la paz. La política para la participación y sus instrumentos jurídicos constituye otra de las áreas en la que este estudio incursiona.

Partiendo de la experiencia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador se hace una aproximación a la política para la protección legal de los derechos humanos y a los mecanismos e instituciones que en este ámbito definieron y adoptaron Nicaragua, El Salvador y Guatemala como consecuencia de los procesos de paz.

La Justicia, el Poder judicial, el Órgano Judicial fue otro de los temas del que se ocuparon estos procesos. Desde una perspectiva de política judicial, intentamos dar cuenta del tratamiento que la paz dio a la reforma a la Justicia.

En el último apartado se abordan otra serie de leyes, entre las que cabe mencionar, las relacionadas con las instituciones creadas para administrar y gestionar la implementación de los compromisos adquiridos.

Finalmente, y a manera de conclusión, se intenta tanto describir las principales características del derecho puesto en marcha para cumplir con los Acuerdos de Paz, como hacer una valoración de los límites y aportes que desde una perspectiva de política del derecho para la paz y la convivencia, arroja la experiencia centroamericana.

## 2.1. Reconciliación y justicia

Firmados los Acuerdos de Esquipulas II, uno de los primeros temas de relevancia social, política y técnica gira en torno a la tensión que se produce entre las formas de abordar la reconciliación nacional y el pasado reciente de violaciones a los derechos humanos.

Para resolver esta tensión no son muchos los mecanismos con que cuentan las sociedades, por eso aunque cada país construyó los propios, subyace una lógica común a todos.<sup>64</sup> Leyes de reconciliación nacional, amnistías, indultos, reparación a las víctimas, verdad y acceso a la justicia constituyen los principales.

En Nicaragua, país donde empieza la paz de la región, la tensión entre reconciliación y pasado, fue resuelta a favor de la reconciliación. Por relacionada que esté la amnistía con el tratamiento al pasado, en el caso de Nicaragua su propósito central fue alcanzar un principio de reconciliación nacional presupuesto básico para avanzar en la construcción de la democracia. Cansados de la violencia y de la guerra, el objetivo prioritario de aquel momento no era otro que construir las bases de la democracia en la que el pasado no constituyera un obstáculo para la convivencia ni volviera a repetirse.

La amnistía fue utilizada antes de la firma de la paz, durante el proceso de negociación, en la transición de un gobierno a otro y como política de gobierno. En más de 10 oportunidades se recurrió a este instrumento jurídico. En ocasiones fue limitada y condicional, en otras amplias e incondicional. Unas veces estuvo dirigida a los nicaragüenses involucrados en actividades contrarrevolucionarias; otras a quienes hubiesen atentado contra el orden y la seguridad pública. También cobijó a autores o cómplices de delitos políticos y/o comunes conexos.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> A. Barahona de Brito, P. Aguilar Fernández, y C. González Enríquez (eds.): *Las políticas hacia el pasado. Juicios, perdón y olvido en las nuevas democracias*. Istmo, Tres Cantos, España, 2002.

<sup>65</sup> Durante el gobierno del Frente Sandinista se hizo uso por lo menos cuatro veces del recurso a la amnistía. En el gobierno de la Unión Nacional Opositora UNO se expidieron dos nuevas leyes. Y en el del partido liberal se promulga una amnistía especial. Véanse, entre otras, las siguientes leyes: *LNI-1985. Ley de Amnistía*. Managua, Nicaragua, 22 de enero de 1985. La Gaceta N21, 29 de enero de 1985.

Vale la pena señalar que la amnistía decretada por el gobierno sandinista como consecuencia directa de los Acuerdos de Esquipulas II supuso también obligaciones para otros gobiernos centroamericanos. Mientras el de Nicaragua se comprometía a decretarla por ley, los otros se obligaban a impedir el uso de su propio territorio para tareas militares y logísticas de apoyo a las organizaciones que intentaban desestabilizar al gobierno nicaragüense.<sup>66</sup>

La siguiente amnistía, además de honrar los compromisos de Esquipulas II, es producto de un acuerdo suscrito entre el Gobierno de Nicaragua y la Resistencia Nicaragüense, conocido como Acuerdo de Sapoá.<sup>67</sup>

Algo similar sucedió con la Ley de Amnistía General y Reconciliación Nacional de marzo de 1990, resultado de los compromisos del gobierno con todas las fuerzas políticas del país.<sup>68</sup>

Empero, en mayo de 1990, el nuevo gobierno de Nicaragua deroga la Ley de Amnistía General y Reconciliación Nacional y promulga una nueva ley en la que se otorga amplia e incondicional amnistía por todos los delitos políticos y comunes

---

LN20-1986. *Prorroga a la Ley de Amnistía*. Managua, Nicaragua, 29 de julio de 1986. La Gaceta N177, 20 de agosto de 1986.

LN25-1987. *Prorroga a la Ley de Amnistía*. Managua, Nicaragua, 15 de julio de 1987. La Gaceta N167 de 27 de julio de 1987.

LN33-1987. *Ley de Amnistía para Detenidos por Violación de la Ley de Mantenimiento del Orden y la Seguridad Pública*. Managua, Nicaragua, 30 de noviembre de 1987. La Gaceta N267, 14 de diciembre de 1987.

LN36-88. *Ley de Amnistía General*. Managua, Nicaragua, 26 de marzo de 1988. La Gaceta N78, 27 de abril de 1988.

LN52-88. *Prorroga a la Ley de Amnistía*. Managua, Nicaragua, 24 de noviembre de 1988. La Gaceta N244, 23 de diciembre de 1988.

LN58-89 *Prorroga a la Ley de Amnistía*. Managua, Nicaragua, 14 de julio de 1989. La Gaceta N146, 3 de agosto de 1989.

LN 81-90. *Ley de Amnistía General y Reconciliación Nacional*. Managua, Nicaragua 13 de marzo de 1990. La Gaceta N53, 15 de marzo de 1990.

LN100-90. *Ley de Amnistía*. Managua, Nicaragua 10 de mayo de 1990. La Gaceta N98, 23 de mayo de 1990.

LN163-93. *Ley de Amnistía*. Managua, Nicaragua, 17 de agosto de 1993. La Gaceta N179, 29 de septiembre de 1993.

LN357-2000. *Ley de Amnistía Especial*. Managua, Nicaragua 12 de julio de 2000. La Gaceta No 133 del 13 de julio de 2000.

<sup>66</sup> LN33-1987. *Ley de Amnistía para Detenidos por Violación de la Ley de Mantenimiento del Orden y la Seguridad Pública*. Managua, Nicaragua, 30 de noviembre de 1987. La Gaceta N267, 14 de diciembre de 1987.

<sup>67</sup> LN36-88. *Ley de Amnistía General*. Managua, Nicaragua, 26 de marzo de 1988. La Gaceta N78, 27 de abril de 1988.

<sup>68</sup> LN81-90. *Ley de Amnistía General y Reconciliación Nacional*. Managua, Nicaragua, 13 de marzo de 1990. La Gaceta N53, 15 de marzo de 1990.



conexos, cubriendo a los que estuviesen detenidos, procesados, condenados o pendientes de proceso y a quienes han sido favorecido de la gracia del indulto.<sup>69</sup>

Finalmente, ante los rebrotes de violencia que vivió el país, sobre todo en la zona norte, donde aparecieron nuevos sujetos armados, el gobierno expide en 1993 una nueva ley de Amnistía como última oportunidad para la reconciliación nacional ofrecida a un grupo de rearmados con presencia en la zona.<sup>70</sup>

Mediante esta ley se logró la desmovilización de cerca de 22.000 miembros de la Resistencia Nicaragüense, la reducción gradual del Ejército y la desmovilización y desarme de miles de excombatientes integrantes tanto del Ejército Sandinista como de la Resistencia Nicaragüense que se habían vuelto a alzar en armas.

En este país también se hizo uso del indulto y de leyes para proteger derechos y otorgar beneficios a los lesionados y discapacitados de guerra.<sup>71</sup> Empero no se creó ninguna comisión para investigar la verdad sobre la violencia política.<sup>72</sup>

La tensión entre reconciliación nacional y pasado, entre paz y justicia fue resuelta, o al menos intentado resolver, de forma diferente en El Salvador. Aquí se expidieron seis leyes de amnistía<sup>73</sup> y se creó, como resultado directo de los Acuerdos de

<sup>69</sup> LN100-90. *Ley de Amnistía*. Managua, Nicaragua 10 de mayo de 1990. La Gaceta N98, 23 de mayo de 1990.

<sup>70</sup> LN163-93. *Ley de Amnistía*. Managua, Nicaragua, 17 de agosto de 1993. La Gaceta N179, 29 de septiembre de 1993.

<sup>71</sup> LN94-90. *Ley que concede beneficios a los nicaragüenses combatientes y civiles lesionados por causa de la guerra*. Managua, Nicaragua, 6 de abril de 1990. La Gaceta N78, 23 de abril de 1990.

LN98-90. *Ley que garantiza los derechos y beneficios a los discapacitados de guerra pertenecientes al Ejército Popular Sandinista y a los cuerpos de seguridad y orden interior del Estado*. Managua, Nicaragua, 20 de abril de 1990. La Gaceta N97, 22 de mayo de 1990.

LN270-99. *Ley de Indulto*. Managua, Nicaragua, 9 de marzo de 1999. La Gaceta N57, 23 de marzo de 1999.

<sup>72</sup> A. Barahona de Brito, P. Aguilar Fernández, y C. González Enríquez (eds.): *Las políticas hacia el pasado. Juicios, perdón y olvido en las nuevas democracias*. Op. cit.

<sup>73</sup> DLN805-87. *Ley de Amnistía para el Logro de la Reconciliación Nacional*. San Salvador, El Salvador 27 de octubre de 1987. Diario Oficial N199. T297, 28 de octubre de 1987.

DLN347-89. *Ley Temporal de Amnistía para Lisiados*. San Salvador, El Salvador, 6 de octubre de 1989. Diario Oficial N185. T385, 6 de octubre de 1989.

DLN368-89. *Ley Temporal de Amnistía para Lisiados*. San Salvador, El Salvador, 22 de septiembre de 1989. Diario Oficial N216. T305, 22 de septiembre de 1989.

DLN435-90. *Ley Temporal de Amnistía para Lisiados*. San Salvador, El Salvador, 1 de febrero de 1990. Diario Oficial N22, 1 de febrero de 1990.

DLN147-92. *Ley de Reconciliación Nacional*. San Salvador, El Salvador, 10 de enero de 1992. Diario Oficial N14. T314, 23 de enero de 1992.

Paz, una Comisión de la Verdad, dirigida por Naciones Unidas, encargada “de investigar los graves hechos de violencia ocurridos desde 1980, cuyo impacto sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad”.<sup>74</sup>

Con el propósito de lograr la reconciliación nacional, y garantizar a todos los habitantes de la República, el normal desarrollo de sus actividades, en un ambiente de armonía, de respeto y de confianza para todos los sectores sociales, se concedió la gracia de la amnistía absoluta a favor de las personas imputadas de haber participado en la comisión de delitos políticos, comunes conexos o comunes en los que haya participado un número de personas no inferior a veinte.

Esta primera amnistía, consecuencia expresa de los compromisos adquiridos por el gobierno de El Salvador con la iniciativa denominada “*Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica*”, estaba dirigida a lograr que los alzados en armas contra el gobierno las depusieran.

Aunque era una amnistía absoluta, no fue general. En el texto de la ley se consagran una serie de excepciones. La primera relacionada con el delito de homicidio cometido en la persona del Arzobispo de San Salvador; la segunda con el apareamiento del ánimo de lucro personal en la comisión de delitos políticos; y la tercera para los delitos de secuestro, extorsión y comercio clandestino o fraudulento de drogas.<sup>75</sup>

También se expidieron tres leyes de amnistía para los lisiados de guerra, cuyo propósito era facilitarles tanto su incorporación a la vida social y económica del país como su salida al exterior.<sup>76</sup>

Posteriormente, y como consecuencia de la firma de los Acuerdos de Paz en

---

DLN164-92. *Interpretación auténtica de la Ley de Reconciliación Nacional*. San Salvador, El Salvador, 6 de febrero de 1992. Diario Oficial N26. 314, 10 de febrero de 1992.

DLN486-93. *Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz*. San Salvador, El Salvador, 20 de marzo de 1993. Diario Oficial Tomo 318, 22 de marzo de 1993.

<sup>74</sup> Las atribuciones de la Comisión de la Verdad aparecen expresadas en los siguientes documentos políticos y jurídicos:

*Acuerdos de México*, 27 de abril de 1991. *Documento anexo a los Acuerdos de México*, 27 de abril de 1991. *Acuerdos de Paz*. Chapultepec, México, 16 de enero de 1992. Decreto Legislativo N147: *Ley de Reconciliación Nacional*, y Decreto Legislativo N486: *Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz*.

<sup>75</sup> DLN 805-87. *Ley de Amnistía para el Logro de la Reconciliación Nacional*.

<sup>76</sup> DLN 347-89, DLN 368-89 Y DLN 435-90: *Ley Temporal de Amnistía para Lisiados*.

Chapultepec, México entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional FMLN, se expidió la Ley de Reconciliación Nacional.<sup>77</sup>

En esta ley se señalaba que para reconstruir la sociedad además del papel importante atribuido al perdón, era conveniente establecer un plazo prudencial para que aquellos ciudadanos que se sientan víctimas de los hechos acaecidos durante estos años, puedan pedir el esclarecimiento de los mismos. Se reconocía igualmente que era necesario dar a la Comisión de la Verdad el tiempo para que realice sus averiguaciones. Y que era especialmente importante evitar que quede gravitando sobre la sociedad la incertidumbre de la persecución judicial por un tiempo indefinido.

La gracia de la amnistía se otorgó a favor de todas las personas que hubiesen participado como autores inmediatos, mediatos o cómplices en la comisión de delitos políticos comunes o conexos con éstos y en delitos comunes cometidos por un número de personas que no bajen de veinte. Se exceptuaba el delito común de secuestro.

En el artículo 6º de la referida ley se establece que no gozarán de la amnistía las personas que, según el informe de la Comisión de la Verdad, hubieran participado en los graves hechos de violencia que afectaron al país.

Producido el informe de la Comisión de la Verdad se promulga la última ley de amnistía conocida como *Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz* cuyo propósito central era evitar justamente las posibles consecuencias legales del mencionado informe.<sup>78</sup>

La libertad inmediata, el levantamiento de las órdenes de captura, la extinción de la acción penal, la eliminación de los antecedentes penales y la desaparición de la responsabilidad civil por estas causas son, entre otras, las consecuencias o efectos inmediatos de las leyes de amnistía.

Hubo cese del enfrentamiento armado, se alcanzó a investigar la verdad pero no fue posible la justicia. La correlación de fuerzas políticas presente en la Asamblea Legislativa de la época cambió el sentido dado a la Ley de Reconciliación Nacional y al

<sup>77</sup> DLN147-92. *Ley de Reconciliación Nacional*.

<sup>78</sup> DLN486-93. *Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz*.

trabajo de la Comisión de la Verdad. No hubo instrumento jurídico ni poder político suficiente para mantener el espíritu que los Acuerdos de Paz tenían en la materia.

En Guatemala, también como producto de los Acuerdos de Paz, se creó, bajo la dirección de Naciones Unidas como en El Salvador, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, responsable de dilucidar las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimiento a la población guatemalteca. Y se expidió igualmente una ley de amnistía, llamada Ley de Reconciliación Nacional, la que, a diferencia de El Salvador y Nicaragua, no fue de carácter general, excluyó los crímenes contra la humanidad y no eliminó la responsabilidad civil.<sup>79</sup>

Mediante esta ley se decreta la extinción total de la responsabilidad penal por los delitos políticos y comunes conexos cometidos en el enfrentamiento armado interno.

Exentas de responsabilidad quedaron las autoridades del Estado, los miembros de las instituciones o cualquier otra fuerza establecida por ley que hayan cometido delitos con el fin de prevenir, perseguir o reprimir los delitos políticos comunes o conexos. De forma similar se procedió con los miembros de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG.

Y como ha sido advertido, la gracia de la amnistía no cubrió los delitos de genocidio, tortura y desaparición forzada así como tampoco aquellos delitos imprescriptibles o que no admitan la extinción de la responsabilidad penal, de conformidad con el derecho interno o los tratados internacionales ratificados por Guatemala.

En esta ley aparece por primera vez como deber humanitario del Estado asistir a las víctimas de violaciones a los derechos humanos producidas durante el conflicto armado. Y con el propósito de evitar que los hechos de violencia se repitan, se encarga a la Comisión para el Esclarecimiento Histórico del diseño de los medios encaminados a

---

<sup>79</sup> *Mediante Decreto Legislativo N21-98, se aprueba el acuerdo entre Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo a inmunidades y prerrogativas para los miembros de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico y personal de apoyo. Ciudad de Guatemala, Guatemala 25 de marzo de 1998. Diario de Centro América N82, 17 de abril de 1998. Y el DLN145-96. Ley de Reconciliación Nacional.*

hacer posible el conocimiento y reconocimiento de la verdad histórica acerca del periodo del enfrentamiento armado interno.

Vale la pena mencionar que con anterioridad a la Ley de Reconciliación Nacional se habían promulgado dos leyes de amnistía, las que fueron expresamente derogadas por una ley especial expedida para tal fin toda vez que en la de Reconciliación no se hizo mención alguna.<sup>80</sup>

Si bien, desde una perspectiva de derechos humanos, existen argumentos jurídicos para cuestionar la constitucionalidad, legalidad y legitimidad de las leyes de amnistía, cada país tiene todavía vigente su respectiva ley.

Empero, como ha venido sucediendo en casi todos los países de América Latina que la han utilizado como recurso frente al pasado, la amnistía ha dado origen a una dinámica de carácter legal nacional e internacional abriendo camino a una suerte de derecho internacional a la verdad. Y a una alternativa a la llamada correlación de fuerzas: la legalidad internacional y su sistema de protección.

En el análisis de los mecanismos que para hacer frente al pasado tomaron los países de la región, vale la pena intentar caracterizar el trabajo tanto de la Comisión de la Verdad de El Salvador, como de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala.

Las comisiones de la verdad son instancias creadas para investigar el pasado, que aparecen en América Latina a comienzos de la década del 80. Argentina fue el primer país en establecer una comisión de este tipo. En 1983 se creó la Comisión Nacional sobre la Desaparición Forzada de Personas (CONADEP) para investigar la verdad sobre la represión militar. Y en 1984 la Comisión presenta el conocido informe

---

<sup>80</sup> DN133-97. *Ley derogatoria de la Ley de Amnistía*. Ciudad de Guatemala, Guatemala 10 de diciembre de 1997. Diario de Centro América N16, 13 de enero de 1998. Mediante esta ley se deroga el DN32-88 y cualquier otra ley anterior a 1996 que conceda amnistía por delitos políticos y comunes conexos a cualquier persona y en cualquier tiempo.

DN32-88. *Ley de Amnistía*. Ciudad de Guatemala, Guatemala 23 de junio de 1988. Diario de Centro América N13, TCCXXXIV, 8 de julio de 1988. Se trata de una ley de amnistía por delitos políticos y comunes promulgada con fundamento en los Acuerdos de Esquipulas II.

DN0071-87. *Ley de Amnistía*. Ciudad de Guatemala, Guatemala 28 de octubre de 1987. Diario de Centro América N44, TCCXXXII, 5 de noviembre de 1987.

“Argentina Nunca Más”.<sup>81</sup> En Brasil la iglesia católica publicó “Brasil Nunca Mais”. En Uruguay se crearon algunas comisiones del Congreso y el Servicio Paz y Justicia SERPAZ empezó a preparar el informe nunca más uruguayo.<sup>82</sup> En Chile se creó la Comisión para la Verdad y la Reconciliación el 24 de abril de 1990, encargada de investigar las violaciones a los derechos humanos con resultado de muerte o desaparición.<sup>83</sup>

Paraguay dio origen a unas comisiones de carácter parlamentario en 1992. Ecuador creó su propia comisión en 1996. Y hubo comisiones de la verdad de organismos no gubernamentales en casi todo los países.<sup>84</sup>

La experiencia se va extendiendo de América del Sur a Centroamérica y a otros lugares del mundo.<sup>85</sup> En todo caso, es en América Central donde surgen como consecuencia de acuerdos de paz y donde, por primera vez, la dirección y conducción está a cargo de Naciones Unidas.

---

<sup>81</sup> La Comisión Nacional sobre Desaparición de Personas fue creada por el Presidente Raúl Alfonsín, mediante Decreto N187 del 15 de diciembre de 1983. La Comisión estuvo compuesta por 13 miembros, 10 de los cuales fueron elegidos por el Presidente y 3 por el Congreso. Contó con un equipo compuesto por 60 funcionarios. Analizó el período comprendido entre 1976 y 1983. Se comprobó la desaparición de más de 8963 personas y la existencia de 340 centros de detención clandestina. Otros estiman que la cifra ascendió a 12000. Amnistía Internacional, por ejemplo, calcula en 30.000 los desaparecidos. La Comisión no hizo pública lista alguna de responsables.

<sup>82</sup> En 1985 se estableció la Comisión Investigadora sobre la Situación de Personas Desaparecidas y Hechos que la Motivaron durante 1973 y 1982, de origen gubernamental y de carácter parlamentario. Una vez presentado el informe, el Parlamento aprobó la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado. Esta ley fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia pero aprobada por referéndum. En Uruguay no hubo procesos penales ni depuración de las Fuerzas Armadas. El gobierno, a iniciativa propia, ha decidido velar por la suerte de los desaparecidos.

<sup>83</sup> La Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación fue creada por el poder ejecutivo mediante el Decreto Supremo N355 de 1990. La Comisión fue integrada por 8 personas de prestigio reconocido y autoridad moral, elegidas por el Presidente Patricio Alwyn. Analizó el período comprendido del 11 de septiembre de 1973 al 11 de marzo de 1990. Logró investigar más de 3000 casos. No hizo pública lista alguna de responsables.

<sup>84</sup> A. Barahona de Brito, P. Aguilar Fernández, y C. González Enríquez (eds.): *Las políticas hacia el pasado. Juicios, perdón y olvido en las nuevas democracias*. Op. cit., pp. 33 y ss.

<sup>85</sup> Alemania creó una Comisión de Investigación para la Valoración de la Historia 1992-1994, establecida por el Parlamento y encargada de investigar las violaciones ocurridas en un periodo de 40 años. En Sudáfrica, el Parlamento creó por medio del Acta de Promoción de la Unidad Nacional y la Reconciliación, la “Comisión de la Verdad y Reconciliación”, Presidida por Monseñor Desmond Tutu (Acto Nacional N34 de 1995). La Comisión estuvo compuesta por 19 miembros designados por el Presidente Nelson Mandela. Contó con 300 empleados e investigó 34 años, periodo 1960-1994. El núcleo central del trabajo de Comisión en este país lo constituyó el binomio perdón y verdad. Perú creó la Comisión de la Verdad y Reconciliación mediante los Decretos Supremos N65 y N101 de 2001. La Comisión estuvo compuesta por 14 miembros designados por el Presidente de la República, tuvo a su cargo analizar el período comprendido entre mayo de 1980 a noviembre del 2000. Denunció el asesinato o desaparición de 65.000 víctimas. Bolivia estableció en 1982 la Comisión Nacional de Investigación de Desapariciones Forzadas ocurridas entre 1967 y 1982. Sus integrantes eran todos bolivianos y se desintegró, por falta de apoyo político y económico, antes de presentar su informe.

Además de una instancia creada como resultado de los acuerdos políticos que ponen fin a un conflicto armado, la tarea de comisiones de este tipo en América Central resulta de otra envergadura, pues el número de víctimas de desaparición forzada y de violaciones a los derechos humanos es considerablemente superior al que arrojan, por ejemplo, Chile y Argentina.

En el recuadro siguiente se pueden apreciar las características, mandato, funciones, estructura, metodología de trabajo de cada una de las dos comisiones, así como un resumen de cada informe y sus principales recomendaciones.<sup>86</sup>

---

<sup>86</sup> Para el caso de El Salvador, véase, entre otros, los siguientes documentos: ONU: *De la locura a la esperanza. Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador*. Naciones Unidas, Nueva York, 1993. *Acuerdos de México*, 27 de abril de 1991. Este Acuerdo crea la Comisión y en el documento anexo se establece el funcionamiento y sus facultades. También se hace referencia al mandato de la Comisión en los *Acuerdos de Paz* de El Salvador firmados en Chapultepec, México el 16 de enero de 1992. En Guatemala, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico fue un tema exclusivo de uno de los acuerdos para la paz. La Comisión publicó su informe en doce tomos bajo el título "*Memoria del silencio*". F y G Editores, UNOPS, Ciudad de Guatemala, 1999.



## CUADRO N° 2.1 COMISIONES DE LA VERDAD

<b>COMISIÓN DE LA VERDAD EL SALVADOR</b>	<b>COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO GUATEMALA</b>
<p style="text-align: center;"><u>Mandato</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigar los graves hechos de violencia ocurridos desde 1980, cuyo impacto sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad.</li> <li>• Esclarecer y superar todo señalamiento de impunidad de oficiales de la Fuerza Armada.</li> <li>• Elaborar recomendaciones de orden legal, político y administrativo tanto para los casos investigados, como para prevenir la repetición de los hechos de violencia y contribuir a la reconciliación nacional.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><u>Mandato</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Esclarecer con toda objetividad, equidad e imparcialidad las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimientos a la población guatemalteca, vinculados con el enfrentamiento armado.</li> <li>• Elaborar un informe que contenga los resultados de las investigaciones realizadas y ofrezca elementos objetivos de juicio sobre lo acontecido durante ese periodo abarcando todos los factores internos y externos.</li> <li>• Formular recomendaciones específicas encaminadas a favorecer la paz y la concordia nacional en Guatemala. La Comisión recomendará en particular, medidas para preservar la memoria de las víctimas, para formular una cultura de respeto mutuo y observancia de los derechos humanos y para fortalecer el proceso democrático.</li> </ul>
<p style="text-align: center;"><u>Estructura</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Comisión fue integrada por tres personas designadas por el Secretario General de Naciones Unidas, oída la opinión de las partes.</li> <li>• Contó con equipo de trabajo integrado por: 4 asesores, 17 consultores e investigadores, 1 directora ejecutiva, tres asistentes personales de los comisionados, 14 expertos y peritos, un equipo de codificación integrado por 10 expertos, más funcionarios administrativos y de seguridad.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><u>Estructura</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Integrada por tres miembros. I. El moderador actual de las negociaciones de paz, cuya designación se solicitará al Secretario General de las Naciones Unidas; II. Un miembro, ciudadano de conducta irreprochable, designado por el moderador, de común acuerdo con las partes; III. Un académico elegido por el moderador, de común acuerdo con las partes, de una terna propuesta por los rectores universitarios.</li> <li>• Contó con un equipo de trabajo de más de 260 profesionales.</li> </ul>



### COMISIÓN DE LA VERDAD EL SALVADOR

#### Principales atribuciones y funciones

- Investigar los graves hechos de violencia. A tal fin podrá recopilar y utilizar toda la información que considere pertinente, realizar entrevistas, visitar libremente cualquier establecimiento o lugar sin previo aviso, y practicar cualquier otra diligencia que considere útil para el cumplimiento del mandato.
- Hacer recomendaciones.
- Remitir casos al Fiscal General de la República para trámite por vía judicial.

#### Características principales

- Creada por acuerdo de paz.
- Independiente e internacional. Se previó en los acuerdos, como efectivamente se hizo, que la Comisión estaría integrada por personal internacional.
- Participación de Naciones Unidas. Bajo la dirección del Secretario General, la ONU era la institución responsable del trabajo de la Comisión.
- Las actuaciones de la Comisión no son jurisdiccionales.
- Autonomía. La Comisión fue ampliamente facultada para organizar su trabajo y su funcionamiento.
- Compromiso de las Partes. El Gobierno de El Salvador y el FMLN se comprometieron a cumplir las recomendaciones de la Comisión.
- No suspende la actividad jurisdiccional.

### COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO GUATEMALA

#### Principales atribuciones y funciones

- Recoger testimonios y documentos para esclarecer el papel de las instituciones del Estado, de la insurgencia y de la estructura social, factores internos y externos, en el surgimiento y mantenimiento de la violencia.
- Producir un informe.
- Hacer recomendaciones.

#### Características principales

- Creada por acuerdo de paz.
- Nacional e internacional. Contar con la participación de personalidades guatemaltecos y favorecerse del estatus jurídico atribuido a la ONU.
- Participación de la ONU. La Comisión fue implementada bajo la dirección de la ONU.
- Los trabajos, recomendaciones e informes de CEH no individualizarán responsabilidades ni tendrán propósitos ni efectos judiciales.
- Autonomía.
- Compromiso de las Partes. Las Partes se comprometen a colaborar con la Comisión. Y a crear las condiciones indispensables para que pueda cumplir el mandato.

COMISIÓN DE LA VERDAD EL SALVADOR	COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO GUATEMALA
<p style="text-align: center;"><u>Metodología de trabajo</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Invitación abierta a la sociedad para que denuncie ante la Comisión los casos de su conocimiento bajo estricta confidencialidad y reserva.</li> <li>• Procedimiento de investigación sin los procedimientos y reglas de la actuación judicial.</li> <li>• Prueba de confiabilidad: Verificación, comprobación, reexamen, cotejo.</li> <li>• Grados de certeza: 1. Pruebas abrumadoras. Pruebas contundentes o altamente convincentes en apoyo de la conclusión de la comisión; 2. Pruebas substanciales. Pruebas muy sólidas en apoyo a la conclusión de la Comisión. 3. Pruebas suficientes. Más pruebas en apoyo que en contradicción de las conclusiones de la Comisión.</li> <li>• No había resolución si las pruebas eran menos que suficientes.</li> <li>• Las decisiones de la Comisión deberían ser tomadas por unanimidad. En su defecto, por mayoría.</li> <li>• Ninguna prueba por si sola se consideraba confiable.</li> <li>• Publicación de los nombres de las personas implicadas.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><u>Derecho aplicable</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ante la ausencia de leyes y principios que orientarán el trabajo de la Comisión en los Acuerdos de Paz, la Comisión optó por trabajar con fundamento en los derechos humanos y en el derecho internacional humanitario.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><u>Metodología de trabajo</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Selección del periodo a investigar 1962-1996.</li> <li>• Se seleccionó las violaciones al derecho a la vida y a la integridad personal como los temas a investigar por parte de la Comisión.</li> <li>• Invitación a la sociedad.</li> <li>• Recopilación de testimonio y de documentos.</li> <li>• No menciona nombres de personas responsables.</li> </ul> <p style="text-align: center;"><u>Derecho aplicable</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho Internacional de los Derechos Humanos.</li> <li>• Derecho Internacional Humanitario.</li> <li>• Principios comunes. Los instrumentos de derechos humanos y de derecho internacional humanitario comparten un núcleo común de estándares fundamentales, que son aplicables a todo momento, en todas las circunstancias y a todas partes.</li> </ul>

<p>COMISIÓN DE LA VERDAD EL SALVADOR</p>	<p>COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO GUATEMALA</p>
<p style="text-align: center;"><i>Resumen informe</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Se hace una cronología de los hechos de violencia que vivió el país. Se presentan el número de denuncias que conoció la Comisión.</li> <li>• Se hace un panorama general de los casos y patrones de violencia.</li> <li>• Se caracteriza y ejemplifica la violencia contra los opositores por parte de los agentes del Estado. Se presenta casos ilustrativos y las formas como se expresó la violencia. En este apartado se estudiaron las ejecuciones extrajudiciales, las desapariciones forzadas, las masacres de campesinos y los asesinatos de los escuadrones de la muerte.</li> <li>• Se caracteriza y ejemplifica también la violencia contra los opositores por parte del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. Se presenta también casos ilustrativos y se analizaron ejecuciones extrajudiciales, secuestros y asesinatos de jueces.</li> <li>• Se identificaron las víctimas y se mencionaron el nombre de las personas involucradas o comprometidas en cada caso.</li> <li>• Alrededor del 90% de las violaciones a los derechos humanos fueron atribuidas a los agentes del Estado, particularmente las Fuerzas Armadas.</li> </ul>	<p style="text-align: center;"><i>Resumen informe</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informe extenso. 12 Volúmenes:             <ul style="list-style-type: none"> <li>- Causas y orígenes del enfrentamiento armado interno.</li> <li>- y III. Las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia.</li> <li>- Consecuencias y efectos de la violencia.</li> <li>- Conclusiones y recomendaciones.</li> <li>- y VII. Casos ilustrativos</li> <li>- IX., X. y XI. Casos presentados</li> <li>- XII. Doc. CEH</li> </ul> </li> <li>• El saldo de muertos y desaparecidos supera los 200.000. Y más de 500.000 desplazados y refugiados.</li> <li>• Se responsabiliza al Estado, a la Fuerza Armada, a los distintos gobiernos.</li> <li>• 93% de los hechos de violencia son atribuidos a la FA y cerca del 3% a la URNG.</li> <li>• Se analizó el papel de EU y Cuba.</li> <li>• Se reconoció como genocidio la sistemática violación de los derechos de la población maya.</li> <li>• La impunidad un problema grave en la Administración de Justicia.</li> </ul>

COMISIÓN DE LA VERDAD EL SALVADOR	COMISIÓN PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO GUATEMALA
<p style="text-align: center;"><u>Recomendaciones</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Recomendaciones derivadas directamente del resultado de la investigación. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Separación de la institución de los oficiales de la Fuerza Armada señalados por la Comisión.</li> <li>- Separación de la administración pública y judicial de las personas comprometidas en los hechos de violencia.</li> <li>- Inhabilitación para al ejercicio de cualquier cargo público durante 10 años por lo menos a las personas implicadas en los hechos de violencia, sean del FMLN o de FA.</li> </ul> </li> <li>• Erradicación de las causas estructurales directamente vinculadas con los hechos examinados. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforma a la FA para fortalecer su sometimiento al poder civil y para mejorar la formación en derechos humanos.</li> <li>- Investigar la existencia de grupos ilegales.</li> </ul> </li> <li>• Reformas institucionales para prevenir la repetición de hechos semejantes. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Independencia del poder judicial.</li> <li>- Garantías procesales.</li> <li>- Formación judicial.</li> <li>- Fortalecimiento de los recursos de Amparo y Habeas Corpus.</li> <li>- Fortalecimiento de las garantías legales para proteger la libertad y evitar las detenciones arbitrarias e ilegales.</li> <li>- Fortalecimiento de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.</li> <li>- Aceptar la competencia obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.</li> </ul> </li> <li>• Medidas tendentes a la reconciliación nacional. <ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de un fondo especial para resarcir materialmente a las víctimas.</li> <li>- Construcción de un monumento y establecimiento de un feriado nacional en homenaje a las víctimas.</li> <li>- Foro de la verdad y la reconciliación.</li> </ul> </li> </ul>	<p style="text-align: center;"><u>Recomendaciones</u></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Devolver la dignidad a las víctimas. Reparación moral y material.</li> <li>• Que el Presidente de la República reconozca lo sucedido y pida perdón a las víctimas, sus familiares y a la sociedad.</li> <li>• Definición de una política de reparación a las víctimas priorizando los beneficiarios.</li> <li>• Que se inicien las investigaciones sobre la desaparición forzada de personas.</li> <li>• Política activa de exhumaciones.</li> <li>• Crear una comisión para evaluar la conducta de los funcionarios públicos, particularmente de los oficiales de la Fuerza Armada en relación con el conflicto armado y las violaciones a los derechos humanos.</li> <li>• Iniciar las investigaciones penales de conformidad con la Ley de Reconciliación Nacional.</li> <li>• Que el Congreso Nacional apruebe la creación de una Fundación para la Paz y la Concordia, encargada de dar seguimiento a las recomendaciones de la CEH.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos ONU (1993-1999)

La política hacia el pasado puesta en marcha en América Central tenía como propósitos centrales conocer la verdad, poner fin a la impunidad y al encubrimiento, dirimir las discrepancias políticas y sociales por medios pacíficos, así como reparar e indemnizar a las víctimas.<sup>87</sup>

Pese al esfuerzo y a la magnitud del trabajo realizado, más allá del valor pedagógico de la verdad y del impacto que produce la publicación del informe, lo cierto es que muy poco de lo propuesto se ha logrado conseguir efectivamente. No se conoce la verdad a cabalidad, con la excepción del perdón-responsabilidad asumido por el Presidente en El Salvador,<sup>88</sup> no ha existido el debido reconocimiento de la responsabilidad por parte del Estado, la impunidad y el encubrimiento continúan, no se ha logrado reparar a las víctimas debidamente y la utilización de métodos violentos para resolver las discrepancias sociales está al orden del día.

Aunque no es poco, la política hacia el pasado puesta en marcha en América Central ha contribuido al sometimiento del poder militar al poder civil y a la realización de un nuevo tipo de investigaciones históricas. La historia deja de ser dominio exclusivo de los historiadores y abre paso para que los diferentes grupos sociales participen en la búsqueda de su significado.

Una tarea obligada es intentar explicar por qué no se producen los resultados que esta política perseguía. En ese esfuerzo fue necesario tener en cuenta las experiencias

---

<sup>87</sup> Aunque constituyen dos propuestas diferentes y excluyentes citamos aquí dos ejemplos de reparación moral a las víctimas que se produjeron en Guatemala:

*DLN6-04.Ley que conmemora el 25 de febrero de cada año, como el día nacional de la dignidad de las víctimas del conflicto armado interno.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 25 de febrero de 2004. Diario de Centro América. N89. TCCLXXIII, 29 de marzo de 2004.

Esta ley es resultado de las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico. El 25 de febrero se presentó el informe de la Comisión. Deroga el Decreto Legislativo N61-02.

*DLN61-02.Ley que declara el día nacional de la dignidad de las víctimas de la violencia.* Ciudad de Guatemala, Guatemala 9 de octubre de 2002. Diario de Centro América N3, 28 de octubre 2002.

Se expide teniendo en cuenta que los Acuerdos de Paz y el Informe de la Comisión del Esclarecimiento Histórico recomienda al Estado preservar la memoria de las víctimas del conflicto armado. Se considera como una forma de reparación moral a los directamente afectados, sus familiares y a la sociedad guatemalteca, inscrita dentro de una política de reconciliación nacional. Se dirige prioritariamente a las madres víctimas del conflicto armado. Y establece el 31 de marzo como el día nacional de la dignidad de las víctimas. Fue posteriormente derogada.

<sup>88</sup> El Presidente Mauricio Funes de El Salvador pidió perdón a las víctimas de la guerra 18 años después de la firma de los Acuerdos de Paz el 16 de enero del 2010. Creo igualmente una comisión encargada de formular las recomendaciones para tomar las medidas que permitan reparar moral, simbólica y materialmente a las víctimas del conflicto armado. El 24 de marzo de este mismo año, pidió perdón por el asesinato de Monseñor Oscar Arnulfo Romero ocurrido treinta años antes.

llevadas a cabo en otros países. Y de este análisis es posible concluir:

### 2.1.1. Reconciliación Nacional - Correlación de fuerzas políticas

Más que como resultado de la aplicación de la legalidad nacional o internacional la tensión entre reconciliación y pasado ha sido resuelta como consecuencia de la correlación de fuerzas políticas existentes en cada país; unas veces como consenso o acuerdo entre actores políticos, otras veces como decisión unilateral de los gobiernos.

Así ha sucedido en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. También ocurrió así en España durante la transición del franquismo a la democracia, y en los distintos países que han enfrentado graves problemas de violencia y de violaciones a los derechos humanos.<sup>89</sup>

Además de la correlación de fuerzas como instrumento para resolver la tensión entre reconciliación y pasado, es importante tener en cuenta que al momento de tomar las opciones prevalece, como es lógico suponerlo, el principio de reconciliación nacional sobre el de investigación al pasado.<sup>90</sup>

La primacía de este principio se impuso en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Algo similar sucedió también en la transición española. Para el caso de España hay algunos autores que sostienen: *“que la amnistía general acordada en la transición dejó sin resolver un doble problema: el de la rehabilitación moral de las víctimas del franquismo y el de la rehabilitación política de la legalidad republicana interrumpida*

---

<sup>89</sup> Según Vicen. Navarro el gran dominio de las fuerzas políticas conservadoras y la gran debilidad de las izquierdas determinó una democracia incompleta que se basó en la amnistía y en la amnesia. La influencia continua de las fuerzas conservadoras y su dominio en el proceso de transición condujo a un estado de amnistía que asumió que desde 1936 a 1977 había habido dos Españas, la nacional y la republicana, que eran igualmente responsables de las atrocidades cometidas durante la guerra civil y la dictadura, atrocidades que debían amnistiarse y olvidarse a partir del establecimiento de la democracia. Véase V. Navarro: *El subdesarrollo social español*. Editorial Anagrama, Barcelona 2006. En especial la segunda parte: memoria del pasado y sus consecuencias en el presente. Pp. 150 a 178.

En un artículo reciente el profesor Julián Santamaría Osorio afirmaba que no era posible en aquel entonces hacer compatible las exigencias de rehabilitar moralmente a las víctimas del franquismo y políticamente a la legalidad republicana, con la voluntad de lograr un principio de reconciliación. Véase: J. Santa Maria Osorio: *Memoria histórica y consenso*. Diario El País, opinión/15, 18 de mayo 2006.

<sup>90</sup> Historiadores como Tony Judt sostienen que en la transición resulta conveniente un tiempo de silencio político. T. Judt: *Postguerra*, Taurus, Madrid, 2006.

*por el franquismo*".<sup>91</sup>

Cuando se hizo la transición, sostienen otros, *"no se daban las condiciones para hacer compatible esa exigencia, por deseable que fuera, con la voluntad de lograr un principio de reconciliación que sirviera como base y fundamento de la nueva experiencia democrática"*.<sup>92</sup>

*"El objetivo prioritario de los españoles no era otro que llegar a una democracia incluyente en la que pudieran coexistir todas las Españas, reales o imaginarias, y en la que el pasado ni fuera repetible ni fuera un impedimento para la convivencia entre todas las partes"*.<sup>93</sup>

La experiencia pareciera indicar que la política hacia el pasado ha sido definida hasta el momento sobre la base de la correlación de fuerzas políticas y sobre la primacía del principio de reconciliación nacional.

#### 2.1.2. Pasado-presente

No se puede enfrentar el pasado de violencia sin dar inicio simultáneamente a un proceso de transformación del presente. El valor y la importancia del pasado son distintos cuando las sociedades toman todas las precauciones para reducir los riesgos que aparezca la violencia de nuevo en el presente. La transición a una democracia mejor se produce precisamente cuando las políticas hacia el pasado afectan directamente el presente y las condiciones de vida de los habitantes de un país. En España, por ejemplo, la democracia, y la transición, no necesitaron, ni han necesitado de introducirse con tanto detalle en el pasado. Si bien hay autores en el país que sostienen que uno de los problemas de la democracia española es la forma como se hizo la transición<sup>94</sup>, esto es, el silencio sobre el pasado, lo cierto es que la mejora de las condiciones de vida de la sociedad en el presente contribuye a que se enfrente el pasado de forma distinta.

<sup>91</sup> V. Navarro: *El Subdesarrollo social en España*. Op. cit.

<sup>92</sup> J. Santamaría Osorio: *Memoria histórica y consenso*. Op. cit.

<sup>93</sup> *Ibidem*.

<sup>94</sup> V. Navarro: *Bienestar insuficiente, democracia incompleta*. Madrid, Alianza, 2002. Y *El subdesarrollo social español*. Op. cit.



En Chile también es el cambio simultáneo del presente colectivo e individual el que permite progresivamente ir hacia el pasado de forma diferente. Un ejemplo importante en este sentido es la naturaleza de las reparaciones dadas a las víctimas que contribuyen a la incorporación de éstas a la vida social, política y económica del país.<sup>95</sup>

En El Salvador y Guatemala, por ejemplo, la no transformación de la violencia en el presente impide el desarrollo de una política hacia el pasado con capacidad para movilizar a la sociedad<sup>96</sup>. No se detiene el flujo de víctimas de la violencia sea esta de naturaleza política o social.

Resulta aconsejable que una política hacia el pasado vaya debidamente acompañada de un programa o una estrategia para reducir los riesgos de que aparezcan nuevas víctimas en el presente. Poco importa la naturaleza política o social de la violencia.

### 2.1.3. Fragmentación del pasado

Otra de las razones por las cuales en Centroamérica la política hacia el pasado no ha producido los resultados que pretendía, deviene precisamente de la fragmentación del pasado. El pasado no ha sido tomado en su totalidad. La política solo se ha ocupado de una parte de éste. El pasado represivo y de violencia ha sido tratado con relativa autonomía. Poco ha sido el esfuerzo que se ha dedicado para comprender la relación entre la represión y la violencia con las demandas de los movimientos sociales presentes al origen, y durante el desarrollo también, de la represión violenta.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> La Comisión Nacional para la Reconciliación y la Reparación en Chile reconoció a las víctimas un salario mensual para cada familia y otros beneficios de carácter social.

<sup>96</sup> Los índices de violencia y de delincuencia en El Salvador y Guatemala después de los Acuerdos de Paz son de los más altos de América Latina. Véase el tercer capítulo de este trabajo.

<sup>97</sup> En el Informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador, en el capítulo dedicado a las recomendaciones, aunque planteado como una limitación propia de la complejidad del problema, se reconoce expresamente que no se hizo esta relación: “Las causas y condiciones que engendraron el gran número de graves hechos de violencia en El Salvador, provienen de circunstancias de gran complejidad. La historia del país y sus relaciones de injusticia inveteradas, no puede atribuirse solamente a un sector de la población o a un grupo de personas. Esta o aquella institución gubernamental, determinadas tradiciones históricas, ni tan siquiera la lucha ideológica entre Oriente y Occidente, en la cual El Salvador fue una víctima y un episodio son sólo componentes. Todos estos factores, que explican parcialmente la compleja realidad salvadoreña en el periodo de doce años que nos ocupa. La Comisión no estuvo llamada a



No sólo para efectos de investigación se ha fragmentado el pasado. La fragmentación también afecta las acciones del presente. Los países donde se ha avanzado en la consolidación de la democracia son aquellos que han logrado un equilibrio entre la política sobre el pasado represivo y la implementación en el presente de medidas y acciones que permitan la convivencia.

América Central se quedó fundamentalmente con políticas hacia el pasado de carácter investigativo. Chile tomó medidas en los dos sentidos. España privilegió la segunda y dio amnistía al pasado represivo.<sup>98</sup> Nicaragua, como su transición sólo pretendía la estabilidad política del país y limitar la intervención extranjera, no tomó medidas de carácter investigativo hacia el pasado reciente de violencia. En este país, el problema del pasado ha estado asociado más bien al fenómeno de “*la piñata sandinista*”.

La fragmentación también se produce en el ámbito propio de la investigación del pasado represivo y violento. No es posible, por mucho esfuerzo que se haga, de ocuparse de todo el pasado represivo con mecanismos transitorios. Este hecho hace que las comisiones para investigar la verdad seleccionen el periodo de tiempo y el número de casos a investigar, produciendo o generando con ello reacciones innecesarias, pero que ponen en cuestión la legitimidad de los juicios que se puedan derivar de este tipo de investigación. Según Elster, “*si se tiene en cuenta el principio de igualdad entre los ciudadanos, base del gobierno democrático, y el hecho de que es imposible juzgar a todos los implicados en actividades represivas, lo más justo es no juzgar a nadie, por lo que propone una amnistía general y el abandono de todo intento de compensar a las víctimas*”<sup>99</sup>.

En el informe de la Comisión de la Verdad para El Salvador se insinuaba una medida del mismo tipo de la propuesta por Elster: “*No siendo posible garantizar un*

---

ocuparse de todos ellos, ni podía hacerlo. En cambio, la Comisión se concentró en determinadas consideraciones que la llevaron a elaborar sus recomendaciones esenciales para su cabal entendimiento”. Véase ONU: *De la locura a la esperanza*. Op. cit., pp 185.

<sup>98</sup> Recientemente empieza a tomar presencia social de nuevo el tema de la transición española. Diversos autores se han ocupado de su estudio y los periódicos registran una nueva discusión sobre el pasado. Véase, entre otros, V. Navarro: *El subdesarrollo social español*. Op. cit. Y J. Santamaría Osorio: *Memoria histórica y consenso*. Op. cit.

<sup>99</sup> A. Barahona de Brito, P. Aguilar Fernández, y C. González Enríquez (eds.): *Las políticas hacia el pasado*. Op. cit., p. 59.

*proceso regular, en condiciones de igualdad de todos los responsables, es injusto mantener en prisión a algunos de ellos mientras otros – coautores y autores intelectuales- permanecen en libertad”<sup>100</sup>.*

Como el pasado está presente tanto en las políticas de investigación como en la definición de aquellas destinadas a construir convivencia y evitar el surgimiento de nuevos conflictos armados, la política hacia el pasado que no logre este equilibrio corre el riesgo de ser reducida a un ejercicio de investigación histórica, que podrá estar acompañada, de forma permanente y/o gradual, de acciones judiciales nacionales e internacionales de carácter predominantemente individual.

#### 2.1.4. Los límites de la aproximación de la verdad

La paz no puede ser fundada en una verdad sobre un pasado fragmentado. Y el pasado se fragmenta, además de las razones ya señaladas, cuando una investigación sobre las violaciones a los derechos humanos se hace prescindiendo de la verdad sobre el no funcionamiento de las instituciones encargadas de hacer efectiva la protección de tales derechos. La Comisión de la Verdad de El Salvador y la de Esclarecimiento Histórico de Guatemala, y casi todas las comisiones de este tipo creadas, realizaron su trabajo sin aproximarse a la verdad sobre el no funcionamiento del sistema judicial y a las responsabilidades que de esta verdad se derivaran.

La aproximación a la verdad no fue completa. Son muchas los temas y asuntos que faltaron. En el caso de El Salvador la situación de los niños desaparecidos como consecuencia del conflicto armado así lo evidencia.

Por muchas razones, olvidos, limitaciones técnicas, temporales, etc., la verdad completa no es posible para comisiones de este tipo, ni siquiera como tendencia. La paz y la convivencia exigen que la búsqueda de la verdad sea, al menos como tendencia, de carácter omnicomprensivo.

Además de reducir los riesgos de fragmentar el pasado, una política de esta

---

<sup>100</sup> Informe de la Comisión de la Verdad de El Salvador (ONU): *De la locura a la esperanza*. Op. cit., p. 196.

naturaleza no puede hacerse sin el debido conocimiento de las distintas aproximaciones teóricas construidas en torno al problema de la verdad.

Recuperar la verdad no es tarea fácil. Aunque las comisiones de investigación se propusieron en algunos casos indagar la verdad objetiva<sup>101</sup>, las teorías sobre la verdad son distintas. El problema de la verdad real y de la verdad que se puede allegar a un proceso o una investigación, por ejemplo, explica como el derecho construye técnicas para indagar y administrar la verdad procesal<sup>102</sup>.

También es importante tener en cuenta que las comisiones de la verdad fueron creadas para investigar prioritariamente las violaciones a los derechos humanos que no constituían o no estaban reconocidas como delitos en una sociedad. Tal fue el caso de la desaparición forzada<sup>103</sup>. La investigación relacionada con violaciones a los derechos humanos que constituye delito es tarea propia del poder judicial. Lamentablemente, la inoperancia del órgano judicial permitió que el trabajo de las comisiones de la verdad se extendiera, equivocadamente, a otros ámbitos de competencia propia del judicial.

Todo parece indicar que las comisiones de la verdad resultan también ser una expresión práctica de la llamada teoría de la protección cuasi o no judicial de los derechos humanos que se ha venido construyendo tanto nacional como internacionalmente.

La intromisión de las comisiones de la verdad en las tareas del órgano judicial es equivocada pues deviene de un manejo ideológico de los asuntos judiciales que confunde los problemas empíricos o fácticos con los axiológicos o valorativos<sup>104</sup>.

De argumentos o datos empíricos que explican o comprueban que el poder

<sup>101</sup> En el Informe de la Comisión de la Verdad de El Salvador se lee: “Y percibieron los comisionados, en fin, que se abría la claridad de una esperanza nueva en el alma salvadoreña, ante la inminencia de la verdad escueta, sin prejuicios, sin presiones, con la majestad del rigor y la plenitud de la imparcialidad, lo que contribuyó a que reviviera de abajo arriba, la fe de la gente en la eficacia y oportunidad de la justicia. Por eso en su primer contacto con los medios de comunicación al llegar a El Salvador, los comisionados declararon que no eran “presionables ni impresionables”: Buscarían la verdad objetiva, el rigor de la realidad de los hechos”. Op. cit., p.2.

<sup>102</sup> Sobre el problema de la verdad procesal véase L. Ferrajoli: *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*. Trotta, Madrid, 1995. Pp 45-70.

<sup>103</sup> Cuando se produce la represión violenta a los derechos humanos, en casi todos los países no estaba tipificada como delito la desaparición forzada de personas.

<sup>104</sup> Luigi Ferrajoli: *Derecho y razón*. Op. cit.

judicial en la región no ha cumplido su tarea, no investiga la verdad, ni administra debidamente la justicia, se pasa a uno de carácter valorativo que no justifica, por lo menos transitoriamente, el trabajo judicial, dando origen a investigaciones paralelas o alternativas a la judicial.

En este sentido, la experiencia de estas comisiones pone al descubierto igualmente cuan necesario resulta construir una teoría sobre la verdad, sobre la protección de los derechos humanos y sobre el poder judicial. Y sobre las consecuencias que el indagar la verdad traería consigo. Para consolidar la paz hizo, y hace falta todavía, una suerte de teoría la responsabilidad individual y social.

El poco impacto del trabajo de las Comisiones de la Verdad en América Central es también resultado de haber construido una investigación paralela, y sobre todo alternativa, a la judicial. Por eso su contribución es fundamentalmente de corte histórico, legitimando, desde esta perspectiva, la existencia de una verdad distinta a la oficial.

#### 2.1.5. La fragilidad del trabajo con el poder judicial

No resulta ni técnica ni teóricamente aceptable que las comisiones de la verdad sustituyan provisionalmente al poder judicial en la investigación de las conductas definidas como delictivas o ilegales en una sociedad. Antes que una comisión de la verdad o simultáneamente con la existencia de una, el trabajo de investigación sobre conductas que comprometan la legalidad y los derechos deberá hacerse con un sistema judicial para la transición.

La política hacia el pasado puesta en marcha en América Central se hizo sin la debida participación del poder judicial. Tampoco fue dirigida a saber la verdad sobre el no funcionamiento de los tribunales y sobre la responsabilidad del sector justicia por la no aplicación oportuna y debida de la legalidad.

Para el futuro sería interesante pensar en la combinación entre la Comisión de la Verdad y un sistema judicial para la transición. La Comisión sería la encargada tanto de

investigar los hechos que no constituyan delito y que afecten la vigencia de los derechos humanos como de realizar las aproximaciones históricas e institucionales relacionadas con la verdad que requiere investigarse. Y el sistema judicial para la transición con reglas y atribuciones especiales, el encargado de investigar y producir las resoluciones por las violaciones a la legalidad que afecten los derechos humanos. O cómo en el caso de Sudáfrica, una comisión de la verdad con efectos legales y judiciales.

#### 2.1.6. La cultura punitiva

Otra de las razones que puede contribuir a explicar porque la política hacia el pasado en América Central no logró los propósitos que perseguía guarda relación con la cultura punitiva que experimentan nuestras sociedades.

No se trata sólo de la cultura de la ciudadanía para hacer frente al delito, sino también de la cultura de los expertos. La falta de creatividad e imaginación en nuestro imaginario punitivo insiste en una respuesta al pasado fundamentalmente de carácter penal.

La experiencia de otros países ha puesto en cuestión la lógica penal. En algunos casos, como el de Ruanda, se ha administrado tan mal la justicia que los expertos se preguntan si son los procesamientos penales la vía adecuada para hacer justicia<sup>105</sup>. En Chile, la respuesta al pasado no ha sido sólo en clave penal.

Por su parte, los resultados del trabajo de búsqueda de niños desaparecidos como consecuencia del conflicto armado en El Salvador producto de investigaciones no penales, cuestionan la investigación penal tradicional y ponen al descubierto el factor de impunidad que puede tener el castigo<sup>106</sup>.

En Sudáfrica, el trabajo de la Comisión de la Verdad y Reconciliación dio origen

---

<sup>105</sup> A. Barahona de Brito, P. Aguilar Fernández, y C. González Enríquez (eds.): *Las políticas hacia el pasado*. Op. cit., p. 41.

<sup>106</sup> Pro búsqueda es una organización no gubernamental con sede en El Salvador encargada de investigar la desaparición forzada de niños producidas durante el conflicto armado que vivió el país. Su trabajo más que en la búsqueda del castigo, y sin prescindir de las exigencias de responsabilidad, se centra en la recuperación de los niños, (hoy jóvenes), y en el reencuentro de las familias biológicas y adoptivas. Véase [www.probusqueda.org](http://www.probusqueda.org).

a una justicia distinta a la punitiva que rompe la relación tradicional con el castigo. Utilizando las palabras de Desmond Tutu, sobre la base de amnistía a cambio de verdad se dio origen a una justicia para la reconciliación y la paz social<sup>107</sup>.

Para crear un sistema judicial para la transición resulta necesario estimular también el imaginario punitivo. Verdad, reparación a las víctimas y formas de responsabilidad que supongan la no utilización de la privación de libertad como castigo principal.

#### 2.1.7. La relación política y legalidad

La relación entre legalidad y política explica también la forma como se resuelve la tensión entre reconciliación y justicia. Como ha sido ya destacado, construida sobre la base del poder de la discrecionalidad de la mayoría o de la correlación de fuerzas, se edifica una cultura en la que predomina la política sobre la legalidad.

Uno de los límites de la experiencia de paz centroamericana en materia de reconciliación y justicia viene determinada por esta relación, de tal forma que para avanzar en la protección de los derechos humanos se hace necesario cambiarla. Resultan insostenibles hoy afirmaciones como la de Przeworski: *“El único modo de evitar futuras violaciones a los derechos humanos es llegar a una situación en la que los actores políticos capaces de violar las normas democráticas perciban que es más beneficioso atenerse a ellas, dadas las sanciones que los demás sectores aplicarían si no lo hacen. Por esta razón los derechos humanos solamente se pueden mantener como resultado de un equilibrio político entre las fuerzas relevantes”*<sup>108</sup>.

La participación de la comunidad internacional está contribuyendo a cambiar la relación entre política y legalidad. La dinámica desatada por las leyes de amnistía en América Latina ha llevado incluso a que organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos condene tales legislaciones. En una de sus

---

<sup>107</sup> Desmond Tutu: *La experiencia de la Comisión de la Verdad y Reparación en Sudáfrica*. [www.project-syndicate.org](http://www.project-syndicate.org).

<sup>108</sup> A. Barahona de Brito, P. Aguilar Fernández, y C. González Enríquez (eds.): *Las políticas hacia el pasado*. Op. cit., p 44.

resoluciones, la Comisión estableció que la amnistía no puede eliminar la obligación del Estado de enjuiciar y sancionar a los responsables. Si bien las resoluciones de la Comisión Interamericana no han tenido ningún resultado práctico en la derogación de tales leyes, lo cierto es que hace camino, como ya ha sido señalado, una suerte de derecho internacional a la verdad.

Además, la experiencia de los países con los denominados casos ejemplares sometidos tanto a instancias nacionales como internacionales -Comisión Interamericana y Corte Interamericana de Derechos Humanos por ejemplo-, al igual que la intervención de sistemas judiciales de otros países en la apertura de procesos por violaciones a los derechos humanos cometidos contra sus nacionales fuera de su país de origen<sup>109</sup>, viene abriendo paso a la verdadera alternativa que tiene la protección de los derechos humanos, que no es otra cosa que un sistema legal internacional y unas instituciones de protección también internacional con carácter vinculante para todos los países.

Empero es necesario advertir que resulta insuficiente, y a veces contraproducente, la existencia de una legislación internacional de protección de los derechos humanos sólo de tipo fundamentalmente penal. Si éste fuera sólo el carácter de la protección internacional de los derechos humanos, se podrían ocasionar problemas, como de hecho ya viene sucediendo, en la búsqueda de la paz al interior de los países. También en este ámbito el sistema penal no puede perder su condición de último recurso.

Hoy más que nunca, y como se desarrollará en otro apartado de este trabajo, se hace necesario un sistema de legalidad internacional para la protección de los derechos humanos que supere la lógica penal y que construya, o haga viable, el desarrollo de una nueva experiencia social en cada país con la legalidad y sus instituciones. Sólo así se podrá resolver de mejor forma tanto nacional como internacionalmente, la tensión entre paz y justicia, entre legalidad y violencia.

Con una legalidad y un sistema de protección de los derechos humanos útil a las necesidades de la ciudadanía es posible aislar socialmente la violencia y a sus

---

<sup>109</sup> Los procesos judiciales iniciados por la justicia española contra el General Pinochet, y contra los militares argentinos acusados de violar los derechos humanos durante los regímenes militares de Chile y Argentina son algunos de los ejemplos a considerar.

principales actores. El cambio de la relación política-legalidad, no sólo se hace necesario para enfrentar de forma diferente el pasado, sino también para evitar que la violencia y la impunidad vuelvan a estar presentes en la sociedad.



## 2.2. El monopolio del uso de la fuerza y la violencia

Además de enfrentar la tensión entre reconciliación y justicia, de construir la política hacia el pasado y desarrollarla, los países centroamericanos que suscribieron los Acuerdos de Paz se vieron en la tarea de definir una política para la protección de los derechos humanos de cara al presente y al futuro de cada sociedad.

En este sentido una de las primeras actividades que los procesos de paz emprendieron consistió precisamente en la definición y ejecución de instrumentos o mecanismos para tratar de alcanzar el monopolio del uso de la fuerza y de la violencia por parte del Estado, y proteger la vida y la libertad de los ciudadanos.

Para evitar la violencia en las relaciones sociales se hace necesario que El Estado, la comunidad organizada, asuma de forma legal y con carácter monopólico el control y el ejercicio del uso de la fuerza.

Para garantizar la paz el orden no excluye actos coercitivos, autoriza a ciertos individuos para que realicen actos determinados en ciertas condiciones.

Sin en el logro de este monopolio se hace muy difícil avanzar en la protección de los derechos humanos así como en el restablecimiento de la legalidad. La característica esencial del derecho como orden coercitivo consiste precisamente en establecer un monopolio de la fuerza común.

Con esta finalidad cada uno de los países realizó acciones e hizo reformas a la legislación. En materia de acciones que no requirieron cambios legales es de destacar por supuesto la desmovilización y desarme de los grupos autodenominados revolucionarios o contra revolucionarios. En Nicaragua este proceso se realizó con el acompañamiento y mediación de la comunidad internacional, particularmente de la Organización de Estados Americanos OEA. En El Salvador el FMLN entregó sus armas en un proceso de desmovilización vigilado y coordinado por Naciones Unidas. En Guatemala la URNG desapareció como grupo armado.

En algunos casos, la desmovilización de los grupos armados ilegales fue acompañada de procesos de depuración y reducción de la Fuerza Armada y de los

cuerpos de seguridad del Estado.

En materia legislativa, se expidieron normas para regular el uso y la tenencia de las armas de fuego. El Estado estableció condiciones y límites bajo las cuales los particulares pueden poseer y utilizar determinados tipos de armas.

En El Salvador se promulgaron varias leyes orientadas a regular la compraventa, posesión y tenencia de armas de fuego, la fabricación, modificación, exportación, importación y transporte. También se ocuparon de normar los polígonos de tiro y las tiendas de venta. Y de establecer las prohibiciones y las sanciones<sup>110</sup>. Se definió igualmente el régimen para la tramitación, expedición y registro de licencias, matrículas, permisos especiales y traspasos. El número de armas que puede comprar y poseer una persona es limitado por ley. Por regla general, con las excepciones definidas también por ley, los particulares, sean personas naturales o jurídicas, no pueden comprar más de un arma cada dos años. Y su portación limitada o restringida a determinados lugares y ocasiones.

Un mecanismo utilizado con el propósito de restringir el uso de armas de fuego es el sistema fiscal o tributario que regula la actividad<sup>111</sup>. Las leyes establecieron un impuesto especial a las armas, partes y accesorios de éstas, municiones e insumos para recargarlas, productos pirotécnicos y materia prima para elaborar estos productos<sup>112</sup>. Asimismo definen quienes son los sujetos pasivos y los sujetos excluidos del pago de impuestos.

A la Policía Nacional Civil se le atribuyen funciones de prevención y combate a las infracciones previstas en esta legislación.

En Guatemala se aprobaron instrumentos jurídicos nacionales e internacionales

---

<sup>110</sup> Véase el *Decreto Legislativo 739-93: Ley sobre control de armas de fuego, municiones, explosivos y artículos similares*. San Salvador, El Salvador, 14 de diciembre 1993. Diario Oficial N1, T322, 3 de enero de 1994. Y las reformas de 1995 y 1998.

<sup>111</sup> *DLN 540 2004. Ley de gravámenes relacionados con el control y regulación de armas de fuego, municiones, explosivos y artículos similares*. San Salvador, El Salvador, 16 de diciembre de 2004. Diario Oficial N239, T365, 22 de diciembre de 2004.

<sup>112</sup> El artículo 12 de la Ley de gravámenes establece que el impuesto ad-valorem es del 30% sobre el valor del precio fijado en la venta.

que prohíben la utilización de las minas anti personales<sup>113</sup>. Se prohibió la producción, compra, venta, importación, exportación, tránsito, utilización, instalación colocación o posesión de minas de este tipo. Las personas que violen lo preceptuado en esta ley serán sancionadas con 6 años de prisión incommutables.

En Nicaragua sólo hasta el año 2005 se expidió una nueva normativa para el control y regulación de las armas de fuego y las actividades relacionadas<sup>114</sup>.

A juzgar por las leyes expedidas y por la situación de violencia que experimentan los países de la paz, se trata sin duda de una legislación precaria e inconclusa. Todavía el tema o problema de la portación de armas de fuego por parte de particulares sigue siendo objeto de controversia, interés y preocupación social e institucional. Existen organizaciones que en la lucha contra la delincuencia y la llamada violencia social están promoviendo programas de desarme y nuevas leyes.<sup>115</sup>

En la búsqueda del monopolio del uso de la fuerza y de la violencia, otro aspecto que merece mencionarse guarda relación con la reforma a las instituciones encargadas de hacer uso precisamente de las armas, la fuerza o la violencia por parte del Estado. La legalidad de la represión y sus instituciones.

En este ámbito El Salvador llevó a cabo reformas constitucionales y legales<sup>116</sup>.

<sup>113</sup> DN 106-97. *Ley para la prohibición de la producción, compra, venta, importación, exportación, tránsito, utilización y posesión de minas antipersonales*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 29 de octubre de 1997. Diario de Centro América. N87, TCCLVII, 1 de diciembre de 1997.

<sup>114</sup> Véase la *Ley N 510-2005. Ley especial para el control y regulación de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados*. Managua, Nicaragua, 15 de febrero de 2005. La Gaceta N40, 25 de febrero de 2005.

<sup>115</sup> Véase, entre otros, El Programa Hacia una Sociedad sin violencia, que adelanta el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, El Salvador. [www.pnud.org.sv](http://www.pnud.org.sv).

<sup>116</sup> Véanse, entre otros, los siguientes textos normativos:

*AN 1-91. Acuerdo de Reformas Constitucionales*. San Salvador, El Salvador, 29 de abril de 1991. Diario Oficial N78, T311, 30 de abril de 1991.

*DLN 269-92. Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil*. San Salvador, El Salvador, 25 de junio de 1992. Diario Oficial N144, T316, 10 de agosto de 1992.

*DLN 868-94. Ley Orgánica de la Fuerza Armada*. San Salvador, El Salvador, 27 de abril de 1994. Diario Oficial N100, T323, 13 de junio de 1994.

*DLN 476- 95. Ley de la Carrera Militar*. San Salvador, El Salvador, 30 de noviembre de 1995. Diario Oficial N222, T329, 30 noviembre de 1995.

*DLN 773-96. Ley de la Carrera Policial*. San Salvador, El Salvador, 18 de julio de 1996. Diario Oficial N144, T332, 7 de agosto de 1996.

*DLN 195-92. Ley Orgánica de la Academia de Seguridad Pública*. San Salvador, El Salvador, 27 de febrero de 1992. Diario Oficial N42, T314, 3 de marzo de 1992.

Estas reformas establecieron que la seguridad pública y la defensa nacional son tareas distintas, adscritas por tanto a instituciones diferentes: La defensa nacional a la Fuerza Armada y la seguridad pública a la nueva Policía Nacional Civil, surgida precisamente de los Acuerdos de Paz.

A la primera se le define como una institución permanente al servicio de la nación, obediente, profesional, apolítica y no deliberante. En tiempo de paz, su tarea es coadyuvar al desarrollo y la promoción de las políticas y objetivos de la defensa nacional y excepcionalmente al mantenimiento de la paz interna. En tiempo de guerra se encargará de la defensa y soberanía del Estado y la integridad del territorio.

La nueva legislación se ocupa de la estructura, organización de la Fuerza Armada y del régimen profesional del personal militar. El Presidente de la República y Comandante General es el responsable de decretar la movilización correspondiente para la defensa de la soberanía del Estado y la integridad del territorio.

Se cambió la doctrina, concepción, estructura y funciones de la Fuerza Armada. Se redujo el número de integrantes, se realizó un proceso de depuración encargado a una Comisión Ad Hoc, y se disolvieron los batallones de infantería de reacción inmediata para la lucha antisubversiva. Se cambiaron también los modelos de enseñanza y el régimen que regula la actividad profesional de los miembros de la carrera militar. La educación militar fue formalmente definida como un proceso sistemático, permanente, gradual y dinámico centrado en el respeto por la vida y la libertad de los ciudadanos.

Las reformas establecieron que la justicia militar existe solamente para delitos y faltas estrictamente militares. Los delitos comunes cometidos por los miembros de la Fuerza Armada serán juzgados por los tribunales comunes.

Por su parte, y para asumir la responsabilidad en la defensa y protección de la seguridad pública, fueron creadas la Policía Nacional Civil PNC, la Academia Nacional de Seguridad Pública ANSP y el Consejo Nacional de Seguridad Pública CNSP.

La PNC fue concebida, todavía lo es, como una institución de naturaleza civil, profesional y ajena a toda actividad política partidista, de estructura jerárquica, bajo la suprema conducción del Presidente de la República.

Proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, garantizar el libre ejercicio de derechos y libertades, así como prevenir, investigar y combatir el delito son las tareas principales atribuidas a la Policía. La organización de su estructura institucional, su régimen normativo y su despliegue en el territorio nacional ha sido realizada de forma progresiva o gradual.

La Policía de El Salvador es una Policía nueva. Junto a la derogatoria de los regímenes jurídicos que regían la actividad de los anteriores cuerpos de seguridad y de policía, desaparecieron también las estructuras institucionales. Jurídica y operativamente se hicieron todos los esfuerzos posibles para crear de verdad una nueva institución.

La Academia Nacional de Seguridad Pública es una entidad autónoma de derecho público, adscrita al Ministerio del Interior y de Seguridad Pública (Actualmente Ministerio de Gobernación), que cumple, entre otras, las siguientes funciones<sup>117</sup>:

- Formar profesionalmente a los miembros de la Policía Nacional Civil.
- Elaborar los planes de selección y realizar las pruebas respectivas para el ingreso a la Academia y la promoción en la Policía Nacional Civil.
- Investigar, estudiar y divulgar materias relativas a la Policía Nacional Civil y la Seguridad Pública.
- Evaluar sistemáticamente al personal de la Policía Nacional Civil y organizar los cursos correspondientes, para los efectos de promoción y ascensos de sus miembros en todos los niveles y categorías.
- Crear en los alumnos una conciencia cívica acorde con las funciones que han de desempeñar en la sociedad, especialmente el respeto a los derechos humanos y su responsabilidad de servidores públicos.

La PNC y la ANSP constituyen el núcleo vertebral del cambio que en materia de seguridad pública realiza El Salvador: una nueva estructura institucional y un nuevo

---

<sup>117</sup> Artículo 3 de la *Ley Orgánica de la Academia Nacional de Seguridad Pública*.

proceso de formación y selección del personal.

Para el control de la actividad policial fueron diseñados mecanismos internos y externos. Los internos son en buena medida cumplidos por la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil, cuyas funciones están precisamente orientadas a ejercer la vigilancia de las actuaciones y servicios operativos, como a vigilar y controlar la conducta de los miembros de la Policía en orden a garantizar la observancia estricta de los Derechos Humanos en la actuación policial.

Externamente, la función de control la ejerce la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y el Órgano Judicial. Los delitos y faltas cometidos por los miembros de la PNC, y los realizados en su contra, serán de competencia de los tribunales de la justicia ordinaria.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública, adscrito a la Presidencia de la República, ha tenido como función principal la definición y ejecución de los programas para la prevención social de la delincuencia.

En síntesis, en materia policial y militar, los cambios en la doctrina, en la cultura, la educación y la formación del personal, las modificaciones en las estructuras institucionales, y el diseño de nuevos mecanismos de control sobre las tareas de defensa y seguridad pública, constituyen buena parte de los instrumentos utilizados por El Salvador para avanzar tanto en la protección de los derechos humanos como en la pretensión de alcanzar el monopolio del uso de la violencia y de la fuerza.

En Guatemala, aunque con intensidades y características diferentes, se ha recurrido a los mismos instrumentos utilizados en El Salvador. Si bien no hubo reforma legal ni depuración de la Fuerza Armada de los alcances de la salvadoreña, lo cierto es que se tomaron medidas para lograr el fortalecimiento del poder civil y definir las funciones del Ejército en una sociedad democrática.

Se modificaron los conceptos que orientan la doctrina y el trabajo en materia de seguridad y defensa. La legislación militar establece que los servicios y actividades del

ejército se realizarán respetando los derechos humanos<sup>118</sup>. La doctrina militar se proclama igualmente como respetuosa de los derechos humanos, valores cívicos, políticos y morales. La jurisdicción militar también fue reformada; conoce sólo de los delitos y faltas cometidos por el personal militar y que afecten bienes jurídicos propiamente militares.

Aunque no como resultado directo de los Acuerdos de Paz como en El Salvador, aquí también se expidió la Ley de la Policía Nacional Civil<sup>119</sup>. Si bien existen diferencias entre la de un país y la del otro, lo cierto es que la Policía guatemalteca se define como una institución profesional, armada, ajena a toda actividad política.

A nivel formal se le establecen funciones similares a la de PNC salvadoreña: proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas, el libre ejercicio de derechos y libertades, así como prevenir, investigar y combatir el delito.

La actividad policial queda también sujeta a control judicial; la jurisdicción común será la competente para conocer de los delitos y faltas que se cometan contra los miembros de la Policía, así como los cometidos por éstos<sup>120</sup>.

La implementación de reforma policial supuso la definición de un periodo de transición para la unificación e integración de la Policía, de tal forma que los miembros de los anteriores cuerpos se incorporaran a la nueva estructura<sup>121</sup>.

Dos aspectos más, comunes a los dos países, conviene tener en cuenta. El primero es el reconocimiento legal de los servicios y cuerpos de seguridad de naturaleza particular o privada, que cumplen sus funciones sujetos formalmente al control y vigilancia de la Policía.

---

<sup>118</sup> DN 20-2003. *Ley del Servicio Cívico*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 11 de junio de 2003. Diario de Centro América N91, TCCLXXI, 17 de junio de 2003.

DN 41-96. *Reformas al Código Militar*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 12 de junio de 1996. Diario de Centro América. N38, 15 de julio de 1996.

<sup>119</sup> DN. 11-97. *Ley de la Policía Nacional Civil*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 4 de febrero de 1997. Diario de Centro América. N100, 4 de marzo de 1997.

<sup>120</sup> Artículos 43 a 45 de la *Ley de la Policía Nacional Civil*.

<sup>121</sup> DN 8-2000. *Reforma a la Ley de la Policía Nacional Civil*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 7 de marzo de 2000. Diario de Centro América N72, TCCLXIII, 21 de marzo de 2000.

DN 5-2000. *Reforma a la Ley de la Policía Nacional Civil*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 24 de febrero de 2000. Diario de Centro América N60, 3 de marzo de 2000.

El segundo guarda relación con el desvanecimiento de las fronteras entre seguridad y defensa que dieron origen o sustento a las reformas legales. Los problemas de la violencia, la delincuencia y la inseguridad, han ido afectando estos límites y han traído consigo la expedición de leyes que permiten el trabajo coordinado entre Policía y Ejército<sup>122</sup>.

En Nicaragua, el Ejército y la Policía tienen, en el momento en que se ponen en marcha los Acuerdos de Esquipulas II y se originan los procesos de paz, una connotación política e ideológica distinta a la de Guatemala y El Salvador: El Ejército Popular Sandinista y la Policía Sandinista.

En 1989 el gobierno de Nicaragua promulgó la Ley de Organización Militar del Ejército Popular Sandinista<sup>123</sup>. Mediante esta ley, teniendo en cuenta la dinámica electoral que la paz de Nicaragua implicaba y ante los riesgos implícitos o naturales de perder el poder que trae consigo toda elección, los sandinistas tomaban las precauciones del caso reservándose para sí el control del Ejército.

Según esta ley, el Ejército Popular es el brazo armado del pueblo y heredero directo del Ejército Defensor de la Soberanía Nacional. Tiene carácter nacional y guarda protección, respeto y obediencia a la Constitución Política. Es único e indivisible, de carácter profesional, y en el cumplimiento de sus funciones podrá adquirir derechos y contraer obligaciones. Y prepara, organiza y dirige la participación popular en la defensa armada de la patria, en correspondencia con la Doctrina Militar de la Revolución.

La ley, además de enfatizar el carácter permanente de la institución, le establecía, entre otras, las siguientes funciones:

- Defender la integridad, independencia y soberanía de la Nación.
- Garantizar el mantenimiento de la seguridad interna.
- Proteger a la población civil en caso de catástrofe u otros similares.

---

<sup>122</sup> DN 40-2000. *Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil*. Ciudad de Guatemala, 7 de junio de 2000. Diario de Centro América N32, 16 de junio de 2000.

<sup>123</sup> LN 75-89. *Ley de Organización Militar del Ejército Popular Sandinista*. Managua, Nicaragua, 27 de diciembre de 1989. La Gaceta N39, 23 de febrero de 1990.



- Ayudar a la población civil en el desarrollo de obras sociales y de progreso comunal.
- Asegurar el cumplimiento de la Constitución y las leyes.
- La adquisición, producción, conservación y mejoramiento del armamento, equipo, municiones, semovientes, vestuario y demás implementos de guerra.
- La adquisición construcción, mantenimiento y acondicionamiento de edificios, fortificaciones, aeródromos, facilidades navales y demás instalaciones militares.
- Crear empresas de producción, abastecimiento y servicios en apoyo a las actividades del Ejército.
- Dirigir y organizar las Milicias Populares Sandinistas y la Reserva.

De conformidad con la idea y pretensión sandinista de conservar el poder en Nicaragua manteniendo el poder militar, la Comandancia General del Ejército fue reservada para el militar (sandinista) de más alto grado. El poder ejecutivo tenía poco, o muy poco, que ver con la estructura militar. En la ley en comento solamente se reconoció la existencia de la Unidad Militar Presidencial encargada de garantizar la seguridad del Presidente de la República.

Respecto al control jurisdiccional, en esta ley se señalaba que la administración de la Justicia Militar era privativa de la Auditoría General de las Fuerzas Armadas, competente para el conocimiento de los delitos y faltas cometidos por los militares, de conformidad con las leyes de la materia.

Hasta 1994 la legislación y estructura del Ejército permaneció prácticamente intacta. En este año, a iniciativa del nuevo gobierno, se produce la reforma a las Fuerzas Armadas más significativa de la transición nicaragüense. Se expide el Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar<sup>124</sup>, que deroga expresamente la Ley de Organización Militar del Ejército Popular Sandinista.

El Ejército deja de ser o de llamarse Ejército Sandinista. Según lo establecido en el artículo 1º de esta nueva ley: *“El Ejército de Nicaragua, que en lo sucesivo de este Código se llamará simplemente “el Ejército”, es el único cuerpo militar armado*

---

<sup>124</sup> LN 181-94. Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar. Managua, Nicaragua, 23 de agosto de 1994. La Gaceta N165, 2 de septiembre de 1994.

*reconocido legalmente en el territorio nicaragüense. Es indivisible y tiene carácter nacional, apartidista, apolítico y profesional. El Ejército se regirá en estricto apego a la Constitución Política y a las leyes a las que debe guardar respeto y obediencia; igualmente a los convenios y tratados internacionales ratificados por Nicaragua en materia de derechos humanos".* Sus miembros no podrán realizar proselitismo político partidario ni dentro ni fuera de la institución ni desempeñar cargos públicos de carácter civil.

Dentro de las funciones que la nueva ley le atribuye a esta institución constitucional del Estado, se destacan las siguientes:

- Preparar, organizar y dirigir la defensa armada de la Patria; y defender la integridad territorial, independencia y soberanía de la nación.
- Coadyuvar en caso de suma necesidad en el mantenimiento de la paz y orden público de la nación.
- Coadyuvar con la Policía Nacional en la lucha contra el narcotráfico.

En su artículo 6º, el Código señala que el Ejército estará subordinado a la autoridad civil que será ejercida por el Presidente de la República en su carácter de jefe supremo de las fuerzas de defensa y seguridad de la nación. Se redefinen las relaciones Presidente Ejército. Y se limitan las facultades de naturaleza económica que se había atribuido el Ejército Sandinista. En una de las disposiciones transitorias se estableció fecha para el nombramiento del Nuevo Comandante en Jefe del Ejército por el Presidente de la República, marcando con ello el inicio del nuevo Ejército y su sometimiento al poder civil.

Respecto al control jurisdiccional sobre la actividad militar no hubo muchos cambios para entonces: La Auditoría General del Ejército era la instancia a cargo de la jurisdicción militar que la administraba como parte integrante del Poder Judicial presidido por la Corte Suprema de Justicia.

Sólo hasta el año 2005 mediante una Ley de Reforma Parcial de la Constitución Política se estableció que los delitos comunes cometidos por los militares serán conocidos por los tribunales comunes. Y que la justicia militar conocerá solamente de

los delitos estrictamente militares<sup>125</sup>.

La Policía, por su parte, fue objeto de reforma legal también en 1989. Un acuerdo político, suscrito entre el Presidente de la República y dieciocho partidos políticos de Nicaragua conllevaba, entre otros aspectos, reformar la Ley de Funciones Jurisdiccionales de la Policía Sandinista<sup>126</sup>.

La reforma tenía como propósitos reordenar las funciones de la Policía, otorgar mayores garantías a los detenidos y mejorar la eficiencia en el ejercicio de sus actividades.

Para entonces, la Policía era un órgano del Ministerio del Interior encargado de proteger la vida e integridad física de los habitantes del país: prevenir el delito; preservar el orden social; velar por el respeto de los bienes nacionales, sociales y particulares, así como prestar el auxilio necesario a otras autoridades para el cumplimiento de la ley y el desempeño de sus funciones.

Para prevenir el delito, combatir la delincuencia, preservar el orden social y coadyuvar con la justicia penal a la Policía le fueron asignadas facultades para investigar e instruir todos aquellos hechos que se consideren delitos y faltas en materia penal.

Además se le entregaron poderes para efectuar detenciones en virtud de órdenes firmadas por el Jefe de Instrucción Policial o de quien estuviere ejerciendo sus funciones, y en los casos de flagrante delito. Para la detención en aquel momento no era necesaria orden judicial.

En 1996 se expide la Ley de la Policía Nacional, vigente hasta la actualidad. De conformidad con esta ley la Policía Nacional es un cuerpo armado de naturaleza civil, profesional, apolítico, apartidista, no deliberante y se regirá en estricto apego a la

---

<sup>125</sup> LN 527-2005. *Ley de Reforma Parcial de la Constitución Política*. Managua, Nicaragua, 15 de marzo de 2005. La Gaceta N68, 8 de abril de 2005.

<sup>126</sup> LN 65-89. *Ley de Reforma a la Ley de Funciones Jurisdiccionales de la Policía Sandinista*. Managua, Nicaragua, 10 de octubre de 1989. La Gaceta N244, 26 de diciembre de 1989.

Constitución Política de la República a la que debe respeto y obediencia<sup>127</sup>.

Es el único cuerpo policial del país y tiene por misión: proteger la vida, la integridad, la seguridad de las personas, y el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos; asimismo es responsable de la prevención y persecución del delito, la preservación del orden público y social interno. También debe velar por el respeto y protección de los bienes propiedad del Estado y de los particulares, al igual que brindar el auxilio necesario al poder judicial y a otras autoridades que lo requieran.

Los miembros de la Policía Nacional no podrán realizar proselitismo político dentro o fuera de la institución ni desempeñar cargos públicos de carácter civil. Son funciones de la Policía Nacional, entre otras, las siguientes:

- Investigar las faltas o delitos perseguibles de oficio, y cuando fuere requerida su actuación en los delitos de acción privada.
- Cumplir y hacer cumplir las resoluciones que emanen de las autoridades judiciales.
- Mantener o restablecer, en su caso, el orden público y la seguridad ciudadana y solicitar al Presidente de la República el apoyo del Ejército de Nicaragua.
- Prevenir la comisión de actos delictivos o cualquier forma de amenaza a las personas y sus bienes que por las vías de hecho se pretendan ejecutar.
- Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública; y estudiar, planificar y ejecutar métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.
- Recibir denuncias de los ciudadanos sobre faltas o delitos.
- Investigar o detener de conformidad con la ley a los presuntos responsables de los ilícitos penales.

Los miembros de la Policía en el cumplimiento de sus funciones actuarán conforme a los principios fundamentales establecidos en la ley, a su profesionalismo, a su condición de servidores públicos y especialmente respetando los derechos humanos.

---

<sup>127</sup> LN 228-96. *Ley de la Policía Nacional*. Managua, Nicaragua, 31 de julio de 1996. La Gaceta N162, 28 de agosto de 1996.

Legalidad, profesionalismo, tratamiento a los detenidos, relaciones con la comunidad y uso racional de la fuerza y empleo de armas de fuego constituyen los principios fundamentales que orientan la actuación policial.

La Policía Nacional está sometida a la autoridad civil, la que será ejercida por el Presidente de la República a través del Ministerio de Gobernación.

Para controlar la intervención policial y garantizar el permanente respeto a los derechos humanos fue creado el Inspector General. También se creó la Academia de Policía, institución encargada de la formación profesional, capacitación y desarrollo de los aspirantes y de policías en servicio activo.

La normativa regula la existencia y funcionamiento de un cuerpo especial, auxiliar y de apoyo a la Policía, llamado Policía voluntaria. Lo integran ciudadanos nicaragüenses que previo proceso de selección, preparación y juramentación aceptan las condiciones del servicio de forma voluntaria, temporal y gratuita.

En la investigación del delito, la Policía ejecutará las órdenes e instrucciones que en el ámbito de su competencia reciba de las autoridades judiciales. En materia de auxilio judicial la Policía tiene establecidas las siguientes obligaciones:

- Investigar las faltas penales, los delitos de acción pública o los delitos de acción privada cuando fuere requerida su actuación.
- Practicar, según sus atribuciones, las diligencias necesarias para la comprobación de los delitos, faltas penales y el descubrimiento de los culpables.
- Detener a los presuntos responsables.
- Garantizar el cumplimiento de las órdenes o resoluciones judiciales.

Conviene destacar que la justicia común investiga y juzga, mediante procedimiento especial, a los miembros de la Policía que hayan cometido delito.

Las reformas a la Fuerza Armada, Policía y demás cuerpos de seguridad del Estado constituyen uno de los avances significativos de los procesos de paz de la región. En la actualidad todos se encuentran sometidos al poder civil.

En todo caso, no obstante los importantes avances en materia policial y militar, la realidad de los países indica que sigue lejana la pretensión de alcanzar el monopolio del uso de la fuerza.

Además de la desmovilización de los grupos armados, de la legislación y programas para el desarme de la población, de los cambios en el Ejército y la Policía, se derogaron las leyes de excepción o de orden público y se realizaron reformas legales tendientes a evitar el surgimiento de la justicia privada o la toma de la justicia por mano propia.

Este fue uno de los propósitos centrales de las reformas a la justicia y a la legislación penal y procesal penal. En la mayoría de los países se hicieron esfuerzos por establecer el sistema acusatorio, se reconocieron las garantías jurídicas penales y procesales, se tipificaron nuevas conductas delictivas y se definieron las penas y los procedimientos para su ejecución y cumplimiento. E incluso, desde una perspectiva tanto doctrinaria como legislativa, se habló de derecho penal mínimo.

En El Salvador fue derogada la legislación penal de excepción. Aquella que regulaba el procedimiento aplicable al conocimiento de crímenes contra la existencia y seguridad del Estado, contra la paz pública y contra crímenes de impacto internacional<sup>128</sup>.

En 1994 se promulgó una ley transitoria para tratar de resolver la emergencia creada en el sistema penal y penitenciario por los presos sin condena<sup>129</sup>. Posteriormente, en 1997, después de varias reformas, fue expedido un nuevo Código Penal<sup>130</sup>. Al respecto, resulta particularmente interesante tener en cuenta algunas de las consideraciones expresadas para justificar su expedición: *“Se dice que la realidad política y social que vive el país demanda una nueva normativa penal; que los Estados Democráticos de Derecho, se han visto en la necesidad de adecuar sus normativas*

---

<sup>128</sup> DN 376-89. *Ley de Procedimientos Penales Aplicables al Régimen de Excepción*. San Salvador, El Salvador 22 de noviembre de 1989.

DLN 369-92. *Ley Derogatoria de la Ley Procesal Penal Aplicable en el Régimen de Excepción*. San Salvador, El Salvador, 12 de noviembre de 1992. Diario Oficial N213, T317, 19 de noviembre de 1992.

<sup>129</sup> DLN 753-94. *Ley de emergencia para resolver el problema de los presos sin condena*. San Salvador, El Salvador, 15 de diciembre 1993. Diario Oficial N14, T132, 20 de enero 1994.

<sup>130</sup> DLN 1030-97. *Código Penal*. San Salvador, El Salvador, 27 de abril de 1997. Diario Oficial N105, T335, 10 de junio de 1997.

*penales a la nueva orientación doctrinaria, que considera el Derecho Penal como último recurso para resolver los conflictos sociales y el instrumento más efectivo para lograr la paz y seguridad jurídica de los pueblos; que con el objeto de orientar la normativa penal dentro de una concepción garantista, de alta efectividad para restringir la violencia social y con una amplia proyección de función punitiva no selectivista, resulta conveniente que se emita un nuevo Código Penal, que sin apartarse de los patrones culturales, se constituya en un instrumento moderno dinámico y eficaz para combatir la delincuencia.”*

Además del reconocimiento de las garantías jurídico penales, el título XIV del nuevo Código desarrolla los delitos relativos a los derechos y garantías fundamentales de las personas<sup>131</sup>. En el título XIX dedicado a los delitos contra la humanidad aparece la figura de la Desaparición Forzada de Personas: *“El funcionario o empleado público, agente de autoridad o autoridad pública, que detuviere legal o ilegalmente a una persona y no diere razones sobre su paradero, será sancionado con prisión de cuatro a ocho años e inhabilitación absoluta del cargo o empleo respectivo por el mismo término”*.

Aunque no guardó ninguna relación directa con el proceso de paz ni con los programas de reforma a la legislación penal que para la época se adelantaban en el país, resulta pertinente tomar en consideración la Ley del Menor Infractor, actualmente Ley Penal Juvenil, por los efectos que ha producido y está produciendo, en la vida jurídica y social del país<sup>132</sup>.

Con la expedición en 1994 de esta Ley se da inicio en El Salvador no sólo al proceso de implementación de la nueva justicia penal juvenil, sino a un debate y a una controversia jurídica y política permanente de alta relevancia social, cultural e institucional que ha alcanzado inclusive dimensiones internacionales.

La importancia de la normativa penal minoril radica precisamente en llamar la atención sobre las condiciones que debe reunir el Estado para poder ejercer legítimamente el monopolio de la violencia y de la fuerza.

---

<sup>131</sup> Artículos 291 a 302 del *Código Penal*.

<sup>132</sup> S. Rivera: *La Nueva Justicia Penal Juvenil. La Experiencia de El Salvador*. UNICEF, 2001.

Una de sus principales características la constituye la ruptura que se produce con la clásica responsabilidad individual propia del derecho penal. No se puede responsabilizar sólo a un menor de edad por un delito que tiene explicaciones múltiples y complejas.<sup>133</sup>

Rompe con la visión tradicional que concibe a la violencia y la delincuencia juvenil, como problema individual, de orden público y de seguridad, y obliga al Estado y a la comunidad a que asuman la responsabilidad que les corresponde en la definición, organización y ejecución de mejores políticas públicas y servicios sociales.

En efecto, la respuesta al fenómeno de la delincuencia juvenil que consagra esta legislación exige para su implementación la articulación de los servicios sociales con los judiciales, un trabajo con el joven y su contexto relacional y social.

Si bien no ha resultado fácil implementarla, la verdadera dificultad no ha estado en la ley, sino en la política estatal que se resiste a dejar de tratar el tema de la violencia y de la delincuencia juvenil como un problema individual y de orden público. Es ésta una de las razones que explica tanto los constantes intentos de cambiar la legislación penal juvenil por parte del gobierno como la tensión permanente entre el sector de justicia y el ejecutivo.

La inconstitucionalidad de las denominadas leyes anti maras<sup>134</sup>, y el desconocimiento de la normativa internacional en la materia, no sólo se produce porque violen principios y garantías jurídicas como la igualdad, la legalidad, etc., sino porque rompe con el principio de responsabilidad compartida que justifica la creación de la legislación penal juvenil y su sistema de justicia. Desafortunadamente todavía este principio no tiene la protección constitucional y legal debida. He aquí una de las tareas que tiene el mundo jurídico para contribuir a que el Estado alcance el monopolio del uso de la fuerza y avance hacia la paz social.

Con el fin de contribuir a evitar la justicia privada y someter a la legalidad el ejercicio de la violencia y de la fuerza, vale la pena mencionar, aunque sea brevemente,

---

<sup>133</sup> S. Rivera: *La Nueva Justicia Penal Juvenil. La Experiencia de El Salvador*. Op. cit., pp. 15 y ss.

<sup>134</sup> Maras es la expresión que se usa en El Salvador, y en casi toda América Central, para referirse a las pandillas juveniles.



la intervención de la División de Derechos Humanos de la Misión de Naciones Unidas en El Salvador encargada de la verificación del cumplimiento de los Acuerdos de Paz ONUSAL. Con el propósito de proteger los Derechos Humanos, la División diseñó un sistema de intervención llamado “*Verificación Activa*”, que constaba básicamente de cuatro actividades: la verificación in situ, en terreno, de la situación de los derechos humanos (detenciones ilegales, atentados contra el derecho a la vida, la seguridad personal, etc.); la recopilación de toda la información necesaria sobre cada caso o situación; la formulación de recomendaciones a las partes que suscribieron los Acuerdos de Paz y la información al Secretario General de Naciones Unidas<sup>135</sup>.

En Guatemala, con el propósito de conseguir una paz firme y duradera y de contribuir al proceso de paz, se creó el Consejo Nacional contra el Crimen, la Delincuencia y la Impunidad<sup>136</sup>. Este país tiene establecida en su legislación la pena de muerte. Promulgó leyes en la que define el procedimiento para su ejecución. E hizo reformas al Código Penal y Procesal Penal<sup>137</sup>.

En una de estas reformas creó la figura delictiva de la desaparición forzada de personas. “*Comete el delito de desaparición forzada quien por orden, con la autorización o apoyo de autoridades del Estado, privare el cualquier forma de la libertad a una o más personas, por motivos políticos, ocultando su paradero, negándose a revelar su destino o reconocer su detención, así como el funcionario o empleado público, pertenezca o no a los cuerpos de seguridad del Estado, que ordene, autorice, apoye o dé la aquiescencia para tales acciones*”.

“*Constituye delito de desaparición forzada, la privación de libertad de una o más personas, aunque no medie móvil político, cuando se comete por elementos de los*

---

<sup>135</sup> Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador. División de Derechos Humanos: *ONUSAL como mecanismo de Verificación Activa en materia de derechos humanos*. Documento de trabajo. San Salvador, El Salvador, 1992.

<sup>136</sup> DN 42-94. *Ley de Creación del Consejo Nacional contra el Crimen, la Delincuencia y la Impunidad*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 4 de mayo de 1994. Diario de Centro América. N92, 17 de mayo de 1994.

<sup>137</sup> DN 100-96. *Ley que establece el procedimiento para la ejecución de la pena de muerte*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 30 de octubre de 1996. Diario de Centro América. N34, 28 de noviembre de 1996.

DN 20-96. *Reformas al Código Penal*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 9 de abril de 1996. Diario de Centro América. N91, 9 de mayo de 1996.

DN 32-96. *Reformas al Código Procesal Penal*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 15 de mayo de 1996. Diario de Centro América. N10, 5 de junio de 1996.

*cuerpos de seguridad del Estado, estando en ejercicio de su cargo, cuando actúen arbitrariamente o con abuso o exceso de fuerza. Igualmente, cometen delito de desaparición forzada, los miembros o integrantes de grupos o bandas organizadas con fines terroristas, insurgentes, subversivos o con cualquier otro fin delictivo, cuando cometan plagio o secuestro, participando como miembro o colaboradores de dichos grupos o bandas”.*

*“El delito se considera permanente en tanto no se libere a la víctima. El reo de desaparición forzada será sancionado con prisión de veinticinco a cuarenta años. Se impondrá la pena de muerte en lugar del máximo de prisión, cuando con motivo u ocasión de la desaparición forzada, la víctima resultare con lesiones graves o gravísimas, trauma psíquico o psicológico permanente o falleciere”<sup>138</sup>.*

Se crearon los llamados delitos eleccionarios o contra el sistema electoral<sup>139</sup>. Y se tipificó, entre otros más, el delito de discriminación: *“Se entenderá como discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de género, raza, etnia, idioma, edad, religión, situación económica, enfermedad, discapacidad, estado civil, o en cualquier otro motivo, razón o circunstancia, que impidiere o dificultare a una persona, grupo de personas o asociaciones, el ejercicio de un derecho legalmente establecido incluyendo el derecho consuetudinario o costumbre, de conformidad con la Constitución Política de la República y los tratados internacionales en materia de derechos humanos”<sup>140</sup>.*

Aquí también Naciones Unidas desarrolló una intervención en derechos humanos que básicamente tiene las mismas características de la denominada *Verificación Activa*, llevada a cabo en El Salvador.

En Nicaragua por su parte se expidió una ley que derogó el estado de emergencia nacional. Uno de los compromisos adquiridos en Esquipulas II por todos los gobiernos fue precisamente terminar con los estados de excepción, hacer efectivo el

<sup>138</sup> Artículo 1° DN 33-96. *Reformas al Código Penal*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 22 de mayo de 1996. Diario de Centro América. N24, TCCLIV, 25 de junio de 1996.

<sup>139</sup> Artículos 34 a 38 del DN 33-96. *Reformas al Código Penal*.

<sup>140</sup> Artículo 1° del DN 57-2002. *Reformas al Código Penal*. Ciudad de Guatemala 11 de septiembre de 2002. Diario de Centro América N18, 9 de octubre de 2002.

estado de derecho y la vigencia plena de las garantías constitucionales.

En esta ley de aplicación nacional, se consagra y desarrolla el principio de simultaneidad, mediante el cual la derogatoria de la legislación de emergencia se cumplía en la medida en que los otros países también respetaran sus compromisos; particularmente el cese de la ayuda militar, logística, financiera, propagandística, en efectivos humanos, armamento, municiones, y equipos proporcionados por gobiernos regionales y extra regionales a las fuerzas irregulares alzadas en armas en contra del gobierno de Nicaragua.

Pasadas las elecciones de 1990, y con fundamento en los Acuerdos de Esquipulas II, el nuevo gobierno hizo una reforma a la normativa penal con el propósito de evitar el uso del territorio nacional para el tráfico de armas y equipo militar con destino a fuerzas irregulares de otros países de la región y para transmisiones de radios clandestinas<sup>141</sup>.

En este país también se hicieron reformas a la legislación penal, procesal penal y penitenciaria, aunque no de la magnitud o envergadura de la realizada en El Salvador y Guatemala.

Si bien todo parece indicar que buena parte de las reformas legales puestas en marcha en los distintos países de la región estuvieron orientadas a tratar que el Estado alcanzara para sí el monopolio del uso de la fuerza y la violencia legítima, así como a proteger los derechos de libertad de los ciudadanos, -en esto consistieron en buena medida, como ha sido destacado, los programas de reforma a la Fuerza Armada, a la Policía Nacional Civil, al Órgano Judicial, a la legislación penal, los de lucha contra la impunidad y los de protección de los derechos humanos-, tal monopolio no se consigue y la violencia continua afectando las relaciones sociales entre los individuos.

El monopolio de la fuerza no se impone, se reconoce. Un Estado duradero de paz no es posible sin el mínimo consentimiento de los ciudadanos. No fueron acordadas las condiciones que debe reunir el Estado (sociedad organizada) para que tal monopolio tenga precisamente carácter legítimo. Ni siquiera el tema fue planteado para la

---

<sup>141</sup> Ley N112-90. Adición al Delito contra la Paz de la República. Managua, Nicaragua, 4 de octubre de 1990. La Gaceta N191, 5 de octubre de 1990.

discusión.

Los problemas que sobre el particular se presentan no han sido debidamente dimensionados por la cultura jurídica y política. No sólo no se acordaron el mínimo de condiciones para asegurar el monopolio de la fuerza, ni se realizó la debida discusión, sino que los avances logrados en esta materia se pueden ver afectados, como de hecho está sucediendo en cada país, como consecuencia de los problemas propios de la violencia criminal o con los de la criminalización permanente de los asuntos sociales.

La violencia o la fuerza que monopoliza el Estado o la comunidad jurídica, no puede ser de cualquier tipo. Se trata de una facultad estatal que debe cumplir algunas condiciones y reunir determinadas características. Hizo falta la discusión técnica y social sobre las condiciones y características que debe reunir el monopolio estatal de la violencia legítima.

El problema de la violencia y la delincuencia juvenil, preocupación neurálgica de Centroamérica en la actualidad, pareciera obligar al derecho a hacer lo que no hizo al momento de la paz; esto es, elaborar una suerte de garantía jurídica para asegurar la legitimidad del uso de la violencia. Si no se reúne el mínimo de condiciones que se requiere para hacer viable el monopolio del uso de la fuerza, la violencia que ejerce el Estado sobre los jóvenes debiese ser declarada no sólo ilegítima, sino también ilegal.

En materia de justicia penal juvenil, como ha sido destacado ya, otro principio que debe ser protegido constitucional y legalmente es el de responsabilidad, fundamento del nuevo sistema de justicia.

Otra garantía jurídica que se hace necesario pensar y elaborar gira en torno a asegurar legalmente que el derecho penal actúe como última ratio.

En definitiva, en el esfuerzo de asegurar a través de la legalidad el monopolio del uso de la fuerza, resultan insuficientes las medidas llevadas a cabo en Centro América. Hacen falta medidas de otro tipo.

### 2.3. Las formas jurídicas y su importancia para la paz

En esta parte se intentará describir y caracterizar el tratamiento que algunos de los llamados derechos formales<sup>142</sup> y sus correspondientes obligaciones de trámite tuvieron dentro del marco de los Acuerdos de Paz, particularmente dentro de los procesos para incorporar a la vida política y económica a las personas afectadas por los conflictos armados.

Por causas atribuidas al conflicto, muchos ciudadanos perdieron sus documentos de identidad y un sin número de alcaldías se quedaron sin los sistema de registro del estado civil de las personas que administraban.

Firmada la paz, una de las primeras tareas que emprendieron los países fue la de diseñar un programa tanto de reformas legales como de acciones tendientes a otorgar la documentación correspondiente a las personas afectadas por la violencia.

En Nicaragua, Guatemala y El Salvador se inicio un proceso para facilitar la recuperación de los documentos que acreditan la identidad de las personas. En este ámbito, reponer y/o inscribir el registro civil de nacimiento, el del matrimonio y el de defunción, así como expedir la cédula de identidad fueron, entre otras, las principales acciones llevadas a cabo. También existieron programas para fortalecer o crear los sistemas de registros de los documentos de identidad que gestionan gobiernos locales e instituciones centrales. Y se dio inicio igualmente a un proceso de reforma de la estructura institucional responsable de administrar y otorgar tales documentos.

En Nicaragua, como la paz estuvo asociada a la convocatoria de elecciones por parte del Gobierno Sandinista, buena parte de las actividades relacionadas con la documentación de la personas estuvieron, al origen, vinculadas directamente con la participación electoral de la ciudadanía<sup>143</sup>. El Consejo Supremo Electoral fue la principal institución responsable de todo este proceso. En materia de reposición de partidas de nacimiento, matrimonio, etc., también les fueron otorgadas competencias a

---

<sup>142</sup> Utilizo el concepto de una clasificación propuesta por Ferrajoli. Véase L. Ferrajoli: *"Derechos y garantías. La ley del más débil"*. Editorial Trotta, Madrid 1999. Pp. 97 y ss.

<sup>143</sup> En Nicaragua no fue necesario tener documento de identidad para ejercer el derecho al voto en las elecciones de 1990. El Consejo Supremo Electoral creó un sistema de registro electoral que facilitó la inscripción y participación en las elecciones de las personas carentes de documento de identidad.

los jueces locales<sup>144</sup>.

Pasadas las elecciones, la documentación personal devino también en una necesidad para la titulación de propiedades y el acceso al crédito que promovían los programas de desarrollo en las zonas conflictivas<sup>145</sup>.

Posteriormente se expide una ley permanente y de carácter general denominada Ley de Identificación Ciudadana. En esta ley se regula el tema de la Cédula de Identidad Ciudadana y el Registro Central o nacional del Estado Civil de las personas<sup>146</sup>.

En El Salvador el esfuerzo de documentación también estuvo orientado a facilitar las formas para incorporar a la población afectada por el conflicto en la vida electoral del país, para acceder a los beneficios de los acuerdos de paz tales como titulación de tierras, y para otorgar legitimidad sobre las prerrogativas o derechos otorgados a los herederos de quien hubiese fallecido con ocasión del conflicto

<sup>144</sup> Las siguientes leyes pueden ser consultadas:

*Ley Complementaria de Reposición de Partidas de Nacimiento*. Managua, Nicaragua, 24 de septiembre de 1985. La Gaceta No 200, 18 de octubre de 1985.

*LN141-91. Ley de Reestablecimiento de la Ley Complementaria de Reposición de Partidas de Nacimiento*. Managua, Nicaragua, 14 de diciembre de 1991. La Gaceta N244, 26 de diciembre de 1991.

*LN152-93. Ley de Identificación Ciudadana*. Managua, Nicaragua, 27 de enero de 1993. La Gaceta N46, 5 de marzo de 1993.

*LN189-95. Reforma a la Ley de Identificación Ciudadana*. Managua, Nicaragua, 31 de enero de 1995. La Gaceta N24, 3 de febrero de 2005.

*LN415-2002. Ley de Ampliación del Plazo de Vigencia Establecido en la Ley de Restablecimiento de la Ley Complementaria de Partida de Nacimiento*. Managua, Nicaragua, 14 de febrero de 2002. La Gaceta N56, 21 de marzo de 2002.

<sup>145</sup> Uno de los programas de desarrollo para la paz fue el Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados PRODERE. La experiencia de PRODERE puede consultarse, entre otros, en los siguientes documentos:

Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano: *Informe final de evaluación de PRODERE*. San José, Costa Rica, 1996.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH: *Informe final: Componente de derechos. PRODERE*. San José, Costa Rica, 1995.

B. Catennacci: *Il sogno dell'abbondanza: Le nuove vie della cooperazione*. Edizione Cultura della Pace, Firenze, Italia, 1993. S. Rivera y A. Baratta: *Los derechos humanos: El contenido humano del desarrollo. Reflexiones y propuestas desde la experiencia de PRODERE*. Documento interno de trabajo, San Salvador, El Salvador, 1996.

<sup>146</sup> La Cédula de Identidad Ciudadana es el documento público que identifica a los ciudadanos nicaragüenses. Es indispensable su presentación, entre otras cosas, para: a) ejercer el voto; b) tomar posesión de cargos públicos; c) celebrar contratos de trabajo; e) realizar operaciones bancarias; g) concurrir ante notario; h) contraer matrimonio; k) matricular a los hijos; j) matricularse en colegios y universidades; k) iniciar acción judicial. Véase Artículos 1-46 *LN152-93. Ley de Identificación Ciudadana*. Managua, Nicaragua, 27 de enero de 1993. La Gaceta N46, 5 de marzo de 1993.

armado<sup>147</sup>.

En este país se expidió la Ley del Nombre de la Persona Natural. Y se creó también por ley, el sistema de registro de las personas naturales. Y al igual que en Nicaragua, se aprobó una ley especial encargada de regular la expedición del documento único de identidad<sup>148</sup>.

Algo similar sucedió en Guatemala<sup>149</sup>. Aquí el esfuerzo original estuvo orientado a otorgar un documento de identidad a la población desplazada, refugiada, repatriada, desarraigada guatemalteca que careciera de documento de identidad alguno. Posteriormente y de conformidad con las reformas del sistema electoral derivadas de los Acuerdos de Paz se creó un registro único de identificación de las personas naturales y

<sup>147</sup> DL No 595-87. *Ley de Reposición de Libros y Partidas del Registro Civil*. San Salvador, El Salvador, 19 de febrero de 1987. Diario Oficial N45, T294, 6 de marzo de 1987.

DN 133-88. *Ley transitoria para declarar la muerte presunta de personal militar*. San Salvador, El Salvador, 17 de noviembre de 1988. Diario Oficial N213, T301, 17 de noviembre de 1988.

DN 699-91. *Ley transitoria para declarar la muerte presunta de personal militar*. San Salvador, El Salvador, 30 de enero de 1991. Diario Oficial N32, T310, 15 de febrero de 1991.

DN 450-90. *Ley del Nombre de la Persona Natural*. San Salvador, El Salvador 4 de mayo de 1990. Diario Oficial N103, T307, 4 de mayo de 1990.

DN 204-95. *Reformas a la Ley de Reposición de Libros y Partidas del Registro Civil*. San Salvador, El Salvador, 12 de marzo de 1992. Diario Oficial N57, T314, 24 de marzo de 1992.

DN 205-92. *Ley especial transitoria para establecer el estado civil de personas indocumentadas afectadas por el conflicto*. San Salvador, El Salvador, 12 de marzo 1992. Diario Oficial N57, T314, 24 de marzo de 1992.

DN 772-94. *Ley especial transitoria para establecer el estado civil de personas indocumentadas por el conflicto*. San Salvador, El Salvador, 5 de enero de 1994. Diario Oficial N29, T322, 10 de febrero de 1994.

DN 488-95. *Ley de Creación del Registro de las Personas Naturales*. San Salvador, El Salvador, 27 de octubre de 1995. Diario Oficial N227, T329, 7 de diciembre de 1995.

DN 552-96. *Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales*. San Salvador, El Salvador, 21 de diciembre de 1995. Diario Oficial N21, T330, 31 de enero de 1996.

DEN. 32-2000. *Reglamento de la Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales*. San Salvador, El Salvador, 23 de mayo 2000. Diario Oficial N107, T347, 9 de junio de 2000.

DN 581- 2001. *Ley especial reguladora de la emisión del Documento Único de Identidad DUI*. San Salvador, El Salvador, 18 de octubre de 2001. Diario Oficial N206, T353, 31 Octubre 2001.

<sup>148</sup> La Ley del Nombre regula lo relacionado con el nombre de la persona natural: formación, adquisición, elementos, cambios, uso y protección. El nombre es una convención según la cual, a través de ciertas palabras o conjunto de palabras, se identifica a una persona. Sistema que se encuentra sujeto a un conjunto de reglas establecidas por cada Estado. Para el caso de El Salvador, el nombre se constituye por un nombre propio y un apellido. El nombre propio costará como máximo de dos palabras. El apellido, por su parte, se construye a partir de un conjunto de reglas diferenciadas con base al estado civil de las personas. DN 450-90: *Ley del Nombre de la Persona Natural*. San Salvador, El Salvador, 4 de mayo de 1990. Diario Oficial N103, T307, 4 de mayo de 1990.

<sup>149</sup> Véanse, entre otras, las siguientes leyes:

DN 90-2005. *Ley del Registro Nacional de las Personas*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 15 de diciembre de 2005. Diario de Centro América N28, 21 de diciembre de 2005.

DN 67-2000. *Ley temporal especial de documentación personal*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 18 de octubre de 2000. Diario de Centro América. N31, 8 de noviembre de 2000.

DN 75-97. *Ley temporal especial de documentación personal*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 27 de agosto de 1997. Diario de Centro América. N45, 1 de octubre de 1997.



de su estado civil. También se construyó un documento y código único de identificación personal.

De esta experiencia merece destacarse el procedimiento utilizado para expedir o reponer los documentos de identidad. Las leyes partieron de la buena fe y de la credibilidad en el ciudadano. El Estado tomó la tarea de averiguar o cotejar la información.

En materia de documentación personal, las acciones y reformas emprendidas en cada uno de los países estuvieron orientadas a darle valor universal al derecho al nombre y a la identidad. De leyes transitorias y de emergencia dirigidas a la población afectada por los conflictos armados se pasó a la formulación de leyes permanentes y para todos los ciudadanos de cada país. Se facilitaron los trámites para que todos accedieran al documento de identidad. En un Estado de Derecho, no puede haber un ciudadano sin documento que lo identifique jurídicamente.

Además de un derecho y una obligación con valor universal, el caso de la documentación personal es de estos que por consenso o por necesidad se sustrae de la clásica correlación de fuerzas políticas existentes.

En todo caso conviene también señalar que pese a los avances y esfuerzos realizados, este es todavía un tema no resuelto del todo. Resulta especialmente importante llamar la atención sobre los problemas a los que hoy debiese estar asociado el trabajo en materia de documentación personal: migración, nacionalidad y ciudadanía. Es necesario abrir el debate para que este derecho y su correspondiente obligación de trámite, abarque también el *ius migrandi* y se coloque por encima de la nacionalidad y la ciudadanía.

Junto al de la documentación personal, el otro derecho que concentró buena parte de los esfuerzos de paz fue el de propiedad. Los títulos de propiedad y su sistema de registro, para el caso de Nicaragua, se convirtieron en uno de los problemas sociales que más tensión generó durante la transición. Y que sigue acompañando todavía la vida política y jurídica del país.



Es de advertir que más que un problema derivado directamente de los Acuerdos de Paz fue consecuencia de decisiones políticas del gobierno sandinista producidas fundamentalmente con posterioridad a la derrota electoral de febrero de 1990.

En materia de propiedad, una de las pocas acciones legales relacionada con los Acuerdos de Paz de Esquipulas que se produce en Nicaragua fue la ley que con el propósito de contribuir a la reconciliación y democratización del país deroga el decreto mediante el cual el Estado se apropiaba de los bienes abandonados<sup>150</sup>.

Pasadas las elecciones, la propiedad se convierte en un objeto de conflicto de primer orden. Los Sandinistas, derrotados electoralmente por la Unión Nacional Opositora UNO, en el periodo de transición de un gobierno a otro, transfirieron bienes públicos a manos privadas y expidieron las respectivas leyes para dar respaldo jurídico a tal decisión política<sup>151</sup>.

Posteriormente la nueva Asamblea Nacional y el nuevo gobierno considerando *“que en el lapso comprendido entre el 25 de febrero de 1990, fechas de las elecciones generales de las autoridades supremas, y el 25 de abril del mismo año, fecha en que tomó posesión el nuevo gobierno, se llevó a cabo, mediante leyes, decretos, resoluciones y medidas de hecho una masiva descapitalización del Estado y sus instituciones y de las municipalidades, disponiendo de los bienes públicos, en muchos casos en beneficio de funcionarios públicos y personas adeptas al régimen de gobierno del Partido derrotado en las elecciones”*<sup>152</sup>.

Se siguen una serie de conflictos jurídicos de todo tipo no exentos también de nueva reglamentación legal<sup>153</sup>. Finalmente se expide una ley de estabilidad de la propiedad que reconoce que la solución al problema debe fundamentarse en la titulación

<sup>150</sup> LN30- 1987. *Ley que deroga el Decreto No 760: Apropriación por el Estado de los bienes abandonados*. Managua, Nicaragua, 25 de septiembre de 1987. La Gaceta N239, 2 de noviembre de 1987.

<sup>151</sup> LN85-90. *Ley de Transmisión de la Propiedad de Viviendas y Otros Inmuebles Pertenecientes al Estado y sus Instituciones*. Managua, Nicaragua, 29 de marzo de 1990. La Gaceta N64, 30 de marzo de 1990.

LN86-90. *Ley especial de legalización de viviendas y de terrenos*. Managua, Nicaragua, 29 de marzo de 1990. La Gaceta N66, 3 de abril de 1990.

<sup>152</sup> LN133-91. *Ley de restablecimiento y estabilidad del orden jurídico de la propiedad privada, estatal y municipal*. Managua, Nicaragua, 23 de agosto de 1991. La Prensa, 27 de marzo de 1992.

<sup>153</sup> LN 174-93. *Ley de suspensión de las acciones judiciales y ejecución de sentencias en los Juicios de Inmisión en la Posesión, Reivindicación, Posesión, Comodato Precario y Nulidad*. Managua, Nicaragua, 19 de abril de 1994. La Prensa, 20 de abril de 1994.

de la propiedad a los legítimos beneficiarios de la reforma agraria y urbana, la corrección y castigo de los abusos cometidos con bienes de los particulares y del Estado, y la devolución de dichos inmuebles a sus dueños originales o la justa indemnización en los restantes casos<sup>154</sup>.

Como resultado de los Acuerdos de Paz, en El Salvador se creó el Programa de Transferencia de Tierras orientado a beneficiar a los excombatientes de la Fuerza Armada y del FMLN y a los pobladores y trabajadores de las tierras afectadas por el Programa<sup>155</sup>.

La calidad de beneficiario fue acreditada también con la expedición de un documento formal; el certificado de Asignación de Tierras emitido por el Banco de Tierras. En su defecto se podía acreditar tal calidad también por una constancia emitida por la Oficina Coordinadora del Tema Agrario.

---

<sup>154</sup> LN209-95. *Ley de Estabilidad de la Propiedad*. Managua, Nicaragua, 30 de noviembre de 1995. La Gaceta N227, 1 de diciembre de 1995.

<sup>155</sup> DN 9-94. *Ley transitoria para agilizar la titulación de inmuebles básicos comprendidos dentro del Programa de Transferencia de Tierras*. San Salvador, El Salvador, 19 de mayo de 1994. Diario Oficial N123. T324, 4 de julio de 1994.

DN 690-96. *Prorroga de la Ley transitoria de medidas y garantías para la aplicación del Programa de Transferencia de Tierras y Seguridad de la Propiedad Agrícola*. San Salvador, El Salvador, 18 de abril de 1996. Diario Oficial N79. T331, 30 de abril de 1996.

DN 756-96. *Ley transitoria de medidas y garantías para la aplicación del Programa de Transferencia de Tierras y Seguridad de la Propiedad Agrícola*. San Salvador, El Salvador, 4 de julio de 1996. Diario Oficial N132. T332, 16 de julio de 1996.

DN 759-96. *Ley transitoria para la agilización del Programa de Transferencia de Tierras*. San Salvador, El Salvador, 4 de julio de 1996. Diario Oficial N132. T332, 16 de julio de 1996.

DN 783-96. *Reforma a la Ley transitoria para la agilización del Programa de Transferencia de Tierras*. San Salvador, El Salvador, 12 de agosto de 1996. Diario Oficial N156. T332, 16 de julio de 1996.

DN 874-96. *Ley transitoria de medidas y garantías para la aplicación del Programa de Transferencia de Tierras y Seguridad de la Propiedad Agrícola*. San Salvador, El Salvador, 12 de noviembre de 1996. Diario Oficial N222. T333, 25 de noviembre de 1996.

DN 456-98. *Ley transitoria de medidas y garantías para la Aplicación del Programa de Transferencia de Tierras y Seguridad de la Propiedad Agrícola*. San Salvador, El Salvador, 15 de octubre de 1998. Diario Oficial N223. T341, 30 de noviembre 1998.

DN 455-98. *Ley transitoria para la agilización del Programa de Transferencia de Tierras*. San Salvador, El Salvador, 15 de octubre de 1998. Diario Oficial N223. T341, 30 de noviembre de 1998.

DN 609-99. *Ley Transitoria para la agilización del Programa de Transferencia de Tierras*. San Salvador, El Salvador, 6 de mayo de 1999. Diario Oficial N99. T343, 28 de mayo de 1999.

DN 610-99. *Ley Transitoria de medidas y garantías para la aplicación del Programa de Transferencia de Tierras y Seguridad de la Propiedad Agrícola*. San Salvador, 6 de mayo de 1999. Diario Oficial N99. T343, 28 de mayo de 1999.

DN 755-99. *Ley Transitoria de medidas y garantías para la aplicación del Programa de Transferencia de Tierras y Seguridad de la Propiedad Agrícola*. San Salvador, El Salvador, 28 de octubre de 1999. Diario Oficial N223. T345, 30 de noviembre de 1999.

DN 754-99. *Ley Transitoria para la agilización del Programa de Transferencia de Tierras*. San Salvador, El Salvador, 28 de octubre de 1999. Diario Oficial N223, T345, 30 de noviembre de 1999.

Una de las tareas centrales del Programa de Transferencia de Tierras fue garantizar a los beneficiarios, la propiedad y el dominio de los inmuebles adquiridos de conformidad con dicho programa. Igualmente fue necesario determinar los procedimientos legales de carácter transitorio que permitieran hacer la inscripción en forma rápida de tales documentos.

Para impulsar el Programa fue indispensable tomar medidas de emergencia para legalizar la situación de los legítimos poseedores carentes de documentos que respalden sus derechos y que les permitan otorgar válidamente los contratos de transferencia previstos en el programa mismo.

Los acuerdos en materia de transferencia de tierras fueron de los que más tiempo llevo cumplir, la legislación especial que acompañaba el programa prorrogaba su vigencia con cierta frecuencia.

En Guatemala, el tema de la propiedad dio origen a la Ley del Fondo de Tierras<sup>156</sup>. Al Fondo se le encargó de definir la política pública relacionada con el acceso a la tierra, administrar los programas de financiamiento y facilitar el acceso a la propiedad sobre la tierra a campesinos, priorizando a la población desarraigada afectada por el conflicto armado.

Posteriormente se expidió una ley que tenía como propósito apoyar a las familias en situación de pobreza o extrema pobreza<sup>157</sup>. Se dice que los compromisos de los Acuerdos de Paz, obligan al Estado de Guatemala a buscar soluciones habitacionales para quienes no tienen una vivienda digna.

En todo caso resulta oportuno hacer notar que mientras que en el caso de la documentación personal su trámite fue adquiriendo un carácter universal, en el de la propiedad fue sólo para casos especiales.

Este derecho además de ser de los negociables y transables, tiene un tratamiento

---

<sup>156</sup> DN 24-99. *Ley del Fondo de Tierras*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 13 de mayo de 1999. Diario de Centro América N77, 16 de junio de 1999.

<sup>157</sup> DN 84-2002. *Ley de Adjudicación de bienes inmuebles propiedad del Estado, el Gobierno o la Nación, a favor de familias en situación de pobreza o extrema pobreza*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 3 de diciembre de 2002. Diario de Centro América N71, 24 de diciembre de 2002.

jurídico que lo hace, en buena medida, ser también otra expresión de la correlación de fuerzas políticas.

De otra parte, en el ámbito de las obligaciones de trámite y de los derechos formales, conviene hacer mención al reconocimiento formal de la existencia o personalidad jurídica de los organismos no gubernamentales, asociaciones, fundaciones y también de los partidos políticos.

Aunque por regla general son convenciones, las formas cumplen un papel importante en la solución pacífica de posibles conflictos o en la prevención de los mismos. Un Estado de Derecho no se puede construir con sujetos que no existan jurídicamente. Una democracia no puede organizarse sin la participación política y legal de la ciudadanía. Y la vida económica no puede desarrollarse si las personas carecen de sus propios documentos de identidad. Sin documentos de identidad, por ejemplo, se facilita también la impunidad.

Las formas jurídicas han desempeñado un papel importante en el proceso de incorporación de los excombatientes, la recuperación de los sectores productivos y la normalización o legalización de las organizaciones políticas y sociales. Facilitar la incorporación de las personas afectadas por el conflicto armado al desarrollo de actividades legales tanto en la vida política como en la vida económica de los países constituye casi el propósito central de las reformas legislativas que como consecuencia de los Acuerdos de Paz se llevaron adelante en este campo.

## 2.4. Política para la participación

La falta de participación de la ciudadanía en las dinámicas sociales y políticas de los países ha sido considerada siempre como una de las razones que explicaba el origen o mantenimiento de los conflictos armados. No resulta extraño que la respuesta a la demanda de participación constituyera por tanto una de las preocupaciones centrales de los procesos de paz en América Central.

Como ya ha sido señalado, la convocatoria a participar en elecciones libres fue el eje neurálgico de la paz en Nicaragua. La aceptación de esta convocatoria por parte del gobierno sandinista marca además el inicio formal de la dinámica de paz regional.

Para gestionar la participación de la ciudadanía en las elecciones de 1990, que comprendían la elección de Presidente de la República, Representantes ante la Asamblea Nacional, Diputados al Parlamento Centroamericano, miembros de los Consejos Regionales de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica y miembros de los Consejos Municipales, se creó un régimen electoral especial<sup>158</sup>. La ley regulaba estos procesos electorales y el ejercicio del derecho del ciudadano a organizarse o afiliarse a partidos políticos con la finalidad de participar, ejercer y optar al poder.

Para entonces, los actores políticos convinieron dar origen legal a un poder adicional a los clásicos tres poderes del Estado. Se creó el llamado formalmente Poder Electoral con sus correspondientes instituciones, capaz de asegurar la independencia de los otros poderes del Estado en la organización y desarrollo de las elecciones, garantizar la transparencia, permitir el pluralismo y sentar las bases para fortalecer la legitimidad institucional y la confianza de la ciudadanía en las autoridades como en los resultados electorales.

El Poder Electoral lo integraban el Consejo Supremo Electoral, los Consejos Electorales y las Juntas Receptoras de Votos. El Consejo Supremo estaba conformado por cinco magistrados con sus respectivos suplentes, elegidos para un periodo de seis años por la Asamblea Nacional de ternas propuestas por el Presidente de la República.

---

<sup>158</sup> LN 43-88. *Ley Electoral*. Managua, Nicaragua, 24 de agosto de 1988. La Gaceta N197, 18 de octubre de 1988.

La normativa, con el propósito de respetar y desarrollar el principio del pluralismo, regulaba la participación o representación de los distintos sectores políticos en las estructuras institucionales propias del Poder Electoral. Además le reconocía a cada partido el derecho a nombrar Fiscales Electorales.

Al Consejo Supremo Electoral le fueron otorgadas, entre otras, las siguientes funciones:

- Organizar y dirigir las elecciones, plebiscitos o referendos que se convoquen de acuerdo a lo establecido en la Constitución y en las leyes.
- Nombrar a los miembros de los demás organismos electorales.
- Elaborar el calendario electoral.
- Aplicar las disposiciones constitucionales y legales referentes al proceso electoral.
- Conocer y resolver en última instancia de las resoluciones que dicten los organismos electorales subordinados y de las reclamaciones e impugnaciones que presenten los partidos políticos.
- Dictar de conformidad con la ley de la materia, las medidas pertinentes para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de plena garantía.
- Demandar de los organismos correspondientes, condiciones de seguridad para los partidos políticos participantes de las elecciones.
- Efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos en las elecciones, plebiscitos y referendos; y hacer la declaratoria definitiva de los resultados.

Para la inscripción de los ciudadanos, la realización y escrutinio de la elección se crearon las Juntas Receptoras de Votos, nombradas por los Consejos Electorales Regionales. A las Juntas Receptoras se les atribuyó, entre otras, las siguientes competencias:

- Calificar la inscripción de los ciudadanos y autorizarla si procede.
- Garantizar el ejercicio del sufragio.
- Recibir los votos.

- Realizar el escrutinio de los votos.
- Recibir y dar trámite a las impugnaciones y recursos.

El sufragio universal, igual, directo, libre y secreto es un derecho de los nicaragüenses mayores de 16 años de edad. Para ejercerlo, los ciudadanos tienen la obligación de inscribirse ante la Junta Receptora de Votos. Como para la fecha de esta elección no existía un documento único de identidad, la inscripción podía realizarse con otra serie de documentos, o en ausencia de estos mediante testimonios.

La Junta Receptora elaboraba el catálogo de electores y al ciudadano inscrito le entregaba una libreta cívica que era el documento que lo acreditaba para ejercer el voto.

Los partidos políticos son definidos como personas jurídicas de derecho público con principios, programas políticos y fines propios. Un sistema de deberes y derechos orienta su funcionamiento.

Son derechos de los partidos:

- Organizarse libremente en todo el territorio nacional.
- Difundir sus principios y programas políticos sin restricciones ideológicas.
- Hacer proselitismo.
- Darse sus propios estatutos y reglamentos.
- Opinar sobre los asuntos públicos.
- Tener su patrimonio propio.
- Realizar reuniones privadas y manifestaciones públicas.
- Recaudar los fondos necesarios para su funcionamiento.

Dentro de los deberes merece mencionarse uno que consagra como tarea de todos los partidos impulsar y promover los derechos humanos en lo político, económico y social.

En la legislación se establece el trámite que ha de seguirse para organizarse como partido político y obtener la personería jurídica correspondiente.

La Asamblea y El Consejo de Partidos Políticos son las dos instituciones que participan en el proceso de otorgar tal personería, cancelarla o suspenderla.

En esta normativa se define la forma de elección de cada uno de los cargos y las circunscripciones electorales. La Asamblea Nacional o Parlamento, por ejemplo, es electa por el sistema de representación proporcional y cuociente electoral.

Para aspirar a ser elegido popularmente los partidos políticos presentan su lista de candidatos o los ciudadanos pueden hacerlo directamente a través de un sistema denominado de suscripción popular.

Además se regula la campaña política, se prohíbe la propaganda que proclame la abstención electoral, se instaura un sistema de financiamiento estatal de las campañas en proporción al número de votos obtenidos por cada partido o movimiento de ciudadanos. Y se describen las conductas que afectan el sistema electoral y las elecciones definidas como delitos con penas que van del arresto de diez días a dos años.

Consagra las figuras jurídicas del plebiscito y del referendo. La primera es la consulta directa que se hace al pueblo sobre medidas de trascendencia que de tomarse afectarían los intereses fundamentales de la nación. La segunda, el referendo, es el acto de someter directamente ante el pueblo, leyes o reformas de carácter ordinario o constitucional para su ratificación. Esta norma contenía igualmente disposiciones transitorias sobre las elecciones en las zonas afectadas por el conflicto armado.

Una reforma a la Ley Electoral reconoce a aquellos nicaragüenses alzados en armas que se hubiesen acogido al plan de desmovilización que elaboraron los presidentes centroamericanos de acuerdo con la declaración conjunta suscrita en El Salvador el 14 de febrero de 1989, la posibilidad de inscribirse en Nicaragua y ejercer el derecho al voto y ser electos con todas las garantías<sup>159</sup>.

Estipula también que el proceso electoral para las elecciones del 25 de febrero de 1990, se inicia a partir del 25 de abril de 1989 y tendrá varias etapas. Un primer periodo

---

<sup>159</sup> LN 56-89. *Ley de Reformas a la Ley Electoral*. Managua, Nicaragua, 21 de abril de 1989. La Gaceta N77, 25 de abril de 1989.



de cuatro meses que comprende del 25 de abril al 24 de agosto dedicado a la preparación, organización y movilización de los partidos políticos. El segundo del 25 de agosto al 3 de diciembre de 1989 para desarrollar las manifestaciones públicas sin autorización, el acceso a los canales de TV, la entrega de financiamiento e inscripción de candidatos. Del 4 de diciembre de 1989 al 21 de febrero de 1990 se realiza formalmente la campaña electoral.

Se presentan distintas formas de financiación de las campañas políticas por parte del Estado y se crea el Fondo para la Democracia a fin de complementar los gastos que originan los procesos electorales.

El Fondo, administrado por El Consejo Supremo Electoral, se constituye con las donaciones del exterior que tengan como objetivo financiar a los partidos políticos, alianzas de partidos o asociaciones de suscripción popular que inscriban candidatos para participar en las elecciones. El 50% de la donación para el partido político y el otro 50% para el Consejo Supremo Electoral.

Como resultado del acuerdo suscrito entre el gobierno y los partidos políticos el 4 de agosto de 1989, se llevó a cabo una reforma constitucional que permitió adelantar las elecciones y recortar el periodo del Presidente y de los parlamentarios<sup>160</sup>.

Durante el gobierno de la transición se produce nueva normativa electoral. En una de estas leyes se reconoce que las organizaciones políticas que formando parte de una alianza hayan tenido participación de hecho en el proceso electoral que culminó el 25 de febrero de 1990, obtenido uno o más representantes ante la Asamblea Nacional, hayan mantenido sus estructuras organizativas, y tengan por lo menos actualmente nueve directivas departamentales, por ministerio de esta ley adquieren su personalidad jurídica con todos los derechos y obligaciones que como partidos políticos les corresponde. Y consagra igualmente los supuestos de hecho que pueden dar origen a la pérdida de la personería jurídica<sup>161</sup>.

---

<sup>160</sup> *Reformas Constitucionales para las Elecciones del 25 de febrero de 1990*. Managua, Nicaragua, 30 de enero de 1990. La Gaceta N46, 6 de marzo de 1990.

<sup>161</sup> *LN 96-90. Ley de Reforma a la Ley Electoral*. Managua, Nicaragua 20 de abril de 1990. La Gaceta N97, 22 de mayo de 1990.

En 1995 se expide una Nueva Ley Electoral que agrega a las tradicionales elecciones, la de alcaldes<sup>162</sup>.

Desaparecen la Asamblea y el Consejo de Partidos Políticos. La función de otorgar, suspender o cancelar la personería jurídica a los partidos o movimientos fue trasladada al Consejo Supremo Electoral. Se crea el padrón electoral administrado también por el Consejo. Y cambia también la forma como se financia la campaña política<sup>163</sup>.

Los magistrados del Consejo Supremo Electoral son elegidos por el Parlamento de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por los Diputados de la Asamblea Nacional, en consulta con las asociaciones civiles pertinentes. Se elegirá a cada magistrado con el voto favorable de por lo menos el 70% de los Diputados de la Asamblea Nacional.

Finalmente en el año 2000 se promulga una nueva Ley Electoral<sup>164</sup>. En esta ley, además de crear los Consejo Electorales Municipales, se amplían las funciones al Consejo Supremo Electoral y se le faculta para:

- Reglamentar la acreditación y participación correspondiente a los observadores del proceso electoral.
- Organizar y mantener bajo su dependencia el Registro Central del Estado Civil de las personas, la cedulaación ciudadana y el padrón electoral.
- Otorgar personalidad jurídica como partidos políticos a las agrupaciones que cumplan los requisitos establecidos en la ley.
- Autorizar la constitución de alianzas de partidos políticos.
- Demandar el nombramiento del Fiscal Electoral al Fiscal General de la Nación.

Cambia de nuevo el sistema de financiación de las campañas políticas<sup>165</sup> y se

---

<sup>162</sup> LN 211-95. *Ley Electoral*. Managua, Nicaragua, 5 de diciembre de 1995. La Gaceta N6, 1996.

<sup>163</sup> LN211-95. *Ley Electoral*. Artículo 105.

<sup>164</sup> LN331-2000. *Ley Electoral*. Managua, Nicaragua, 19 de enero de 2000. La Gaceta N16, 24 de enero de 2000.

<sup>165</sup> LN331-2000. *Ley Electoral*. Artículo 99: "El Estado designará una asignación presupuestaria específica del uno por ciento de los ingresos ordinarios del Presupuesto General de la República correspondiente, para reembolsar exclusivamente los gastos de la campaña electoral en que hayan

desarrolla la circunscripción nacional y departamental para la elección del Parlamento.

En El Salvador por su parte, la participación política y legal de la otrora oposición armada fue uno de los logros de la paz. El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional FMLN, como se sabe, abandonó las armas y se convirtió en partido político legalmente reconocido y organizado.

Tal como sucedió en Nicaragua, en El Salvador el sistema electoral fue otro de los temas principales del que se ocuparon los Acuerdos de Paz. En este ámbito en el país se pusieron en marcha reformas constitucionales y legales. A nivel constitucional fue creado el Tribunal Supremo Electoral, una institución con autonomía jurisdiccional, administrativa y financiera, independiente o no supeditada a ningún organismo del Estado. Aunque aquí no se hable de poder electoral, lo cierto es que las autoridades electorales salvadoreñas tienen básicamente las mismas características de las nicaragüenses.

A nivel legal se expidió el Código Electoral, objeto de sucesivas reformas<sup>166</sup>. Resulta pertinente destacar que de los temas relacionados con la paz, los penales y los electorales son los que más presencia legislativa han tenido.

Todo el esfuerzo de la reforma legal se orientó a perfeccionar el proceso electoral y convertirlo en el único medio de acceso al poder de forma tal que se haga viable la paz y la reconciliación.

El Código Electoral regula lo relacionado con el cuerpo electoral, los organismos electorales, los partidos políticos, el Registro Nacional de las Personas Naturales, el Registro Electoral, El Padrón Electoral, el sistema de financiamiento estatal o deuda política de los partidos políticos.

---

incurrido los partidos políticos o alianzas de partidos que hubieran participado en las elecciones para Presidente, Vicepresidente, Diputados a la Asamblea Nacional y al Parlamento Centroamericano y que después de ella hayan conservado su personalidad jurídica. Dicho reembolso se otorgará a las organizaciones políticas que hayan obtenido al menos el 4% de los votos válidos y de acuerdo al porcentaje de los mismos.

<sup>166</sup> *DLN 417-92. Código Electoral*. San Salvador, El Salvador, 14 de diciembre de 1992. Diario Oficial N16, T318, 25 de enero de 1993. Y las reformas de 1993, 1994, 1996, 1997, 1998, 1999, 2003, 2004 y 2005 que aparecen en la cronología.

Se aplica a las elecciones de Presidente y Vicepresidente, Diputados al Parlamento Centroamericano, Asamblea Legislativa y Concejos Municipales.

Son organismos electorales el Tribunal Supremo Electoral, las Juntas Electorales Departamentales y Municipales y las Juntas Receptoras de Votos.

El Tribunal está integrado por cinco magistrados electos por Asamblea Legislativa; 3 propuestos por los partidos políticos y 2 por la Corte Suprema de Justicia. Duran en el cargo cinco años. Corresponde al Tribunal:

- Velar por el fiel cumplimiento de la Constitución y las leyes que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos y partidos políticos.
- Convocar, organizar, dirigir y vigilar los procesos electorales.
- Practicar el escrutinio preliminar y definitivo.
- Llevar el registro electoral debidamente actualizado.
- Informar a los partidos políticos sobre incorporaciones y exclusiones al Registro Electoral.
- Llevar el registro de los partidos políticos inscritos, coaliciones y candidatos.
- Inscribir a los partidos políticos y supervisar su funcionamiento.

El Código desarrolla el régimen legal de los partidos políticos su organización e inscripción ante las autoridades electorales, el sistema de financiación estatal de las campañas, reglamenta todo lo relacionado con el proceso electoral desde la inscripción de los ciudadanos, el registro electoral, el padrón electoral, la convocatoria a elecciones, la forma de ejercer el sufragio, el escrutinio y la comunicación de los resultados electorales. Se ocupa igualmente de la campaña y de la propaganda electoral, del régimen de infracciones y sanciones así como de los delitos contra el sufragio.

Además del Fiscal Electoral, funcionario de la Fiscalía General de la República, existe una Junta de Vigilancia Electoral integrada por representantes de los partidos políticos encargada vigilar tanto la actuación del Tribunal Supremo como todo el proceso electoral.

En El Salvador, a diferencia de Nicaragua, la postulación e inscripción de candidatos para los cargos de elección popular solo es posible a través de los partidos políticos.

Con el propósito de mejorar niveles de participación política que registra el país, la clase dirigente ha diseñado la figura del voto residencial o domiciliario<sup>167</sup>.

En Guatemala, uno de los catorce acuerdos políticos que integran los Acuerdos de Paz, guarda relación precisamente con las reformas al régimen electoral. En cumplimiento de este acuerdo el Tribunal Supremo Electoral integró una comisión de trabajo que produjo el informe: Guatemala, Paz y Democracia.<sup>168</sup>

Como consecuencia de ese informe, El Tribunal, haciendo uso de su facultad de iniciativa legal, dio origen a una reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, vigente desde 1985<sup>169</sup>. Siguiendo los argumentos de la institución electoral, los cambios eran necesarios para afianzar el proceso democrático, la participación ciudadana, el fortalecimiento institucional de las autoridades electorales, la libertad de organización de los partidos políticos y optimizar la parte operativa de los procesos electorales.

La reforma se ocupa de los partidos políticos, del financiamiento de las organizaciones políticas y campañas electorales, establece las obligaciones de los partidos y reglamenta su funcionamiento.

Integran las autoridades electorales el Tribunal Supremo Electoral, las Juntas Electorales Departamentales y Municipales, las Juntas Receptoras de Votos y la Dirección General del Registro de Ciudadanos.

El Tribunal está integrado por cinco Magistrados Titulares y cinco suplentes, electos por el Congreso de la República con el voto favorable de las dos terceras partes

---

<sup>167</sup> DLN 133-2003. *Disposiciones especiales para establecer el voto residencial. Reforma al Código Electoral*. San Salvador, El Salvador, 29 de septiembre de 2003. Diario Oficial N180, T360, 30 de septiembre de 2003.

<sup>168</sup> Véase, entre otros, el trabajo de L. Blanco y A. Zapata: La contribución del proceso de paz a la construcción de la democracia en Guatemala en D. Azpuru y otros: *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto*. Op. cit., pp. 194 y ss.

<sup>169</sup> DN 10-04. *Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 21 de abril de 2004. Diario de Centro América N29, TCCLXXIV, 26 de mayo de 2004.

del total de sus miembros, de una nómina de cuarenta candidatos propuesta por una Comisión de Postulación creada para ese propósito.

Son atribuciones y obligaciones del Tribunal Supremo Electoral, entre otras, las siguientes:

- Velar por el fiel cumplimiento de la Constitución, leyes y disposiciones que garanticen el derecho de organización y participación política de los ciudadanos.
- Convocar y organizar los procesos electorales; declarar el resultado y la validez de las elecciones o, en su caso, la nulidad total o parcial de las mismas y adjudicar los cargos de elección popular.
- Resolver en virtud de recurso acerca de la inscripción, sanciones, suspensión o cancelación de organizaciones políticas.

Si bien el régimen electoral de Guatemala mantiene muchas similitudes con el de Nicaragua y El Salvador, dos aspectos merecen ser mencionados. El primero guarda relación con la sustitución del cociente electoral por la cifra repartidora como criterio para asignar las plazas de Diputados del Congreso Nacional. Y el segundo, referido a la postulación e inscripción de los candidatos, actividades que podrán ser realizadas por los partidos políticos legalmente reconocidos o por los Comités Cívicos Electorales. Los primeros podrán hacerlo para todos los cargos de elección popular mientras que los segundos solamente para los cargos de Alcalde y corporaciones municipales.

No se puede terminar este apartado sin recordar que la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG, abandonó las armas y se convirtió, como el FMLN, en partido político legal.

Si bien no hay obstáculos para participar legalmente del proceso electoral y las elecciones se amplían, constituyendo la fuente de legitimidad formal no sólo del gobierno central y del Parlamento sino también de los gobiernos locales, la falta de participación de la ciudadanía en el sistema político es considerablemente alta. Ni las reformas puestas en marcha ni la incorporación a la política legal de la antigua oposición armada, han logrado cambiar significativamente el interés de la ciudadanía por las dinámicas electorales y políticas.

Aunque formalmente se presenta como un avance de la democracia, que transita de una representativa hacia una participativa, es posible que Guatemala Nicaragua y El Salvador hayan querido enfrentar los problemas relacionados con la falta de participación política, extendiendo la participación a otros ámbitos de la vida social e institucional. De la participación política electoral y en partidos políticos se ha pasado a promover y establecer legalmente otras formas y mecanismos de participación ciudadana en los asuntos públicos.

Guatemala es el primero de los países que con ocasión de los Acuerdos de Paz da inicio a una serie de reformas legales para ampliar la participación.

Para dar cumplimiento a la Ley de Desarrollo Social, por ejemplo, se decide diseñar e implementar la respectiva política contando con la participación de la sociedad civil organizada y de la ciudadanía<sup>170</sup>.

El sistema de Consejos de Desarrollo, previsto en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, se considera el medio principal de participación de la población maya, xinca, y garífuna y la no indígena en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo<sup>171</sup>.

La participación es fundamento y propósito de Ley General de Descentralización, instrumento legal expedido para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz<sup>172</sup>.

El Código Municipal, por su parte, dedica el título IV al tema, desarrollando fundamentalmente el mecanismo de consulta<sup>173</sup>.

En este mismo sentido, Nicaragua expide en el año 2003 la denominada Ley de

---

<sup>170</sup> DN 42-2001. *Ley de Desarrollo Social*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 26 de septiembre de 2001. Diario de Centro América N72, TCCLXVII, 19 de octubre de 2001.

<sup>171</sup> DN 11-2002. *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 12 de marzo de 2002. Diario de Centro América N93, TCCLXVIII, 15 de abril de 2002.

<sup>172</sup> DN 14-2002. *Ley General de Descentralización*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 12 de abril de 2002. Diario de Centro América N12, TCCLXIX, 13 de mayo de 2002.

<sup>173</sup> DN 12-2002. *Código Municipal*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 2 de abril de 2002. Diario de Centro América N12, TCCLXIX, 13 de mayo de 2002.

Participación Ciudadana<sup>174</sup>. Nicaragua, se dice, es una República democrática, participativa y representativa. La Nueva ley tiene por objeto promover el ejercicio pleno de la ciudadanía en el ámbito político, social, económico y cultural, mediante la creación y operación de mecanismos institucionales de participación que permitan una interacción fluida entre el Estado y la sociedad nicaragüense, contribuyendo con ello al fortalecimiento de la libertad y la democracia participativa y representativa.

La participación ciudadana es definida como el proceso de involucramiento de actores sociales en forma individual o colectiva con el objeto y finalidad de incidir y participar en la toma de decisiones, gestión y diseño de las políticas públicas en los diferentes niveles y modalidades de la administración del territorio y las instituciones públicas con el propósito de lograr un desarrollo humano sostenible en corresponsabilidad con el Estado.

La ley desarrolla distintas formas de participación. Uno de estos mecanismos establece que los ciudadanos, salvo que se tratare de leyes orgánicas, tributarias, de carácter internacional, amnistía e indulto, presupuesto general de la República, leyes de rango constitucional y Constitución de la República, Códigos de la República y Leyes relativas a defensa y seguridad nacional, tienen derecho a presentar iniciativas de ley a la Asamblea Nacional. Una vez presentada la iniciativa al Congreso esta debe seguir el trámite parlamentario que normalmente se acostumbra para la aprobación de toda ley.

Se reconoce igualmente la participación de la ciudadanía en la formulación de políticas públicas nacionales, de las regiones autónomas y locales. Los pobladores de cada una de las demarcaciones territoriales tienen derecho a participar y a ser escuchados durante el proceso de toma de decisiones de importancia que se adopten por las autoridades sobre temas que por su naturaleza resulten de interés para la comunidad y sus pobladores.

Se establece la consulta popular con el fin de conocer la opinión del conjunto de habitantes o pobladores del municipio sobre aquellos aspectos que pudiesen incidir en la gestión y el desarrollo local.

---

<sup>174</sup> LN 465-2003. *Ley de Participación Ciudadana*. Managua, Nicaragua, 22 de octubre de 2003. La Gaceta N241, 19 de diciembre de 2003.



También se regula la participación de los habitantes en la elaboración del plan o estrategia de desarrollo y el plan de inversión. Y se crea la Defensoría de la Participación Ciudadana, adscrita a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

En suma, Nicaragua consagra en su legislación, entre otros, los siguientes mecanismos de participación:

- Elecciones.
- Referendo.
- Plebiscitos.
- Jurados de conciencia en la administración de justicia.
- Iniciativa de ley.
- Consulta ciudadana.
- Instancias consultivas para la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.
- Asociaciones de pobladores y las organizaciones gremiales, sectoriales, sociales, organizaciones de mujeres y jóvenes en el ámbito local.
- Cabildo abierto.
- Comités de Desarrollo Departamental.

El Salvador experimenta un proceso similar. Aunque son varias las leyes relacionadas con en el tema, es en la última reforma al Código Municipal donde se describen los distintos mecanismos de participación ciudadana<sup>175</sup>.

Es obligación de los gobiernos municipales promover la participación e informar públicamente de su gestión. Son mecanismos de participación:

- La sesión pública del Consejo.
- Los Cabildo Abiertos.
- La Consulta Popular.
- La Consulta Vecinal Sectorial.
- El Plan de Inversión Participativo.

---

<sup>175</sup> *DLN 929-2005. Reformas al Código Municipal.* San Salvador, El Salvador, 20 de diciembre de 2005. Diario Oficial N12, T370, 18 de enero de 2006.

- Los Comités de Desarrollo Local.
- Los Consejos de Seguridad Ciudadana.
- Los presupuestos de inversión participativos.

En materia de política para la participación los países de la paz avanzan en términos de pluralismo político, transparencia electoral, ampliación de las autoridades elegidas popularmente y creación de mecanismos de participación.

Empero la relación de la ciudadanía con el sistema político no mejora significativamente. La situación de la paz, de la democracia y del sistema político sigue siendo crítica.

Los niveles de participación son bajísimos o los de abstención altísimos. Y la democracia política no logra resolver adecuadamente los problemas de la ciudadanía.

Incluso los mecanismos legales de participación social no han revelado todavía sus bondades para incidir significativamente en el cambio de las condiciones sociales de la población.

El régimen legal creado regula el sistema para ejercer la representación política de la mayoría como actividad profesional. Y desarrolla una idea de democracia asociada básicamente con el gobierno donde participa la mayoría o donde las acciones que lleva adelante se legitiman por distintos mecanismos que formalmente pretenden sustentarse en la participación de mayorías.

La crisis de la política y de la democracia, parece advertirnos la experiencia de América Central, no está solamente en el déficit de participación política y social de la ciudadanía. Puede ser más bien el resultado de la separación entre lo público y lo privado, entre el hombre económico y el sujeto jurídico, así como de la expropiación política de la sociedad y la apropiación de la política como actividad profesional por parte del Estado.

Es la crisis de un sistema político y legal sustentado fundamentalmente, y casi que exclusivamente, en la profesionalización a nivel público del proceso de representación de las mayorías.

## **2.5. Política para la protección de los derechos humanos**

Partiendo de la experiencia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, se intenta caracterizar la política que para la protección de los derechos humanos pusieron en marcha los países centroamericanos que suscribieron los Acuerdos de Paz.

Los mecanismos de exigibilidad o protección de los derechos son los instrumentos legales con que cuenta la persona humana para hacer obligatorio el cumplimiento de sus derechos y lograr la protección en caso de que se presenten violaciones a los mismos. Tradicionalmente se conocen dos: los que tienen fuerza legalmente vinculante y aquellos cuya fuerza o valor sólo es ética o moral.

El primero, por regla general, corresponde al órgano judicial de cada país y a algunas estructuras jurisdiccionales internacionales, mientras que el segundo, la protección con fuerza moral, está a cargo de los Ombudsman, Defensorías del Pueblo o Procuradurías de Derechos Humanos. Y también, obviamente, de algunas instancias o mecanismos internacionales.

El análisis pretende dar cuenta del marco jurídico que regula el funcionamiento de la institución, de su experiencia empírica así como de las ideas, teorías y lenguaje que justificaron su creación y que han orientado su desarrollo.

Son varias las razones por las que se ha seleccionado a la PDDH. En primer lugar porque su creación, consecuencia de los Acuerdos de Paz, representa una conquista de la sociedad salvadoreña. En segundo lugar porque en su género, y en la región, esta es la institución que más asistencia técnica y cooperación internacional ha recibido. En la PDDH ha convergido el esfuerzo de instituciones académicas, de expertos y de donantes de distintas calidades y procedencias. Es de destacar que desde sus orígenes, y por un buen periodo de tiempo, la Procuraduría ha estado acompañada y asistida técnicamente por Naciones Unidas.

Hay buenas razones para suponer por tanto que es en la experiencia salvadoreña donde más puede hacerse evidente el pensamiento que en materia de protección de los

derechos humanos y Ombudsman se ha desarrollado en nuestro ámbito cultural y geográfico.

En tercer lugar, se ha seleccionado a la PDDH porque no obstante su reciente historia, ha atravesado, y todavía atraviesa, una crisis institucional que ha obligado a revisar su forma de actuación y su estructura orgánica.

El análisis del marco normativo, si bien se centra en la formulación dada al Ombudsman en El Salvador, en la medida en que avanza el estudio sobre su mandato, funciones, estructura, mecanismos de protección, etc., se hacen referencias al régimen jurídico dado a la institución tanto en Guatemala y en Nicaragua como en otros países de Iberoamérica.

La parte empírica está dedicada a la intervención de la PDDH. Partir de la experiencia de una de estas instituciones es técnicamente adecuado puesto que más que diferencias significativas, las procuradurías o defensorías del pueblo comparten más bien elementos comunes.

Adicionalmente al análisis de la configuración jurídica y de los resultados prácticos del Ombudsman salvadoreño se ha hecho el esfuerzo de tratar de caracterizar e identificar las ideas, el pensamiento, las teorías que orientan el trabajo de protección de los derechos humanos que realiza la PDDH y las instituciones homólogas en la región.

La figura del Ombudsman tal como la conocemos en la actualidad surge en Suecia en el año de 1809. Si bien no es una institución reciente, su difusión y adopción si adquiere connotaciones actuales. Con este mismo nombre o con otro se ha instaurado en países y regiones geográfica, cultural y jurídicamente diferentes<sup>176</sup>.

En América Latina su creación y desarrollo constitucional y legal se produce fundamentalmente en la década de los noventa, y su referencia más cercana la

---

<sup>176</sup> Véase entre otros: D. Rowat: *El Ombudsman*. Fondo de Cultura Económica. México, 1973. C. Giner del Prado: *Los Ombudsmen Europeos*. Tibidabo Ediciones, Barcelona, 1986. M. Pérez-Urgena y Coromina: *El Defensor del Pueblo y las Cortes Generales*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1996. R. Gil Rendón: *El Ombudsman en el Derecho Constitucional Comparado*. Macgraw – Hill, Serie jurídica, México 2001. J. Santiestevan de Noriega: *El Defensor del Pueblo en Iberoamérica* en A. Rovira Viñas (Director): *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Defensor del Pueblo Aranzadi, Madrid 2002. Pp. 945 a 993.

constituye sin duda la figura del Defensor del Pueblo español creada a partir de la Constitución de 1978<sup>177</sup>.

Guatemala es el primer país de la región y de América Latina donde se crea, mediante la reforma constitucional de 1985, la institución del Procurador de los Derechos Humanos como Comisionado del Parlamento<sup>178</sup>.

En El Salvador, como se sabe, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos nace en 1992. Se trata de una institución de origen constitucional, adscrita al Ministerio Público, permanente e independiente, con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa<sup>179</sup>.

En Nicaragua, diez años después de Guatemala, se promulga la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos<sup>180</sup>. El Procurador es un Comisionado de la Asamblea Nacional electo por ésta para la promoción, defensa y tutela de las garantías constitucionales de los ciudadanos y sus derechos humanos<sup>181</sup>.

Desde que inicia funciones la Procuraduría han transcurrido básicamente cuatro periodos: El primero de 1992 a 1995, el segundo de 1995 a 1998, el tercero de 1998 al 2001 y el cuarto del 2001 en adelante.

<sup>177</sup> En 1985 aparece en Guatemala con el nombre de Procurador de los Derechos Humanos. En 1991 en Colombia bajo la denominación de Defensoría del Pueblo. En 1992 en México, donde toma el nombre de Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En este mismo año se crean en El Salvador y Costa Rica la Procuraduría para la Defensa de Los Derechos Humanos y la Defensoría de los Habitantes respectivamente. En 1993 surge el Defensor del Pueblo en Argentina y la Defensoría del Pueblo en Perú. En 1994 en Honduras se instaura la institución del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. En Bolivia aparece en 1994 bajo el nombre de Defensoría del Pueblo. En Nicaragua se crea en 1995. En Panamá en 1996 se instaura la Defensoría del Pueblo. En 1998 se crea el Defensor del Pueblo de la República de Ecuador y en 1999 en Venezuela.

<sup>178</sup> Artículo 278 de *la Constitución de la República de Guatemala*.

<sup>179</sup> Véanse los artículos 191,192 y 194 de la Constitución de El Salvador y el Decreto Legislativo No 163 de la Asamblea Legislativa de El Salvador del 20 de febrero de 1992. Aunque no se plantea expresamente como comisionado de las Cortes Generales, como sucede en España (Arts.1 a 6 de Ley Orgánica del Defensor del Pueblo), el Procurador(a) para la Defensa de los Derechos Humanos es nombrado por la Asamblea Legislativa. La mayoría de estas instituciones en América Latina tienen consagración constitucional y legal, se le reconoce personalidad jurídica propia y autonomía administrativa. Su titular es nombrado por el Congreso y en ocasiones aparece expresamente como comisionado del parlamento.

<sup>180</sup> LN212-95. *Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos*. Managua, Nicaragua, 13 de diciembre de 1995. La Gaceta N7, 10 de enero de 1996.

<sup>181</sup> En los años 80 Nicaragua creo la figura de la Comisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos que aunque estaba adscrita al poder ejecutivo cumplía funciones de investigación, asesoría, protección, denuncia, difusión y educación, tal como lo hacen las Procuradurías en la actualidad. DN438-80. *Comisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos*. Managua, Nicaragua, 3 de junio de 1980. La Gaceta N138, 19 de junio de 1980. Mediante DN 128-91 desapareció la Comisión.

La misión esencial del Procurador de Derechos humanos es, según el Acuerdo de México, “*promover los derechos humanos y velar por que sean respetados*”. Casi en idéntica forma se concibe la misión de la institución en los otros países de la región.

En sus orígenes la PDDH se vio fuertemente acompañada por la División de Derechos Humanos de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador ONUSALY por las ideas, teorías o formas de pensar que sobre esta materia se consagraban implícitamente en los Acuerdos de San José, México y Chapultepec.

*“Por derechos humanos se entenderá los reconocidos por el ordenamiento jurídico salvadoreño, incluidos los tratados en los que el Salvador es parte, así como las declaraciones y principios sobre derechos humanos y sobre derechos humanitarios aprobados por las Naciones Unidas y por la Organización de Estados Americanos”*<sup>182</sup>.

A pesar de la definición anterior, al momento de actuar se privilegiaron los derechos a la vida, la integridad, la seguridad, la libertad de las personas, el derecho de asociación, la libertad de prensa y de expresión, así como los derechos de los desplazados. Por su parte, y a manera de ejemplo, el problema de la efectividad de los derechos laborales fue trasladado al tema económico y social, y por tanto tratado en otro acápite de los Acuerdos de Paz.

Influenciada por la situación de los derechos humanos experimentada durante el conflicto armado y por la concepción de derechos humanos que predominó en los Acuerdos de Paz y en el mandato y la práctica de la División respectiva de ONUSAL, la PDDH en este periodo fue fundamentalmente una institución de carácter reactivo, orientada a incidir sobre la situación de los derechos que se habían privilegiado previamente y a los que se hizo referencia.

Denuncia, investigación y resolución, podría decirse, constituyen la lógica que básicamente acompaña el trabajo de protección de los derechos humanos. Desde su origen, la actividad de la PDDH se vio limitada por una concepción predominantemente

---

<sup>182</sup> Naciones Unidas: *Acuerdos de El Salvador: En el camino de la paz*. Naciones Unidas, Nueva York, 1992.

reactiva de la protección y por la de un ámbito auto restringido de actuación<sup>183</sup>.

En el segundo período, 1995 -1998, los principales esfuerzos de la Institución se orientaron a tratar de someter a la legalidad la actuación del Ministerio de Seguridad Pública y de la Policía Nacional Civil, y a intentar desatar un proceso de lucha contra la impunidad.

Aunque este período es calificado como el más importante de la Procuraduría<sup>184</sup>, sin embargo el discurso teórico sigue inmodificable. En términos de pensamiento, las ideas más o menos se mantienen, e incluso, adquiere presentación formal la llamada teoría de la protección cuasi o no jurisdiccional de los derechos humanos, sobre la que se volverá más adelante, la cual no es otra cosa que una elaboración más depurada de las ideas y pensamientos que orientaron el accionar de la PDDH desde su creación.

El tercero, 1998–2001, es señalado como el más crítico de la PDDH. Empero, también en este período, el pensamiento y las ideas generales que orientan la actuación de la Institución siguen siendo las mismas.

En el cuarto se da inicio a un proceso de reforma de la institución. Se introducen cambios en el procedimiento de tutela y en la estructura orgánica de la Procuraduría. Se identifican los principales problemas, se desata un proceso de reorganización institucional y se define un plan estratégico. E incluso se pone en cuestión la eficacia del trabajo realizado por la PDDH hasta la fecha. Se reduce la actuación frente a la denuncia de casos individuales y desaparece la mención a la teoría cuasi o no jurisdiccional de protección de los derechos humanos<sup>185</sup>.

Aunque en este momento no se haga mención expresa a la mentada teoría, las ideas, el pensamiento y el lenguaje que dan sustento al trabajo siguen inmodificables.

---

<sup>183</sup> De conformidad con la legislación que rige la institución del Defensor del Pueblo en España su estructura y procedimientos son fundamentalmente también de carácter reactivo. Véase *Ley Orgánica 3 de 1981* y la obra: Defensor del Pueblo: *Régimen jurídico del Defensor del Pueblo*. Defensor del Pueblo, Madrid, 1996. Algo similar también sucede con la institución en los demás países latinoamericanos. Así se reconoce en la legislación que regula la actividad del Ombudsman en cada uno de los países iberoamericanos.

<sup>184</sup> Véase J.M. Tojeira: *La visión de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y sus necesarias prioridades*. En Revista ECA. N°. 625-626. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA. San Salvador, noviembre - diciembre 2000.

<sup>185</sup> PDDH; “Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Julio 2001-junio2002”. PDDH, San Salvador, 2002. Pp. 165 a 182.

De tal forma que en todo momento el accionar de la Procuraduría, el diseño de la estructura institucional, los procedimientos de protección y su propia experiencia viene determinada por la llamada teoría de la protección cuasi o no jurisdiccional de los derechos humanos o por las ideas, pensamiento, lenguaje y elementos teóricos que subyacen a dicha teoría.

Tal como lo sostienen los diferentes estudios producidos al interior de la PDDH, la creación de la figura constitucional del Ombudsman en América Latina ha conllevado una serie de desafíos de carácter teórico y procesal en el ámbito de las actividades de protección y supervisión. Todas las instituciones de la región han tenido que afrontar la tarea de desarrollar sus procedimientos de protección y sus referentes jurídicos.

Incluso se han llegado a hacer distinciones entre el “llamado modelo europeo o escandinavo del Ombudsman” con el llamado “nuevo modelo”, elaboración considerada esencialmente centroamericana<sup>186</sup>.

En este sentido, una de las tareas valoradas como de las más importantes emprendidas por la Procuraduría fue la elaboración de una *“teoría de la protección de los derechos humanos compatible con el mandato constitucional y legal de la Institución, para luego derivar de ella los procedimientos de protección e inclusive una*

---

<sup>186</sup> Véanse, entre otros: V. M. Velásquez de Avilés: *“Síntesis del informe de labores presentado a la Asamblea Legislativa por la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Julio 95 a junio 96”*. San Salvador, 1996. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos: *“Informe de labores julio 1995 junio 1996”*. San Salvador, 1996. Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos: *“Informe de labores julio 1996 junio 1997”*. San Salvador, 1997. M. Rodríguez Cuadros: *“La Protección cuasi jurisdiccional de los derechos humanos”*, en Revista Derechos Humanos de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador. Año 4, No 5, San Salvador, 1997. F. Díaz Rodríguez: *“Los Procuradores centroamericanos de derechos humanos”*, en Revista Derechos Humanos de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. Año 2. No 2, San Salvador 1995.

El amplio campo de acción de los defensores en Iberoamérica es reconocido por Santiestevan de Noriega quien afirma: “Ya no se trata – como se ha visto- del Ombudsman administrativo concebido en Escandinavia, sino de un defensor de los derechos humanos como lo estamos desarrollando aquí, que asumiendo la supervisión estatal de la administración, se compromete con los derechos humanos a favor de la democracia y para ello utiliza los procesos y garantías constitucionales. De aquí el nombre de Procurador o de Comisionado de los Derechos Humanos que se ha escogido en Centroamérica y de aquí también el hecho de que el Ombudsman como Defensor de los derechos humanos tenga como eje central de su análisis e investigaciones no precisamente los actos administrativos sino directamente las violaciones de los derechos humanos en cualquier ámbito o circunstancia”. Véase J. Santiestevan de Noriega: *El Defensor del Pueblo en Iberoamérica*. Op. cit.



*nueva estructura orgánica y funcional*”<sup>187</sup>.

En efecto, una de las características propias de la PDDH, y que la diferencian de algunas instituciones similares en la región, ha sido precisamente su intento por construir teoría.

Empero, y para el caso que nos ocupa, sin mediar mucha discusión ni profundizar suficientemente en la reflexión sobre la teoría de la protección de los derechos, se ha reconocido que la PDDH es la institución encargada de la protección cuasi jurisdiccional o no jurisdiccional de los derechos humanos<sup>188</sup>.

Son pocos los documentos producidos al interior de la Procuraduría que hacen referencia o consideraciones sobre la teoría y política de la protección de los derechos humanos. La discusión teórica desarrollada en la Institución sólo llegó a distinguir tres tipos de protección: La jurisdiccional, competencia del órgano judicial, la no jurisdiccional propia de los organismos no gubernamentales y la cuasi jurisdiccional propia de la PDDH<sup>189</sup>.

Pese a que en muchos de los ensayos producidos al interior de la Procuraduría, cuasi y no jurisdiccional son conceptos utilizados en el mismo sentido, todo parece indicar que tal tipo de protección está definida como una alternativa a la judicial, y orientada a superar los límites y dificultades de la protección jurisdiccional de los derechos humanos. No hemos logrado saber con certeza de donde proviene la llamada teoría de la protección cuasi o no jurisdiccional de los derechos humanos. Estas expresiones aparecen en algunos documentos de Naciones Unidas, en la presentación

---

<sup>187</sup> PNUD PPDH El Salvador: “Informe final del Proyecto: Fortalecimiento de las técnicas de observación, monitoreo, análisis de la PDDH ELS”. PNUD PDDH ELS 094-001. Fue tan importante esta actividad que precisamente la elaboración de dicha teoría llegó a ser considerada como uno de los principales avances de la institución. Véanse, entre otros: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos: “Informe de labores julio 95 junio 96”. “Informe de labores junio 96 julio 97”. “Informe de rendimiento del Proyecto PNUD PDDH ELS 095-013”. Y M. Rodríguez Cuadros: “La protección cuasi jurisdiccional de los derechos humanos”. Op. cit.

<sup>188</sup> Véanse, entre otros: Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos: “Informe de labores julio 95 junio 96”. “Informe de labores junio 96 julio 97”. PNUD PPDH El Salvador: “Informe final del Proyecto PNUD PDDH ELS 094-001”. “Informe de rendimiento del Proyecto PNUD PDDH ELS 095-013”. Y M. Rodríguez Cuadros: “La Protección cuasi jurisdiccional de los derechos humanos”. Op. cit. Aunque en sentido relativamente distinto también en España se caracteriza al Defensor del Pueblo como una instancia no jurisdiccional. Al respecto véase la obra de F. Astarloa Villena: “El Defensor del Pueblo en España”. Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca, 1994. Págs. .38 y ss.

<sup>189</sup> Ídem.

que del Sistema Mexicano de Protección de Derechos Humanos realiza la Comisión Nacional de Derechos Humanos y en el trabajo de algunos expertos<sup>190</sup>. Todo parece indicar que dicha teoría es consecuencia del traslado acrítico de los mecanismos de protección de los derechos humanos utilizados en el derecho internacional, donde como se sabe la protección judicial ha resultado limitada como consecuencia del principio de soberanía de los Estados<sup>191</sup>.

Aunque en las demás instituciones de la región no aparezca expresamente la denominación de una teoría como ésta, las ideas, el pensamiento y el lenguaje que están detrás de dicha teoría también están inmersos en las leyes y en la práctica institucional de la mayoría de Ombudsmen de América Latina.

Aun a riesgo de ser reiterativos es oportuno destacar que si bien la elaboración teórica de la protección cuasi o no jurisdiccional de los derechos humanos aparece formalmente en el segundo periodo de gestión, las ideas y fundamentos que están a la base acompañan el accionar de la Institución desde sus orígenes hasta la actualidad. En los cuadros siguientes se presenta una síntesis de la sistematización teórica realizada y asumida por la Procuraduría como doctrina oficial de la Institución<sup>192</sup>.

---

<sup>190</sup> J. Santiestevan de Noriega: *El Defensor del Pueblo en Iberoamérica*. Op. cit. Y C. Villán Durán: *Curso de Derecho Internacional de los derechos humanos*. Editorial Trotta, Madrid, 2001. En los documentos de la División de Derechos Humanos de ONUSAL aparecen una serie de conceptos o expresiones que después serán trasladados al trabajo de la PDDH. Véase especialmente aquellos que se refieren a la llamada Verificación Activa en materia de derechos humanos.

<sup>191</sup> En este campo se habla de mecanismos no contenciosos, cuasi contenciosos y contenciosos de protección de los derechos humanos. Véase Carlos Villán Durán: op. cit., pp. 379-549.

<sup>192</sup> Aunque en muchos documentos se repiten una y otra vez este tipo de consideraciones sobre la protección cuasi jurisdiccional, un resumen de las mismas puede encontrarse en M. Rodríguez Cuadros: op. cit.

CUADRO N° 2.2

**LA PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

“La protección no jurisdiccional de los derechos humanos no conlleva efectos legales y su finalidad no es punitiva, sino por el contrario recomendatoria, orientadora, preventiva y cautelatoria. No es punitiva porque no implica sanciones ni penas y su naturaleza recomendatoria consiste en que el resultado de la investigación se expresa en recomendaciones o cursos de acción que se solicitan pueden ser adoptados por las autoridades competentes. Estas recomendaciones o cursos de acción sugeridos no tienen fuerza legal en la medida que no son vinculantes y no constituyen actos jurídicos jurisdiccionales como puede ser, por ejemplo, una sentencia de los fueros civil o penal o incluso una resolución propia del derecho administrativo. Como lo señala el Manual para la creación y fortalecimiento de instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos de las Naciones Unidas (Centro de Derechos Humanos, Ginebra, 1995), “la recomendación por definición, nunca será vinculante; su aceptación por una de las partes será voluntaria y no obligatoria”. En ese sentido la capacidad del Ombudsman para propiciar el cese de las violaciones o la restitución o reparación del derecho violado se sustenta en una autoridad moral y en la solidez del razonamiento jurídico del Ombudsman o la naturaleza justa de su juicio de conciencia. Se trata de una magistratura de persuasión y credibilidad que se hace más consistente en la medida que las autoridades competentes o responsables acatan las recomendaciones del Ombudsman. Por ello el seguimiento de las recomendaciones de manera sistemática e individualizada adquiere una importancia relevante porque permite establecer un vínculo con la administración del Estado, dirigido al uso constante de la persuasión para obtener el cumplimiento de las recomendaciones y por esa vía la restitución de los derechos violados o su debida reparación, esto último en aquellos casos que sea posible por la naturaleza de la violación”. (Tomado del Informe final del Proyecto PNUD PDDH ELS 094-001).

CUADRO N° 2.3

**LA TEORÍA DE LA PROTECCIÓN CUASI JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS**

La protección cuasi jurisdiccional de los derechos humanos se dice que puede definirse “ como un conjunto de actos, algunos de los cuales requieren formalidades mínimas establecidas por la ley y que deben ser de cumplimiento obligatorio y otros que se realizan a criterio discrecional de la Procuradora o el Procurador, que tiene por objeto establecer en el menor tiempo posible los elementos de juicio que permitan concluir una investigación, estableciendo si se produjo o no una violación a los derechos humanos o un acto arbitrario o ilegal por parte de la administración pública”.

Se señala que mientras la protección jurisdiccional supone proceso y autoridad dirimente de la justicia (juez), unas reglas precisas y obligatorias de procedimiento: formalidades, términos y plazos y pruebas, y crea derecho y cosa juzgada, la cuasi jurisdiccional no es administración de justicia formal, no genera derecho ni cosa juzgada, no crea deberes y obligaciones exigibles judicialmente ni conlleva proceso y sus formalidades son mínimas. Se dice además que la discrecionalidad, como facultad del Ombudsman para determinar libremente en qué casos interviene y en qué casos no, como la amplitud de competencias legales, toda vez que supone la aplicación de normas del estándar internacional, son otras de las características de la protección cuasi jurisdiccional de los derechos humanos.

Las reglas procesales de la investigación no jurisdiccional son también cualitativamente distintas a las que corresponden a la investigación jurisdiccional. En este sentido, los términos, plazos y formalidades son las mínimas establecidas por ley. La finalización de la investigación tampoco responde a criterios propios de la investigación jurisdiccional, tales como el agotamiento de fases o actos procesales previamente determinados, sino al criterio de conciencia en relación a las evidencias, indicios o probabilidades acumulados y a la posibilidad de incidir positivamente, para que se inicien los procesos jurisdiccionales, se respete el debido proceso, se impida la impunidad o se proteja debidamente a víctimas y testigos. (Tomado de **Manuel Rodríguez Cuadros**: “La Protección cuasi jurisdiccional de los derechos humanos”).

Definida y asumida la “teoría”, los esfuerzos institucionales fueron orientados a precisar los alcances de tal tipo de protección y la definición de sus mecanismos procesales<sup>193</sup>.

A fin de determinar estos mecanismos, la PDDH clasificó los derechos humanos en dos grupos. En primer lugar, los derechos susceptibles de ser exigidos individualmente y en segundo los de naturaleza colectiva. Para los primeros se estableció el mecanismo de protección denominado procedimiento de investigación y para los segundos el de la protección situacional.

De esta forma, y acorde con su modelo teórico<sup>194</sup>, el sistema de protección de los derechos humanos creado por la Procuraduría comprende los siguientes mecanismos y atribuciones:

#### 2.5.1. Investigación no jurisdiccional de las violaciones a los derechos humanos de exigencia individual

La investigación es el mecanismo más importante que ha diseñado la PDDH para lograr la protección de los derechos humanos<sup>195</sup>. Sobre la base de éste se han configurado los procedimientos y diseñado gran parte de la estructura institucional de la

---

<sup>193</sup> Como señala en el documento de proyecto del PNUD: “Al final del proyecto la PDDH habrá establecido una doctrina de la protección no jurisdiccional de los derechos humanos y definido los principios y normas procesales que corresponden a dicha modalidad de protección, estableciendo asimismo los métodos adecuados para que la tutela de los derechos humanos de la población sea rápida y efectiva”. Véanse, entre otros, PNUD PDDH ELS 95/013/A/01/99: “Fortalecimiento de las técnicas de observación, monitoreo, análisis e investigación de la Procuraduría Para la Defensa de los Derechos Humanos”. Segunda fase. San Salvador 1997.

<sup>194</sup> Según sus creadores o promotores, la protección cuasi jurisdiccional tiene por lo general cuatro fases: La fase de introducción o admisión de denuncias, la fase de investigación o verificación, la fase de resoluciones y la fase de seguimiento.

<sup>195</sup> El mecanismo de investigación está constituido por el conjunto de reglas, cursos de acción y metodologías que se aplican a la tutela de los derechos humanos de exigibilidad individual que comprenden los derechos civiles y las libertades fundamentales, los derechos políticos y algunos derechos de los denominados intereses difusos (sociales, económicos y colectivos) que por su propia naturaleza son susceptibles de exigibilidad individual, específicamente los derechos sociales al trabajo, la salud y la educación, así como el derecho al medio ambiente.” Véanse, entre otros, los siguientes documentos: PNUD PDDH ELS: “Informe final del Proyecto PNUD PDDH ELS 094-001”. Y, PNUD PDDH ELS: “Manual del procedimiento de investigación”. Publicación de la PDDH y del PNUD El Salvador, San Salvador, 1996. La investigación por violaciones a los derechos humanos, aunque con algunas diferencias como por ejemplo las establecidas en la legislación española, peruana y argentina donde se limita la actividad investigadora del Defensor del Pueblo si existe causa judicial pendiente, es también uno de los mecanismos que privilegia el Ombudsman en Iberoamérica. Y se pone en marcha como consecuencia de una denuncia o por acción oficiosa de la institución.

Procuraduría, a tal punto que muchos de las facultades y mecanismos que implementa son resultado de la puesta o no en marcha del de investigación. Así sucedió, por ejemplo, con el Departamento de Denuncias y Calificación, con las secciones de Denuncia y de Orientación y Asistencia, con el propio Departamento de Investigaciones, con el de Resoluciones y Seguimiento y con el originalmente llamado Control de Procedimientos.

La protección de los derechos humanos que ha diseñado la PDDH presupone, en algunos casos, la existencia de una violación y la puesta en funcionamiento de su estructura de investigación mediante denuncia de parte o por acción oficiosa de la Procuraduría.

La investigación tiene como propósitos comprobar si se ha producido o no la violación de un derecho humano, establecer sus autores o responsables, y producir las resoluciones y recomendaciones a que diere lugar.

Para facilitar este procedimiento se creó una tipología de los derechos protegidos, incluyendo en ella, de manera indicativa, una relación de los hechos violatorios para cada derecho, de forma tal que si los hechos no se enmarcan dentro de la tipología la denuncia puede resultar inadmisibles. Conviene señalar adicionalmente que sobre la base de esta tipología se elaboró un Manual para la calificación de denuncias y sustentación de resoluciones<sup>196</sup>.

A partir del 2001, con el ingreso de la nueva administración, la PDDH da inicio a una serie de cambios en su funcionamiento y organización institucional. Define como funciones primordiales el monitoreo, la tutela y la difusión de los derechos humanos. Conforman nuevas áreas de trabajo como las de tutela, seguimiento de la realidad nacional, difusión, fortalecimiento institucional y relaciones institucionales, al igual que reestructura las Procuradurías Adjuntas y los Departamentos.

Se presentan también cambios en el procedimiento y en la estructura institucional responsable de la investigación. Pretende agilizar y facilitar el trámite,

---

<sup>196</sup> Los conceptos y elementos que utiliza la PDDH para su trabajo los toma del realizado por ONUSAL. Las tipologías por ejemplo aparecen en los documentos de ONUSAL relacionados con la llamada Verificación Activa en materia de derechos humanos.

mantiene las investigaciones por violaciones de carácter individual y crea un mecanismo de naturaleza colectiva.

Pero más allá de los cambios que se presentan lo cierto es que la investigación reactiva por violación a los derechos humanos sigue siendo una de las tareas centrales de la PDDH<sup>197</sup>. Sucede así también en Guatemala y Nicaragua.

#### 2.5.2. La observación preventiva y la verificación de situaciones

Este es otro de los instrumentos de protección establecido por La PDDH. A diferencia del de investigación el desarrollo procesal y conceptual de este mecanismo es todavía más frágil<sup>198</sup>.

La observación preventiva y la verificación de situaciones *“comprenden los criterios, procedimientos, normas y metodologías adecuadas para la protección de los derechos económicos y sociales de naturaleza colectiva; la protección desde una perspectiva situacional de los derechos de las poblaciones vulnerables, niños, tercera edad y población carcelaria; la verificación de la situación de derechos humanos en determinadas instituciones cárceles, hospitales, centros de detención policial, etc. y la acción preventiva en situaciones (violencia callejera, toma de rehenes, represión de huelgas y movilizaciones, etc.) para evitar que la fuerza pública al utilizar legítimamente sus facultades de uso de fuerza viole los derechos humanos”*<sup>199</sup>.

Aunque en ocasiones aparece mencionado como un sólo mecanismo de hecho ha sido dividido en dos: verificación de situaciones y observación preventiva. De conformidad con el régimen jurídico de la PDDH, *“se denomina verificación al conjunto de actividades dirigidas a corroborar la existencia o no de violaciones a los derechos humanos en el ámbito situacional y a la prevención de crisis, así como a la comprobación o no del cumplimiento de las obligaciones del Estado para realizar*

---

<sup>197</sup> Véase PDDH: *Informe 2001-2002*. Op. cit.

<sup>198</sup> Véase: M. Palmgren: *“Propuesta de reestructuración del Departamento de Verificación y Observación Preventiva de la PDDH”*. (Doc. Sin publicar). Proyecto: “Fortalecimiento de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en materia de Seguridad Pública, Política Criminal y Derechos Humanos”. Convenio PDDH- ASDI. San Salvador, 1999.

<sup>199</sup> PNUD PDDH ELS: *“Informe final del Proyecto PNUD PDDH ELS 094-001”*. (Documento sin publicar). Op. cit.

*progresivamente los derechos humanos de naturaleza colectiva*<sup>200</sup>.

Verificar una situación significa comprobar in situ la existencia o no de violaciones a los derechos humanos en el lugar donde se presume se producen o se están produciendo dichas violaciones. Una de las situaciones desde las cuales resulta posible tratar de comprender cuáles son los contenidos y alcances del concepto de verificación lo constituye el de verificar el goce y vigencia de los derechos humanos al interior de las cárceles del país. El concepto de verificación entonces, no supone el desarrollo de situaciones de crisis o alerta social. En este sentido podría verificarse la situación de los derechos humanos al interior de las cárceles, de los centros de salud y de los establecimientos educativos, para citar solo algunos ejemplos. Mientras que el concepto de observación preventiva supone el acompañamiento de la PDDH a procesos o dinámicas sociales que por su naturaleza puedan representar riesgos para la vigencia y respeto de los derechos humanos. En efecto, "se denomina observación preventiva al monitoreo de situaciones sociales, políticas económicas o institucionales que por sus propias características puedan conllevar violaciones sistemáticas a los derechos humanos"<sup>201</sup>.

Según los documentos producidos por la PDDH, *"la naturaleza de este mecanismo es totalmente diferente al procedimiento de investigación, pues en la mayoría de los casos se obra de oficio, no hay denuncia individual y se utilizan diversos métodos propios de las ciencias sociales, encuestas sobre el terreno, estudios analíticos, y especialmente la verificación activa que consiste en la observación directa de los hechos o situaciones para determinar la existencia o inexistencia de violaciones o para prevenirlas"*<sup>202</sup>.

El mecanismo de verificación y observación preventiva parece orientado a lograr a través de la presencia de la Procuraduría, observando o verificando el desarrollo de situaciones sociales, prevenir violaciones a los derechos humanos y resolver conflictos

---

<sup>200</sup> Art. 70 del *Reglamento de Procedimientos del Sistema de Protección de los Derechos Humanos de la PDDH El Salvador*.

<sup>201</sup> Art. 71 del *Reglamento de Procedimientos del Sistema de Protección de los Derechos Humanos de la PDDH El Salvador*.

<sup>202</sup> Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos: *"Informe de labores julio 95 junio 96"*. Op. cit.



mediante el uso de los buenos oficios y la mediación<sup>203</sup>.

Producida la verificación y la observación la PDDH, si lo estima necesario, puede producir una resolución pública con las correspondientes conclusiones y recomendaciones.

### 2.5.3. Promover recursos judiciales o administrativos

Este es otro de los mecanismos y atribuciones que tiene la PDDH para proteger los derechos humanos de los salvadoreños. También lo tiene la Procuraduría de Guatemala y Nicaragua.

El Procurador o Procuradora tiene la facultad de presentar recursos judiciales y administrativos en defensa de los derechos de la población. Este procedimiento difiere en su propia naturaleza del resto de los mecanismos del sistema de protección pues implica el acceso a la justicia jurisdiccional<sup>204</sup>.

Ni la Constitución de la República ni la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos señalan el tipo de recursos que puede interponer la PDDH. En una interpretación amplia, esta facultad podría comprender la presentación de recursos ante la justicia ordinaria, como los de Revisión, Apelación y Casación; la presentación de recursos ante la justicia constitucional como el de Habeas Corpus, Amparo e Inconstitucionalidad y los recursos contencioso administrativos. Y también la presentación de recursos en sede administrativa. Sin embargo, por vía de interpretación, se restringe el uso de esta facultad a la activación de la justicia constitucional y administrativa.

---

<sup>203</sup> La mediación, los buenos oficios, la conciliación son instrumentos que se reconocen también en varias de las legislaciones en América Latina. Algo similar también sucede con la división encargada de proteger los derechos de las personas privadas de libertad. Así lo reconoce la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México en su artículo 6; el artículo 11 de la Ley del Defensor del Pueblo de Bolivia. También la legislación de Panamá, Colombia y Venezuela.

<sup>204</sup> La Procuraduría en El Salvador tiene capacidad de litis, la misma que conlleva la capacidad para la defensa constitucional de los derechos humanos como el inicio de procesos de naturaleza administrativa. Véase: PNUD PDDH ELS: *"Informe final del proyecto..."*. Op. cit. La legislación española y la restante de América Latina también le concede al Defensor del Pueblo esta facultad. Así lo establece el artículo 11 de la Ley del Defensor del Pueblo de Bolivia; El Art.9 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo de Perú. El Art. 7 de la Ley de la Defensoría del Pueblo de Colombia, por ejemplo.



#### 2.5.4. Servicio de orientación y asistencia

Más que un mecanismo de protección es un servicio que presta la PDDH a toda víctima que habiendo presentado una denuncia no le fue admitida. Su propósito es canalizar las demandas de los ciudadanos hacia las instituciones del Estado competentes para darle respuesta.

Asistencia es el servicio a través del cual los funcionarios de la Sección (Departamento) de Orientación y Asistencia prestan asesoría a los denunciantes cuyos problemas no son de competencia de la PDDH, pero que por su naturaleza, o por razones humanitarias, requieren de una política de primeros auxilios psicológicos o jurídicos.

#### 2.5.5. Buenos oficios

Se denominan buenos oficios a los diversos procedimientos de conciliación que realizan los funcionarios de la Procuraduría con la finalidad de hacer posible la restitución del derecho violado o la adecuada compensación a satisfacción de la víctima<sup>205</sup>. Los buenos oficios no se aplican a las violaciones al derecho a la vida y a los de lesa humanidad.

Además de estos mecanismos y servicios, la PDDH tiene facultades para vigilar la situación de los detenidos y sus derechos, realizar inspecciones a las distintas instituciones estatales, supervisar la actuación de la administración pública, promover reformas ante los órganos del Estado para el progreso de los derechos humanos, emitir opiniones sobre proyectos de ley que afecten el ejercicio de estos derechos, promover y proponer las medidas que estime necesarias en orden a prevenir las violaciones de los mismos, elaborar programas permanentes de promoción y educación. Cuenta también con atribuciones respecto de la administración de justicia.

Igualmente existen al interior de la Institución dos estructuras que forman parte del sistema de protección de los derechos humanos y que merecen una breve

---

<sup>205</sup> Como hemos visto, la conciliación también es reconocida como función del Defensor del Pueblo en varios países de América Latina como Bolivia, Colombia, México, Panamá y Venezuela.

consideración. Se trata de las Procuradurías Adjuntas y de las Delegaciones Departamentales.

#### 2.5.6. Las Procuradurías Adjuntas

Son las instancias de la institución, que trabajan en un ámbito específico de los derechos humanos que, a juicio de la Procuraduría, requieran de atención especializada. Antes del 2001, las Procuradurías Adjuntas eran cuatro: Niño, Mujer, Tercera Edad y Medio Ambiente. Desarrollaban su trabajo en asocio y coordinación con los mecanismos de protección de los derechos humanos antes mencionados.

Con la reestructuración emprendida por la PDDH, las Procuradurías Adjuntas se convirtieron en cinco: La Procuraduría Adjunta de los Derechos Individuales y Cívicos, la cual debe velar por el respeto de las garantías individuales de los salvadoreños y en especial de los emigrantes, los presos y los discapacitados. A la vez es la encargada de garantizar el respeto de los derechos civiles y políticos en los procesos electorales y en el desarrollo de movimientos civiles como manifestaciones y protestas.

La Procuraduría Adjunta para los Adultos mayores y los Derechos Laborales encargada de velar por el respeto de las libertades individuales de las personas de la tercera edad así como garantizar las libertades vinculadas con el derecho al trabajo. La Adjunta para la Mujer y la Familia encargada de defender y garantizar que a las mujeres y todas las personas que conforman el núcleo familiar, les sean respetados sus derechos. Y las Adjuntas de los Derechos del Medio Ambiente y el Consumidor y de los Derechos del Niño y la Juventud.

#### 2.5.7. Las Delegaciones Departamentales

Los Delegados (as) Departamentales por encargo del Procurador (a) ejercerán las funciones propias de la investidura de ésta o éste en la circunscripción territorial del departamento en el que desarrolla su trabajo. Los Delegados tienen como función principal la investigación y conclusión de los casos de violaciones a los derechos humanos.

Comparado el régimen legal de la institución, sus funciones y competencias con la de las otras instituciones similares de los países de la región e iberoamericanos, antes que diferencias significativas se encuentran más bien elementos y mecanismos similares<sup>206</sup>.

En materia de estructura institucional existen organizaciones muy diversas, las que además de cambiar periódicamente, dependen a su vez de las prioridades institucionales y de la interpretación de su mandato<sup>207</sup>.

En Guatemala, en un periodo de la historia institucional, la oficina del Procurador se estructuró en cinco Direcciones dentro de las cuales dos estaban relacionadas directamente con el trabajo en derechos humanos: La Dirección de Procuración y la de Educación.

La Dirección de Procuración tenía a su vez dos ámbitos de actuación: la procuración política y la procuración en derechos humanos. La primera contaba con las Unidades de Estudio y Análisis; Incidencia en Políticas Públicas; Acuerdos de Paz y Supervisión a la Administración.

La segunda tenía seis áreas de trabajo: Recepción y Calificación de Denuncias;

---

<sup>206</sup> Las siguientes son algunas de las leyes donde se reconoce y desarrolla el Ombudsman. España: Ley Orgánica del Defensor del Pueblo No 3 del 6 de abril de 1981. Guatemala: Decretos No 54-86 y 32-87 de 1986 y 1987. Colombia: Ley de la Defensoría del Pueblo. Ley 24 de 1992. México: Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de 1992. El Salvador: Decreto No 163 de 20 de febrero de 1992. Costa Rica: Ley No 7319 del 17 de noviembre de 1992. Argentina: Ley de Creación del Defensor del Pueblo. Ley 24.284 y Ley 24.379 de diciembre de 1993. Honduras: Decreto Numero 191-94 de 15 de diciembre de 1994. Nicaragua: Ley No 212 del 13 de diciembre de 1995. Perú: Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. Ley No 26520 del 2107 de 1995. Panamá: Ley No 7 de 28 de diciembre de 1996. Bolivia: Ley del Defensor del Pueblo. Ley No 181 del 22 del 12 de 1997.

<sup>207</sup> En El Salvador, como hemos visto, La PDDH ha cumplido un papel en la transición a la democracia, particularmente en la lucha por someter a la legalidad la actividad de las instituciones de seguridad pública. Corresponde al Procurador: Velar por el respeto y garantía de los derechos humanos, investigar las denuncias por violación a los derechos humanos, asistir a las víctimas, promover recursos judiciales, vigilar el sistema penitenciario, supervisar la actividad de la administración, etc. En Bolivia La Defensora del Pueblo ha tenido un papel preponderante en los conflictos derivados de los cultivos ilegales, en los procesos constitucionales de interés colectivo y en la defensa de los migrantes bolivianos en el exterior. En Colombia dedica esfuerzos también a la aplicación del Derecho Internacional Humanitario. En este país ha logrado tener 13 adjuntas, a saber: La encargada de los asuntos constitucionales y legales, la de atención y trámite de quejas, la de coordinación y atención al desplazamiento, la de imagen institucional, la encargada de la política criminal y penitenciaria, la responsable de la Defensoría Pública, la de los derechos colectivos y del medio ambiente, la de los derechos sociales, económicos y culturales, la de promoción y divulgación, la de indígenas y minorías étnicas, la relacionada con las políticas sociales y económicas para los derechos humanos, la de recursos y acciones judiciales. En Perú por su parte, la Defensoría ha participado en la Comisión de la verdad y reconciliación y en la exigencia de transparencia para el manejo de los recursos presupuestales. Y ha contado con un Primer Adjunto y cinco Adjuntas.

Derechos Individuales; Derechos Económicos y Sociales, Derechos Específicos; Seguimiento, y Notificaciones.

Según la Ley que la crea, la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala tiene competencias para atender los reclamos y quejas sobre violaciones a los derechos humanos en todo el territorio del país. En la actualidad cuenta con 8 defensorías: Adulto Mayor, Recluso, Trabajador, Discapacidad, Niñez y Juventud, Población Migrante, Pueblos Indígenas y Medio Ambiente. También ha asumido la tarea de velar por el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Ahora bien en cuanto al trabajo desarrollado por la PDDH de El Salvador, conviene señalar que de las cerca de 50.000 denuncias presentadas por presuntas violaciones a los derechos humanos en el periodo 1996-2000, la Institución admitió menos del 30% y declara inadmisibles más del 70%.<sup>208</sup>

La mayoría de las denuncias presentadas y admitidas en ese periodo están relacionadas básicamente con la integridad personal, el debido proceso judicial, la libertad personal, malos tratos y derecho de petición y respuesta.

La Policía Nacional Civil y el Órgano Judicial son las autoridades que más han sido señaladas como presuntamente responsables de las violaciones.

Un análisis de impacto y de la eficacia de las decisiones tomadas por la PDDH pasa también por hacer una revisión de los contenidos de las resoluciones y de las recomendaciones. Como se sabe, la resolución es el medio por el cual la PDDH, como órgano de control no jurisdiccional del Estado, expresa y da a conocer la conclusión institucional a que ha llegado en un caso determinado.

Si bien el porcentaje de casos que se resuelven mediante resolución representan menos del 4% de los casos que conoce, cifra por sí solo preocupante, el análisis de estas resoluciones y de sus recomendaciones, cuestiona aún más el papel de la Procuraduría.

En la mayoría de los casos, las resoluciones se producen tardíamente, no

---

<sup>208</sup> Véase S. Rivera: *La Protección de los Derechos Humanos. La Experiencia de la PDDH*. UNICEF, El Salvador, 2001.

cumplen con los términos establecidos, se pierde el sentido de oportunidad de la protección y generan pocos efectos en la vida de las víctimas y en la de los responsables.

Por otro lado, la calidad, seriedad y aceptación de una resolución de responsabilidad, de acuerdo al modelo dado a la Procuraduría, depende de la capacidad de la Institución para llegar a través de la investigación a la verdad de los hechos que configuran la violación a un “derecho humano”. Como en muchos casos, tal violación constituye delito, la PDDH tiene dificultades para concluir debidamente sus investigaciones no pudiendo producir las resoluciones con el rigor que demandan, toda vez que la calidad de las mismas se ve condicionada a la terminación de las investigaciones judiciales correspondientes<sup>209</sup>.

La información disponible en la PDDH nos indica también que la Institución ha tenido y tiene serias dificultades para lograr el cumplimiento de sus recomendaciones<sup>210</sup>.

En ámbito de la verificación y observación preventiva la experiencia es más limitada. De los informes obtenidos no se sabe cómo culminaron la mayoría de sus acciones ni la suerte de los derechos de las personas afectadas, ni tampoco los compromisos adquiridos por las instituciones. En materia de mediación y verificación de situaciones desarrollo actividades en paros laborales, en marchas y concentraciones, y en procesos de desalojo.

La Procuraduría puso en marcha también un programa de seguimiento y monitoreo de la justicia constitucional, que recopila información sobre la actividad de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, identifica las debilidades y fortalezas y propone caminos para mejorar la utilización de los mecanismos constitucionales y la protección de los derechos de los ciudadanos.

En cumplimiento de sus funciones, la PDDH emitió opiniones sobre las reformas al Código Penal, la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, la Ley de Prevención y Control de la Infección Provocada por el Virus de Inmunodeficiencia

---

<sup>209</sup> La legislación española distingue claramente entre estos dos supuestos. Arts. 13 y 17 de La Ley Orgánica 3 de 1981.

<sup>210</sup> Véase: Procuraduría para Defensa de los Derechos Humanos: “Informe 97-98”. Op. cit.

Humana y el Anteproyecto de Ley para la Determinación del Estatuto de las Personas Refugiadas. Igualmente hizo consideraciones sobre la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su protocolo facultativo. Realizó actividades de promoción y educación y creó una instancia asesora en derechos humanos y política económica.

Los resultados que arroja la experiencia de la PDDH ponen en evidencia gran parte de las características de la “crisis institucional” por la que atraviesa y muestran no sólo la magnitud del trabajo de la Procuraduría, sino también los problemas y límites que tiene para el cumplimiento de su mandato.

La situación se torna más compleja si al análisis cuantitativo se adiciona uno de tipo cualitativo que considere la utilidad social de la Institución y la eficacia de su actividad en la protección de los derechos humanos de las personas que recurrieron a sus servicios institucionales.

Si en materia de protección de los derechos humanos las cifras globales conocidas sobre la actividad de la PDDH muestran una tendencia a la ineffectividad del trabajo desarrollado por la Institución altamente preocupante, la labor realizada en el campo de los derechos humanos de la niñez, agudizan dicha tendencia.

En definitiva, estamos asistiendo a la crisis del modelo de Procuraduría construido en el país. Pero como todo modelo refleja una concepción técnica y una postura política en la materia, la tarea fundamental en consecuencia es evidenciar los límites técnicos y políticos del modelo.

En efecto, la experiencia de la PDDH es consecuencia de su definición como una institución de protección de los derechos humanos de carácter cuasi o no jurisdiccional. En parte, con el pretexto de construir instituciones adaptadas a nuestra realidad latinoamericana se ha enunciado la llamada teoría de la protección cuasi o no jurisdiccional de los derechos humanos, prescindiendo de la reflexión teórica producida en este campo.

Como es fácil suponerlo, sobre la base de tal tipo de teoría no es posible

construir una identidad institucional<sup>211</sup>. Ni es posible tampoco identificar claramente su esencia, aquella que la pueda distinguir sustancialmente de las otras instituciones del Estado.

La protección de los derechos humanos que realiza la Procuraduría es básicamente de carácter reactivo, esto es, se pone en funcionamiento después de que la violación se ha producido y, se basa principalmente en la denuncia, la investigación y la resolución.

Evidentemente, como el desarrollo institucional es resultado de concepciones teóricas, el diseño de los mecanismos de protección también se verá afectado. Esto ha sucedido con mecanismos como el de investigación; como ésta es una actividad que también realizan los órganos judiciales, normalmente la realizada por la PDDH se convierte en una paralela a la judicial<sup>212</sup>.

Y aunque se intenta distinguir los dos tipos de investigación tal distinción termina siendo solamente formal y procesal, de forma tal que es cuasi jurisdiccional o no jurisdiccional en tanto y en cuanto pretende tener principios, procedimientos y mecanismos distintos a los utilizados por la jurisdiccional<sup>213</sup>.

<sup>211</sup> Sería interesante realizar un ejercicio desde el punto de vista de la teoría del derecho y de la filosofía de las ciencias a ver si la llamada teoría de la protección cuasi o no jurisdiccional de los derechos humanos resiste o no el calificativo de teoría.

<sup>212</sup> Muchos de los derechos humanos reconocidos en la legislación salvadoreña son objeto de otros sistemas de protección: penal, laboral, etc. Uno de los problemas que tienen las instituciones nuevas es que son creadas sobre la base de la desconfianza de las existentes, de suerte que a veces se orienta a sustituirlas más a que contribuir a reorientar su trabajo. A fin de evitar duplicidad de esfuerzos, resultaría sumamente importante que la PDDH haga un análisis sobre el estado actual de los derechos humanos en el país y los respectivos sistemas de protección existentes.

<sup>213</sup> Estos son algunos de los principales principios que orientan la investigación no jurisdiccional de protección de los derechos humanos: Principio pro homine: se refiere al hecho que la tutela y la protección de la persona humana prevalece sobre cualquier consideración procesal o formal y que en caso de dudas siempre estas deben de resolverse en favor de la víctima. Principio de discrecionalidad: Se refiere a la facultad del Ombudsman para determinar libremente en qué casos interviene y en qué casos no. La Procuradora o Procurador de acuerdo a su juicio de conciencia y la valoración de los hechos, decide la admisión de las denuncias y sustenta la presunción de la existencia o no de la violación. Principio de intermediación: Los actos del proceso de investigación debe realizarse en presencia del Procurador (a) o sus delegados. Principio de celeridad: Las investigaciones se desarrollarán en el menor tiempo posible, aplicando siempre los principios de economía procesal y socialización del procedimiento. Principio de autonomía e independencia: Las actividades de protección de la Procuraduría especialmente las de verificación e investigación y todo acto institucional deben ser en ejercicio de un criterio de independencia de cualquier poder estatal o privado o al margen de cualquier influencia ideológica, política o religiosa que puedan significar parcialidad o discriminación. Véanse entre otros los siguientes documentos: PDDH PNUD EL Salvador: *Manual del procedimiento de investigación*: op cit. M.

No es extraño entonces que la llamada protección no jurisdiccional de los derechos humanos resulte afectada por los problemas propios de la protección jurisdiccional. La mora en la resolución de los casos, los plazos procesales incumplidos y otra serie de problemas forman parte también de la crisis que atraviesan muchos de los sistemas judiciales.

Algo similar acontece con los servicios de orientación y asistencia y con la presentación de los recursos constitucionales y judiciales.

Pero además, la falta de una concepción teórica rigurosa contribuye a que se estén presentando traslados acrílicos de categorías y conceptos propios de otras disciplinas, utilizadas originalmente para otros fines. Tal puede ser el caso de la tipología de las violaciones a los derechos humanos.

Tal tipología no es nada menos que el resultado de trasladar la lógica del derecho penal a la protección de los derechos humanos. La protección penal de los bienes jurídicos requiere la definición de tipos penales, pero su sustento es altamente diferente. En efecto, la construcción de tipos penales no está asociada solamente a la protección de bienes jurídicos, sino a garantizar el principio y derecho de libertad que debe regir la vida de los ciudadanos.

“Al ciudadano le está permitido todo lo que no le esté expresamente prohibido”. El principio de tipicidad que consagra el derecho penal está asociado a garantizar la libertad del ciudadano. Mientras que para el Estado siempre ha regido el principio contrario: “Al Estado solo le está permitido aquello para lo cual está expresamente facultado”.

Así las cosas, una de las tareas que en materia de protección de los derechos humanos debiese realizarse es recuperar el valor y la importancia de la legalidad antes que la construcción de tipologías.

---

Rodríguez Cuadros, *La Protección cuasi jurisdiccional de los derechos humanos*. Op cit. Y, D. E. Morales: “*El Procedimiento de investigación cuasi jurisdiccional de los derechos humanos*”, en Revista Derechos Humanos, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, Año 4, Número 5. San Salvador, 1997. Como se podrá apreciar muchos de estos principios en poco difieren de los que orientan la actividad judicial, particularmente la penal.



Por su parte, el trabajo, tanto teórico como práctico, en el ámbito de la prevención ha sido muy limitado. Este ha sido asociado básicamente a las tareas de verificación y observación y a la función preventiva que en teoría deben cumplir los programas de capacitación y difusión en derechos humanos.

La protección reactiva de los derechos humanos corre el riesgo, como ha sido advertido, de utilizar categorías propias del derecho penal, contribuyendo en parte también a alimentar la percepción equivocada de la ciudadanía que asocia el trabajo en derechos humanos con la protección de los delincuentes.

Pero además, la indebida utilización del derecho penal corre igualmente el riesgo de trasladar a la política y al mundo jurídico la lógica de la guerra: amigo-enemigo, (téngase en cuenta, por ejemplo, las distintas posturas y debates sobre los propósitos de la tipificación penal de determinadas conductas y el problema de los derechos de los autores y las víctimas, entre otros aspectos), cuando la tarea propia de los derechos humanos debiese ser la de estimular la búsqueda del bien común.

Además de reactiva, otra de las características del modelo de Procuraduría construido en El Salvador es la selección de determinados tipos de derechos. Pero ello también es resultado de una concepción sobre el trabajo en derechos humanos que evidencia a todas luces una postura política.

El modelo de PDDH construido no relacionó la violación de los derechos civiles y políticos con la situación de los económicos y social y trabajo de forma autónoma sobre los primeros. Este problema fue advertido por Segundo Montes en 1988: *“Los derechos humanos en El Salvador se han convertido en objeto de estudio, observación y condena reiterada en la presente década. Al hablar de violación a los derechos humanos en este país se hace referencia explícita a los derechos civiles y políticos conculcados, y no sin razón, pues la violencia la represión y la guerra han causado en el periodo más de 60,000 muertos, miles de capturados y posiblemente arriba de 3,000 desaparecidos, sin que el sistema judicial haya podido no ya atajar el problema condenando a los causantes, pero ni siquiera llevando eficazmente a los tribunales a una porción de ellos como para inducir nuevas conductas y posibilitar la instauración de unas normas reales de coexistencia social mínimamente aceptables. La urgencia por*

*salvar las vidas humanas, por detener la violación a estos derechos, puede hacer olvidar o perder el horizonte estructural que subyace a tales violaciones, y que han sido y continúa siendo la causa de la presión social hacia cambios, que es inhibida o reprimida violentamente.*”<sup>214</sup>

Pareciera que la PDDH fue construida para enfrentar la situación de derechos humanos propia de los efectos de la guerra o del conflicto armado. Y como cambian las situaciones de hecho que condicionan la vigencia del derecho, el país avanzaba hacia una sociedad en paz, el modelo de Procuraduría puede resultar atemporal y anacrónico.

No resulta extraño a un modelo de Procuraduría así construido que sean el debido proceso, la libertad personal, la violencia intrafamiliar y el maltrato algunos de los derechos en los que prioritariamente trabaja, contribuyendo a que la Institución pierda la oportunidad de utilizar el derecho, la legalidad y los tratados internacionales como instrumentos de cambio.

Todo ello contribuye además a que se presente, inapropiadamente, el trabajo de la Institución como característico y revelador de la situación de los derechos humanos del país, y consecuentemente alejarla de los problemas de la sociedad. En efecto, a juzgar por la situación de derechos humanos que vive El Salvador y la actividad cumplida por la Procuraduría, todo parece indicar que se está presentando una distancia considerable entre las dos. Las denuncias presentadas a la PDDH, y el trabajo realizado no reflejan para nada la situación de los derechos humanos en el país.

En este sentido, es posible que la crisis institucional sea consecuencia también del modelo construido, que corre el riesgo de alejar a la Institución de las necesidades reales que en materia de derechos humanos tiene la población.

Hacer legal la lucha legítima por la satisfacción de las necesidades básicas de la persona humana es una tarea inevitable de toda institución que se precie protectora de los derechos humanos. La toma de conciencia de la necesidad de usar la ley para

---

<sup>214</sup> Véase S. Montes: “Los derechos económicos, sociales y culturales en El Salvador”. En AAVV: “*Los derechos humanos en El Salvador*”. San Salvador, El Salvador. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas UCA, 1998. Véase también: IDHUCA: “*Los derechos humanos en El Salvador en 1988*”. Fascículo VI. Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (IDHUCA). San Salvador, El Salvador, 1989.

transformar la realidad, en países como El Salvador donde la experiencia de la ciudadanía frente a la legalidad no es la mejor, supone realizar esfuerzos de otro tipo. Y el valor moral de su intervención debe también asociarse a la pretensión de hacer realidad los derechos.

No sobra recordar que las instituciones sólo serán respetadas por la gente si son efectivas en resolver sus problemas, o al menos si contribuyen efectivamente a su resolución. Si la ley o las instituciones no resuelven los problemas de la ciudadanía a nadie le importara qué pasa con las instituciones y con la democracia.

El modelo construido trata el tema de derechos humanos como una categoría propia, con autonomía técnica separándolo del ordenamiento jurídico nacional, limitando profundamente la actuación del Ombudsman.

En síntesis, se asiste a la crisis de un modelo de protección de los derechos humanos de carácter predominantemente reactivo. Como las ideas que han orientado el trabajo de la Institución han procedido también, y en buena medida, de la asistencia técnica externa dada a la PDDH por la División de Derechos Humanos de la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), además de la revisión de la experiencia resultaría conveniente hacer un análisis sobre los contenidos, condiciones y requisitos que debiese reunir dicha asesoría.

Construir, o dar inicio a un proceso que permita la construcción de un nuevo pensamiento sobre la protección de los derechos humanos y sobre el trabajo de la PDDH y de sus instituciones homologas en Nicaragua y Guatemala es una tarea prioritaria; abrir el debate y la discusión sobre la Procuraduría que necesita la sociedad para construir y defender el bien común es también una necesidad impostergable.

Empero también es oportuno recordar que este problema, como ya ha sido advertido, no es solo un asunto de El Salvador, forma parte de una cultura del trabajo que en materia de derechos humanos se ha desarrollado en muchos sectores y países de América Latina.

Tal como sucede con otros ámbitos del trabajo en derechos humanos, la experiencia de la PDDH viene determinada por el influjo de una cultura de corte predominantemente penal.

Además del reconocimiento formal de instrumentos internacionales por parte de los países, la política de protección de los derechos humanos ha sido básicamente de tipo penal.

A fin de no perder las potencialidades de transformación que el tema de los derechos humanos trae consigo resulta fundamental hacer todos los esfuerzos posibles para construir y hacer efectivas las garantías teóricas y prácticas, legales y doctrinales, del principio de última ratio propio del derecho penal.

## 2.6. Política judicial: la paz y la reforma a la justicia

La Justicia, el Poder Judicial, el Órgano Judicial, fue otro tema del que se ocuparon los procesos de paz llevados a cabo en Centroamérica. Aunque en cada país el abordaje tiene orígenes e intensidades diferentes, lo cierto es que en todo momento y en todo lugar guarda casi tanto una misma lógica como una misma sustentación teórica.<sup>215</sup>

En El Salvador, en algunos aspectos y ocasiones, el tema judicial fue tratado directamente en los Acuerdos de Paz; en otros, resultado de actividades puestas en marcha por los Acuerdos mismos, como en el caso del informe de la Comisión de la Verdad. Y finalmente como producto de la dinámica propia que el tema ha tenido, independientemente del proceso de paz.<sup>216</sup>

En Nicaragua el judicial no formó parte de la agenda del proceso de solución pacífica del conflicto armado que concluyó con las elecciones de 1990. En cambio si ha estado relacionado con el proceso de estabilización e institucionalización del país iniciado con posterioridad.

Como una expresión más de las características que ha tenido el tratamiento de la temática judicial, resulta fundamental destacar que gobiernos declarados de sentido ideológico contrario como el de El Frente Sandinista y el de la Unión Nacional Opositora UNO, han tenido prácticamente un mismo abordaje.

Antes de la firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala las reformas al Organismo Judicial estuvieron orientadas a la búsqueda de la paz. Aunque en este país toda reforma legal parece justificarse a la luz de estos Acuerdos, lo cierto es que el poder judicial ocupó un lugar marginal en la agenda de los negociadores. Las reformas al sistema judicial han sido más bien justificadas por la necesidad de impedir la impunidad y la corrupción, impunidad que fue identificada como uno de los problemas centrales de la administración de justicia por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico.

---

<sup>215</sup> Véase las consideraciones que sobre las reformas al sistema de justicia en América Latina se hicieron en el estudio sobre la impunidad en Colombia. L. H. Barreto y S. Rivera: *Una mirada a la impunidad en el marco del sistema penal Oral Acusatorio en Colombia*. Unión Europea- Ministerio de Justicia. Bogotá, Colombia, 2009. Pp.186 y ss.

<sup>216</sup> Véase D. Azpuru y otros. *Construyendo democracia en sociedades posconflicto*. Op. cit.

Es importante tener en cuenta que la mayoría de reformas judiciales emprendidas parten de reconocer que una de las grandes debilidades estructurales del Estado guatemalteco reside precisamente en el sistema de justicia.

En todo caso, y para todos los momentos y circunstancias, dentro y fuera del proceso de paz, las ideas, fundamentos teóricos que han orientado el trabajo con el poder judicial siguen siendo prácticamente las mismas en todos los países de la región. Es de aclarar que existen diferencias en las leyes, en la estructura institucional, en los procedimientos, pero muy pocas, casi ninguna, en las ideas y pensamiento teórico que orienta el trabajo con el poder judicial.

Esta es una de las razones por la que en este tema el esfuerzo de análisis se dirige a todas las leyes expedidas desde 1987, año en que se suscriben los Acuerdos de Esquipalás II, hasta la actualidad. Aunque poco aporta hacer la distinción, en el desarrollo de esta parte, y en la medida en que se considere pertinente, se identificarán las reformas jurídicas al sistema judicial surgidas o relacionadas directamente con los Acuerdos de Paz en cada país.

En El Salvador, el llamado Órgano Judicial está compuesto por la Corte Suprema de Justicia, las Cámaras de Segunda Instancia y demás Tribunales, así como por el Consejo Nacional de la Judicatura<sup>217</sup>. Para el desarrollo de su trabajo, la Corte está organizada en cuatro áreas jurídicas que se corresponden con sus respectivas salas: Constitucional, Civil, Penal y Contencioso Administrativo. Existen en el país 34 Cámaras de segunda instancia en las áreas civil, penal, tránsito, laboral, familia y menores; 201 Tribunal de primera instancia también en las áreas anteriores más los jueces de vigilancia y control judicial a la ejecución de las penas y medidas. Y finalmente 322 jueces de paz.

Constitucionalmente se reconoce la independencia del Órgano Judicial. Se

---

<sup>217</sup> DN 38-83. *Constitución de la República de El Salvador*. Asamblea Constituyente, San Salvador, El Salvador, 11 de diciembre de 1983. Diario Oficial N234. T281, 16 de diciembre de 1983.

*Acuerdo de Reformas Constitucionales 91. Acuerdo de Reformas Constitucionales*. San Salvador, El Salvador, 29 de abril de 1991. Diario Oficial N78. T311, 30 de abril de 1991.

*Acuerdo de Reformas Constitucionales 94. Acuerdo de Reformas Constitucionales*. San Salvador, El Salvador, 29 de abril de 1994. Diario Oficial T323, 3 de junio de 1994.

*Acuerdo de Reformas Constitucionales 96. Acuerdo de Reformas Constitucionales*. San Salvador, El Salvador, 29 de junio de 1996 Diario Oficial T332 del 12 de julio de 1996.

establece igualmente que el 6% del presupuesto general de la nación corresponde a este Órgano del Estado. A este nivel se define también la composición e integración de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Nacional de la Judicatura, así como sus funciones y atribuciones. Se reconoce la carrera judicial y se crea el Consejo Nacional de la Abogacía y el Notariado<sup>218</sup>.

A nivel de leyes orgánicas y secundarias buena parte de las expedidas se orientaron a regular la actividad judicial, la naturaleza, organización y funcionamiento del Consejo Nacional de la Judicatura, la carrera judicial y la composición y funciones de la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia y su Unidad Técnica Ejecutiva<sup>219</sup>.

En Nicaragua, la justicia emana del pueblo y será impartida en su nombre y delegación por el Poder Judicial, considerado uno de los cuatro poderes del Estado, compuesto por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales de Apelaciones, los Juzgados de Distrito y los Juzgados Locales. En el año de 1998 la Corte se estructura en cuatro salas de la misma forma como lo hizo la Corte Suprema de Justicia de El Salvador. Antes de esta reforma la protección y defensa de la Constitución, era competencia de la Corte Plena.

<sup>218</sup> Artículos 172 a 190 de la *Constitución de la República de El Salvador*.

<sup>219</sup> *DN 123-84. Ley Orgánica Judicial*. San Salvador, El Salvador agosto de 1984. Diario Oficial N115. T283, 20 de agosto de 1984.

*DN 556-90. Reformas a la Ley Orgánica Judicial*. San Salvador, El Salvador, 17 de agosto de 1990. Diario Oficial N203. T308, 22 de agosto de 1990.

*DN 259-98. Reforma a la Ley Orgánica Judicial*. San Salvador, El Salvador, 23 de marzo de 1998. Diario Oficial N62, 31 de marzo de 1998.

*DN 387-92. Reformas a la Ley Orgánica Judicial*. San Salvador, El Salvador, 4 de diciembre de 1992. Diario Oficial N230. T317, 14 de diciembre de 1992.

*DN 40-94. Reformas a la Ley Orgánica Judicial*. San Salvador, El Salvador, 30 de junio de 1994. Diario Oficial N122. T324, 1 de julio de 1994.

*DN 348-89. Ley del Consejo Nacional de la Judicatura*. San Salvador 5 de octubre de 1989. Diario Oficial N194. T305, 20 de octubre de 1989.

*DN 644-90. Reformas a la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura*. San Salvador 29 de noviembre de 1990. Diario Oficial N286. T309, 20 de diciembre de 1990.

*DN 414-92. Ley del Consejo Nacional de la Judicatura*. San Salvador El Salvador, 11 de diciembre 1992. Diario Oficial T318, 13 de enero de 1993.

*DN 801-2002. Reformas a la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura*. San Salvador, El Salvador, 5 de abril de 2002. Diario Oficial T355, 12 de abril de 2002.

*DN 414-93. Ley del Consejo Nacional de la Judicatura*. San Salvador, El Salvador, 11 de diciembre de 1992. Diario Oficial T318, 13 de enero de 1993.

*DN 536-99. Ley del Consejo Nacional de la Judicatura*. San Salvador, El Salvador, 27 de enero de 1999. Diario Oficial T342, 12 de febrero de 1999.

*DN 536-90. Ley de la Carrera Judicial*. San Salvador, El Salvador 12 de julio de 1990. Diario Oficial N182. T308, 24 de julio de 1990.

*DN 639-96. Ley Orgánica de la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia y de la Unidad Técnica Ejecutiva*. San Salvador, El Salvador, 22 de febrero de 1996. Diario Oficial T330, 8 de marzo de 1996.

En materia judicial, la Constitución de Nicaragua, como lo hacen las constituciones de los otros países, consagra en su texto el principio de la independencia del poder judicial, establece que el 4% del presupuesto de la nación corresponde a este poder, reconoce la existencia de la carrera judicial y señala que la administración de justicia se organizará y funcionará con la participación popular<sup>220</sup>.

A nivel de legislación secundaria merecen destacarse La Ley Orgánica del Poder Judicial y la Ley de la Carrera Judicial<sup>221</sup>.

En Guatemala, el Organismo Judicial está compuesto por la Corte Suprema de Justicia, los Tribunales de Segunda Instancia y los jueces. Aunque considerado como un organismo independiente de todos los poderes del Estado, también existe la Corte de Constitucionalidad.

De conformidad con la Constitución Nacional la soberanía radica en el pueblo quien la delega para su ejercicio en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El judicial es formalmente independiente y tiene asignado el 2% del presupuesto de la nación. Mediante norma constitucional se establece el Servicio Civil del Organismo Judicial y la Carrera Judicial<sup>222</sup>.

En este país las normas constitucionales han sido desarrolladas mediante leyes secundarias, entre las que merece mencionar, la Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial, la Ley de la Carrera Judicial y la Ley del Organismo Judicial y sus reformas<sup>223</sup>.

---

<sup>220</sup> *Constitución de la República de Nicaragua*. Asamblea Constituyente, Managua, Nicaragua 9 de enero de 1987. Artículos. 158 a 167.

*LN192-95. Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de Nicaragua*. Managua, Nicaragua, 1 de febrero de 1995.

*LN199-95. Ley Marco de Implementación de las Reformas Constitucionales*. Managua, Nicaragua, 3 de julio de 1995. La Gaceta N125, 5 de julio de 1995.

*LN330-2000. Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de Nicaragua*. Managua, Nicaragua, 18 de enero de 2000.

<sup>221</sup> *LN501-2004. Ley de Carrera Judicial*. Managua, Nicaragua, 14 de octubre de 2004. La Gaceta N9, N10 y N11, del 13, 14 y 17 de enero de 2005.

*LN260-98. Ley Orgánica del Poder Judicial de la República de Nicaragua*. Managua, Nicaragua, 7 de julio de 1998. La Gaceta N137, 23 de julio de 1998.

<sup>222</sup> *Constitución de la República de Guatemala*. Asamblea Constituyente, Ciudad de Guatemala, Guatemala, 31 de mayo de 1985. Artículos 203 a 222.

<sup>223</sup> *DN 02-89. Ley del Organismo Judicial*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 10 de enero de 1989. Diario de Centro América N98. TCCXXXV, 3 de abril de 1989.

*DN 11-93. Reformas a la Ley del Organismo Judicial*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 3 de marzo de



Históricamente la elección de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia ha sido casi siempre competencia del poder legislativo. Un breve repaso a la historia constitucional de El Salvador, por ejemplo, señala que incluso los Magistrados de Cámara fueron electos también por el Parlamento. En otras épocas se planteó la elección popular de los Magistrados de la Corte Suprema<sup>224</sup>.

En la Constitución de la República Federal de Centroamérica de 1921 se establecía que los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia Federal serían electos por el Senado de una nómina de veintiún candidatos, siete por cada Estado, que le presentaría el Ejecutivo Federal<sup>225</sup>.

Si bien cambian los requisitos y los procedimientos para la elección es el poder legislativo el que nombra los Magistrados. En El Salvador actualmente los quince Magistrados son electos por la Asamblea Legislativa de una lista propuesta por el Consejo Nacional de la Judicatura que también es nombrado por el Parlamento. Se eligen para un periodo de 9 años y se renovarían por terceras partes cada tres años. El Consejo forma una lista de candidatos a Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, cuyo número triplica el de los magistrados a elegir, la mitad de los candidatos proviene de las elecciones realizadas por las asociaciones representativas de abogados y la otra mitad de la selección hecha por el Consejo basada en el Registro Especial de Abogados elegibles que lleva<sup>226</sup>. La Asamblea Legislativa también elige al Presidente de la Corte Suprema de Justicia<sup>227</sup>.

En Nicaragua, en los años noventa, al momento de la transición política, una

---

1993. Diario de Centro América. N92. TCCXIV, 11 de marzo de 1993.

DN 48-99. *Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 30 de noviembre de 1999. Diario de Centro América N19. TCCLXIII, 6 de enero de 2000.

DN 41-99. *Ley de la Carrera Judicial*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 27 de octubre de 1999. Diario de Centro América N94. TCCLXII, 2 de diciembre de 1999.

<sup>224</sup> S. Rivera: *El poder judicial en las constituciones de El Salvador*. Lección del curso de Introducción a la Teoría Política del Poder Judicial, impartido en San Salvador en la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho FESPAD. San Salvador, El Salvador, agosto de 1997. Unidad Técnica Ejecutiva del Sector de Justicia UTE: *Constituciones de El Salvador*. San Salvador, El Salvador UTE 1995.

<sup>225</sup> Artículo 122 de la Constitución de la República Federal de Centroamérica. UTE: *Constituciones de El Salvador*. Op. cit.

<sup>226</sup> DN 536-99. *Ley del Consejo Nacional de la Judicatura*. San Salvador, El Salvador, 27 de enero de 1999. Diario Oficial T342, 12 de febrero de 1999. Artículos 49 a 56.

<sup>227</sup> Artículo 173 de la *Constitución de la República de El Salvador*. Y artículo 2 de la *Ley Orgánica Judicial*.

reforma a la Ley Orgánica de Tribunales de la República, tramitada a iniciativa del gobierno sandinista, estableció que la Corte Suprema de Justicia se integraba con siete Magistrados elegidos por la Asamblea Nacional de ternas propuestas por el Presidente de la República. En esta misma reforma se consideraba que el Presidente de la Corte Suprema de Justicia sería nombrado también por el Ejecutivo<sup>228</sup>.

En la actualidad los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, dieciséis en su totalidad, son electos para un periodo de cinco años por la Asamblea Nacional de listas separadas, propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por Diputados de la Asamblea en consulta con las asociaciones civiles pertinentes<sup>229</sup>.

En Guatemala también son elegidos por el Parlamento. El Congreso de la República elige a los trece Magistrados de la Corte de una lista de veintiséis propuesta previamente por una comisión de postulación integrada por un representante de los Rectores de las Universidades del país, los Decanos de las Facultades de Derecho o Ciencias Jurídicas y Sociales, un número equivalente de representantes electos por la Asamblea General del Colegio de Abogados y Notarios y por igual número de representantes electos por los magistrados titulares de la Corte de Apelaciones y demás tribunales<sup>230</sup>. La Corte elige a su propio Presidente<sup>231</sup>.

Este es el único de los tres países en el que actualmente el Parlamento designa también a Los magistrados de las Cortes de Apelaciones y de los Tribunales Colegiados<sup>232</sup>.

En este país, como se sabe, existe también una Corte de Constitucionalidad, adscrita presupuestalmente al Organismo Judicial, independiente de los otros poderes del Estado, y ubicada jurídicamente en el Título VI de la Constitución denominado Garantías Constitucionales y Defensa del Orden Constitucional. Resulta particularmente interesante la composición y elección de los Magistrados de esta Corte. Cada uno de los

---

<sup>228</sup> Artículos 110 y 111 de la *Reforma a la Ley Orgánica de Tribunales de la República de Nicaragua*.

<sup>229</sup> Artículo 138 de la *Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua*. Ley No 192 del 1 de febrero de 1995.

<sup>230</sup> Artículos 203 a 222 de la *Constitución de la República de Guatemala*.

<sup>231</sup> Artículo 215. *Constitución de la República de Guatemala*.

<sup>232</sup> Artículo 222. *Constitución de la República de Guatemala*.

sectores del país postula y elige su candidato. La Corte Suprema de Justicia, el Congreso, el Presidente de la República, la Universidad de San Carlos y el Colegio de Abogados participan del proceso<sup>233</sup>. Aunque constituye un avance la existencia y organización de la Corte de Constitucionalidad, la legislación continúa permitiendo que sea la clase política la que tenga el peso determinante en su composición.

Como puede desprenderse del análisis y descripción anterior, la legitimidad democrática del Poder Judicial ha intentado siempre ser resuelta con una vinculación o una relación con las mayorías. En ocasiones de forma directa, mediante elección popular de los funcionarios judiciales, o de manera indirecta, mediante elección de segundo grado por parte de quienes detentan el poder de representación de las mayorías, esto es, el Órgano Legislativo o Parlamento. En ocasiones participa de este proceso el Poder Ejecutivo o la Presidencia de la República.

La elección de Magistrados de Corte directamente por el pueblo o en segundo grado por la Asamblea Legislativa supone una idea de la política y de la democracia muy limitada; se la entiende solamente como el gobierno de las mayorías.

Aunque sobre este tema se volverá más adelante, es importante considerar que la legitimidad democrática del Poder Judicial no depende de su mayor o menor vinculación con la mayoría. La independencia es su fuente de legitimidad y la forma como se vincula con la protección de los derechos humanos de la población, y como puede cumplir su función de resolver los conflictos entre partes respetando los derechos. La actividad judicial es de naturaleza cognoscitiva; no se puede tomar una decisión en este campo ni discrecionalmente ni con fundamento en la opinión de la mayoría, un conflicto judicial sólo se puede resolver con base en la verdad procesal o en las pruebas allegadas al proceso. Ninguna mayoría puede hacer verdadero lo que es falso ni falso lo que es verdadero. La independencia judicial no es un privilegio de los jueces, sino un instrumento para la garantía de los derechos de las personas.<sup>234</sup>

La independencia que se reconoce en la Constitución y en las leyes de El

---

<sup>233</sup> Artículos 268 a 272 *Constitución de la República de Guatemala*.

<sup>234</sup> Véase, entre otros, P. Andrés Ibañez: *El poder judicial*. Tecnos, Madrid, 1986. También R. Bergalli: *Estado democrático y cuestión judicial. Vías para alcanzar una auténtica y democrática independencia judicial*. Depalma, Buenos Aires, 1984. Y E. R. Zaffaroni: *Estructuras judiciales*. Ed. Ediar, Buenos Aires, 1997.

Salvador, Nicaragua y Guatemala es fundamentalmente un principio de carácter declarativo orientado a facilitar la actitud independiente de los funcionarios judiciales, pero poco tiene que ver con la organización de una estructura judicial democrática y para la democracia. No sobra recordar que toda estructura institucional condiciona o influye sobre las actitudes de sus propios funcionarios.

Hasta aquí interesa resaltar que buena parte de las reformas al poder judicial puestas en marcha en los países de la región de que nos ocupamos, suponen un concepto de democracia asociado solamente al principio de las mayorías. La preocupación por la legitimidad democrática de las instituciones judiciales no ha estado fuera de esta lógica.

En el caso de El Salvador, El Consejo Nacional de la Judicatura si bien se define también legalmente como una institución independiente, y se señala que tal independencia debe ser ejercida respecto de la Corte Suprema de Justicia, de los Órganos Legislativo, Ejecutivo, de los partidos políticos y de cualquier otra influencia, lo cierto es que esta independencia además de formal e insuficiente, no ha sido diseñada para garantizar una estructura y una cultura judicial que se ocupe, o al menos se preocupe, de una dimensión de la democracia que trascienda a la formal o de mayoría y se centre en la búsqueda de una institucionalidad capaz de garantizar la protección de los derechos humanos de toda la población.

Su tarea se centra en elaborar y proponer a la Asamblea Legislativa la lista de candidatos para Magistrados de la Corte Suprema de Justicia. A la Corte, la terna de candidatos para Magistrados de las Cámaras de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz. También es responsable de la organización de la Escuela de Capacitación Judicial.

Las finalidades del Consejo son, según el artículo 5 de su propia Ley, las siguientes:

- Contribuir al fortalecimiento de la independencia de los Magistrados y Jueces en el ejercicio de su función jurisdiccional y a propiciar la protección de estos funcionarios en el cumplimiento de la Constitución y las leyes.
- Contribuir como órgano colaborador de la administración de la carrera judicial, a

la eficiencia, modernización y moralización de la estructura judicial, a fin de garantizar la idoneidad, capacidad, eficiencia y honestidad del personal judicial.

- Propiciar que los diferentes sectores que actúan en la administración de justicia, obren solidaria y coherentemente con la función asignada al Órgano Judicial en el contexto del Estado Democrático y Constitucional de Derecho.
- Coadyuvar a lograr una accesible, pronta y cumplida administración de justicia.

Por su parte, el artículo 6 de la Ley le atribuye como objetivos:

- Garantizar la objetividad e igualdad de oportunidades en la integración de las ternas de candidatos de Magistrados de Segunda Instancia y Jueces, así como la idoneidad de los mismos.
- Propiciar mediante la evaluación de la actividad judicial de magistrados y jueces, la eficiencia profesional y moralización de la administración de justicia.
- Colaborar con la Corte Suprema de Justicia en la administración de la Carrera Judicial en los aspectos señalados por esta ley y en los casos que aquella lo solicite.
- Realizar en forma permanente estudios e investigaciones sobre el sistema de administración de justicia, a efecto de determinar las deficiencias e irregularidades del mismo, sus causas y posibles soluciones.

Y se le asignan, de conformidad al artículo 7 de su ley, estas atribuciones:

- Llevar un Registro de Abogados debidamente clasificado, con indicación de los requisitos para optar a los cargos de Magistrados de la Corte, Magistrado de Cámara de Segunda Instancia, Juez de Primera Instancia y Juez de Paz.
- Cooperar con la Corte en los asuntos que ésta le solicite y que le sean afines o de su competencia.
- Colaborar con las demás instituciones del sistema de administración de justicia en los mismos términos consignados en la letra anterior.
- Organizar y administrar la Escuela de Capacitación Judicial, para asegurar el mejoramiento en la formación profesional de los Magistrados y Jueces y demás funcionarios judiciales; extender la capacitación al personal del Órgano Judicial, a los demás funcionarios y empleados del Ministerio Público y demás sectores

vinculados con el sistema de administración de justicia.

El Consejo está integrado por tres abogados en ejercicio propuestos por el gremio profesional, un abogado docente de la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales de la Universidad de El Salvador, un abogado docente universitario de las otras facultades, Escuelas o Departamentos de Derecho de las universidades privadas del país debidamente autorizadas, un abogado propuesto por el Ministerio Público y un miembro electo por los Magistrados de Cámara de Segunda Instancia, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz. Todos propuestos en ternas de su respectivo sector pero elegidos finalmente por la Asamblea Legislativa.

Tal como ha sido estructurado, el CNJ no es el instrumento para fundar y/o fortalecer la legitimidad institucional democrática del poder judicial, como ha sucedido en otros lugares del mundo, donde ha tenido origen el órgano de gobierno del sector. No es extraño que un Consejo así concebido termine en enfrentamientos tanto con la Corte Suprema de Justicia, como con los jueces mismos. Y en lugar de aportes para la democracia y para la justicia produzca efectos negativos que pueden llegar a afectar la legitimidad social y judicial de la institución.

En Guatemala, por ejemplo, no ha sido necesario crear un Consejo como el salvadoreño. Las funciones atribuidas a éste las cumplen también otras instancias. Para citar solo una, la función de proponer candidatos para magistrados de la Corte Suprema, Cortes de Apelaciones y Tribunales Colegiados, la cumple una Comisión de Postulación.

La falta de una debida discusión sobre poder judicial y democracia, el predominio de un discurso técnico formal sobre modelos de justicia, antes que uno de política judicial, ha traído como consecuencia el sacrificio, esperamos temporal y parcial, de la idea de órganos de gobierno del poder judicial. La paz, la democracia de hoy, la crisis de la política, de la justicia y de la institucionalidad demanda con urgencia el inicio de una discusión de este tipo.

La doctrina ha clasificado en dos las clases de independencia. La externa, referida a la condición que debe tener tanto el Órgano Judicial como cada juez o

magistrado en particular respecto de los poderes públicos y privados, no se logra en ninguno de los modelos implementados en la región. Resulta oportuno insistir que la independencia no es un privilegio de los jueces, sino una garantía de las personas y ciudadanos en la protección de sus derechos. Y por tanto un instrumento para fijarle límites, en favor de los derechos, a la democracia de mayorías.<sup>235</sup>

La interna, como su nombre lo indica, se refiere a la organización al interior del poder judicial. A la necesidad de garantizar la función independiente de cada juez o magistrado al interior de la Administración de Justicia.

En los tres países, la Corte Suprema de Justicia tiene funciones administrativas y capacidad de decidir sobre la elección, traslado, promoción, de los Magistrados de Cámara, Cortes de Apelación o Tribunales Colegiados, Jueces de Primera Instancia y Jueces de Paz, que afectan seriamente la independencia interna.

En Nicaragua los Tribunales de Justicia forman un sistema unitario cuyo órgano superior es la Corte Suprema. La Corte organiza y dirige la administración de justicia. Y dentro de sus atribuciones se encuentra la de nombrar a los magistrados de los Tribunales de Apelaciones, así como la de nombrar y destituir a los jueces<sup>236</sup>.

En la Ley Orgánica del sector se reconoce que la Corte cumple además de funciones judiciales como Tribunal de Casación, tareas administrativas como gobierno a la vez del Poder Judicial. En los órganos de dirección administrativa aparecen tres comisiones permanentes, dependientes de la Corte Suprema: La Comisión de Administración, La Comisión de Carrera Judicial y La Comisión de Régimen Disciplinario<sup>237</sup>.

Por su parte, en la Ley de la Carrera Judicial se establecen categorías de magistrados y jueces: La categoría A corresponde a la de Magistrado de Tribunal de Apelaciones, la B a la Juez de Distrito y la C a la de Juez Local. En esta Ley también se

---

<sup>235</sup> E. R. Zaffaroni: *Estructuras judiciales*. Op. cit.

<sup>236</sup> Art. 164. *Constitución Política de Nicaragua*.

<sup>237</sup> Artículos 64 a 72 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial*.

reconoce y regula el escalafón de la Carrera Judicial<sup>238</sup>.

Para lograr la independencia judicial no basta declararla o establecerla como principio general, es necesaria una institucionalidad democrática. Se torna difícil lograrla en una estructura compuesta de grados y jerarquías y en la que la Corte Suprema de Justicia interviene en casi todas las comisiones administrativas y en el Consejo de Administración y Carrera Judicial.

En El Salvador, la carrera judicial es administrada por la Corte Suprema de Justicia conjuntamente con el Consejo Superior de la Judicatura. El Presidente de la Corte es también el superior jerárquico del personal de la carrera. Existe igualmente el escalafón judicial en el que se definen las clases y categorías de Magistrados y Jueces<sup>239</sup>. En suma, existen en la legislación un conjunto de factores que afectan la independencia del juez al interior del Órgano Judicial.

En Guatemala, el Organismo Judicial tiene funciones jurisdiccionales y administrativas. Las jurisdiccionales corresponden a la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales. Las administrativas son propias de la Presidencia de dicho organismo, en cabeza del Presidente de la Corte Suprema<sup>240</sup>.

La Corte Suprema es considerada también el órgano superior de la administración del Organismo judicial. Y tiene como facultades proponer al Congreso la nómina de Magistrados de la Corte de Apelaciones y de los Tribunales Colegiados, así como nombrar, trasladar, ascender y sancionar a los jueces<sup>241</sup>.

Al igual que en Nicaragua y El Salvador aquí también se expidieron leyes nuevas como la Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial y la de la Carrera Judicial. La primera regula el sistema de carrera para el personal auxiliar y los trabajadores administrativos y técnicos del sector. La administración superior del

---

<sup>238</sup> Artículos 28 y 32 de la *Ley de la Carrera Judicial*.

<sup>239</sup> DN 536-90. *Ley de la Carrera Judicial*. San Salvador, El Salvador, 12 de julio de 1990. Diario Oficial N182. T308, 24 de julio de 1990.

<sup>240</sup> DN 112-97. *Reformas a la Ley del Organismo Judicial*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 10 de diciembre de 1997. Artículos, 4, 5 y siguientes.

<sup>241</sup> DN 11-93. *Reformas a la Ley del Organismo Judicial*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 3 de marzo de 1993. Artículos, 4, 5 y 6.



servicio civil corresponde con exclusividad al Presidente de la Corte Suprema y del Organismo Judicial<sup>242</sup>. La Corte es la autoridad nominadora para los puestos de carrera y el Presidente del Organismo Judicial para los cargos administrativos o técnicos. Estas autoridades también tienen facultades de nombrar y remover al personal judicial.

La segunda ley establece el sistema que regula el ingreso, permanencia, promoción, ascenso, capacitación, disciplina y otras actividades de los jueces y magistrados.

Los órganos responsables de la Carrera Judicial son: El Consejo de la Carrera, la Junta de Disciplina Judicial y la Unidad de Capacitación Institucional. Instancias en las que participa de forma central la Corte Suprema.

Existen distintas categorías de magistrados y jueces con diversa remuneración y valor social. La evaluación del desempeño la hace el Consejo de la Carrera Judicial. El régimen disciplinario lo administra la Corte Suprema de Justicia y la Junta de Disciplina Judicial.

Pese a que la ley establece que los jueces y magistrados ejercen por igual aunque con competencia distinta, el poder jurisdiccional que la Constitución Política de la República asigna al Organismo Judicial, razón por la que en su ejercicio no existe diferencia jerárquica ni dependencia entre ellos, se olvida que es la estructura judicial y la forma como se regule la vida profesional de los jueces y magistrados al interior del Organismo Judicial la que determina la posibilidad de la existencia o no de la independencia del juez.

En el análisis de la legislación relacionada con la paz, Guatemala es uno de los países que más recurrió, por lo menos formalmente, a reconocer o mencionar los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos como fuente normativa y de organización institucional. El tema judicial no escapa a esta lógica. En buena parte de las leyes relacionadas se reconoce que los tratados internacionales establecen los principios básicos que orientan la administración de justicia.

---

<sup>242</sup> DN 48-99. *Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 30 de noviembre de 1999. Diario de Centro América N19, 6 de enero de 2000.

Empero se olvida o no se tiene en cuenta, por ejemplo, que los avances doctrinarios internacionales en materia de independencia interna suponen la eliminación de las jerarquías al interior del Poder Judicial, esto es, que los Tribunales de Casación y de Segunda Instancia no sean, de ninguna forma, un instrumento de control de la actividad del de primera instancia, ni que la vida profesional de los jueces dependa, o pueda llegar a ser afectada, por quienes cumplan funciones judiciales de casación o apelación.

Se desconoce igualmente que el desarrollo de la independencia interna ha conllevado también la eliminación de las jerarquías y el reconocimiento que todos los jueces, por regla general, son iguales incluyendo los factores profesionales y económicos. Las diferencias no se producen por el cargo, sino por la antigüedad y la formación del jurista. Y que para la doctrina la carrera judicial ha sido entendida como un obstáculo a la independencia en la medida que crea estratificación de los cargos, rompe con la igualdad de los jueces y permite que en el intento por avanzar en el escalafón, aparezcan actitudes que pueden poner en riesgo la independencia misma.

En definitiva, se olvida que la independencia interna guarda relación con la forma como se realiza la vida profesional de jueces y magistrados al interior del Organismo Judicial.

Todo lo expuesto hasta aquí es suficiente para comprender los límites propios del Poder Judicial en América Central y del discurso que sustenta su organización y estructura institucional.

La Administración de Justicia de los países de la región no cumple con la independencia interna y externa no tanto porque no aparezcan reconocidas en el ordenamiento jurídico, sino sobre todo porque la independencia no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para poner al Poder Judicial al servicio de la protección de los derechos de la persona humana, y vincularlo con la sociedad. Es la finalidad perseguida la que determina las condiciones de la estructura institucional a organizar.

La independencia judicial (externa e interna) más que un instrumento al servicio de la sociedad y sus derechos ha sido desarrollada como un asunto con finalidad propia

---

limitándolo a ser un tema técnico formal o, pese a que se diga lo contrario, a un privilegio de los jueces.

La falta de un punto de referencia externo respecto del Poder Judicial ha hecho imposible avanzar en su independencia y en la vinculación de la justicia con la sociedad y la ciudadanía. No es de olvidar que la independencia no es un discurso en una sola vía, es también generador de responsabilidades sociales, políticas y técnicas para los jueces y el poder judicial con la sociedad. El tema de la responsabilidad social y política de los jueces ha estado prácticamente ausente del discurso judicial en América Central.

En suma, la ausencia de una política judicial para la paz y la convivencia es tal vez uno de los más grande límites de la paz de Centroamérica. Dicho de otra forma, la oportunidad de la paz no fue debidamente acompañada de una política judicial para la democracia.

## 2.7. Programas de desarrollo para la paz

Desde los Acuerdos de Esquipulas II los presidentes centroamericanos llamaban la atención sobre la necesidad de articular paz y desarrollo. Sin desarrollo la paz no es duradera reiteraban siempre.

La solución de los conflictos armados desde una perspectiva de este tipo parte del reconocimiento de la existencia de una serie de causas económicas y sociales de los propios conflictos.

En este apartado se intentará caracterizar la política del derecho utilizada para acompañar los programas o las acciones de desarrollo al servicio de la paz puestos en marcha en América Central.

El Capítulo V de los Acuerdos de Paz de El Salvador fue dedicado precisamente al tema económico y social. *“La reunificación de la sociedad salvadoreña, en democracia, tiene como uno de sus requisitos el desarrollo económico y social sostenido del país. Al mismo tiempo la reunificación de la sociedad salvadoreña y un creciente grado de cohesión social son elementos indispensables para acceder al desarrollo. Por eso, entre el conjunto de acuerdos requeridos para terminar definitivamente el conflicto armado en El Salvador, se incluye una plataforma mínima de compromisos tendientes a facilitar el desarrollo en beneficio de todos los estratos de la población.*

*De conformidad con el Acuerdo de Nueva York, los temas objeto de ese instrumento son: el problema agrario, crédito para el sector agropecuario, medidas que son necesarias para aliviar el costo social de los programas de ajuste estructural, formas convenientes para la cooperación externa directa destinada a impulsar proyectos de asistencia y desarrollo de las comunidades, la creación de un Foro para la concertación económica y el Plan de Reconstrucción Nacional”*<sup>243</sup>.

En materia agraria se acordó llevar a la práctica un programa orientado a hacer cumplir el mandato constitucional que establece 245 hectáreas como límite a la

---

<sup>243</sup> Naciones Unidas: *Acuerdos de El Salvador: en el camino de la paz*. Op. cit.

extensión de la propiedad agrícola. Se pactaron también las bases de lo que posteriormente sería el Programa de Transferencia de Tierras y el plan para la legalización de la propiedad; acciones orientadas a beneficiar a los ex combatientes de guerra y a la población de las zonas afectadas por el conflicto armado. Y se convino poner en marcha un programa de crédito para el sector agropecuario, acompañado además de asistencia técnica y cooperación externa.

Como los negociadores acordaron que la producción de alimentos tendría carácter prioritario para el Estado, el gobierno se comprometió a promover el desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales, agroindustriales, a garantizar la prestación de servicios sociales básicos, e iniciar la construcción y rehabilitación de la infraestructura económica y social.

Con el propósito de lograr un conjunto de acuerdos tendientes al desarrollo económico y social del país, las partes convinieron dar vida al Foro de Concertación Económica y Social; instancia a conformarse con la participación igualitaria de los sectores gubernamental, laboral y empresarial.

Se esperaba, equivocadamente porque no sucedió así, que la negociación y la concertación acompañarían el proceso de paz en todas sus fases. En el imaginario de las partes y de los mediadores se dibujaba un esfuerzo sostenido de concertación para hacer frente a la estabilización del país, atacar los problemas económicos y sociales que se derivarían de la finalización del conflicto y asumir la reconstrucción.

Entre otros asuntos, el Gobierno aceptó proponer al Foro la revisión del marco legal en materia laboral y el análisis de la situación de las comunidades marginales urbanas y suburbanas. Se aspiraba también acordar en este escenario las medidas orientadas a aliviar el costo social del programa de ajuste estructural.

La creación de mecanismos de protección al consumidor fue otro de los temas pactados. En este sentido se debería expedir una nueva ley y estructurar una Procuraduría para la defensa de sus derechos.

La dinámica de concertación y consulta que se intentaba establecer con

posterioridad a la firma de la paz incluyó por supuesto al Plan de Reconstrucción Nacional<sup>244</sup>. El Gobierno, con la finalidad de tomar en cuenta las recomendaciones y sugerencias de los diferentes sectores de la vida nacional, aceptó consultarlo con el FMLN.

Mejorar el desarrollo integral de las zonas afectadas por el conflicto, atender las necesidades más inmediatas de la población afectada también por el conflicto y de los excombatientes de ambas partes, así como reconstruir la infraestructura dañada, constituían los objetivos centrales del Plan.

Se preveía la adopción de medidas tendientes a facilitar la reincorporación del FMLN a la vida civil institucional, atender a los familiares de las víctimas del conflicto y a los lisiados de guerra. Medidas dentro de las cuales se incluían becas, empleos, pensiones, planes de vivienda y asistencia para la instalación de empresas.

Para hacer realidad todo este esfuerzo de paz, las partes acuerdan solicitar apoyo a la comunidad internacional para que brinde el mayor respaldo posible a las gestiones de movilización y recaudación de recursos. Se decide crear un Fondo para la Reconstrucción Nacional apoyado por las Naciones Unidas.

Al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD se le pide asesorar al Gobierno en todo lo atinente a movilizar apoyo externo, contribuir a la preparación de proyectos y programas susceptibles de recibir dicho apoyo, agilizar los trámites ante organizaciones oficiales de carácter bilateral y multilateral, movilizar asistencia técnica y colaborar con el Gobierno en compatibilizar el Plan con las actividades de los organismos no gubernamentales dedicados a tareas de desarrollo a nivel local y regional.

En cumplimiento de lo pactado se expidieron las leyes agrarias, se puso en marcha el programa de transferencia de tierras y se instaló el Foro de Concertación

---

<sup>244</sup> Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social: *Plan de Reconstrucción El Salvador*. Ministerio de Planificación, San Salvador, El Salvador, 1992.

Económica y Social<sup>245</sup>.

El Foro fue instalado por Comisión Nacional para la Consolidación de la paz COPAZ<sup>246</sup>. Instancia creada tanto para supervisar el cumplimiento de todos los compromisos alcanzados entre el Gobierno y FMLN como para que la sociedad civil participara y controlara el proceso de cambios resultantes de las negociaciones.

COPAZ, aunque con duración limitada en el tiempo, fue concebida como una institución de derecho público con funciones y naturaleza propias. Estaba integrada por dos representantes del Gobierno de El Salvador, incluido un miembro de la Fuerza Armada, dos representantes del FMLN y uno por cada uno de los partidos políticos y coaliciones con representación en la Asamblea Legislativa<sup>247</sup>. En calidad de observadores fueron invitados el Arzobispo de San Salvador y un delegado de Naciones Unidas.

A esta Comisión se le encomendó la tarea de preparar los anteproyectos de ley necesarios para el cumplimiento de los acuerdos contraídos entre las partes.

Para fomentar la producción y el empleo en las zonas afectadas por el conflicto se promulgó una ley para la rehabilitación de los sectores productivos directamente afectados<sup>248</sup>. Con igual finalidad se expidió una ley especial para facilitar la cancelación de las deudas agrarias y agropecuarias<sup>249</sup> y se promulgó otra para liquidar el componente crediticio del Plan de Reconstrucción Nacional<sup>250</sup>.

El Foro de Concertación, pese a las expectativas creadas, no produjo ningún

---

<sup>245</sup> Las leyes relacionadas con los programas de transferencia y titulación de la propiedad fueron mencionadas en el apartado dedicado a las formas jurídicas y su importancia para la paz.

<sup>246</sup> DLN 156-92. *Ley de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz*. San Salvador, El Salvador, 30 de enero de 1992. Diario Oficial N 23, T 314, 5 de febrero de 1992.

<sup>247</sup> Conformaron COPAZ: Dos representantes del Gobierno, dos del FMLN, y uno por cada uno de los siguientes partidos: Partido Demócrata Cristiano, Coalición Convergencia Democrática, Partido de Conciliación Nacional, Movimiento Auténtico Cristiano, Alianza Republicana Nacionalista ARENA y Partido Unión Democrática Nacionalista.

<sup>248</sup> DLN 292-92. *Ley para la Rehabilitación de los Sectores Productivos Directamente Afectados por el Conflicto*. San Salvador, El Salvador, 23 de julio de 1992. Diario Oficial N142, T316, 30 de julio de 1992.

<sup>249</sup> DLN 263-98. *Ley Especial para Facilitar la Cancelación de las Deudas Agrarias y Agropecuarias*. San Salvador, El Salvador, 23 de marzo de 1998. Diario Oficial N64, T339, 2 de abril de 1998.

<sup>250</sup> DLN 264-98. *Ley de Liquidación del Componente de Crédito del Plan de Reconstrucción Nacional*. San Salvador, El Salvador, 23 de marzo de 1998. Diario Oficial N64, T339, 2 abril de 1998.

resultado significativo.

En Guatemala, los temas económicos y sociales tuvieron en los Acuerdos de Paz un desarrollo mayor al alcanzado en El Salvador. Si se quiere es el tratamiento a este tema el que representa la diferencia más significativa entre los Acuerdos de un país y otro.

Las partes acordaron que el desarrollo socioeconómico debía estar orientado al bien común, a superar la pobreza, la desigualdad, la extrema pobreza y la marginación social fuentes de conflicto e inestabilidad. Igualmente convinieron reconocer que la justicia social debía ser uno de los objetivos centrales de la paz.

El Acuerdo sobre Aspectos socioeconómicos y situación agraria, firmado en México el 6 de mayo de 1996, consta de cuatro partes<sup>251</sup>. En la primera, denominada democratización y desarrollo participativo, se sentaron las bases de lo que posteriormente sería la política de participación para el desarrollo del gobierno de Guatemala<sup>252</sup>. La participación además de democratizar el desarrollo, se decía, es fuente de productividad.

Con la idea de hacer posible las distintas expresiones de la participación ciudadana, se acordaron reformar el Código Municipal, regionalizar los servicios de salud, reformar la ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, fomentar la participación de la mujer y revisar la legislación a fin de eliminar todos los factores de discriminación.

En este ámbito un aspecto importante a considerar es el llamado a la concertación social que hicieron siempre los Acuerdos y los actores de la paz.

La segunda parte se refiere al desarrollo social. Maximizar los beneficios del crecimiento económico a fin de lograr una mayor justicia social, superar las inequidades y las deficiencias sociales constituían los propósitos que los negociadores de la paz pretendían alcanzar.

---

<sup>251</sup> Naciones Unidas: *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 1997.

<sup>252</sup> Un apartado de este capítulo fue dedicado al análisis de la política para la participación.



El Gobierno y la URNG no se propusieron nada distinto que intentar hacer realidad el goce efectivo de los derechos a la salud, educación, vivienda, trabajo, y demás derechos sociales reconocidos en la Constitución de la República y en los tratados internacionales ratificados por Guatemala.

Los Acuerdos reconocieron también que el desarrollo social no podía depender solamente de las finanzas públicas ni de la cooperación internacional, y que era necesario por tanto promover la inversión productiva.

Las partes exhortaron al sector privado nacional e internacional a invertir en Guatemala. Y el Gobierno asumió la responsabilidad de diseñar la política económica adecuada para garantizar un crecimiento sostenido del producto interno bruto del 6% anual.

Se comprometió igualmente a aplicar y desarrollar el marco normativo para garantizar la concreción de los derechos sociales y para la prestación de los servicios sociales por medio de entidades públicas, mixtas o privadas; a aumentar significativamente la inversión social, en particular en salud, educación, trabajo, y a reestructurar el presupuesto en beneficio del gasto social.

En materia de educación, por ejemplo, el compromiso gubernamental suponía incrementar para el año 2000 como mínimo el 50% del gasto social respecto del que tenía en 1995 antes de la firma de la paz, y lograr una cobertura de alfabetización de por lo menos el 70% para ese mismo año.

Para asegurar el derecho a la salud, el Gobierno asumió la responsabilidad de reformar el sistema de salud y su marco normativo.

Además adquirió otra serie obligaciones entre las que se destacan las relacionadas con la mejora de la seguridad social, la puesta en marcha de programas de vivienda y la realización de modificaciones a la legislación laboral, promoviendo en este caso, la concertación entre el sector público, el privado y los trabajadores.

La tercera parte está relacionada con la situación agraria y el desarrollo rural. En este campo los Acuerdos se centraron en el tema del acceso a la tierra y a los recursos

para fomentar la productividad. Se acordó reformar el marco jurídico del agro y crear un sistema para resolver los conflictos por la tierra.

Los acuerdos advertían sin embargo que resolver *“la situación agraria era un proceso complejo que abarcaba múltiples aspectos de la vida rural, desde la modernización de las modalidades de producción y de cultivo hasta la protección del medio ambiente, pasando por la seguridad de la propiedad, la adecuada utilización de la tierra y del trabajo, la protección laboral y una distribución más equitativa de los recursos y beneficios del desarrollo”*<sup>253</sup>.

Para financiar las actividades que la implementación de estas medidas conllevaría, se pactó la creación de un impuesto territorial y de otro sobre tierras ociosas.

La cuarta y última parte del Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria se ocupa de la gestión pública y de la política fiscal. Además de la modernización de las instituciones y de una política para la profesionalización y dignificación del sector público, se fijaron metas de recaudación fiscal y un incremento de la carga tributaria en un 50% del PIB con respecto a 1995.

La reforma de la legislación, el fortalecimiento de la administración y la creación de una nueva cultura tributaria fueron también aspectos convenidos. Se definieron los principios básicos de un nuevo sistema tributario, en el que la transparencia, el combate a la evasión y a la ilegalidad ocuparían un lugar central. Igualmente se acordó reformar y modernizar la Contraloría General de Cuentas.

Para verificar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados, el Gobierno y la URNG solicitaron la intervención de Naciones Unidas. Conviene recordar que la ONU durante el proceso de negociación cumplió un papel mediador.

Con la firma de la paz en diciembre de 1996 se da inicio formal a la ejecución de los compromisos adquiridos.

---

<sup>253</sup> Naciones Unidas: *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria*. Op. cit.

En el ámbito del desarrollo participativo fueron expedidas normas nuevas, entre las que vale la pena mencionar, la Ley General de Descentralización<sup>254</sup>, El Código Municipal y la Ley de Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural<sup>255</sup>. Leyes que regulan y fomentan el derecho a la participación, trasladan competencias y recursos a los municipios y estructuran un marco institucional con sus respectivas funciones.

En materia de desarrollo social, con el objeto de crear el marco jurídico que permita implementar los procedimientos legales y de políticas públicas para llevar a cabo la promoción, planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones gubernativas y del Estado, encaminadas al desarrollo de la persona humana en los aspectos social, familiar y humano, se expidió precisamente la Ley de Desarrollo Social, que consagra los principios rectores y regula la política de desarrollo social y población<sup>256</sup>.

Adicionalmente, el Gobierno aprobó una ley que norma la participación de la comunidad en la gestión de los servicios educativos. Para lograr la paz en el país, dice el texto legal, es necesario que todos los guatemaltecos tengan garantizado el acceso a la educación desde los primeros años. Empero, no establece de qué forma se garantizaría tal derecho<sup>257</sup>.

Se puso en marcha la reforma educativa para la formación de un nuevo ciudadano y se expidió una ley orientada a perfeccionar los mecanismos educativos como instrumentos para combatir la discriminación<sup>258</sup>.

Con la finalidad de aumentar significativamente los recursos para educación, adecuar los contenidos educativos y ampliar la cobertura de los servicios de educación

---

<sup>254</sup> DN 14-2002. *Ley General de Descentralización*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 12 de abril de 2002. Diario de Centro América N12, TCCLXIX, 13 de mayo de 2002.

<sup>255</sup> DN 11-2002. *Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 12 de marzo de 2002. Diario de Centro América N93, TCCLXVIII, 15 de abril de 2002.

DN 12-2002. *Código Municipal*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 2 de abril de 2002. Diario de Centro América N12, TCCLXIX, 13 de mayo de 2002.

<sup>256</sup> DN 42-2001. *Ley de Desarrollo Social*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 26 de septiembre de 2001. Diario de Centro América N72, TCCLXVII, 19 de octubre de 2001.

<sup>257</sup> DN 24-97. *Reformas a la Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 8 de abril de 1997. Diario de Centro América. N42, TCCLVI, 6 de mayo de 1997.

<sup>258</sup> DN 81-2002. *Ley de Promoción Educativa contra la Discriminación*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 28 de noviembre de 2002. Diario de Centro América N 71, TCCLXX, 24 de diciembre de 2002.

en todos los niveles, principalmente en las regiones de población rural maya, el Congreso aprobó mediante decreto el Contrato de Préstamo entre la República de Guatemala y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento<sup>259</sup>.

Los recursos fueron canalizados a través del Proyecto de Universalización de la educación básica adelantado por el Gobierno.

En el campo de la salud se aprobó el Código de Salud y la ley de accesibilidad a los medicamentos<sup>260</sup>. En el primero se establecieron los principios generales y los fundamentos del sector salud; la segunda definió como objetivo aumentar la cobertura de medicamentos de calidad y a precio accesible a la población, para lo cual creó un programa especial.

En 1997 se promulgó una ley mediante la cual se venden recursos del Estado para destinarlos a educación y salud<sup>261</sup>.

En atención a que los Acuerdos de Paz establecieron el compromiso nacional que la política presupuestaria respondería a la necesidad de un desarrollo socioeconómico con estabilidad, dándole prioridad al gasto social y a la inversión en salud, educación, vivienda, infraestructura básica, seguridad civil y justicia se expidió la Ley del Presupuesto General<sup>262</sup>.

Con el propósito de vincular a todos los sectores sociales en las tareas del desarrollo, se aprobó la Ley de las Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo<sup>263</sup>. Para garantizar el derecho a sindicalizarse se hicieron reformas al Código

---

<sup>259</sup> DN 64-2002. *Aprobación del contrato de préstamo entre la República de Guatemala y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 15 de octubre de 2002. Diario de Centro América N30, TCCLXX, 25 de octubre de 2002.

<sup>260</sup> DN 90-97. *Código de Salud*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 10 de febrero de 1997. Diario de Centro América N71, TCCLVII, 7 de noviembre de 1997.

DN 69-98. *Ley de Accesibilidad a los Medicamentos*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 17 de noviembre de 1998. Diario de Centro América N47, TCCLX, 10 de diciembre de 1998.

<sup>261</sup> DN 103-97. *Recursos del Estado para educación y salud*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 21 de octubre de 1997. Diario de Centro América. N78, TCCLVII, 18 de noviembre de 1997.

<sup>262</sup> DN 125-97. *Ley del Presupuesto General*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 28 de noviembre de 1997. Diario de Centro América N7, TCCLVIII, 30 de diciembre de 1997.

<sup>263</sup> DN 02-2003. *Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 22 de enero de 2003. Diario de Centro América N13, TCCLXXI, 24 de febrero de 2003.

de Trabajo<sup>264</sup>. Y, reconociendo el carácter multiétnico y pluricultural de Guatemala, el Congreso expidió la Ley de Idiomas Nacionales<sup>265</sup>.

En el campo agrario y del desarrollo rural se promulgaron también nuevas leyes. Se expidió una para la adjudicación de bienes inmuebles propiedad del Estado, a favor de familias en situación de pobreza o extrema pobreza<sup>266</sup>, se aprobó la Ley del Fondo de Tierras y se creó un programa para la legalización de la propiedad sobre la tierra<sup>267</sup>.

Para financiar la implementación de los Acuerdos de Paz, las reformas legales y sus programas, además del recurso al presupuesto y al préstamo de las instituciones bancarias internacionales, se recurrió a la emisión de Bonos del Tesoro de la República de Guatemala-Bonos de la Paz o sus certificados representativos<sup>268</sup>.

También fue creado por ley un impuesto extraordinario, aunque temporal, de apoyo a los Acuerdos de Paz<sup>269</sup>. Y se expidió otra norma para suprimir los privilegios y beneficios fiscales, ampliar la base tributaria y regularizar la tributación<sup>270</sup>.

Para asegurar que las políticas y programas que diseñen y ejecuten las diferentes instancias del gobierno sean congruentes con lo pactado, se creó la Secretaría de la Paz, instancia a través de la cual el Ejecutivo se relacionaría con los demás órganos del Estado, con Naciones Unidas y la cooperación internacional<sup>271</sup>.

Dadas las dificultades que experimenta Guatemala para el cumplimiento de los

<sup>264</sup> DN 13-2001. *Reformas al Código de Trabajo*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 25 de abril de 2001. Diario de Centro América N68, TCCLXVI, 25 de mayo de 2001.

<sup>265</sup> DN 19-2003. *Ley de Idiomas Nacionales*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 7 de mayo de 2003. Diario de Centroamérica N75, TCCLXXI, 26 de mayo de 2003.

<sup>266</sup> DN 84-2002. *Ley de Adjudicación de Bienes Inmuebles Propiedad del Estado, el Gobierno o la Nación, a Favor de Familias en Situación de Pobreza o Extrema Pobreza*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 3 de diciembre de 2002. Diario de Centro América N71, TCCLXX, 24 de diciembre de 2002.

<sup>267</sup> DN 24-99. *Ley del Fondo de Tierras*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 13 de mayo de 1999. Diario de Centro América N77, TCCLXI, 16 de junio de 1999.

<sup>268</sup> DN 62-2002- *Autorización para la emisión de Bonos del Tesoro de la República de Guatemala-Bonos de la Paz o sus Certificados Representativos*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 10 de octubre de 2002. Diario de Centro América N30, TCCLXX, 25 de octubre de 2002.

<sup>269</sup> DN 19-04. *Ley del Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 21 de junio de 2004. Diario de Centro América N53, TCCLXXIV, 29 de junio de 2004.

<sup>270</sup> DN 44-2000. *Ley de Supresión de Privilegios y Beneficios Fiscales, de Ampliación de la Base Imponible y de Regularización Tributaria*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 28 de junio de 2000. Diario de Centro América N42, TCCLXIV, 30 de junio de 2000.

<sup>271</sup> DN 17-97. *Ley de la Secretaría de la Paz*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 26 de febrero de 1997. Diario de Centro América N6, TCCLVI, 12 de marzo de 1997.

Acuerdos de Paz, se expidió una Ley Marco, expresión única en la región, que reconoce tanto los problemas para cumplir lo acordado como la necesidad de continuar promoviendo su cumplimiento.

La agenda nacional derivada de los Acuerdos, dice esta Ley, es un proceso largo y complejo que requiere la voluntad de cumplir con los compromisos adquiridos<sup>272</sup>.

La Ley Marco tiene por objeto establecer los mecanismos para regular y orientar el proceso de gradual cumplimiento de los Acuerdos como parte de los deberes constitucionales del Estado. A fin de dinamizar la agenda pendiente, se creó el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz CNAP.

Es de tenerse en cuenta igualmente que en casi todos los países de la región se pusieron en marcha programas de desarrollo al servicio de la paz. Muchos de estos programas incorporaron por primera vez en su trabajo la perspectiva jurídica, abordando, entre otros temas, la documentación personal, la legalización de tierras, la administración de justicia y las instituciones de protección de los derechos humanos.

Además de incorporar al trabajo con el desarrollo el derecho, tema sobre el que se volverá más adelante, otra contribución importante de estos programas radica justamente en la necesidad de construir una mirada distinta a los conflictos y problemas sociales que permita salir del ámbito de la ayuda humanitaria y de su sistema normativo.

Desde una perspectiva de desarrollo se hace necesario evitar que las emergencias sociales se conviertan en objetos de trabajo con autonomía teórica y práctica, porque ello dificultaría tanto cultural como de hecho la solución de los problemas que dan origen a la emergencia.

En materia de refugiados, repatriados y desplazados, por ejemplo, resultan no sólo insuficientes, sino también contraproducentes las intervenciones derivadas de una lógica estrictamente humanitaria. En este campo, la experiencia centroamericana ha puesto al descubierto la precariedad de los resultados alcanzados cuando se intenta

---

<sup>272</sup> DN 52-2005. *Ley Marco de los Acuerdos de Paz*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 3 de agosto de 2005. Diario de Centro América N56, TCCLXXVII, 7 de septiembre de 2005.

atender la emergencia a partir de categorías de población definidas jurídicamente como la de refugiado y desplazado, y que se requiere una nueva forma de aproximarse o abordar tanto las emergencias generadas por crisis sociales como las crisis mismas<sup>273</sup>.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es la revisión del papel de la llamada correlación de fuerzas políticas como instrumento para conquistar, al menos formalmente, la puesta en marcha de programas o acciones del desarrollo orientados a hacer efectivos los derechos sociales reconocidos tanto en la Constitución Nacional como en los tratados internacionales.

Pese a que la correlación de fuerzas políticas era sustancialmente distinta en cada uno de los países y en cada uno de los procesos de paz, -la capacidad militar y política del FMLN era mayor que la de la URNG-, lo cierto es que el contenido de los acuerdos en materia socioeconómica es de mayor alcance en Guatemala que en El Salvador.

La experiencia guatemalteca nos enseña que es posible intentar avanzar en la agenda social, en la modificación de las condiciones de vida de la población y en la protección de los derechos sociales, sin depender en estricto sentido de la llamada correlación de fuerzas políticas.

La intervención de Naciones Unidas, los logros y límites de las experiencias de paz de los otros países, el cansancio de la guerra y de la violencia, etc., etc., constituyen otra serie de factores que hicieron factible proponerse una agenda económica y social para la paz distinta a la salvadoreña.

Este logro formal y la situación actual del proceso de paz en Guatemala obligan a pensar, casi que con carácter prioritario, en el diseño de mecanismos institucionales para lograr sacar de la disputa política un mínimo de condiciones comunes a los habitantes de un país que no puede estar en juego.

---

<sup>273</sup> Una expresión de esta problemática puede verse en la *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*, adoptada por el “Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Cartagena Colombia del 19 al 22 de noviembre de 1984. Y en la *Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas*, producida en San José de Costa Rica en diciembre de 1994.

La satisfacción de ese mínimo común no puede seguir dependiendo de la correlación de fuerzas políticas o militares ni del triunfo electoral de las mayorías. En términos de condiciones de vida no podemos entrar en el juego de mayoría o minorías.

La experiencia de Guatemala pareciera advertir que para evitar los fracasos en los procesos de paz resulta fundamental diseñar nuevos mecanismos institucionales y legales capaces de asegurar ese mínimo común como condición para la paz y como sustento de la paz misma.

El diseño técnico de estos instrumentos es tarea precisamente del mundo jurídico. La diplomacia verificadora de los Acuerdos de Paz no puede sustituir la legalidad internacional y nacional, se hace necesaria una nueva respuesta del derecho y del desarrollo para hacer posible la paz.

Tal como lo sostiene Ferrajoli, la primera regla de un pacto constitucional y legal sobre la convivencia civil no es que se debe decidir y quién debe hacerlo, sino sobre todo qué es lo mínimo común a todos los ciudadanos y ciudadanas que no puede (no debe) ser alterado ni siquiera por la mayoría<sup>274</sup>.

La crisis o límites de los procesos de paz de Centroamérica, pone en evidencia dos cosas fundamentales: La primera, como ha sido ya destacado, que la diplomacia no puede sustituir a la legalidad. Para que la paz sea viable se requiere de un sistema legal nacional e internacional capaz de asegurar la protección jurídica y social de un mínimo de condiciones de vida de interés común a toda la población.

La segunda, que el interés de la ciudadanía por la paz misma depende de la capacidad que tenga la paz y sus instrumentos jurídicos para incidir efectivamente en la condiciones de vida de la población en el presente. La gradualidad y progresividad en el desarrollo de los derechos sociales afecta el interés de la ciudadanía por la conquista y defensa de la paz.

Resulta más pertinente que la sociedad se ponga de acuerdo sobre un mínimo común viable en el presente. Un acuerdo de este tipo no es sólo un instrumento de paz,

---

<sup>274</sup> Luigi Ferrajoli: *Derecho y razón*. Op. cit., pp. 859 y ss.



sino también de crecimiento económico. Douglas North, premio Nobel de economía, ha demostrado en sus estudios que el crecimiento económico de los países es más rápido en aquellos donde la gente logra ponerse de acuerdo<sup>275</sup>.

El diseño de mecanismos jurídicos para dar inicio a la transformación del presente es tarea conjunta de los juristas y de los expertos del desarrollo.

Con este fin resulta imprescindible construir una nueva relación entre el derecho y la economía, entre el sistema jurídico y los programas de desarrollo para la paz. Si bien se establecieron vínculos entre uno y otro, lo cierto es que además de precarios, reproducen una cierta lógica cultural con relación a la legalidad que debe ser transformada si se quiere alcanzar la verdadera paz.

Más allá de los resultados producidos por los Acuerdos de Paz en materia de desarrollo social y económico, lo cierto es que la relación con el derecho es básicamente instrumental. El derecho se pone al servicio de las decisiones tomadas por los actores o protagonistas del desarrollo.

En la relación construida entre el mundo económico o del desarrollo y el jurídico, lo importante ha sido la decisión económica, al derecho parece asignársele un papel secundario. El derecho no obliga a tomar las decisiones económicas o del desarrollo, a lo sumo sirve de orientador y en la mayoría de los casos es solo un instrumento al servicio de las decisiones políticas.

La experiencia de Guatemala pone al descubierto la importancia y la necesidad a la vez de hacer de los tratados internacionales y de las constituciones nacionales garantes de los derechos humanos un sistema jurídico que obligue legalmente a la toma de decisiones a los encargados del desarrollo.

Se trata de establecer una relación en la que las respuestas del desarrollo constituyan una obligación jurídicamente exigible al servicio de la legalidad internacional y nacional en materia de derechos humanos. La legalidad no puede continuar siendo solamente declarativa de principios ni reguladora de servicios, ni

---

<sup>275</sup> Douglas North: *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México 2001.

tampoco sólo un instrumento de las políticas de desarrollo.

La responsabilidad que genera el sistema jurídico nacional e internacional en materia de derechos humanos y acuerdos de paz no puede continuar siendo legalmente irrelevante.

En este sentido, utilizando una perspectiva causal, otra contribución de la experiencia de paz que analizamos estriba precisamente en advertir que los conflictos no tienen solamente causas económicas y sociales, que existen causas jurídicas de la violencia y de la guerra.

Sobre el particular vale la pena recordar a Kelsen: *“A veces se llega a decir que las causas de los conflictos son económicas o políticas y no jurídicas en su carácter, que el derecho desempeña sólo un papel de menor importancia en el control social, y que, en consecuencia el lugar de los tribunales es a priori limitado. Esto es un sofisma.*

*Todo conflicto, entre estados como entre personas privadas, es de carácter económico o político, pero eso no impide que sea tratada la disputa como una disputa jurídica. Un conflicto es económico o político con respecto a sus intereses, es jurídico o no jurídico con respecto al orden normativo que gobierna a esos intereses.*

*Si las relaciones entre personas- individuos particulares o estados- son reguladas de alguna manera por un orden jurídico, todos los conflictos posibles entre personas, ya tengan un carácter económico o político, son al mismo tiempo conflictos jurídicos si son juzgados por el orden jurídico.*

*De aquí que declarar que un conflicto es político significa únicamente que la parte que no fundamenta su demanda o el rechazo de la demanda de la otra parte en el derecho positivo considera a este insatisfactorio, injusto, etc.*

*Nada es más peligroso para la paz que la existencia de un conflicto no resuelto y para cuyo arreglo pacífico no se prevea un procedimiento obligatorio. No se puede proscribir la guerra (la violencia) sin eliminar la posibilidad de conflictos no resueltos*

*ni que puedan resolverse pacíficamente*<sup>276</sup>.

Y en este sentido, Centroamérica nos enseña que el problema central de la paz no está en las ideologías políticas de izquierda o de derecha, sino en la existencia de un mínimo de condiciones, comunes a la izquierda y a la derecha, necesarias para que la democracia se pueda hacer realidad.

No es la confrontación ideológica o política, es la organización excluyente y anárquica de la sociedad, es la organización social no regulada debidamente por el derecho, la responsable, en gran medida, de la violencia y de la guerra. Para eliminarlas o reducirlas a su mínima expresión, más que del perfeccionamiento de la participación política y social, se requiere acordar una mejor estructuración del derecho, de la justicia y de los tribunales. Hizo falta un sistema jurídico y unas instituciones capaces de asegurar un mínimo común a los habitantes de cada país.

Todo ello supone cambiar incluso la relación entre juristas economistas, sociólogos del desarrollo, etc. no porque los abogados gocen de una suerte de privilegio sobre los demás, sino porque la única alternativa a la violencia es el derecho.

Se trata de construir una relación que permita tanto hacer exigible legalmente la responsabilidad por los derechos como hacer posible que el mundo jurídico se haga realidad desde el desarrollo.

La falta de comunicación entre juristas, economistas y sociólogos afecta al movimiento por la efectividad de los derechos. A los juristas los excluye del análisis de la realidad que hacen los sociólogos y los economistas y a estos de la comprensión de los aportes que el derecho y la legalidad tienen para alcanzar la paz y la convivencia.

La seguridad humana, tarea del desarrollo, no puede ser nada distinto que la seguridad jurídica de las personas sobre un mínimo de condiciones de vida.

---

<sup>276</sup> Hans Kelsen: *La Paz por medio del derecho*. Op. cit., pp. 55 a 62.

## 2.8. Balance crítico

A través del análisis de la respuesta legal que los países centroamericanos pusieron en marcha para cumplir con los Acuerdos de Paz se ha tratado de poner en evidencia en este capítulo que es la organización social no regulada debidamente por el derecho la responsable, en buena medida, de la violencia y de la guerra.

La respuesta jurídica que acompañó a la paz en América Central no cumple con los requisitos mínimos ni reúne las características necesarias que requiere el derecho para ser instrumento de paz. Ha sido fundamentalmente del mismo tipo de aquella que hizo posible el surgimiento y la connivencia con la violencia y los conflictos armados.

Es esta sin duda una de las razones fundamentales que explica porque la paz alcanzada en esta región ha sido muy frágil.

A fin de comprender los aportes y límites de esta experiencia en su relación con el derecho, a manera de conclusión de este capítulo, se ha intentado reunir en los siguientes ítems, las principales características de la legalidad que se originó como consecuencia de la firma de la Paz.

### 2.8.1. Primacía de la política sobre el derecho

La mayoría de las reformas jurídicas puestas en marcha reflejan una concepción de la democracia en la que predomina la política sobre el derecho.

Como ha sido demostrado en este capítulo, buena parte de las reformas jurídicas y de los cambios producidos, fueron sustentados en la correlación de fuerzas políticas o en la expresión del poder político dominante. En este sentido, una de las características de la experiencia de paz centroamericana, y a la vez también uno de sus principales límites, es precisamente la primacía de la política sobre el derecho que existe en la cultura política y social, y que también se refleja en los sistemas jurídicos.

La legalidad es concebida solamente como un medio de la política. El derecho, la legislación, en esta idea de la relación política–legalidad que subyace en la cultura, es

simplemente un producto o un instrumento de la política.

La paz no cambia, ni siquiera se cuestiona, la relación tradicional entre política y derecho. El derecho sigue siendo, de hecho y culturalmente, un subordinado de la política.

Curiosamente, esta relación sigue dominando todo el espectro político, independientemente de las ideologías. En el fondo de las izquierdas o de las derechas existentes en la región, subsiste una concepción formal y procedimental de la democracia, identificada únicamente con el poder del pueblo; es decir con los procedimientos y mecanismos representativos dirigidos a asegurar el poder de la mayoría. Pareciera que el imaginario colectivo estuviera guiado por una expresión que en resumen nos diría: si cambia la correlación de fuerzas, cambiará entonces la legislación.

La situación se torna más compleja, pues esta concepción de la democracia viene acompañada casi siempre de un ejército de políticos de profesión. La profesionalización de la política genera sus propios intereses, y como lo demuestra la experiencia que nos ocupa, a veces hacen inviable, o por lo menos más difícil, los procesos de transformación pacífica de una sociedad.

No resulta extraño tampoco que a una concepción de la política de esta naturaleza, se corresponda una visión de las instituciones. El Parlamento por ejemplo, y por supuesto el legislador o el parlamentario, ha sido considerado la expresión máxima de la política y del poder a tal punto que ha llegado a ser calificado como el Primer Órgano del Estado.

Esta experiencia también pareciera indicar que la vigencia y protección de los derechos humanos no puede depender del resultado de un acuerdo entre dos o más grupos políticos. Al contrario, los derechos deben ser las condiciones mínimas que una sociedad les exige cumplir a sus representantes.

Más que de la correlación de fuerzas, o del empate militar, el futuro de los derechos humanos depende de la educación y de la cultura política y jurídica de la

ciudadanía, así como del diseño de mecanismos y de estructuras legales e institucionales capaces de hacerlos valer e imponer como condiciones previas a todo sistema político y a todo modelo económico.

Del cambio de la relación entre política y derecho depende el futuro de la paz. La paz es en esta perspectiva un proyecto jurídico orientado a cambiar esta clásica y tradicional relación.

Para que el derecho sea el instrumento para transformar pacíficamente la sociedad, se hace necesario generar las condiciones jurídicas para que los tratados internacionales y las constituciones nacionales garantes de los derechos humanos constituyan un sistema jurídico protegido o sustraído de la política y del mundo económico.

Existen ya tanto experiencias como formulaciones teóricas que orientan el camino que ha de seguirse para lograrlo. No se trata de una utopía irrealizable. Una utopía realista, viable, de tipo jurídico es la única alternativa posible, no sólo porque nuestra vida social está sujeta a normas, sino también porque no es posible otra respuesta a la violencia y a la guerra de hoy.

En los capítulos siguientes, se fundamentará y elaborará una propuesta para hacer posible y viable el cambio de la relación política-derecho a favor de la ciudadanía y la protección de sus derechos humanos y fundamentales.

### 2.8.2. Reglas jurídicas mínimas para la convivencia

Pese a que casi todos los acuerdos políticos terminaron expresados en formulas jurídicas, como ha sido destacado, lo cierto es que no existió una política del derecho para la paz ni fueron acordadas las reglas jurídicas mínimas para la convivencia.

La primera regla de un pacto constitucional y legal sobre la convivencia civil no se cumplió. No se acordó en ninguno de los países el mínimo común a todos los ciudadanos, ciudadanas y personas que no puede (no debe) ser alterado ni siquiera por un poder político legitimado formalmente por la mayoría. Y en consecuencia no hubo

ninguna norma jurídica en la que este acuerdo se reflejará ni ninguna institución encargada de su promoción y protección.

La paz negociada entendió a la democracia predominantemente como una disputa legal por el gobierno de las mayorías. La paz verdadera exige que la democracia sea un sistema de protección social y legal de los derechos de la persona humana.

La segunda regla tiene que ver con la legitimidad del monopolio del uso de la violencia, y con la prohibición de la guerra o del uso de medios violentos para hacer política. Para poder que el Estado o la comunidad organizada logre este monopolio es preciso reunir algunas condiciones, pues de lo contrario se corre el riesgo que se convierta en una imposición y por tanto en un factor de violencia más que de convivencia.

Como hemos visto, la experiencia centroamericana ha puesto al descubierto la crisis de la lucha armada como instrumento de cambio social, y tal crisis trae como consecuencia el cuestionamiento a la guerra y a la violencia como fuentes generadoras de derecho legítimo. La prohibición de la guerra y del uso de medios violentos en la política requiere también de un sistema legal de nuevo tipo.

La tercera regla jurídica para la convivencia guarda relación con la existencia de una política judicial para la paz. Esta es una de las principales limitaciones de la experiencia de América Central. La reforma judicial se realiza prácticamente al margen de los Acuerdos de Paz, tiene su propia autonomía teórica y técnica, se tramita además como un asunto técnico formal, desconectada de la ciudadanía, carente de referentes externos que den cuenta de la utilidad social de la institucionalidad judicial y de las propias reformas. Los procesos de paz incidieron muy poco en la definición de la política judicial.

Las experiencias de Nicaragua, El Salvador y Guatemala advierten que la paz verdadera no es posible sin una política judicial para la convivencia, capaz de asegurar un sistema de justicia independiente, vinculado con la sociedad, responsable de proteger el mínimo común a que tienen derecho las personas y ciudadanos de cada país, de ser un límite al gobierno de las mayorías y a la política como profesión, y de garantizar la

solución pacífico-jurídica de los conflictos sociales.

### 2.8.3. La ausencia de perspectiva internacional

Pese a que Esquipulas II fue un proceso de paz regional o supra nacional, que la comunidad internacional participó activamente en la solución pacífica de los conflictos armados, lo cierto es que la agenda de la paz y consecuentemente la respuesta legal fue fundamentalmente un asunto de carácter nacional.

La falta de una dimensión internacional de la paz condiciona la respuesta jurídica y la posibilidad de encontrar soluciones a muchos de los problemas sociales y legales a la base del conflicto armado. Y saca del ámbito de la discusión nacional temas tan importantes para la paz como el funcionamiento de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos y la cooperación internacional entre otros.

### 2.8.4. La influencia negativa de la cultura penal

La mayor parte de la legislación relacionada con los derechos humanos expedida en los países de América Central que llevaron adelante procesos paz, cuando no es de carácter declarativo, se dedica a reglamentar los efectos de la guerra, de la violencia y de otra serie de problemas sociales. Utiliza mecanismos de protección de los derechos de naturaleza reactiva, no trabaja debidamente la prevención ni los mecanismos preventivos. Privilegia las garantías secundarias a las primarias.

Resulta pertinente también señalar que la mayoría de las reformas se ocuparon de cambios en las normas sustanciales y procesales. No recibió igual tratamiento el diseño de las instituciones encargadas de aplicar dichas normas. Brillaron por su ausencia, como ya fue advertido, los programas de teoría y política del poder judicial y de teoría política de la protección de los derechos humanos necesarios para comprender y abordar de mejor forma el diseño de las estructuras institucionales correspondientes.

Tampoco las reformas legales se hicieron cargo del estudio y diseño de los sistemas y mecanismos de protección de los derechos económicos, sociales y culturales.



Y fue muy poca la relación que tuvieron con la política fiscal, la redistribución del ingreso, la política económica y más en general con las políticas públicas.

En casi todos los ámbitos del trabajo en derechos humanos de los que da cuenta este estudio, se ha hecho evidente la influencia nociva de una cultura jurídica predominantemente de tipo penal. Así ha sucedido con los mecanismos de protección de los derechos humanos fundamentalmente de carácter reactivo, con los procedimientos establecidos (denuncia-investigación) con las instituciones creadas (Procuradurías de Derechos Humanos), con el discurso construido, e incluso con el manejo doctrinario y técnico de las propias garantías penales.

La idea garantista que se ha desarrollado en la reforma penal y procesal penal llevada a cabo en los países de la región, ha sido trabajada superficial y formalmente, más como una innovación de la doctrina jurídica que como un instrumento legal con capacidad para producir efectos en la realidad social y jurídica de los países, separando las garantías primarias de las secundarias y olvidando que el sistema penal es el último recurso que tiene una sociedad para proteger los derechos humanos, sacrificando de esta forma, de hecho y jurídicamente, la idea del derecho como sistema de garantías.

En el plano garantista, la experiencia centroamericana advierte también que no se puede trabajar solo, o aisladamente, la perspectiva penal. Es necesario abordar a la vez una perspectiva de protección y garantía de los derechos humanos distinta a la penal o más amplia, que relacione, o al menos considere hacerlo, las garantías primarias con las secundarias.

La complejidad de la situación se hace mayor, toda vez que la reforma a la legislación penal, además de garantista, se ha promovido como una alternativa a los problemas de la justicia penal y de la criminalidad, creando falsas expectativas sociales y una recurrente reforma a la legislación en este campo.

Con el propósito de no perder las potencialidades de transformación que el tema de los derechos humanos trae consigo, como ya fue expuesto en otro apartado de este trabajo, resulta de especial importancia dar un justo sitio a la protección penal y su lógica, y hacer todos los esfuerzos que fuesen necesarios para diseñar las garantías

teóricas y prácticas del principio penal de última ratio.

#### 2.8.5. La cultura de la emergencia

Junto con esta cultura penal, florece una cultura jurídica de la emergencia. Aquella que privilegia la promulgación de leyes para regular autónomamente problemas de naturaleza excepcional. Así ha sucedido con el fenómeno de los desplazados y los refugiados, con los de la violencia intrafamiliar, con los derechos de la niñez y de la adolescencia, con la criminalidad, la violencia juvenil y el tratamiento a las víctimas, entre otros.

Esta autonomía trae como consecuencia un uso inadecuado de los recursos públicos, toda vez que produce el aumento de la burocracia y de la estructura institucional, difícil de desmontar posteriormente pues genera sus propios intereses, incrementando junto con los costos de la intervención, la ineficacia de la respuesta institucional y legal, así como los propios problemas que pretende enfrentar.

Si se quiere avanzar hacia la paz y la convivencia, no se puede, o no es conveniente, seguir expidiendo leyes para regular problemas sociales de naturaleza excepcional. Se hace necesario producir una legislación que contribuya a la prevención de los conflictos, a la gestión de los riesgos sociales y a la convivencia.

Además, la subvaloración de lo jurídico en la cultura social y en la de los técnicos de la economía y del desarrollo ha contribuido a que los programas de desarrollo para la paz se realicen sin la debida incorporación del derecho. Es éste precisamente otro de los temas en que la cultura jurídica debe profundizar.

En el trabajo con los refugiados y desplazados en muchas ocasiones las dificultades no procedían ni de los gobiernos, ni de los refugiados ni de los desplazados sino más bien de las agencias que se ocupan de trabajar con ellos. Algo similar también aconteció con el fenómeno de la violencia y la delincuencia juvenil. En el esfuerzo por hacer frente a este tipo de violencia social tuvimos la suerte también de participar en un proceso que tenía como propósito suscribir y poner en marcha unos acuerdos de paz

social y convivencia en El Salvador. Y constatamos que frente al fenómeno de la criminalidad y la violencia existía un enfoque tradicional de carácter multicausal, y que la inclusión de una perspectiva diferente chocaba más que con las autoridades públicas y los partidos políticos, con los técnicos o expertos que se ocupan del estudio de la violencia y de la delincuencia.

La experiencia centroamericana nos indica que hay que limitar o reducir la profesionalización de los problemas sociales de naturaleza excepcional. Dicho de otra forma, con respecto a objetos definidos por normas o valoraciones sociales no se puede realizar válidamente una aproximación ni un trabajo de carácter causal, antes deben ser investigadas las normas y las valoraciones sociales que condicionan la definición de dichos objetos.

Existe otra forma de construir la realidad social y jurídica que más que dedicarse a reglamentar los problemas sociales de naturaleza excepcional, lo hace construyendo un sistema jurídico e institucional para gestionar los riesgos sociales.

#### 2.8.6. La ausencia de referentes externos

Otra de las debilidades de la experiencia en análisis tiene que ver con la separación, teórica y práctica, que se produce entre reformas legales, y más en general Acuerdos de Paz, y sociedad. El predominio de una perspectiva exclusivamente técnica ha afectado como consecuencia la legitimidad social de las reformas jurídicas y de las instituciones creadas por los Acuerdos. Es de tenerse en cuenta que esta legitimidad depende de la relación que se construya entre las necesidades individuales o colectivas de los miembros de una sociedad y la respuesta de las instituciones jurídicas y políticas creadas para satisfacer dichas necesidades.

La utilidad social de las instituciones y de las reformas legales debe ser un eje central de la respuesta jurídica para la paz.

Los acuerdos son también una construcción social en la que cuenta tanto una dimensión objetiva como una subjetiva de la realidad. Sus logros, no dependen en estricto sentido de la capacidad militar de las partes, sino de su relación con la sociedad.

Como los intereses de la sociedad nicaragüense, salvadoreña o guatemalteca no se convirtieron en el eje central de estos procesos, los acuerdos no llegaron a ser una vivencia, ni la paz un proyecto colectivo o individual.

En definitiva, la paz requiere tanto de una nueva cultura jurídica como de la construcción de una nueva experiencia social y vivencial en torno al derecho.

No sobra recordar ahora que hacer legal la lucha legítima por la satisfacción de las necesidades básicas de la persona es una tarea inevitable de toda sociedad que se precie protectora de los derechos humanos. La toma de conciencia de la necesidad de usar la ley para transformar la realidad, en países como El Salvador, Nicaragua, o Guatemala, donde la experiencia de la ciudadanía frente a la legalidad no es la mejor, supone realizar esfuerzos de otro tipo.

Los límites que ha tenido el trabajo con el derecho y los derechos humanos en los procesos de paz centroamericanos hacen evidente la necesidad de construir un abordaje diferente. Tomarse en serio el tema supone desarrollar un programa de pensamiento y acción de nuevo tipo; pensar en el derecho como estrategia contra la violencia, relacionar el trabajo de los derechos humanos con la política y la economía, y profundizar en la búsqueda de la seguridad humana son algunas de las tareas que debiese emprender un nuevo programa de trabajo.

Otra de las lecciones que deja esta experiencia guarda relación con la importancia de poner en marcha un proceso de revisión de los fines y medios que se persiguen y utilizan en la política, así como de la correspondencia que existe, o debe existir, entre los dos.

En este sentido, la paz centroamericana pareciera advertirnos que el problema no está en que no seamos capaces de conquistar lo que nos proponemos, sino que está más bien en aquello que nos proponemos.

Deseamos mal. Deseamos una política separada de la economía, en lugar de concebir a la democracia justamente como el resultado de la relación entre economía y política. Deseamos un proceso de paz que ponga fin a la violencia política, en lugar de

construir uno dirigido contra todos los factores de violencia. Deseamos un trabajo con los derechos humanos y el derecho dedicado solo a los derechos civiles y políticos, en lugar de construir uno para lograr la seguridad jurídica de las personas sobre sus condiciones de vida.

En suma, deseamos mal. En lugar de trasladar a la política la lógica amigo-enemigo, propia de la guerra, urge un movimiento que esté orientado a la búsqueda del consenso, el pluralismo, la inclusión y la integración, definiendo las condiciones mínimas comunes que debe reunir la vida en sociedad como requisitos previos que obligatoria y legalmente tienen que cumplir o satisfacer los modelos económicos y sistemas políticos que allí se establezcan.

Por su parte, hacer evidente que la guerra no es un medio para la política, supone desencadenar una campaña de deslegitimación de la violencia como instrumento de cambio social, y obliga a pensar en los nuevos medios que requiere la política. E implica, como ha sido advertido, repensar el derecho y el trabajo con los derechos humanos.

En síntesis, la respuesta jurídica para la paz no fue debidamente estudiada. La violencia social, la crisis de la paz y la crisis de la política por las que atraviesan los países que dieron origen a Esquipulas II, hacen de la experiencia centroamericana más que un ejemplo a seguir, el ejemplo tanto de lo que no se debe hacer como de lo que hace falta. Resulta necesario en consecuencia, generar pensamiento y acción social de nuevo tipo. Si el derecho es la única alternativa a la violencia y a la guerra, no es sólo tarea de los juristas construir la legalidad para la paz y la democracia.

NICARAGUA  
CRONOLOGÍA LEGISLATIVA

## AÑO 1985

- *LN 1-85. Ley de Amnistía.* Managua, Nicaragua, 22 de enero de 1985. La Gaceta N° 21, 29 de enero de 1985.

## AÑO 1986

- *LN 20-86. Prorroga a la Ley de Amnistía.* Managua, Nicaragua, 29 de julio de 1986. La Gaceta N° 177, 20 de agosto de 1986.

## AÑO 1987

- *LN 25-87. Prorroga a la Ley de Amnistía.* Managua, Nicaragua 15 de julio de 1987. Publicado en La Gaceta N° 167 de 27 de julio de 1987.
- *LN 30-87. Ley que deroga el Decreto N° 760: Apropriación por el Estado de los Bienes Abandonados.* Managua, Nicaragua, 25 de septiembre de 1987. La Gaceta N° 239, 2 de noviembre de 1987.
- *LN 33-87. Ley de Amnistía para Detenidos por Violación de la Ley de Mantenimiento del Orden y la Seguridad Pública.* Managua, Nicaragua, 30 de noviembre de 1987. La Gaceta N° 267, 14 de diciembre de 1987.
- *LN 34-87. Ley de Derogación del Estado de Emergencia Nacional.* Managua, Nicaragua, 30 de noviembre de 1987. La Gaceta N° 267, 14 de diciembre de 1987.

## AÑO 1988

- *LN 36-88. Ley de Amnistía General.* Managua, Nicaragua, 26 de marzo de 1988. La Gaceta N° 78, 27 de abril de 1988.
- *LN 37-88. Ley de Reforma Procesal Penal.* Managua, Nicaragua, 18 de abril de 1988. La Gaceta N° 79, 28 de abril de 1988.
- *LN 43-88. Ley Electoral.* Managua, Nicaragua, 24 de agosto de 1988. La Gaceta N° 197, 18 de octubre de 1988.
- *LN 44-88. Ley de Emergencia.* Managua, Nicaragua, 5 de octubre de 1988. La Gaceta N° 198, 19 de octubre de 1988.
- *LN 47-1988. Ley de Reforma al Estatuto General de la Asamblea Nacional.* Managua, Nicaragua, 18 de noviembre de 1988. La Gaceta N° 236, 13 de diciembre de 1988.
- *LN 49-88. Ley de Amparo.* Managua, Nicaragua, 21 de noviembre de 1988. La Gaceta N° 241, 20 de diciembre de 1988.
- *LN 52-88. Prorroga a la Ley de Amnistía.* Managua, Nicaragua, 24 de noviembre de 1988. La Gaceta N° 244, 23 de diciembre de 1988.

## AÑO 1989

- *LN 56-89. Ley de Reformas a la Ley Electoral.* Managua, Nicaragua, 21 de abril de 1989. La Gaceta N° 77, 25 de abril de 1989.
- *LN 58. Prorroga a la Ley de Amnistía.* Managua, Nicaragua, 14 de julio de 1989. La Gaceta N° 146, 3 de agosto de 1989.
- *LN 43 y 56-89. Ley de Reformas e Incorporaciones a la Ley Electoral.* Managua, Nicaragua, 24 de agosto de 1988. La Gaceta N° 121, 27 de junio de 1989.
- *LN 65-89. Ley de Reforma a la Ley de Funciones Jurisdiccionales de la Policía Sandinista.* Managua, Nicaragua, 10 de octubre de 1989. La Gaceta N° 244, 26 de diciembre de 1989.
- *LN 66-89. Ley Derogatoria del Decreto N° 10-74.* Managua, Nicaragua, 10 de octubre de 1989. La Gaceta N° 244, 26 de diciembre de 1989.
- *LN 67-89. Ley de Reforma al Artículo 494 del Código Penal.* Managua, Nicaragua, 10 de octubre de 1989. La Gaceta N° 245, 27 de diciembre de 1989.
- *LN 69-89. Ley de Reforma al Estatuto General de la Asamblea Nacional.* Managua, Nicaragua, 21 de noviembre de 1989. La Gaceta N° 246, 28 de diciembre de 1989.
- *LN 70-89. Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa.* Managua, Nicaragua, 5 de diciembre de 1989. La Gaceta N° 55, 19 de marzo de 1990.

- *LN 73-89. Reforma a la Ley Electoral.* Managua, Nicaragua, 13 de diciembre de 1989. La Gaceta N° 38, 22 de febrero de 1990.
- *LN 75-89. Ley de Organización Militar del Ejército Popular Sandinista.* Managua, Nicaragua, 27 de diciembre de 1989. La Gaceta N° 39, 23 de febrero de 1990.

#### AÑO 1990

- *Reformas Constitucionales para las Elecciones del 25 de febrero de 1990.* Managua, Nicaragua, 30 de enero de 1990. La Gaceta N° 46, 6 de marzo de 1990.
- *LN 78-90. Derogación a La Ley General sobre los Medios y la Comunicación Social.* Managua, Nicaragua, 12 de marzo de 1990. La Gaceta N° 51, 13 de marzo de 1990.
- *LN 83-90. Ley de Inmunidad.* Managua, Nicaragua, 21 de marzo de 1990. La Gaceta N° 61, 27 de marzo de 1990.
- *LN 81-90. Ley de Amnistía General y Reconciliación Nacional.* Managua, Nicaragua, 13 de marzo de 1990. La Gaceta N° 53, 15 de marzo de 1990.
- *LN 85-90. Ley de Transmisión de la Propiedad de Viviendas y Otros Inmuebles Pertenecientes al Estado y sus Instituciones.* Managua, Nicaragua, 29 de marzo de 1990. La Gaceta N° 64, 30 de marzo de 1990.
- *LN 86-90. Ley Especial de Legalización de Viviendas y de Terrenos.* Managua, Nicaragua, 29 de marzo de 1990. La Gaceta N° 66, 3 de abril de 1990.
- *LN 93-90. Ley de Pensiones Vitalicias de la Asamblea Nacional.* Managua, Nicaragua, 6 de abril de 1990. La Gaceta N° 78 del 23 de abril de 1990.
- *LN 94-90. Ley que Concede Beneficios a los Nicaragüenses Combatientes y Civiles Lesionados por Causa de la Guerra.* Managua, Nicaragua, 6 de abril de 1990. La Gaceta N° 78, 23 de abril de 1990.
- *LN 95-90. Reforma a la Ley Orgánica de Tribunales de la República de Nicaragua.* Managua, Nicaragua, 20 de abril de 1990. La Gaceta N° 97, 22 de mayo de 1990.
- *LN 96-90. Ley de Reforma a la Ley Electoral.* Managua, Nicaragua 20 de abril de 1990. La Gaceta N° 97, 22 de mayo de 1990.
- *LN97-90. Reformas y Adiciones al Código de Trabajo.* Managua, Nicaragua, 20 de abril de 1990. La Gaceta N° 97, 22 de mayo de 1990.
- *LN98-90. Ley que Garantiza los Derechos y Beneficios a los Discapacitados de Guerra Pertenecientes al Ejército Popular Sandinista y a los Cuerpos de Seguridad y Orden Interior del Estado.* Managua, Nicaragua, 20 de abril de 1990. La Gaceta N° 97, 22 de mayo de 1990.
- *LN 100-90. Ley de Amnistía.* Managua, Nicaragua, 10 de mayo de 1990. La Gaceta N° 98, 23 de mayo de 1990.
- *LN 106-90. Reforma a la Ley Orgánica de Tribunales.* Managua, Nicaragua, 24 de julio de 1990. La Gaceta N° 173, 10 de septiembre de 1990.
- *LN 111-90. Derogación de la Ley de Pensiones Vitalicias de la Asamblea Nacional.* Managua, Nicaragua, 11 de septiembre de 1990. La Gaceta N° 191, 5 de octubre de 1990.
- *LN 112-90. Adición al Delito contra la Paz de la República.* Managua, Nicaragua, 4 de octubre de 1990. La Gaceta N° 191, 5 de octubre de 1990.

#### AÑO 1991

- *LN 128-91. Derogación al Decreto Creador de la Comisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos.* Managua, Nicaragua, 19 de junio de 1991. La Gaceta N° 147, 9 de agosto de 1991.
- *LN 124-91. Ley de Reforma Procesal Penal.* Managua, Nicaragua, 12 de julio de 1991. La Gaceta N° 137, 25 de julio de 1991.
- *LN 133-91. Ley de Restablecimiento y Estabilidad del Orden Jurídico de la Propiedad Privada, Estatal y Municipal.* Managua, Nicaragua, 23 de agosto de 1991. Publicada en La Prensa, 27 de marzo de 1992.
- *LN 40-91. Reforma a la Ley de Inmunidad.* Managua, Nicaragua, 28 de noviembre de 1991. La Gaceta N° 113, 15 de junio de 1992.
- *LN 138-91. Ley que Adiciona a la Ley Electoral.* Managua, Nicaragua, 10 de diciembre de 1991. La Gaceta N° 243, 24 de diciembre de 1991.
- *LN 141-91. Ley de Restablecimiento de la Ley Complementaria de Reposición de Partidas de Nacimiento.* Managua, Nicaragua, 14 de diciembre de 1991. La Gaceta N° 244, 26 de diciembre de 1991.
- *LN 122-91. Estatuto General de la Asamblea Nacional.* Managua, Nicaragua, 19 de diciembre de 1990. La Gaceta N° 3, 4 de enero de 1991.



**AÑO 1993**

- *LN 152-93. Ley de Identificación Ciudadana.* Managua, Nicaragua, 27 de enero de 1993. La Gaceta N° 46, 5 de marzo de 1993.
- *LN 163-93. Ley de Amnistía.* Managua, Nicaragua, 17 de agosto de 1993. La Gaceta N° 179, 29 de septiembre de 1993.

**AÑO 1994**

- *LN 174-93. Ley de Suspensión de las Acciones Judiciales y Ejecución de Sentencias en los Juicios de Inmisión en la Posesión, Reivindicación, Posesión, Comodato Precario y Nulidad.* Managua, Nicaragua, 19 de abril de 1994. La Prensa, 20 de abril de 1994.
- *LN 181-94. Código de Organización, Jurisdicción y Previsión Social Militar.* Managua, Nicaragua, 23 de agosto de 1994. La Gaceta N° 165, 2 de septiembre de 1994.
- *LN 173-94. Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de Nicaragua.* Managua, Nicaragua, 30 de agosto de 1994. La Tribuna, 6 de septiembre de 1994.
- *LN 179-94. Ley de Derogación de Decretos, Leyes y Otras Disposiciones Legales que Obstaculizan el Libre Comercio.* Managua, Nicaragua, 21 de junio de 1994. La Gaceta N° 139, 26 de julio de 1994.

**AÑO 1995**

- *LN 190-95. Ley sobre la Destitución del Contralor General de la República y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo Supremo Electoral.* Managua, Nicaragua, 19 de enero de 1995. La Gaceta N° 1, 27 de abril de 1995.
- *LN 189-95. Reforma a la Ley de Identificación Ciudadana.* Managua, Nicaragua, 31 de enero de 1995. La Gaceta N° 24, 3 de febrero de 2005.
- *LN 192-95. Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua.* Managua, Nicaragua, 1 de febrero de 1995. La Gaceta N° 124, 4 de julio de 1995.
- *LN 201-95. Ley de Promoción de los Derechos Humanos y de la Enseñanza de la Constitución Política.* Managua, Nicaragua, 22 de agosto de 1995. La Gaceta N° 179, 26 de septiembre de 1995.
- *LN 199-95. Ley Marco de Implementación de las Reformas Constitucionales.* La Gaceta N° 125, 5 de julio de 1995.
- *LN 205-95. Ley de Reforma a los artículos 6 y 51 de la Ley de Amparo.* Managua, Nicaragua, 29 de noviembre de 1995.
- *LN 209-95. Ley de Estabilidad de la Propiedad.* Managua, Nicaragua, 30 de noviembre de 1995. La Gaceta N° 227 del 1 de diciembre de 1995.

**AÑO 1996**

- *LN 162-96. Ley de Uso Oficial de las Lenguas de las Comunidades de la Costa Atlántica de Nicaragua.* Managua, Nicaragua, 22 de junio de 1993. La Gaceta N° 132, 15 de julio de 1996.
- *LN 228-96. Ley de la Policía Nacional.* Managua, Nicaragua, 31 de julio de 1996. La Gaceta N° 162, 28 de agosto de 1996.
- *LN 234-96. Ley de Restablecimiento del Periodo de Revisión Señalado en el Artículo 41 de la Ley N° 209 Ley de Estabilidad de la Propiedad.* Managua, Nicaragua, 27 de agosto de 1996. La Gaceta N° 190, 8 de octubre de 1996.
- *LN 211-95. Ley Electoral.* Managua, Nicaragua, 5 de diciembre de 1995. La Gaceta N° 6, 1996. (d)
- *LN 212-95. Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.* Managua, Nicaragua, 13 de diciembre de 1995. La Gaceta N° 7, 10 enero de 1996.

**AÑO 1998**

- *LN 260-98. Ley Orgánica del Poder Judicial de la República de Nicaragua.* Managua, Nicaragua, 7 de julio de 1998. La Gaceta N° 137, 23 de julio de 1998.

**AÑO 1999**

- *LN 270-99. Ley de Indulto.* Managua, Nicaragua, 9 de marzo de 1999. La Gaceta N° 57, 23 de marzo de 1999.

**AÑO 2000**

- *LN331-2000. Ley Electoral.* Managua, Nicaragua, 19 de enero de 2000. La Gaceta N° 16, 24 de enero



de 2000.

- *LN 357- 2000. Ley de Amnistía Especial.* Managua, Nicaragua, 12 de julio de 2000. La Gaceta N° 133, 13 de julio de 2000.

#### **AÑO 2001**

- *LN 406-2001. Código Procesal Penal de la República de Nicaragua.* Managua, Nicaragua, 13 de noviembre de 2001. La Gaceta N° 243 y N° 244, 21 y 24 de diciembre de 2001.

#### **AÑO 2002**

- *LN 415-2002. Ley de Ampliación del Plazo de Vigencia Establecido en la Ley de Restablecimiento de la Ley Complementaria de Partidas de Nacimiento.* Managua, Nicaragua, 14 de febrero de 2002. La Gaceta N° 56, 21 de marzo de 2002.

#### **AÑO 2003**

- *LN 471-2003. Ley de Reforma a la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.* Managua, Nicaragua, 9 de septiembre de 2003. La Gaceta N° 191, 9 de octubre de 2003.
- *LN 465-2003. Ley de Participación Ciudadana.* Managua, Nicaragua, 22 de octubre de 2003. La Gaceta N° 241, 19 de diciembre de 2003.

#### **AÑO 2005**

- *LN 520-2005. Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua.* Managua, Nicaragua, 13 de enero de 2005. La Gaceta N° 35, 18 de febrero de 2005.
- *LN 527-2005. Ley de Reforma Parcial de la Constitución Política.* Managua, Nicaragua, 15 de marzo de 2005. La Gaceta N° 68, 8 de abril de 2005.
- *LN 501-2004. Ley de Carrera Judicial.* Managua, Nicaragua, 14 de octubre de 2004. La Gaceta N° 9,10 y 11, de 13, 14 y 17 de enero de 2005.
- *LN 558-2005. Ley Marco para la Estabilidad y Gobernabilidad del País.* Managua, Nicaragua, 19 de octubre de 2005. La Gaceta N° 203, 20 de octubre de 2005.

**EL SALVADOR**  
**CRONOLOGÍA LEGISLATIVA****AÑO 1987**

- *DLN 595-87. Ley de Reposición de Libros y Partidas del Registro Civil.* San Salvador, El Salvador, 19 de febrero de 1987. Diario Oficial N°45, T294, 6 de marzo de 1987.
- *DLN 805-87. Ley de Amnistía para el Logro de la Reconciliación Nacional.* San Salvador, El Salvador, 27 de octubre de 1987. Diario Oficial N° 199, T297, 28 de octubre de 1987.

**AÑO 1988**

- *DLN 44-88. Ley de Procedimiento para Declarar la Emergencia Nacional.* San Salvador, El Salvador, 29 de julio de 1988. Diario Oficial N° 145, Tomo 300, 10 de agosto de 1988.
- *DLN 133-88. Ley Transitoria para Declarar la Muerte Presunta de Personal Militar.* San Salvador, El Salvador, 17 de noviembre de 1988. Diario Oficial N° 213, T301, 17 de noviembre de 1988.

**AÑO 1989**

- *DLN 348-89. Ley del Consejo Nacional de la Judicatura.* San Salvador, El Salvador, 5 de octubre de 1989. Diario Oficial N°194, T305, 20 de octubre de 1989.
- *DLN 347-89. Ley Temporal de Amnistía para Lisiados.* San Salvador, El Salvador, 6 de octubre de 1989. Diario Oficial N° 185, T385, 6 de octubre de 1989.
- *DLN 368-89. Ley Temporal de Amnistía para Lisiados.* San Salvador, El Salvador, 22 de noviembre de 1989. Diario Oficial N° 216, T305, 22 de noviembre de 1989.

**AÑO 1990**

- *DLN 435-90. Ley Temporal de Amnistía para Lisiados.* San Salvador, El Salvador, 1 de febrero de 1990. Diario Oficial N° 22, 1 de febrero de 1990.
- *DLN 450-90. Ley del Nombre de la Persona Natural.* San Salvador, El Salvador, 4 de mayo de 1990. Diario Oficial N° 103, T307, 4 de mayo de 1990
- *DLN 536-90. Ley de la Carrera Judicial.* San Salvador, El Salvador, 12 de julio de 1990. Diario Oficial N° 182, T308, 24 de julio de 1990
- *DLN 556-90. Reformas a la Ley Orgánica Judicial.* San Salvador, El Salvador, 17 de agosto de 1990. Diario Oficial N° 203, T308, 22 de agosto de 1990.
- *DLN 644-90. Reformas a la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura.* San Salvador, El Salvador, 29 de noviembre de 1990. Diario Oficial N° 286, T309, 20 de diciembre de 1990.

**AÑO 1991**

- *DLN 699-91. Ley Transitoria para Declarar la Muerte Presunta de Personal Militar.* San Salvador, El Salvador, 30 de enero de 1991. Diario Oficial N° 32, T310, 15 de febrero de 1991.
- *AN 1-91. Acuerdo de Reformas Constitucionales.* San Salvador, El Salvador, 29 de abril de 1991. Diario Oficial N° 78, T311, 30 de abril de 1991.

**AÑO 1992**

- *DLN 147-92. Ley de Reconciliación Nacional.* San Salvador, El Salvador, 10 de enero de 1992. Diario Oficial N° 14, T314, 23 de enero de 1992.
- *DLN 156-92. Ley de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz.* San Salvador, El Salvador, 30 de enero de 1992. Diario Oficial N° 23, T 314, 5 de febrero de 1992.
- *DLN 164-92. Interpretación Auténtica de la Ley de Reconciliación Nacional.* San Salvador, El Salvador, 6 de febrero de 1992. Diario Oficial N° 26, T314, 10 de febrero de 1992.
- *DLN 195-92. Ley Orgánica de la Academia de Seguridad Pública.* San Salvador, El Salvador, 27 de febrero de 1992. Diario Oficial N° 42, T314, 3 de marzo de 1992.
- *DLN 183-92. Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.* San Salvador, El Salvador, 27 de febrero de 1992. Diario Oficial N° 45, T314, 6 de marzo de 1992.
- *DLN 204-92. Reformas a la Ley de Reposición de Libros y Partidas del Registro Civil.* San Salvador, El Salvador, 12 de marzo de 1992. Diario Oficial N° 57, T314, 24 de marzo de 1992.
- *DLN 205-92. Ley Especial Transitoria para Establecer el Estado Civil de Personas Indocumentadas Afectadas por el Conflicto.* San Salvador, El Salvador, 12 de marzo 1992. Diario Oficial N° 57, T314,

24 de marzo de 1992.

- *DLN 232-92. Ley que Deroga el Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Defensa Nacional.* San Salvador, El Salvador, 30 de abril de 1992. Diario Oficial N° 79, T315, 4 de mayo de 1992.
- *DLN 269-92. Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.* San Salvador, El Salvador, 25 de junio de 1992. Diario Oficial N° 144, T316, 10 de agosto de 1992.
- *DLN 292-92. Ley para la Rehabilitación de los Sectores Productivos Directamente Afectados por el Conflicto.* San Salvador, El Salvador, 23 de julio de 1992. Diario Oficial N° 142, T316, 30 de julio de 1992.
- *DLN 369-92. Ley Derogatoria de la Ley Procesal Penal Aplicable en el Régimen de Excepción.* San Salvador, El Salvador, 12 de noviembre de 1992. Diario Oficial N° 213, T317, 19 de noviembre de 1992.
- *DLN 387-92. Reformas a la Ley Orgánica Judicial.* San Salvador, El Salvador, 4 de diciembre de 1992. Diario Oficial N° 230, T317, 14 de diciembre de 1992.
- *DLN 417-92. Código Electoral.* San Salvador, El Salvador, 14 de diciembre de 1992. Diario Oficial N° 16, T318, 25 de enero de 1993.

### AÑO 1993

- *DLN 414-93. Ley del Consejo Nacional de la Judicatura.* San Salvador, El Salvador, 11 de diciembre de 1992. Diario Oficial T318, 13 de enero de 1993.
- *DLN 435-93. Ley de Ascensos de La Fuerza Armada.* San Salvador, El Salvador, 21 de enero de 1993. Diario Oficial N° 31, T318, 15 de febrero de 1993.
- *Acuerdo 8-93. Reglamento de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.* San Salvador, El Salvador, 17 de febrero de 1993. Diario Oficial N° 42, T318, 2 de marzo de 1993.
- *DLN480-93. Reforma al Código Electoral.* San Salvador, El Salvador, 11 de marzo de 1993. Diario Oficial N° 56, T318, 22 de marzo de 1993.
- *DLN 486-93. Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz.* San Salvador, El Salvador, 20 de marzo de 1993. Diario Oficial N° 56, T318, 22 de marzo de 1993.
- *DLN 558-93. Reformas a la Ley Orgánica de la Defensa Nacional.* San Salvador, El Salvador, 02 de junio de 1993. Diario Oficial N 130, T320, 12 de julio de 1993.
- *DLN 572-93. Ley de Protección de Personas Sujetas a Seguridad Especial.* San Salvador, El Salvador, 25 de junio de 1993. Diario Oficial N° 133, T320, 15 de julio de 1993.
- *DLN 665-93. Reforma al Código Electoral.* San Salvador, El Salvador, 28 de septiembre de 1993. Diario Oficial N° 181, T320, 29 de septiembre de 1993.
- *DLN 666-93. Reforma al Código Electoral.* San Salvador, El Salvador, 29 de septiembre de 1993. Diario Oficial N° 183, T321, 1 de octubre de 1993.

### AÑO 1994

- *DLN 731-94. Reforma al Código Electoral.* San Salvador, El Salvador, 1 de diciembre de 1993. Diario Oficial N° 1, T322, 3 de enero de 1994.
- *DLN 739-94. Ley sobre Control de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares.* San Salvador, El Salvador, 14 de diciembre 1993. Diario Oficial N° 1, T322, 3 de enero de 1994.
- *DLN 753-94. Ley de Emergencia para Resolver el Problema de los Presos sin Condena.* San Salvador, El Salvador, 15 de diciembre 1993. Diario Oficial N° 14, T132, 20 de enero 1994.
- *DLN 765-94. Reforma al Código Electoral.* San Salvador, El Salvador, 5 de enero de 1994. Diario Oficial N° 14bis, T322, 20 de enero de 1994.
- *DLN 772-94. Ley Especial Transitoria para Establecer el Estado Civil de Personas Indocumentadas por el Conflicto.* San Salvador, El Salvador, 5 de enero de 1994. Diario Oficial N° 29, T322, 10 de febrero de 1994.
- *DLN 782-94. Reforma al Código Electoral.* San Salvador, El Salvador, 12 de enero de 1994. Diario Oficial N° 24, T322, 3 de febrero de 1994.
- *DLN 783-94. Reforma al Código Electoral.* San Salvador, El Salvador, 12 de enero de 1994. Diario Oficial N° 24, T322, 3 de febrero de 1994.
- *DLN 788-94. Disposiciones Electorales Transitorias.* San Salvador, El Salvador, 26 de enero de 1994. Diario Oficial N° 29, T322, 10 de febrero de 1994.
- *DLN 789-94. Ley de Protección del Emblema de la Cruz Roja.* San Salvador, El Salvador, 26 de enero de 1994. Diario Oficial N° 56, T322, 21 de marzo de 1994.
- *DLN 829-94. Reforma al Código Electoral.* San Salvador, El Salvador, 11 de marzo de 1994. Diario Oficial N° 61, T323, 5 de abril de 1994.
- *DLN 832-94. Reforma al Código Electoral.* San Salvador, El Salvador, 23 de marzo de 1994. Diario

Oficial N° 64bis, T323, 8 de abril de 1994.

- *DLN 855-94. Reforma al Código Electoral.* San Salvador, El Salvador, 21 de abril de 1994. Diario Oficial N° 74, T323, 22 de abril de 1994.
- *DLN 863-94. Ley del Menor Infractor.* San Salvador, El Salvador, 27 de abril de 1994. Diario Oficial N° 106, T323, 8 de junio de 1994.
- *DLN 868-94. Ley Orgánica de la Fuerza Armada.* San Salvador, El Salvador, 27 de abril de 1994. Diario Oficial N° 100, T323, 13 de junio de 1994.
- *DLN 869-94. Reforma al Código Electoral.* San Salvador, El Salvador, 27 de abril de 1994. Diario Oficial N° 97, T323, 26 mayo de 1994.
- *Acuerdo de Reformas Constitucionales- 94.* San Salvador, El Salvador, 29 de abril de 1994. Diario Oficial N° 181, T324, 30 de septiembre de 1994.
- *DLN 9-94. Ley Transitoria para Agilizar la Titulación de Inmuebles Básicos Comprendidos dentro del Programa de Transferencia de Tierras.* San Salvador, El Salvador, 19 de mayo de 1994. Diario Oficial N° 123, T324, 4 de julio de 1994.
- *DLN 40-94. Reformas a la Ley Orgánica Judicial.* San Salvador, El Salvador, 30 de junio de 1994. Diario Oficial N° 12, T324, 1 de julio de 1994.

#### AÑO 1995

- *DEN 4-95. Reglamento de la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil.* San Salvador, El Salvador, 27 de enero de 1995. Diario Oficial N° 19, T326, 27 de enero de 1995.
- *DLN 353-95. Reforma a la Ley de Control de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares.* San Salvador, El Salvador, 26 de mayo de 1995. Diario Oficial N° 114, T327, 21 de junio de 1995.
- *DLN 355-95. Ley Derogatoria de la Ley Orgánica de la Dirección General de la Policía de Aduanas.* San Salvador, El Salvador, 31 de mayo de 1995. Diario Oficial N° 127, T328, 11 de julio de 1995.
- *DLN 361-95. Ley de Vigilancia y Control de Ejecución de Medidas al Menor Infractor.* San Salvador, El Salvador, 7 de junio de 1995. Diario Oficial N° 114, T327, 21 de junio de 1995.
- *DLN 371-95. Reformas a la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.* San Salvador, El Salvador, 15 de junio de 1995. Diario Oficial N° 127, T328, 11 de julio de 1995.
- *DLN 476- 95. Ley de la Carrera Militar.* San Salvador, El Salvador, 30 de noviembre de 1995. Diario Oficial N° 222, T329, 30 noviembre de 1995.
- *DLN 488-95. Ley de Creación del Registro de las Personas Naturales.* San Salvador, El Salvador, 27 de octubre de 1995. Diario Oficial N° 227, T329, 7 de diciembre de 1995.
- *DLN 551-95. Reformas a la Ley de la Comisión Nacional para la Consolidación de la Paz.* San Salvador, El Salvador, 14 de diciembre de 1995. Diario Oficial N° 237, T329, 21 de diciembre de 1995.

#### AÑO 1996

- *DLN 552-96. Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales.* San Salvador, El Salvador, 21 de diciembre de 1995. Diario Oficial N° 21, T330, 31 de enero de 1996.
- *DLN 639-96. Ley Orgánica de la Comisión Coordinadora del Sector de Justicia y de la Unidad Técnica Ejecutiva.* San Salvador, El Salvador, 22 de febrero de 1996. Diario Oficial N° 48, T330, 8 de marzo de 1996.
- *DLN 690-96. Prorroga de la Ley Transitoria de Medidas y Garantías para la Aplicación del Programa de Transferencia de Tierras y Seguridad de la Propiedad Agrícola.* San Salvador, El Salvador, 18 de abril de 1996. Diario Oficial N° 79, T331, 30 de abril de 1996.
- *Acuerdo de Reformas Constitucionales-96.* San Salvador, El Salvador, 27 de junio de 1996. Diario Oficial N° 128, T332, 12 de julio de 1996.
- *DLN 758-96. Ley Transitoria de Medidas y Garantías para la Aplicación del Programa de Transferencia de Tierras y Seguridad de la Propiedad Agrícola.* San Salvador, El Salvador, 4 de julio de 1996. Diario Oficial N° 132, T332 del 16 de julio de 1996.
- *DLN 759-96. Ley Transitoria para la Agilización del Programa de Transferencia de Tierras.* San Salvador, El Salvador, 4 de julio de 1996. Diario Oficial N° 132, T332, 16 de julio de 1996.
- *DLN 774-96. Reformas a la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.* San Salvador, El Salvador, 18 de julio de 1996. Diario Oficial N° 144, T332, 7 de agosto de 1996.
- *DLN 773-96. Ley de la Carrera Policial.* San Salvador, El Salvador, 18 de julio de 1996. Diario Oficial N° 144, T332, 7 de agosto de 1996.
- *DLN 783-96. Reforma a la Ley Transitoria para la Agilización del Programa de Transferencia de*

*Tierras*. San Salvador, El Salvador, 12 de agosto de 1996. Diario Oficial N° 156, T332, 23 de agosto de 1996.

- *DL 748-96. Acuerdo de Reformas Constitucionales*. San Salvador, El Salvador, 10 de octubre de 1996. Diario Oficial N° 201, T333, 25 de octubre de 1996.
- *DLN 853-96. Reforma al Código Electoral*. San Salvador, El Salvador, 17 de octubre de 1996. Diario Oficial N° 208, T333, 5 de noviembre de 1996.
- *DLN 874-96. Ley Transitoria de Medidas y Garantías para la Aplicación del Programa de Transferencia de Tierras y Seguridad de la Propiedad Agrícola*. San Salvador, El Salvador, 12 de noviembre de 1996. Diario Oficial N° 222, T333, 25 de noviembre de 1996.
- *DLN 886-96. Reforma al Código Electoral*. San Salvador, El Salvador, 14 de noviembre de 1996. Diario Oficial N° 216, T333, 15 de noviembre de 1996.
- *DLN 898-96. Reforma al Código Electoral*. San Salvador, El Salvador, 22 de noviembre de 1996. Diario Oficial N° 226, T333, 29 de noviembre de 1996.
- *DLN 902-96. Ley Contra la Violencia Intrafamiliar*. San Salvador, El Salvador, 28 de noviembre de 1996. Diario Oficial N° 241, T333, 20 de diciembre 1996.
- *DLN 921-96. Reforma al Código Electoral*. San Salvador, El Salvador, 12 de diciembre de 1996. Diario Oficial N° 240, T333, 19 de diciembre de 1996.
- *DLN 922-96. Reforma al Código Electoral*. San Salvador, El Salvador, 12 de diciembre de 1996. Diario Oficial N° 240, T333, 19 de diciembre de 1996.

#### AÑO 1997

- *DLN 950-97. Reforma al Código Electoral*. San Salvador, El Salvador, 22 de enero de 1997. Diario Oficial N° 29, T334, 13 de febrero de 1997.
- *DLN 986-97. Reforma al Código Electoral*. San Salvador, El Salvador, 26 de febrero de 1997. Diario Oficial N° 43, T334, 5 de marzo de 1997.
- *DLN 1030-97. Código Penal*. San Salvador, El Salvador, 27 de abril de 1997. Diario Oficial N° 105, T335, 10 de junio de 1997.

#### AÑO 1998

- *DLN 211-98. Reformas a la Ley de Control de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares*. San Salvador, El Salvador, 22 enero de 1998. Diario Oficial N° 32, T338, 17 de febrero de 1998.
- *DLN 259-98. Reforma a la Ley Orgánica Judicial*. San Salvador, El Salvador, 23 de marzo de 1998. Diario Oficial N° 62, T338, 31 de marzo de 1998.
- *DLN 263-98. Ley Especial para Facilitar la Cancelación de las Deudas Agrarias y Agropecuarias*. San Salvador, El Salvador, 23 de marzo de 1998. Diario Oficial N° 64, T339, 2 de abril de 1998.
- *DLN 264-98. Ley de Liquidación del Componente de Crédito del Plan de Reconstrucción Nacional*. San Salvador, El Salvador, 23 de marzo de 1998. Diario Oficial N° 64, T339, 2 de abril de 1998.
- *DLN 258-98. Reforma a la Ley Orgánica Judicial*. San Salvador, El Salvador, 27 de marzo de 1998. Diario Oficial N° 62, T338, 31 de marzo de 1998.
- *DLN 298-98. Reforma a la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos*. San Salvador, El Salvador, 30 de abril de 1998. Diario Oficial N° 92, T339, 21 de mayo de 1998.
- *DLN 353-98. Ley Orgánica de la Fuerza Armada de El Salvador*. San Salvador, El Salvador, 9 de julio de 1998. Diario Oficial N° 143, T340, 30 de julio de 1998.
- *DLN 436-98. Ley Especial de Ocurros de Gracia*. San Salvador, El Salvador, 15 de octubre de 1998. Diario Oficial N° 206, T341, 5 de noviembre de 1998.
- *DLN 456-98. Ley Transitoria de Medidas y Garantías para la Aplicación del Programa de Transferencia de Tierras y Seguridad de la Propiedad Agrícola*. San Salvador, El Salvador, 15 de octubre 1998. Diario Oficial N° 223, T341, 30 de noviembre 1998.
- *DLN 455-98. Ley Transitoria para la Agilización del Programa de Transferencia de Tierras*. San Salvador, El Salvador, 15 de octubre de 1998. Diario Oficial N° 223, T341, 30 de noviembre de 1998.
- *Acuerdo N380 PDDH- 98. Reglamento del Sistema de Protección de los Derechos Humanos*. San Salvador, El Salvador, 23 de diciembre de 1997. Diario Oficial N° 103, T339, 5 de junio de 1998.
- *DLN 501-98. Reforma al Código Electoral*. San Salvador, El Salvador, 2 de diciembre de 1998. Diario Oficial N° 240, T341, 23 de diciembre de 1998.

#### AÑO 1999

- *DLN 536-99. Ley del Consejo Nacional de la Judicatura*. San Salvador, El Salvador, 27 de enero de



1999. Diario Oficial N° 30, T342, 12 de febrero de 1999.
- *DLN 587-99. Reforma al Código Electoral.* San Salvador, El Salvador, 29 de abril de 1999. Diario Oficial N° 89, T343, 17 de mayo de 1999.
  - *DLN 609-99. Ley Transitoria para la Agilización del Programa de Transferencia de Tierras.* San Salvador, El Salvador, 6 de mayo de 1999. Diario Oficial, N° 99, T343, 28 de mayo de 1999.
  - *DLN 610-99. Ley Transitoria de Medidas y Garantías para la Aplicación del Programa de Transferencia de Tierras y Seguridad de la Propiedad Agrícola.* San Salvador, El Salvador, 6 de mayo de 1999. Diario Oficial N° 99, T343, 28 de mayo de 1999.
  - *DLN 614-99. Reforma al Código Electoral.* San Salvador, El Salvador, 13 de mayo de 1999. Diario Oficial N° 99, T343, 28 de mayo de 1999.
  - *DLN 621-99. Reforma al Código Electoral.* San Salvador, El Salvador, 20 de mayo de 1999. Diario Oficial N° 99, T343, 28 de mayo de 1999.
  - *DLN 635-99. Reforma al Código Electoral.* San Salvador, El Salvador, 10 de junio de 1999. Diario Oficial N 121, T343, 30 de junio de 1999.
  - *DLN 636-99. Reforma al Código Electoral.* San Salvador, El Salvador, 10 de junio de 1999. Diario Oficial N° 121, T343, 30 de junio de 1999.
  - *DLN 642-99. Reformas al Código Penal.* San Salvador, El Salvador, 17 de junio 1999. Diario Oficial N° 128, T344, 9 de julio 1999.
  - *DLN 755-99. Ley Transitoria de Medidas y Garantías para la Aplicación del Programa de Transferencia de Tierras y Seguridad de la Propiedad Agrícola.* San Salvador, El Salvador, 28 de octubre de 1999. Diario Oficial N° 223, T345, 30 de noviembre de 1999.
  - *DLN 754-99. Ley Transitoria para la Agilización del Programa de Transferencia de Tierras.* San Salvador, El Salvador, 28 de octubre de 1999. Diario Oficial N° 223, T345, 30 de noviembre de 1999.
  - *DLN 786-99. Reformas a la Ley de la Carrera Policial.* San Salvador, El Salvador, 6 de diciembre de 1999. Diario Oficial N° 240, T345, 23 de diciembre de 1999.

#### **AÑO 2000**

- *DEN. 32-2000. Reglamento de la Ley Orgánica del Registro Nacional de las Personas Naturales.* San Salvador, El Salvador, 23 de mayo 2000. Diario Oficial N° 107, T347, 9 de junio de 2000.
- *DLN 24-2000. Reformas a la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.* San Salvador, El Salvador, 8 de junio de 2000. Diario Oficial N° 107, T347, 9 de junio de 2000.

#### **AÑO 2001**

- *DLN 488-2001. Reformas a la Ley Penitenciaria.* San Salvador, El Salvador, 18 de julio de 2001. Diario Oficial N° 144, T352, 31 de julio de 2001.
- *DLN 554-2001. Ley del Organismo de Inteligencia del Estado.* San Salvador, El Salvador, 20 de septiembre de 2001. Diario Oficial N° 178, T352, 21 de septiembre de 2001.
- *DLN 581- 2001. Ley Especial Reguladora de la Emisión del Documento Único de Identidad DUI.* San Salvador, El Salvador, 18 de octubre de 2001. Diario Oficial N° 206, T353, 31 Octubre 2001.

#### **AÑO 2002**

- *DLN 801-2002. Reformas a la Ley del Consejo Nacional de la Judicatura.* San Salvador, El Salvador, 5 de abril de 2002. Diario Oficial N° 66, T355, 12 de abril de 2002.
- *DLN 918-2002. Ley para la Determinación de la Condición de Persona Refugiada.* San Salvador, El Salvador, 18 de julio de 2002. Diario Oficial N° 148, T356, 14 agosto de 2002.

#### **AÑO 2003**

- *DLN 133-2003. Disposiciones especiales para establecer el voto residencial. Reforma al Código Electoral.* San Salvador, El Salvador, 29 de septiembre de 2003. Diario Oficial N° 180, T360, 30 de septiembre de 2003.
- *DLN 158-2003. Ley Anti Maras.* San Salvador, El Salvador, 29 de octubre de 2003. Diario Oficial N° 188, T361, 10 de octubre de 2003.

#### **AÑO 2004**

- *DLN 246-2004. Reforma al Código Electoral.* San Salvador, El Salvador, 19 de febrero de 2004. Diario Oficial N° 15, T366, 23 de enero de 2004.

- *DLN 396-2004. Reformas a la Ley de Vigilancia y Control de Ejecución de Medidas al Menor Infractor.* San Salvador, El Salvador, 28 de julio de 2004. Diario Oficial N° 143, T364, 30 de julio de 2004.
- *DLN 395- 2004. Ley Penal Juvenil. Reformas a la Ley del Menor Infractor.* San Salvador, El Salvador, 28 de julio de 2004. Diario Oficial N143, T364, 30 de julio de 2004.
- *DLN 394- 2004. Reformas al Código Procesal Penal.* San Salvador, El Salvador, 28 de julio de 2004. Diario Oficial N° 143, T364, 30 de julio de 2004.
- *DLN 393- 2004. Reformas al Código Penal.* San Salvador, El Salvador, 28 de julio de 2004. Diario Oficial N° 143, T364, 30 de julio de 2004.
- *DLN 499-2004. Reformas al Código Penal.* San Salvador, El Salvador, 28 de octubre de 2004. Diario Oficial N° 217, T365, 22 de noviembre de 2004.
- *DLN 540 2004. Ley de Gravámenes Relacionados con el Control y Regulación de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Artículos Similares.* San Salvador, El Salvador, 16 de diciembre de 2004. Diario Oficial N° 239, T365, 22 de diciembre de 2004.

#### **AÑO 2005**

- *DEN 79-2005. Reglamento de la Ley para la Determinación de la Condición de Personas Refugiadas.* San Salvador, El Salvador, 22 de agosto de 2005. Diario Oficial N° 165, T368, 7 de septiembre de 2005.
- *DEN 80-2005. Reformas al Reglamento de la Ley de Beneficio para la Protección de los Lisiados y los Discapacitados a Consecuencia del Conflicto Armado.* San Salvador, El Salvador, 24 de agosto de 2005. Diario Oficial N° 173, T368, 20 de septiembre de 2005.
- *DLN 586-2005. Inscripción de Partidos Políticos con representación legislativa.* San Salvador, El Salvador, 21 de enero de 2005. Diario Oficial N° 34, T366, 17 agosto de 2005.
- *DLN 627-2005. Ley Especial Transitoria para legalizar nuevos partidos políticos.* San Salvador, El Salvador, 14 de marzo de 2005. Diario Oficial N° 52, T366, 25 de marzo de 2005.
- *DLN 843-2005. Reforma al Código Electoral.* San Salvador, El Salvador, 28 de octubre de 2005. Diario Oficial N° 203, T369, 1 de noviembre de 2005.

## GUATEMALA

### CRONOLOGÍA LEGISLATIVA

#### AÑO 1987

- *DN 21-87. Ley de aprobación de la suscripción de los Protocolos I y II Convenios de Ginebra.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 23 de abril de 1987. Diario de Centro América. N° 7, TCCXXXII, 11 de septiembre de 1987.
- *DN 0071-87. Ley de Amnistía.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 28 de octubre de 1987. Diario de Centro América. N° 44, TCCXXXII, 5 de noviembre de 1987.

#### AÑO 1988

- *DN 32-88. Ley de Amnistía.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 23 de junio de 1988. Diario de Centro América. N° 13, TCCXXXIV, 8 de julio de 1988.
- *DN.59-88. Ley de Inscripción de nacimientos ocurridos fuera de Guatemala.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 12 de octubre de 1988. Diario de Centro América N° 87, TCCXXXIV, 25 de octubre de 1988.

#### AÑO 1989

- *DN 02-89. Ley del Organismo Judicial.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 10 de enero de 1989. Diario de Centro América. N° 98, TCCXXXV, 3 de abril de 1989.

#### AÑO 1990

- *DN 27-90. Ley aprobatoria de la Convención de los Derechos del Niño.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 10 de mayo de 1990. Diario de Centro América. N° 84, TCCXXXV, 23 de mayo de 1990.
- *DN 0078-90. Acuerdo entre Guatemala y el Comité Internacional de la Cruz Roja.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 20 de diciembre de 1990. Diario de Centro América. N° 46, TCCXL, 10 de enero de 1991.

#### AÑO 1992

- *DN 9-92. Ley aprobatoria del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU de 1966.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 19 de febrero de 1992. Diario de Centro América. N° 30, TCCXLIII, 21 de febrero de 1992.

#### AÑO 1993

- *DN 5-93. Reformas a la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 13 de febrero de 1993. Diario de Centro América. N87, TCCXLIV, 4 de marzo de 1993.
- *DN 11-93. Reformas a la Ley del Organismo Judicial.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 3 de marzo de 1993. Diario de Centro América. N° 92, TCCXLV, 20 de marzo de 1993.
- *DN 32-93. Ley de Aprobación del Protocolo a la Convención sobre Protección de los Bienes Culturales en Caso de Conflicto Armado.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 5 de agosto de 1993. Diario de Centro América. N° 67, TCCXLVII, 19 de noviembre de 1993.

#### AÑO 1994

- *DN 42-94. Ley de Creación del Consejo Nacional contra el Crimen, la Delincuencia y la Impunidad.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 4 de mayo de 1994. Diario de Centro América. N° 92, TCCXLVIII, 17 de mayo de 1994.
- *DN 66-94. Ley aprobatoria del Acuerdo entre el Gobierno de Guatemala y Naciones Unidas.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 13 de diciembre de 1994. Diario de Centro América. N° 45, TCCL, 23 de diciembre de 1994.
- *DN 69-94. Ley aprobatoria de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 15 de diciembre de 1994. Diario de Centro América. N° 45, TCCL, 23 de diciembre de 1994.

#### AÑO 1995



- *DN 60-95. Ley para la reducción de riesgos a los habitantes de zonas afectadas por el enfrentamiento armado.* Ciudad de Guatemala, Guatemala 17 de agosto de 1995. Diario de Centro América N° 26, TCCLII, 11 de septiembre de 1995.
- *DN 73-95. Ley de documentación personal de la población desarraigada.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 18 de octubre de 1995. Diario de Centro América N° 72, TCCLII, 17 de noviembre de 1995.

#### AÑO 1996

- *DN 18-96. Ley aprobatoria de la Convención Interamericana sobre la Desaparición Forzada de Personas.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 28 de marzo de 1996. Diario de Centro América. N° 91, TCCLIII, 9 de mayo de 1996.
- *DN 20-96. Reformas al Código Penal.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 9 de abril de 1996. Diario de Centro América. N° 1, TCCLII, 9 de mayo de 1996.
- *DN 11-96. Ley aprobatoria del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de la ONU de 1966.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 10 de abril de 1996. Diario de Centro América. N° 72, TCCLIII, 11 de abril de 1996.
- *DN 32-96. Reformas al Código Procesal Penal.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 15 de mayo de 1996. Diario de Centro América. N° 10, TCCLIV, 5 de junio de 1996.
- *DN 33-96. Reformas al Código Penal.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 22 de mayo de 1996. Diario de Centro América. N° 24, TCCLIV, 25 de junio de 1996.
- *DN 41-96. Reformas al Código Militar.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 12 de junio de 1996. Diario de Centro América. N° 8, TCCLIV, 15 de julio de 1996.
- *DN 70-96. Ley para la Protección de los Sujetos Procesales y Personas Vinculadas a la Administración de Justicia Penal.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 27 de agosto de 1996. Diario de Centro América. N° 91, TCCLIV, 27 de septiembre de 1996.
- *DN 81-96. Reformas al Código Penal. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 19 de septiembre de 1996.* Diario de Centro América. N° 7, TCCLV, 21 de octubre de 1996.
- *DN 97-96. Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 24 de octubre de 1996. Diario de Centro América. N° 34, TCCLV, 28 de noviembre de 1996.
- *DN 100-96. Ley que establece el procedimiento para la ejecución de la pena de muerte.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 30 de octubre de 1996. Diario de Centro América. N° 34, TCCLV, 28 de noviembre de 1996.
- *DN 127-96. Ley aprobatoria del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 27 de noviembre de 1996. 1994. Diario de Centro América. N° 51, TCCLV, 23 de diciembre de 1996.
- *DN 145-96. Ley de Reconciliación Nacional.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 18 de diciembre de 1996. Diario de Centro América. N° 54, TCCLV, 27 de diciembre de 1996.

#### AÑO 1997

- *DN 5-97. Reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 23 de enero de 1997. Diario de Centro América. N° 86, TCCLV, 12 de febrero de 1997
- *DN 6-97. Reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 23 de enero de 1997. Diario de Centro América. N° 86, TCCLV, 12 de febrero de 1997.
- *DN 11-97. Ley de la Policía Nacional Civil.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 4 de febrero de 1997. Diario de Centro América. N° 100, TCCLV, 4 de marzo de 1997.
- *DN 14-97. Grupo Anexo a MINUGUA.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 11 de febrero de 1997. Diario de Centro América N° 91, TCCLV, 19 de febrero de 1997.
- *DN 17-97. Ley de la Secretaría de la Paz.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 26 de febrero de 1997. Diario de Centro América N° 6, TCCLVI, 12 de marzo de 1997.
- *DN 21-97. Reformas al Código Penal.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 6 de marzo de 1997. Diario de Centro América N° 22, TCCLVI, 7 de abril de 1997.
- *DN 24-97. Reformas a la Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 8 de abril de 1997. Diario de Centro América. N° 42, TCCLVI, 6 de mayo de 1997.
- *DN 29-97. Reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 16 de abril de 1997. Diario de Centro América N° 46, TCCLVI, 12 de mayo de 1997.
- *DN 30-97. Reformas al Código Penal.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 24 de abril de 1997. Diario de Centro América N° 58, TCCLVI, 28 de mayo de 1997.
- *DN 46-97. Ley para la Reducción de Riesgos a los Habitantes de Zonas Afectadas por el*

- Enfrentamiento Armado*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 5 de junio de 1997. Diario de Centro América N° 87, TCCLVI, 9 de julio de 1997.
- *DN 44-97. Autorización de Crédito con el Banco Mundial*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 5 de junio de 1997. Diario de Centro América N° 87, TCCLVI, 9 de julio de 1997.
  - *DN 67-97. Aprobación de la Enmienda a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 6 de agosto de 1997. Diario de Centro América N° 37, TCCLVII, 19 de septiembre de 1997.
  - *DN 69-97. Reformas al Registro Civil*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 21 de agosto de 1997. Diario de Centro América N° 37, TCCLVII, 19 de septiembre de 1997.
  - *DN 74-97. Reforma a la Ley del Organismo Ejecutivo*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 27 de agosto de 1997. Diario de Centro América N° 45, TCCLVII, 1 de octubre de 1997.
  - *DN 75-97. Ley Temporal Especial de Documentación Personal*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 27 de agosto de 1997. Diario de Centro América N° 45, TCCLVII, 1 de octubre de 1997.
  - *DN 79-97. Reformas al Código Procesal Penal*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 10 de septiembre de 1997. Diario de Centro América N55, TCCLVII, 15 de octubre de 1997.
  - *DN 90-97. Código de Salud*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 10 de febrero de 1997. Diario de Centro América N° 71, TCCLVII, 7 de noviembre de 1997.
  - *DN 102-97. Ley de Protección y Uso del Emblema de la Cruz Roja*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 21 de octubre de 1997. Diario de Centro América. N° 78, TCCLVII, 18 de noviembre de 1997.
  - *DN 103-97. Recursos del Estado para educación y salud*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 21 de octubre de 1997. Diario de Centro América. N° 78, TCCLVII, 18 de noviembre de 1997.
  - *DN 106-97. Ley para la prohibición de la producción, compra, venta, importación, exportación, tránsito, utilización y posesión de minas antipersonales*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 29 de octubre de 1997. Diario de Centro América. N° 87, TCCLVII, 1 de diciembre de 1997.
  - *DN 112 -97. Reformas a La Ley del Organismo Judicial*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 12 de noviembre de 1997. Diario de Centro América N° 97, TCCLVII, 15 de diciembre de 1997.
  - *DN 114-97. Ley del Organismo Ejecutivo*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 13 de noviembre de 1997. Diario de Centro América N° 96, TCCLVII, 12 de diciembre de 1997.
  - *DN 124-97. Reformas al Registro Civil*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 27 de noviembre de 1997. Diario de Centro América N° 7, TCCLVIII, 30 de diciembre de 1997.
  - *DN 125-97. Ley del Presupuesto General*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 28 de noviembre de 1997. Diario de Centro América N° 7, TCCLVIII, 30 de diciembre de 1997.
  - *DN 129-97. Ley de Servicio Público de Defensa Penal*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 5 de diciembre de 1997. Diario de Centro América N° 16, TCCLVIII, 13 de enero de 1998.
  - *DN 133-97. Derogatoria de la Ley de Amnistía*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 10 de diciembre de 1997. Diario de Centro América N° 16, TCCLVIII, 13 de enero de 1998.
  - *DN 135-97. Reformas a la Ley Orgánica de Ministerio Público*. Ciudad de Guatemala, Guatemala 10 de diciembre de 1997. Diario de Centro América N° 7, TCCLVIII, 30 de diciembre de 1997.

## AÑO 1998

- *DN 3-98. Reforma a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 26 de enero de 1998. Diario de Centro América N° 28, TCCLVIII, 29 de enero de 1998.
- *DN 21-98. Aprobatorio del Acuerdo entre Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 25 de marzo de 1998. Diario de Centro América N° 82, TCCLVIII, 17 de abril de 1998.
- *DN 22-98. Reforma a la Ley que Establece el Procedimiento para la Ejecución de la Pena de Muerte*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 25 de marzo de 1998. Diario de Centro América N° 82, TCCLVIII, 17 de abril de 1998.
- *DN 69-98. Ley de Accesibilidad a los Medicamentos*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 17 de noviembre de 1998. Diario de Centro América N° 47, TCCLX, 10 de diciembre de 1998.
- *DN 79-98. Ley Aprobatoria de la "Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y Sobre su Destrucción"*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 17 de noviembre de 1998. Diario de Centro América N° 56, TCCLX, 23 de diciembre de 1998.

## AÑO 1999

- *DN 7-99. Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer*. Ciudad de Guatemala, Guatemala, 9 de marzo de 1999. Diario de Centro América N° 29, TCCLXI, 9 de abril de 1999.

- *DN 22-99. Reformas a la Ley del Organismo Ejecutivo.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 11 de mayo de 1999. Diario de Centro América N° 64, TCCLXI, 28 de mayo de 1999.
- *DN 24-99. Ley del Fondo de Tierras.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 13 de mayo de 1999. Diario de Centro América N° 77, TCCLXI, 16 de junio de 1999.
- *DN 41-99. Ley de la Carrera Judicial.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 27 de octubre de 1999. Diario de Centro América N° 94, TCCLXII, 2 de diciembre de 1999.
- *DN 48-99. Ley del Servicio Civil del Organismo Judicial.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 30 de noviembre de 1999. Diario de Centro América N° 19, TCCLXII, 6 de enero de 2000.

#### AÑO 2000

- *DN 5-2000. Reforma a la Ley de la Policía Nacional Civil.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 24 de febrero de 2000. Diario de Centro América N° 60, TCCLXII, 3 de marzo de 2000.
- *DN 6-2000. Reformas a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 24 de febrero de 2000. Diario de Centro América N° 60, TCCLXIII, 3 de marzo de 2000.
- *DN 8-2000. Reforma a la Ley de la Policía Nacional Civil.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 7 de marzo de 2000. Diario de Centro América N° 72, TCCLXIII, 21 de marzo de 2000.
- *DN 40-2000. Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil.* Ciudad de Guatemala, 7 de junio de 2000. Diario de Centro América N° 32, TCCLXIV, 16 de junio de 2000.
- *DN 44-2000. Ley de Supresión de Privilegios y Beneficios Fiscales, de Ampliación de la Base Imponible y de Regularización Tributaria.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 28 de junio de 2000. Diario de Centro América N° 42, TCCLXIV, 30 de junio de 2000.
- *DN 67-2000. Ley Temporal Especial de Documentación Personal.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 18 de octubre de 2000. Diario de Centro América N° 31, TCCLXV, 8 de noviembre de 2000.
- *DN 100-2000. Aprobatorio de la Convención para reducir los casos de Apatridia de Naciones Unidas.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 19 de diciembre de 2000. Diario de Centro América, N° 79, TCCLV, 17 de enero de 2001.

#### AÑO 2001

- *DN 04-2001. Reforma al DN 46-97.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 27 de febrero de 2001. Diario de Centro América N° 29, TCCLXVI, 28 de marzo de 2001.
- *DN 05-2001. Reforma a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 27 de febrero de 2001. Diario de Centro América N° 11, TCCLXVI, 2 de marzo de 2001.
- *DN 13-2001. Reformas al Código de Trabajo.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 25 de abril de 2001. Diario de Centro América N° 68, TCCLXVI, 25 de mayo de 2001.
- *DN 15-2001. Aprueba Convención Interamericana contra la Corrupción.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 10 de mayo de 2001. Diario de Centro América N° 72, TCCLXVI, 31 de mayo de 2001.
- *DN 20-2001. Ley Aprobatoria del Protocolo sobre Prohibiciones o Restricciones al Empleo de Minas, Armas, Trampas y Otros Artefactos.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 15 de mayo de 2001. Diario de Centro América N° 87, TCCLXVI, 21 de junio de 2001.
- *DN 26-2001. Ley aprobatoria de la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 17 de julio de 2001. Diario de Centro América N° 23, TCCLXVII, 10 de agosto de 2001.
- *DN 27-2001. Ley Aprobatoria del Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 23 de julio de 2001. Diario de Centro América N° 23, TCCLXVII, 10 de agosto de 2001.
- *DN 42-2001. Ley de Desarrollo Social.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 26 de septiembre de 2001. Diario de Centro América N° 72, TCCLXVII, 19 de octubre de 2001.

#### AÑO 2002

- *DN 01- 2002. Aprobación de Protocolo Facultativo de la CDN relativo a la Participación de Niños en los Conflictos Armados.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 23 de enero de 2002. Diario de Centro América N° 54, TCCLXVIII, 15 de febrero de 2002.
- *DN 11-2002. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 12 de marzo de 2002. Diario de Centro América N° 93, TCCLXVIII, 15 de abril de 2002.
- *DN 12-2002. Código Municipal.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 2 de abril de 2002. Diario de Centro América N° 12, TCCLXIX, 13 de mayo de 2002.
- *DN 14-2002. Ley General de Descentralización.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 12 de abril de 2002. Diario de Centro América N° 12, TCCLXIX, 13 de mayo de 2002.
- *DN 24-2002. Ley aprobatoria de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el tráfico*

*ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 10 de junio de 2002. Diario de Centro América N° 32, TCCLXIX, 5 de julio de 2002.

- *DN 50-2002. Ley aprobatorio del Convenio relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional, hecho en la Haya, el 29 de mayo de 1993.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 13 de agosto de 2002. Diario de Centro América N° 97, TCCLXIX, 10 de septiembre de 2002.
- *DN 51-2002. Reformas al Código Procesal Penal.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 20 de agosto de 2002. Diario de Centro América N° 7, TCCLXX, 24 de septiembre de 2002.
- *DN 57-2002. Reformas al Código Penal.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 11 de septiembre de 2002. Diario de Centro América N° 18, TCCLXX, 9 de octubre de 2002.
- *DN 61-2002. Ley que Declara el día Nacional de la Dignidad de las Víctimas de la Violencia.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 9 de octubre de 2002. Diario de Centro América N° 3, TCCLXX, 28 de octubre 2002.
- *DN 62-2002- Autorización para la emisión de Bonos del Tesoro de la República de Guatemala- Bonos de la Paz o sus Certificados Representativos.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 10 de octubre de 2002. Diario de Centro América N° 30, TCCLXX, 25 de octubre de 2002.
- *DN 64-2002. Aprobación del contrato de préstamo entre la República de Guatemala y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 15 de octubre de 2002. Diario de Centro América N° 30, TCCLXX, 25 de octubre de 2002.
- *DN 81-2002. Ley de Promoción Educativa contra la Discriminación.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 28 de noviembre de 2002. Diario de Centro América N° 71, TCCLXX, 24 de diciembre de 2002.
- *DN 84-2002. Ley de Adjudicación de Bienes Inmuebles Propiedad del Estado, el Gobierno o la Nación, a Favor de Familias en Situación de Pobreza o Extrema Pobreza.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 3 de diciembre de 2002. Diario de Centro América N° 71, TCCLXX, 24 de diciembre de 2002.
- *DN 85-2002. Ley en Materia de Antejucio.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 4 de diciembre de 2002. Diario de Centro América N° 71, TCCLXX, 24 de diciembre de 2002.
- *DN 89-2002. Ley de Probidad y Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados Públicos.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 6 de diciembre de 2002. Diario de Centro América N° 71, TCCLXX, 24 de diciembre de 2002.

#### **AÑO 2003**

- *DN 02-2003. Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 22 de enero de 2003. Diario de Centro América N° 13, TCCLXXI, 24 de febrero de 2003.
- *DN 19-2003. Ley de Idiomas Nacionales.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 7 de mayo de 2003. Diario de Centroamérica N° 75, TCCLXXI, 26 de mayo de 2003.
- *DN 20-2003. Ley del Servicio Cívico.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 11 de junio de 2003. Diario de Centro América N° 91, TCCLXXI, 17 de junio de 2003.

#### **AÑO 2004**

- *DN 06-04. Ley que Conmemora el 25 de febrero de cada año, como el día nacional de la Dignidad de las Víctimas del Conflicto Armado Interno.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 25 de febrero de 2004. Diario de Centro América N° 89, TCCLXXIII, 29 de marzo de 2004.
- *DN 10-04. Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 21 de abril de 2004. Diario de Centro América N° 29, TCCLXXIV, 26 de mayo de 2004.
- *DN 19-04. Ley del Impuesto Extraordinario y Temporal de Apoyo a los Acuerdos de Paz.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 21 de junio de 2004. Diario de Centro América N° 53, TCCLXXIV, 29 de junio de 2004.

#### **AÑO 2005**

- *DN 40-2005. Ley aprobatoria del Acuerdo entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Gobierno de la República de Guatemala.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 31 de mayo de 2005. Diario de Centro América N° 3, TCCLXXVII, 22 de junio de 2005.
- *DN 52-2005. Ley Marco de los Acuerdos de Paz.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 3 de agosto de 2005. Diario de Centro América N° 56, TCCLXXVII, 7 de septiembre de 2005.

- *DN 57-2005. Ley aprobatoria de la Convención Interamericana contra el Terrorismo.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 31 de agosto de 2005. Diario de Centro América N° 75, TCCLXXVII, 5 de octubre de 2005.
- *DN 58-2005. Ley para Prevenir y Reprimir el Financiamiento del Terrorismo.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 31 de agosto de 2005. Diario de Centro América N° 75, TCCLXXVII, 5 de octubre de 2005.
- *DN 90-2005. Ley del Registro Nacional de las Personas.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 23 de noviembre de 2005. Diario de Centro América N° 28, TCCLXXVIII, 21 de diciembre de 2005.
- *DN 91-2005. Aprobatorio de La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción.* Ciudad de Guatemala, Guatemala, 24 de noviembre de 2005. Diario de Centro América N° 28, TCCLXXVIII, 21 de diciembre de 2005.



**Capítulo III**  
**CAMINOS PARA LA PAZ**  
**LA PAZ COMO CAMINO**





## Capítulo III

### CAMINOS PARA LA PAZ

#### LA PAZ COMO CAMINO

### Introducción

Después de haber intentado caracterizar y analizar la experiencia de paz centroamericana, en este capítulo trataremos de introducirnos en una reflexión que nos permita mostrar tanto el desarrollo teórico y práctico de los, a nuestro juicio, principales caminos que se han abierto o recorrido con el propósito de alcanzar o construir la paz, así como su relación con el derecho.

Revisada la literatura especializada podríamos decir que en este ámbito existen fundamentalmente dos perspectivas. La primera orientada a alcanzar la paz mediante la renuncia a recurrir a la violencia como instrumento político. Se trata de un esfuerzo pacificador cuyos propósitos fundamentales son desterrar la violencia de la actividad política y poner en cuestión la legitimidad del poder que se sustente en su uso.

Dos instrumentos constituyen los recursos más frecuentemente utilizados en este tipo de procesos: la negociación política entre los actores del conflicto y los programas de desarrollo para la paz.

La segunda perspectiva sostiene que la reducción de la violencia en la sociedad depende de la puesta en marcha de un acuerdo de paz social. En este ámbito la experiencia, a nuestro juicio, más importante tanto práctica como teóricamente gira en torno a la viabilidad social, económica, cultural y legal de la familia, pues la convivencia, como veremos luego, depende también de la forma como se distribuya la gestión de los riesgos sociales entre el Estado, el mercado y la institución familiar.

De las principales características de estas dos propuestas y experiencias de paz nos ocuparemos a continuación.

### 3.1. La paz política

Bajo esta denominación se incluyen aquí todos los procesos de paz cuyo propósito fundamental es eliminar la violencia de la actividad política. La democracia no justifica ni tolera el ejercicio de la violencia como instrumento político. Se trata tradicionalmente de procesos puestos en marcha por sectores políticos enfrentados. La negociación entre estas partes constituye el núcleo vertebral de un acuerdo de paz política.

Incluimos también, los programas de desarrollo que acompañan un proceso de paz antes, durante y después de la negociación política. Uno de cuyos objetivos fundamentales, además de contribuir a la protección de la población civil víctima del enfrentamiento armado y al desarrollo económico-social de los territorios afectados por la violencia, es precisamente alentar la búsqueda de una salida negociada al conflicto. Y finalmente nos ocuparemos del denominado proceso de construcción de paz (peace-building).

#### 3.1.1. Conflictos armados y procesos de paz

En el año de 1951 se registraron 17 conflictos armados en el mundo. Cuarenta años más tarde, en 1991, la cifra llegó a 54. Desde entonces asistimos a un proceso de reducción permanente y gradual de la cantidad de conflictos de este tipo llegando a ser 29, según datos manejados por Naciones Unidas, los que se desarrollaban en el año 2003 y 31 a 2008.<sup>277</sup>

Si bien es digno de tener en cuenta la reducción del número de conflictos, es pertinente destacar que el número de víctimas que producen los existentes es considerablemente alto. Según el Informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, desde 1990 al 2004 más de 3.000.000 de personas han muerto como consecuencia de los conflictos armados. Y más de 25.000.000 han sido desplazadas de

---

<sup>277</sup> PNUD: “Informe de Desarrollo Humano 2004”. Op. cit., págs 175 a 252.

sus lugares de origen.<sup>278</sup>

En el cuadro 3.1 se pueden apreciar los conflictos armados presentes para el año 2003 y los procesos de negociación política para la paz puestos en marcha<sup>279</sup>. En el 2004, se registraron 25 conflictos armados, en 17 de los cuales se adelantaban negociaciones de paz. En el 2005 son 21 los conflictos armados existentes y 18 los procesos de negociación abiertos.<sup>280</sup> Y en el 2009, se registraron más de 30 conflictos armados, de los cuales cerca del 80% intentaban para entonces procesos de negociación política.<sup>281</sup> (Ver cuadro 3.2)

Ahora bien, en términos de solución negociada de los conflictos, los expertos reconocen que entre 1945 y 1995 se han presentado más de 1100 intentos de negociación de los conflictos armados de los cuales tan sólo en el 3% de los casos se ha alcanzado un acuerdo total.<sup>282</sup>

Un estudio de Upsala Conflict Data Project referido al periodo 1989-1999 señala que de los conflictos armados producidos en la década, el 28% ha terminado con acuerdo de paz.<sup>283</sup>

---

<sup>278</sup> Idem.

<sup>279</sup> V. Fisas (2004): *“Procesos de paz y negociación en conflictos armados”*. Paidós, Barcelona. Págs. 35 y ss.

<sup>280</sup> En el 2005, el Gobierno sudanés y el SPLA firmaron un acuerdo de paz definitivo. También el Ejército Republicano Irlandés IRA renunció a la lucha armada. Escola Cultura de Pau: *“Alerta 2006”*. Icaria Editorial 2006, Barcelona. P. 45.

<sup>281</sup> Colombia es uno de los países donde no existe negociación política para la paz. Escola Cultura de Pau de la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB): *“Alerta 2010. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz”*. Icaria Editorial- Escola Cultura de Pau UAB, Barcelona, 2010.

<sup>282</sup> Véase el trabajo de R. Jackson citado por V. Fisas en: *“Procesos de paz y negociación en conflictos armados”*. Op. cit., p. 52.

<sup>283</sup> Consúltese la página web de la Universidad de Upsala. [www.upsala.com](http://www.upsala.com).

CUADRO N° 3.1

CONFLICTOS ARMADOS AÑO 2003			
PAÍS	INICIO	GRUPO ARMADO	NEGOCIACIÓN
Angola	1960	FLEC-FAC	SI
Indonesia	1963	OPM-TNP	NO
Colombia	1964	FARC	NO
Colombia	1965	ELN	NO
Filipinas	1969	NAP	SI
Indonesia	1976	GAM	NO
Filipinas	1978	MILF	SI
Burundi	1979	FNL	SI
India	1979-1980	ULFA-PWG	NO
Colombia	1980	AUC	SI
Senegal	1982	MFDC	SI
Sudán	1983	SPLA	SI
Sri Lanka	1983	LTTE	SI
Turquía	1984	PKK	NO
Somalia	1988	Varios	SI
India	1988	NDFB	NO
India-Pakistán. (Cachemira)	1989	VARIOS	SI
Liberia	1989	LURD	SI
Uganda	1989	LRA	NO
Argelia	1992	GIA	NO
Filipinas	90 y ss.		NO
India	1992	BLT	SI
Burundi	1993	FDD-CND	SI
Rusia	1994	Varios	NO
Nepal	1996	CNP	SI
Indonesia	1998	Laskar Yihad	SI
Congo	1998	Ninja	SI
RD Congo	1998	RDC	SI
Israel-Palestina	2000	Varios	SI
Burundi	2001	Varios	SI- NO

Fuente: Vicenc Fisas (2004): "Procesos de paz y negociación en conflictos armados"

CUADRO N° 3.2

<b>CONFLICTOS ARMADOS AÑO 2009</b>	
<b>PAÍS</b>	<b>FECHA DE INICIO</b>
Myanmar	1948
India (5)	1955, 1967, 1982, 1983, 1989
Colombia	1964
Filipinas (3)	1969, 1978, 1991
Sri Lanka	1983
Turquía	1984
Uganda	1986
Somalia	1988
Argelia	1992
R.D. Congo	1998
Rusia (2)	1999, 2008
Israel-Palestina	2000
Afganistán	2001
Nigeria	2001
Pakistán (2)	2001, 2005
Sudan (2)	2003-2009
Iraq	2003
Tailandia	2004
Yemen	2004
Chad	2006
R. Centroafricana	2006
Etiopía	2007

Fuente: Alerta 2010

### 3.1.2. La solución pacífica de los conflictos armados. La negociación política

Aunque la negociación política acompaña a buena parte de los conflictos armados casi desde sus orígenes, lo cierto es que el auge de la técnica de la negociación y de la mediación, se produce con posterioridad a la caída del muro de Berlín y a la terminación de la Guerra Fría. De suerte que la llamada, por algunos, teoría de la solución pacífica de los conflictos armados y sus técnicas son prácticamente de desarrollo reciente.

Pese a que los expertos reconocen saber muy poco respecto a cómo tratar los conflictos armados, bajo el nombre de solución pacífica de los conflictos se conocen los distintos mecanismos, estrategias o instrumentos puestos en marcha para tratar de resolverlos renunciando al uso de la violencia.

Como su nombre lo indica su énfasis está en el estudio de las soluciones y no sólo en el de los conflictos, aunque toda propuesta de paz presuponga necesariamente un conocimiento de la violencia y sus expresiones.

Los orígenes de los estudios sobre la paz podrían remontarse al año de 1930 cuando se crea en la Universidad de Harvard el Departamento de Sociología. En sus inicios la investigación centra su preocupación por el conflicto entre las grandes potencias. A partir de 1950 empiezan a surgir instituciones académicas. Kennet Boulding y Anatol Rapoport crearon en Estados Unidos el Centro para la Investigación y la Resolución de Conflictos. En 1964, Johan Galtung funda en Oslo el Instituto de Investigación sobre la Paz, y en 1966 John Burton hace lo mismo en Londres poniendo en funcionamiento el Centro de Análisis de los Conflictos.<sup>284</sup>

En 1960 aparece la teoría de la negociación de Thomas Schelling. Y en 1968 se da inicio a los talleres de resolución de problemas, cuyo enfoque proviene prioritariamente de la psicología social, siendo Herbert Kelman uno de sus más destacados representantes.<sup>285</sup>

---

<sup>284</sup> Véase el capítulo 2 del libro de V. Fisas: *Introducción al estudio de los conflictos*. Editorial Lerna, Barcelona, 1987.

<sup>285</sup> Idem.

La resolución de conflictos ha sido un ámbito del que tampoco ha estado ausente la perspectiva de género. Betty Reardon, Myriam Miedzian y Birgit Brock -Utne, son algunas de las más destacadas.

Empero, la escuela que ha tenido más resonancia pública ha sido probablemente la del Programa de Negociación de la Harvard Law School. Los trabajos de Roger Fischer y de William Ury han popularizado los procesos de mediación y de negociación basados en la distinción entre intereses y necesidades y en la búsqueda del yo ganas - tú ganas.<sup>286</sup>

En la década del 90 se ha consolidado el paradigma de la transformación de conflictos del que participan John Paul Lederach, Johan Galtung y Adam Curle.<sup>287</sup> Curle ha vinculado el abordaje resolutivo de los conflictos con procesos de cambio social y estructural, y define la paz como desarrollo humano. Para él, el arte de pacificar consiste en convertir una relación de tipo no pacífica en otra de tipo pacífica y ello es posible mediante el uso de los siguientes elementos: investigación, conciliación, transacción, desarrollo, apoderamiento y confrontación.

Para Galtung, no existe alternativa viable a la transformación creativa del conflicto. La resolución de conflictos no se produce solamente mediante la confrontación de puntos de vista, diálogo, negociación y acuerdo, sino también mediante la experimentación con nuevas formas de vida social.

Vicenc Fisas ha elaborado un cuadro en el que enumera y caracteriza las principales formas de abordar los conflictos armados. Un resumen de esta elaboración se presenta a continuación.<sup>288</sup>

---

<sup>286</sup> W. Ury: *“Alcanzar la paz”*. Paidós, Barcelona, 2000.

<sup>287</sup> Véanse entre otros los libros de J. Galtung: *“Paz por medios pacíficos. Paz, conflicto, desarrollo y civilización”*. Bakeaz, Gernika-Gogoratuz, Bilbao, 2003; *“Trascender y transformar. Una introducción al trabajo de conflictos”*, Montiel & Soriano Editores, Puebla, México, 2003; *“Tras la violencia, 3R: Reconstrucción, reconciliación, resolución”*, publicado por Bakeaz, Gernika-Gogoratuz, Bilbao, 1998. *Cuatro caminos para la paz y la seguridad*. Tecnos, Madrid, 1984.

J.P. Lederach: *Construyendo la paz: reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bakeas-Gernika-Gogoratuz, Bilbao, 1998.

<sup>288</sup> V. Fisas: *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*. Op. cit., p. 57.

CUADRO N° 3.3

<b><u>FORMAS DE ABORDAR EL CONFLICTO</u></b>	
<b>Formas</b>	<b>Características</b>
<b>Gestión</b>	<p>Procura limitar el conflicto y mitigar sus consecuencias y efectos, no eliminarlo.</p> <p>No busca cambiar las raíces.</p> <p>Ignora los aspectos culturales y relacionales.</p>
<b>Acuerdo</b>	<p>Busca compromisos.</p> <p>Procura un acuerdo entre las partes mediante la negociación, el intercambio y las concesiones mutuas.</p> <p>Objetivos de corto plazo.</p> <p>No enfrenta las raíces del conflicto.</p> <p>Con frecuencia el conflicto vuelve a surgir.</p>
<b>Regulación</b>	<p>Busca acuerdos entre las partes que se comprometen a respetar.</p> <p>Solución temporal al conflicto.</p> <p>Pone punto final a una fase violenta del conflicto.</p> <p>Los conflictos vuelven a aparecer.</p> <p>No se enfrentan los problemas estructurales a la base del conflicto.</p>
<b>Resolución</b>	<p>No se limita a buscar acuerdos, sino que busca entender los motivos de fondo del conflicto para tratarlos adecuadamente y hacer que la violencia desaparezca, las actitudes dejen de ser hostiles y se cambie la estructura del conflicto.</p> <p>Procura cambiar las relaciones, actitudes y percepciones de las personas.</p> <p>Gana-gana.</p> <p>Necesidades de las partes y no en sus intereses.</p>
<b>Solución analítica de problemas</b>	<p>Vinculado con el paradigma de la transformación de conflictos.</p> <p>Pone el énfasis en la satisfacción de necesidades humanas básicas.</p> <p>Explora nuevas formas de organización social y política.</p> <p>Talleres sobre solución analítica de problemas.</p> <p>Cambios estructurales.</p> <p>Identificar los valores, intereses, prejuicios, miedos, esperanzas y necesidades de todos los actores.</p>
<b>Transformación</b>	<p>Busca un cambio en la actitud, el comportamiento, la interacción y las relaciones entre las partes en conflicto.</p> <p>No pone énfasis en la búsqueda rápida de un acuerdo.</p> <p>Implica un cambio personal y sistémico para que las partes busquen la paz simultáneamente a través de la justicia, la misericordia y la verdad.</p> <p>Permite el cambio de relaciones y de estructuras.</p> <p>El conflicto como oportunidad transformadora.</p>
<b>Reconciliación</b>	<p>Proceso por el cual las partes en conflicto toman medidas reales conducentes a perdonar las antiguas transgresiones, superar el pasado y admitir errores personales, y así iniciar una nueva relación.</p> <p>Es un proceso curativo emocional y espiritual.</p> <p>Reconoce que las relaciones conflictivas sólo pueden volverse cooperativas si hay un compromiso para lograr la paz, la justicia, la compasión, el perdón y un desarrollo sostenible.</p>



En definitiva, y como lo reconocen igualmente los expertos, la propuesta de negociación política de los conflictos armados y sus desarrollos prácticos constituye en el fondo una mezcla de aportes académicos provenientes tanto del estudio de la guerra, la violencia, los conflictos armados, como de las técnicas implementadas para resolver los conflictos, que se producen en los ámbitos familiares, laborales, empresariales, escolares, etc.

Desde una perspectiva de este tipo, un proceso de paz consta al menos de cuatro fases. La primera etapa es lógicamente la exploratoria o de prenegociación. La segunda es el proceso de negociación. La tercera la consecución y firma del acuerdo para una salida negociada, la cuarta y última guarda relación con la implementación de los acuerdos logrados.

Los estudiosos de estas técnicas de negociación política dedican un apartado también a resaltar la importancia y las características del mediador, del garante, del legitimador, del verificador, del implementador o reconciliador, figuras casi todas atribuibles a terceros, esto es, a personas o instituciones distintas de las partes que han entablado la negociación.

Se han ocupado también de definir o establecer las condiciones mínimas para que un proceso de paz inicie, avance y produzca resultados positivos. Igualmente ha intentando describir los tipos de riesgo a los que se exponen frecuentemente estos procesos, y ha identificado los grandes temas con influencia en las negociaciones de paz.

Cada etapa tiene sus figuras, sus costes y sus condicionantes. Empero, para los propósitos de nuestro trabajo no consideramos pertinente dedicarnos a la descripción y caracterización de lo que comporta y significa cada fase, ni tampoco a los contenidos, formas y métodos que cada una conlleva.<sup>289</sup>

En todo caso, el éxito de un proceso de paz depende en buena medida del reconocimiento de la legitimidad de los actores del conflicto y de la negociación, así como de la superación de las incompatibilidades básicas entre las partes.

---

<sup>289</sup> V. Fisas: *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*. Op. cit., pp. 79 y ss.

Más allá de su contribución a la deslegitimación del uso de la guerra y de la violencia, una de las dificultades con que se encuentra precisamente esta técnica, al trasladar la lógica o los instrumentos utilizados para resolver conflictos micro, radica precisamente en el reconocimiento de la legitimidad de las partes que negocian. No es lo mismo la legitimidad para negociar un conflicto entre partes a las que el conflicto les pertenece directamente que la que se requiere en otro en el que la actuación de las partes dice fundamentarse en la representación política de las mayorías.

En su esfuerzo por elaborar material teórico esta disciplina ha incursionado también en la clasificación tanto de los diferentes tipos de conflictos armados como de procesos de paz.<sup>290</sup>

En la profundización de la técnica se ha olvidado que se trata de un proceso de negociación política de un conflicto armado, esto es, de un proceso de negociación orientado a eliminar la violencia de la actividad política, y se ha incursionado en la difícil y polémica tarea, por decir lo menos, de definir que es un conflicto armado.

Algunos autores consideran que sólo lo hay cuando el Estado es uno de los actores. Para otros el parámetro fundamental es el número de víctimas, etc., etc.

A manera de ilustración puede verse la definición de conflicto armado que utiliza la Escuela Cultura de Paz de la Universidad Autónoma de Barcelona.

*“Conflicto armado es todo enfrentamiento protagonizado por grupos de diversa índole, tales como fuerzas militares regulares o irregulares, grupos armados de oposición, grupos paramilitares o comunidades étnicas o religiosas que, con armas u otros medios de destrucción, y organizados, provocan más de 100 víctimas en un año a través de actos intencionados, sea cual sea su justificación. La cifra de cien muertes es por supuesto un indicador que debe relativizarse en función de otros elementos como la población total del país y el alcance geográfico del conflicto armado, así como el nivel*

---

<sup>290</sup> Respecto de la caracterización de los conflictos armados puede verse “Alerta 2009”. Op. cit., pp. 20 y ss. En relación a los procesos de paz puede consultarse igualmente “Alerta 2009” pp. 78 y ss. También el “Anuario 2009. Procesos de paz”, Icaria Editorial, Barcelona 2009. Pp. 11 -23., y el trabajo de V. Fisas: *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*. Op. cit., pp. 79 y ss.

---

*de destrucción generado y los desplazamientos forzados de población que conlleva.”*<sup>291</sup>

Dentro de los temas de relevancia jurídica que aparecen frecuentemente tratados en la solución negociada de los conflictos armados y en los procesos de paz se destacan, entre otros, el de las violaciones a los derechos humanos, (particularmente de los atentados contra el derecho a la vida), la impunidad, la denominada “justicia transicional” y el Derecho Internacional Humanitario.

Pero más allá de los desarrollos alcanzados por los estudios sobre los conflictos y la guerra, resulta pertinente tener en cuenta el impacto que la solución negociada de los conflictos armados tiene en la reducción efectiva de la violencia. Muchos de los procesos de paz considerados exitosos, como los centroamericanos, no han reducido significativamente la violencia y las sociedades transitan de la violencia política a la violencia social.

Naciones Unidas en su Informe de Desarrollo Humano 2004 señala que la técnica de la solución pacífica de los conflictos, el diálogo es insuficiente si no se abordan los problemas estructurales a la base del conflicto.<sup>292</sup>

En todo caso, es oportuno recordar que dentro del ámbito de las ciencias de la paz y de la solución pacífica de los conflictos, incluyendo los armados, no todo puede reducirse a la negociación entre las partes implicadas. De acuerdo con Johan Galtung, la paz es la transformación creativa y no violenta del conflicto. Corresponde a las ciencias de la paz el estudio de las condiciones del trabajo por la paz. Y los instrumentos para lograrla son básicamente simbiosis y equidad en las relaciones humanas así como una significativa estructura institucional y cultural garante y gestora de la resolución de conflictos.<sup>293</sup>

La paz no es sólo negociación.<sup>294</sup> Galtung, citando a Gandhi, señala que la paz

---

<sup>291</sup> Escola Cultura de Pau: *Alerta 2006*. Icaría Editorial 2006, Barcelona. Pág 17. Para una consulta más ampliada sobre las actividades de la Escuela y del programa cultura de paz puede verse la página web de la Escuela [www.escolapau.org](http://www.escolapau.org).

<sup>292</sup> PNUD: *Informe de Desarrollo Humano 2004*. Op. cit., p. 182.

<sup>293</sup> Véanse los capítulos 1, y 2 del libro de J. Galtung: *Paz por medios pacíficos. Paz y conflicto, desarrollo y civilización*. Bakeaz-Gernika-Gogoratuz, Bilbao, 2003.

<sup>294</sup> Vicen Fisas afirma “que lo que vulgarmente denominamos “proceso de paz”, en realidad no es otra cosa que un proceso para finalizar con la violencia y la lucha armada. La firma de un cese de hostilidades

se consigue mediante la experimentación con nuevas formas de vida social. En otras palabras, la solución negociada de los conflictos armados no constituye la expresión máxima de las ciencias de la paz. Al contrario, su manejo inadecuado puede convertirla en su versión simplificadora y reduccionista.

Es de tenerse en cuenta además que los diversos estudios señalan que la mayoría de los conflictos armados son de carácter nacional o de naturaleza intraestatal. Esto es, que se producen al interior de los Estados. Las guerras entre Estados son muy reducidas. Se dice igualmente que otro de los distintivos de los conflictos actuales es su carácter cambiante; se habla así de nuevas guerras, de violencias difusas o de redes de guerra.

En todo caso, las investigaciones constatan que el conflicto actual ya no es de aquellos que reflejan una contienda entre ejércitos profesionales, donde la población civil era un tercero al margen del enfrentamiento. En la actualidad los civiles se han convertido más bien en el objeto de disputa del conflicto mismo, llegando incluso a representar más del 80% del total de víctimas.

Según Eric Hobsbawm: *“A principios del siglo XXI, estamos en un mundo donde las operaciones armadas ya no están fundamentalmente en manos de los gobiernos y de sus agentes autorizados, y donde las partes en conflicto no comparten características, ni estatus, ni objetivos, excepción hecha del deseo de recurrir a la violencia.”*<sup>295</sup>

En la actualidad, continua Hobsbawm, *“la proporción de víctimas civiles de cualquier guerra se sitúa entre el 80 y el 90% del total”*, marcando un contraste con lo sucedido en guerras anteriores.<sup>296</sup>

Una de las características de los conflictos o de las guerras de hoy es, según Hobsbawm, la progresiva desaparición de la línea que separaba a los combatientes de los

---

y la posterior firma de un acuerdo de paz no es más que el inicio del verdadero proceso de paz, vinculado a una etapa denominada de “rehabilitación posbélica”, siempre difícil, pero es donde verdaderamente se tomarán las decisiones y se realizarán las políticas que, si tienen éxito, lograrán la superación de las otras violencias (estructural y cultural) que luego permitirán hablar con propiedad del logro de la paz.” Ver *“Anuario 2009. “Procesos de paz”*. Op. cit., p. 12.

<sup>295</sup> E. Hobsbawm: *“Guerra y paz en el siglo XXI”*, Diario Público, Madrid, 2009. P. 27.

<sup>296</sup> Ibidem.

no combatientes. *“Sería mucho más sencillo escribir sobre guerra y paz en el siglo XX si la diferencia entre ambas fuera tan diáfana como parecía serlo a principios del siglo, cuando las Convenciones de la Haya de 1989 y de 1907 dictaban las reglas por las que se regían la guerra. En principio, los conflictos estallaban entre estados soberanos o, si transcurrían dentro de la frontera de un Estado en concreto, entre bandos suficientemente organizados como para que otros estados soberanos los consideraran partes en conflicto. Las operaciones militares debían distinguir claramente entre combatientes – que se diferenciaban del resto por el uniforme que vestían y por otros signos que denotaban su pertenencia a unas fuerzas armadas organizadas--, y civiles no combatientes. En principio, la guerra enfrentaba únicamente a soldados. En la medida de lo posible, en tiempo de guerra había que proteger a la población civil.”*<sup>297</sup>

En estas circunstancias, las normas jurídicas que pretendían someter a una cierta legalidad el desarrollo de la guerra carecen de sentido y tienen pocas posibilidades de ser aplicadas. La naturaleza del conflicto armado de nuestros días hace imposible la aplicación del Derecho Internacional Humanitario DIH. Los supuestos de hecho que dieron origen a ese tipo de derecho han cambiado con los conflictos armados de hoy. Es más bien su violación una constante y una condición si se quiere natural o propia de los nuevos tipos de conflictos. En este caso, más que pedir la aplicación del DIH conviene revisar las respuestas actuales y construir nuevas respuestas, incluyendo por su puesto las de carácter legal.

Si bien la teoría de la solución pacífica de los conflictos intenta fundamentarse en los derechos humanos, el derecho no ocupa un lugar destacado en esta técnica. De hecho y teóricamente para esta perspectiva pareciera que el derecho sigue siendo una expresión de la política. Dentro de los temas jurídicos se destacan, como hemos visto, la preocupación por la protección del derecho a la vida, el problema de la impunidad, la “justicia transicional” y el Derecho Internacional Humanitario.

En todo caso, del análisis de la propuesta de solución negociada de los conflictos armados y del estudio de este tipo de conflictos cuatro aspectos resultan significativamente relevantes para el derecho: La crisis de las respuestas dadas a los conflictos armados, la pérdida de legitimidad de la violencia y de la fuerza como

---

<sup>297</sup> E. Hobsbawm: *Guerra y paz en el siglo XXI*. Op. cit., pp. 29-30.

instrumento de cambio y como fundamento de poder, la revisión o puesta en cuestión de la perspectiva humanitaria y su desarrollo jurídico, y la necesidad de superar el esquema político cultural amigo-enemigo.

### 3.1.3. Programas de desarrollo para la paz

Se trata de una iniciativa de la comunidad internacional, particularmente de la Unión Europea, que unas veces ejecuta directamente y otras a través del sistema de las Naciones Unidas. Su propósito es contribuir a la paz mediante la intervención en las zonas afectadas por los conflictos armados con programas desarrollo económico y social.

Estos programas se ponen en marcha antes, durante y después de la negociación política que se lleva a cabo para terminar con los conflictos armados.<sup>298</sup>

Las siguientes son algunas de sus características principales:

La territorialidad es la primera a tener en cuenta. Este tipo de programas diseña y construye su intervención teniendo como referencia central un territorio y no categorías de población definidas jurídicamente como lo son las de refugiado y desplazado.

Tradicionalmente las áreas geográficas de intervención definidas guardan relación con la división administrativa de los estados nacionales donde el programa se desarrolla. Los municipios, las provincias o los departamentos conforman por excelencia los entes territoriales que determinan la población objetivo, las estrategias de planificación y asignación de recursos.

Establecidas de común acuerdo con los gobiernos de cada país y de cada ente territorial, los lugares donde se ponen en marcha este tipo de programas están caracterizados por ser zonas afectadas por los conflictos armados, el desarraigo masivo

---

<sup>298</sup> El Programa de Desarrollo para Desplazados, Refugiados y Repatriados, PRODERE, en Centro América, y los laboratorios de Paz en Colombia, constituyen dos ejemplos de esta iniciativa. Respecto a la experiencia del PRODERE véanse, entre otros: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano: *Informe de la misión de evaluación del PRODERE*. Op. cit. Respecto a los laboratorios de paz puede verse la página web de la Unión Europea en Colombia. [www.unioneuropea.org.co](http://www.unioneuropea.org.co)

y forzoso de poblaciones y un alto índice de pobreza y exclusión social.<sup>299</sup>

La territorialidad, como hemos dicho, constituye una alternativa al enfoque tradicional de intervenir respecto a categorías de población definidas normativamente. En efecto, en lugar de hacerlo sobre la población refugiada, desplazada y repatriada, se actúa sobre el territorio en el que se encuentra esta población y los habitantes de la localidad.

Una segunda característica de este tipo de programas digna de mención es su integralidad. El enfoque integral permite que se diseñe y desarrolle la intervención sobre el conjunto de necesidades humanas prioritarias de la población que habita en el territorio. Salud, educación, producción, empleo e ingreso, planificación territorial, medio ambiente, infraestructura social y protección de los derechos humanos constituyen las áreas temáticas o componentes más importantes en que se estructura.

Aunque resulte reiterativo conviene insistir que el desarrollo de las actividades se planifica y se ejecuta sin discriminación alguna ocupándose al mismo tiempo de las necesidades de los refugiados, desplazados y repatriados y de las poblaciones residentes en el territorio afectadas de igual manera por los conflictos y la pobreza.

Una tercera característica importante de este tipo de programas viene dada por el hecho de que son varias las áreas geográficas donde simultáneamente se desarrolla la intervención, vinculando en ocasiones a más de un país o a más de una región o departamento dentro de un mismo país.

En América Central, la regionalidad permitió el intercambio y análisis de experiencias, la construcción de una metodología y un lenguaje común al interior del programa. E incluso se planteó como un mecanismo supranacional acorde al carácter regional que tenía la paz centroamericana.

La interagencialidad constituye, por su parte, una propia de la versión que el programa tiene cuando es ejecutado por Naciones Unidas. Y significa que participan en

---

<sup>299</sup> En América Central el Programa PRODERE intervino en Nicaragua, El Salvador, Guatemala, Honduras, Belice y Costa Rica. Los laboratorios de paz puestos en marcha en Colombia se han desarrollado en el Magdalena medio y en los departamentos del sur del país.

él las distintas Agencias del Sistema tales como el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo PNUD, la Oficina de Naciones Unidas de Servicios para Proyecto UNOPS, la Organización Internacional del Trabajo OIT, El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ACNUR y la Organización Mundial de la Salud OMS. Cada una de las Agencias opera en su propio sector de competencia aportando su experiencia específica y coordinando su trabajo con el resto.

Es frecuente en este tipo de programas que el proceso de planificación se realice de forma participativa y que se recurra a las técnicas propias de la investigación-acción participativa.

Una planificación de este tipo pretendía además, de hecho lo logra en muchas ocasiones, que los recursos a programar no fueran sólo los del Programa, sino también los aportados por las comunidades, las organizaciones sociales y las instituciones públicas.

A fin de facilitar este proceso participativo se crea una densa red de comités locales, se promueven y constituyen distintos mecanismos que propician la concertación entre los diversos actores presentes en el territorio.<sup>300</sup>

Como es fácil advertir, en estos mecanismos los representantes de las autoridades alcaldías, gobernaciones, operadores de los servicios públicos, administraciones de justicia y procuradurías, representantes de las comunidades y grupos locales, cooperativas, asociaciones, culturales y de profesionales, programan y deciden en forma conjunta la utilización de los recursos. Así mismo cada uno ha asumido y suscrito públicamente compromisos de trabajo.

Consecuencia lógica de un Programa de Desarrollo de estas características es su preocupación por la sostenibilidad de las actividades emprendidas. La sostenibilidad de la experiencia y sus mecanismos llevó necesariamente al estudio de las políticas públicas y de descentralización.

---

<sup>300</sup> Los sistemas locales de salud, los sistemas locales de educación, las agencias de desarrollo económico local y los sistemas de protección de los derechos humanos fueron algunos de los principales mecanismos creados en la experiencia del PRODERE.



En efecto, algunos de los mecanismos de participación promovidos por el programa, además de su sostenibilidad social y financiera, requerían de una de carácter institucional y legal. La experiencia alcanzada en las prácticas de participación pueden perderse si no se incorporan en las políticas institucionales y legales.

En síntesis, se trata de una nueva propuesta para responder a los conflictos armados desde la perspectiva del desarrollo humano. Pretende no profesionalizar los efectos de las crisis sociales o las emergencias, sino desatar un proceso para ir a las causas. Asume un enfoque territorial más que poblacional. Dirige su actuación a áreas de intervención y no a categorías de personas definidas jurídicamente, como son las de refugiado, desplazado o repatriado. Desarrolla una visión integral de los derechos humanos, promueve la actuación coordinada de buena parte de las agencias del Sistema de las Naciones Unidas e incorpora el derecho, propiciando una nueva relación de trabajo entre lo jurídico, los programas de desarrollo y los procesos de paz. Centró su intervención en la búsqueda de la concertación a nivel local y en la promoción y defensa del pluralismo.

Una iniciativa de esta naturaleza contribuye sin duda a la paz, pero se trata de un proceso de larga duración que puede ser perfectamente truncado en el tiempo. En todo caso, relacionar el desarrollo humano con los derechos humanos, incorporar el derecho en los programas de desarrollo, intentar construir una nueva relación entre el derecho, la economía y la política, junto a la puesta en cuestión una vez más de la política humanitaria y su sistema normativo, constituyen los aportes más importantes de un programa de desarrollo como el que hemos intentado describir brevemente aquí.

#### 3.1.4. La construcción de paz

La construcción de paz (peace-building) es tanto un concepto como un ámbito de actuación en materia de paz construido por el mundo académico y de los organismos internacionales que se ocupan de la paz.<sup>301</sup> Se trata en el fondo de un concepto

---

<sup>301</sup> J. Barby y R. Mac Ginty: *Contemporary Peacemaking, Conflict, Violence and Peace Processes*. Palgrave-Mc Millan, Nueva York, 2002. R. París: *A War's End: Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge University Press, Cambridge, 2004. D. Azpuru y otros: *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto*. Op. cit. También puede consultarse el informe anual que publica la Escola Cultura de Pau de la Universidad Autónoma de Barcelona: *Alerta 2009*. Op. cit., pp. 95-104.

producido para legitimar la intervención de los organismos internacionales, particularmente de Naciones Unidas.

Junto con el desarrollo de la experiencia de Naciones Unidas en la solución negociada de conflictos armados en Centroamérica, fue emergiendo la preocupación por evitar el resurgimiento de este tipo de conflictos. Boutros Boutros-Ghali, Secretario General de la organización, así lo expresaba en su informe “*Un programa de paz. Diplomacia preventiva, restablecimiento de la paz, mantenimiento de la paz*”, en 1992.<sup>302</sup>

Si bien no existe consenso sobre el alcance y significados del concepto, lo cierto es que intenta reflejar un proceso que pretende articular la ayuda humanitaria, esto es la respuesta a las emergencias generadas por las crisis sociales, con los programas de ayuda al desarrollo. Y que su propósito central es evitar tanto que aparezcan nuevamente los conflictos violentos en las sociedades que han suscrito acuerdos de paz, como que surjan nuevos en otras. Por eso para Lund, por ejemplo, la construcción de paz va más allá del cese al fuego y la negociación, convirtiéndose en consecuencia en un proceso que tiende a ir a las causas que dieron origen a los conflictos.<sup>303</sup>

La construcción de paz comprende, por tanto, el diseño y análisis de las medidas puestas en práctica, para la reincorporación de refugiados, desplazados y repatriados hasta el estudio de las políticas sociales que se inician en el periodo siguiente a la terminación del conflicto. Y se ocupa de temas como la desmovilización, el desarme, el desminado, reintegración a la sociedad de los alzados en armas, el regreso y reintegración de los refugiados, la construcción de relaciones sociales armoniosas, la implementación de medios pacíficos para resolver los conflictos, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, la promoción de los derechos humanos, la incorporación de grupos excluidos en la vida política y económica, los programas de desarrollo, el fortalecimiento del Estado de derecho y la construcción de instituciones democráticas.

En el análisis e implementación de un proceso de esta naturaleza deben tenerse

---

<sup>302</sup> M. Boutros Boutros-Ghali: *Un programa de paz*. Naciones Unidas, Nueva York, 1992.

<sup>303</sup> M. Lund, citado por D. Azpuru en *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto*. Op. cit., p. 8.

en cuenta al menos tres fases. La primera, denominada “*Respuesta inicial*” en la que se busca la estabilización y crear un entorno seguro con la participación activa de la comunidad internacional. La segunda conocida con el nombre de “*Transformación*” en la que se desarrollan instituciones locales legítimas y estables, y se da inicio al proceso de transferencia de responsabilidades de las instancias internacionales a los organismos nacionales. Y la tercera, y última, comprende actividades para la consolidación y sostenibilidad de la paz, el fortalecimiento de las autoridades nacionales y el acompañamiento y asesoramiento técnico y financiero de las organizaciones internacionales.

La Comisión de Consolidación de la Paz de Naciones Unidas es la instancia encargada de coordinar la intervención de los donantes. Hay procesos de construcción de paz puestos en marcha en varios países. Para el 2009 la Comisión atendía cuatro: Sierra leona, Burundi, República Centroafricana y Guinea-Bissau.<sup>304</sup>

Si bien, la gestión, el acuerdo, la regulación, la resolución, la solución analítica de los problemas, la transformación, la reconciliación, los programas de desarrollo para la paz y los procesos de construcción de paz, constituyen formas de abordar el conflicto, lo cierto es que en el fondo existen sólo dos perspectivas o dos grupos diversos, dos maneras distintas de construir la realidad social; una que parte del problema social (conflicto armado) dotándolo de autonomía teórica y práctica, y que, entre otras cosas, entiende al conflicto como un fenómeno de naturaleza multicausal. La otra, en cambio, si bien tiene en cuenta el problema, parte de los ideales de una sociedad (convivencia), no realiza una aproximación de tipo causal al conflicto pues considera que los fenómenos sociales carecen de naturaleza ontológica. De ésta segunda perspectiva, nos ocupamos seguidamente.

---

<sup>304</sup> Escola Cultura de Pau de la Universidad Autónoma de Barcelona: *Alerta 2009*. Op. cit., pp. 100-104.

### 3.2. Paz social

Como ya ha sido advertido, una segunda forma de hacer frente a los conflictos armados y a la violencia viene sustentada teórica y empíricamente en la puesta en marcha de un acuerdo de paz social centrado en la protección de la familia.

La convivencia, como se desarrollará en este capítulo, depende fundamentalmente de la forma como se distribuya la gestión de los riesgos sociales entre el Estado, el mercado y la institución familiar.

El objetivo central de esta parte del trabajo es poner en evidencia la relación directa que existe entre el gasto público en familia y la mejora de los indicadores de convivencia en un país. A tal fin, intentamos conocer y caracterizar el gasto social público en familia de la mayoría de los países desarrollados y de algunos de América Latina, relacionarlo con una serie de indicadores de convivencia y también con el gasto público en justicia, seguridad y defensa.

Antes de introducirnos en la descripción y análisis de las prestaciones que a la familia otorgan los países europeos y compararla con las que otorgan algunos países tanto de la órbita de la Organización de Países para la Cooperación y el Desarrollo OCDE<sup>305</sup> como de América Latina, consideramos pertinente hacer una primera aproximación a las tendencias prevaecientes en los países en relación con el tamaño y papel del sector público.

#### 3.2.1. Familia, gasto público y convivencia

El estudio de las intervenciones que las autoridades públicas realizan con los ingresos y los gastos públicos en una economía de mercado constituye una de las tareas propias de la economía pública.

Esta disciplina se encarga del análisis de la elección puesta en práctica por los presupuestos públicos y de los efectos que desencadenan las intervenciones públicas.

---

<sup>305</sup> Puede consultarse la página web: [www.oecd.org](http://www.oecd.org).

En términos cuantitativos, la importancia de esta área del conocimiento y de la actuación institucional correspondiente guarda relación con la magnitud de los ingresos y del gasto público. Hoy en día, y tal como se detallará más adelante, en la mayoría de los países desarrollados, la ratio gasto público /PIB supera la cota del 40%.

Emilio Albi Ibañez sostiene que los dos objetivos fundamentales de los sectores públicos actuales son: a) lograr una asignación eficiente de los recursos que conduzca a un crecimiento económico equilibrado y b) redistribuir la renta y la riqueza de un país.<sup>306</sup>

Si bien puede aparecer incorporado en uno de los dos anteriores, me parece importante hacer explícito un tercer objetivo de la economía pública y de la intervención en consecuencia de los sectores públicos. Contribuir al logro de la paz social y la convivencia debe ser, a mi juicio, tarea también tanto de esta ciencia como de la actuación de la institucionalidad pública.

Tradicionalmente, la tarea básica del sector público ha sido la de garantizar la administración general del Estado: servicios generales de la administración, defensa nacional, orden y justicia. A ésta se le han unido dos funciones esenciales: desarrollar la política del bienestar social y organizar servicios comunes que de otra forma no se producirían en la medida socialmente deseable.

Las lecciones que arroja la experiencia de buena parte de los países europeos con la construcción de paz social en torno a la familia, las características propias de la conflictividad social de nuestros días, el legado también de las experiencias recientes que en materia de paz o solución pacífica de conflictos nos dejan procesos como los centroamericanos y colombianos nos invitan a pensar sobre la pertinencia o conveniencia de construir tanto en la teoría como en la práctica una economía pública para la paz social y la convivencia.

La convivencia es también el respeto de tres sistemas normativos: el legal, el socio-cultural y el ético o moral. La experiencia demuestra que la armonía de estos sistemas está condicionada por la intervención de la economía pública.

---

<sup>306</sup> Emilio Albi Ibañez, y otros: *Economía pública*. Ariel, Barcelona, 2004. Pp. 5 a 17.

### 3.2.1.1. *Gasto público y gasto social. Tendencias*

Suecia es el país de Europa con mayor gasto público. La ratio gasto público/PIB para 1990 fue superior al 63 por ciento y para el 2004 se redujo al 57.5. Francia por su parte pasó del 50.7 en 1990 al 54,5 en el 2004. Además de Francia, superan la cota del 50% Bélgica, Austria, Holanda, Dinamarca, Grecia, Italia, Austria y Finlandia.

En España, Alemania, Irlanda, Luxemburgo, Reino Unido y Portugal la ratio gasto público/PIB está por encima del 40 por ciento. Y es inferior a este porcentaje en Estados Unidos, Japón, Australia y Canadá. España, por ejemplo, pasó del 43,4 de 1990 al 41,0 en el 2004.

Si bien a lo largo de este periodo se aprecia una tendencia mayoritaria de disminución del peso del sector público en la economía de los países desarrollados, tal disminución no sólo no es significativa en magnitud, sino que tampoco es constante ni uniforme.

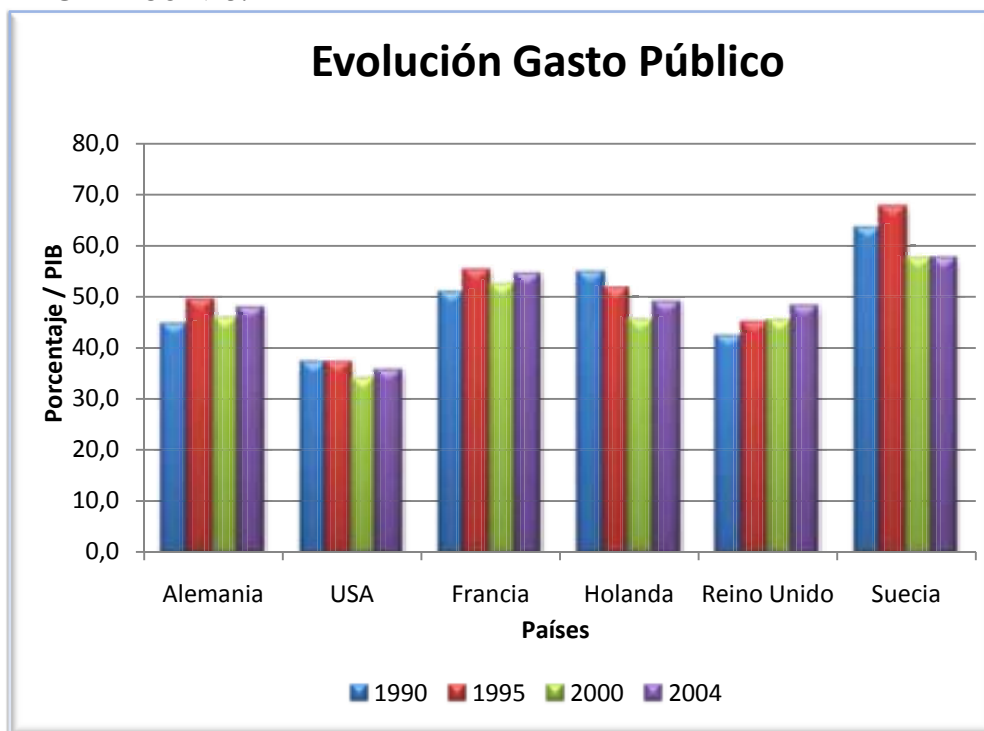
El gasto público lo utilizan los gobiernos para cumplir determinadas funciones y prestar algunos servicios. La protección social, la educación, la cultura, la sanidad, la vivienda, la protección del medio ambiente, los asuntos económicos, el orden público, la seguridad, la defensa y los servicios públicos generales representan las principales funciones en que tradicionalmente se estructura el presupuesto y el gasto público.

CUADRO N° 3.4

<b>EVOLUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO/PIB</b>					
<b>PAÍS</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>
Alemania	44,5	49,4	45,7	48,1	47,8
Australia	36,2	39,1	35,7		35,7
Austria	51,6	56	51,4	50,8	49,9
Bélgica	53,4	52,9	49,3	51,0	49,2
Canadá	48,8	48,5	41,1		39,4
Dinamarca	57	60,3	54,9	56,4	55,6
USA	37	36,9	34		35,6
España	43,4	45	40	37,8	41
Finlandia	48,7	59,5	49,1	50,9	50,5
Francia	50,7	55,1	52,5	53,6	54,5
Grecia	50,2	51	52,1	48,1	49,8
Holanda	54,8	51,4	45,3	49,0	48,9
Irlanda	43,2	41,5,	32	34,4	33,9
Italia	54,4	53,4	46,9	49,0	48,7
Japón	31,7	35,8	38,2		36,7
Luxemburgo	43,2	45,5	38,7	45,5	45,3
Noruega	54	51,5	42,7		46,7
Portugal	42,1	45	45,2	48,2	48
Reino Unido	42,2	45	45,2	43,5	48
Suecia	63,5	67,6	57,3	58,7	57,5
UE (15)	49,5	51,9	46,5		58,3

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE 2009.

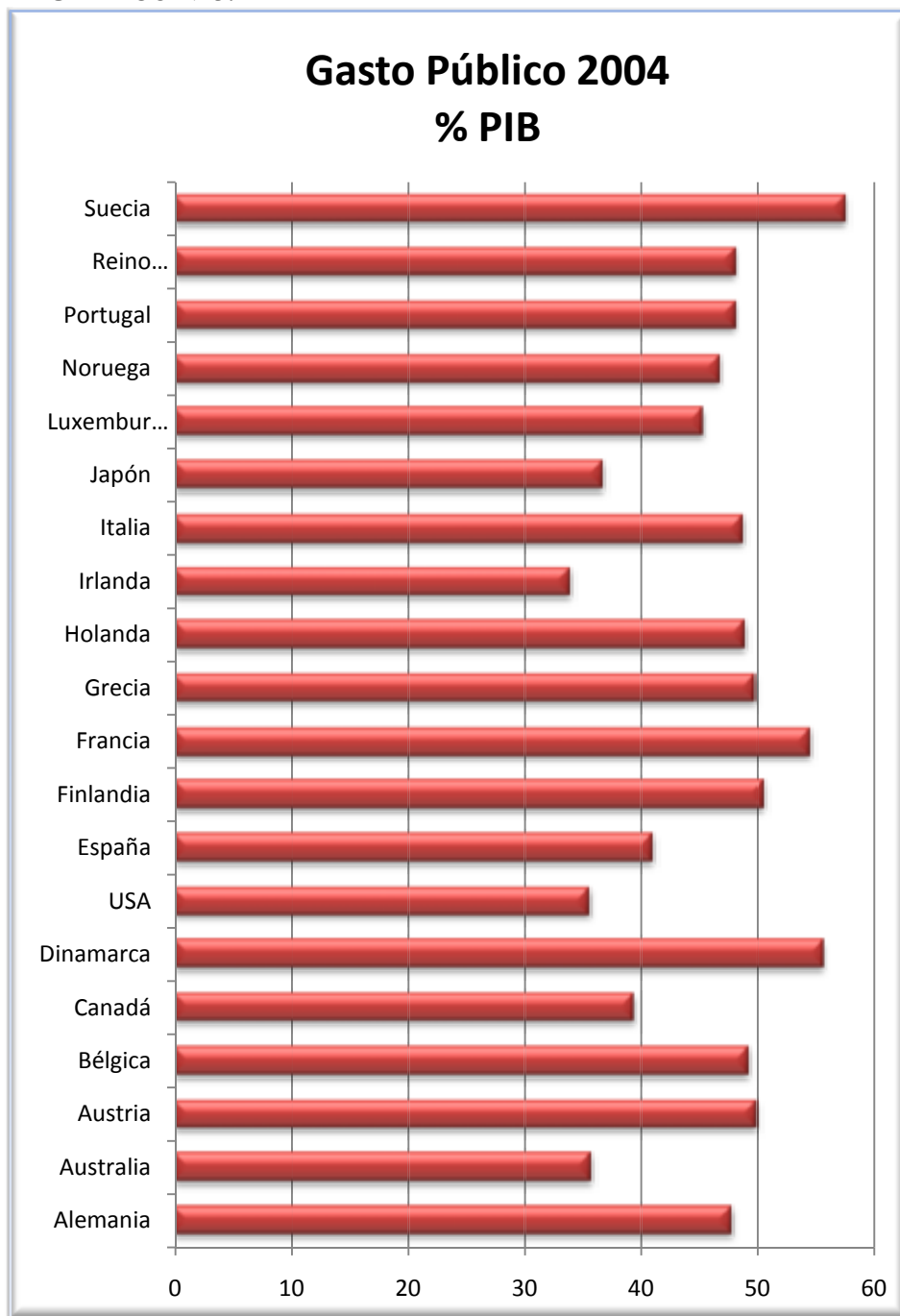
GRÁFICO N° 3.1



Fuente: Elaboración propia con datos OCDE 2001 y 2004.



GRÁFICO N° 3.2



Fuente: Elaboración propia con datos OCDE 2001-2004

CUADRO N° 3.5

EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL/PIB					
PAÍS	1990	1995	2000	2001	2006
Alemania	22,8	27,5	27,2	27,4	28,7
Austria	24,1	26,6	26	26	28,5
Bélgica	26,9	28,1	26,7	27,2	30,1
Dinamarca	29,3	32,4	28,9	29,2	29,1
España	19,5	21,4	19,9	19,6	20,9
Finlandia	24,8	31,1	24,5	24,8	26,2
Francia	26,6	29,2	28,3	28,5	31,1
Grecia	20,9	21,4	23,6	24,3	24,2
Holanda	27,6	25,6	21,8	21,8	29,3
Irlanda	18,6	19,4	13,6	13,8	18,2
Italia	23,3	23	24,1	24,4	26,6
Luxemburgo	21,9	23,8	20	20,8	20,4
Noruega (*)	24,7	26	23	23,9	22,6
Portugal	13,9	18	20,5	21,1	25,4
Reino Unido	19,5	23	21,7	21,8	26,4
Suecia	30,8	33	28,6	28,9	30,7
UE (15)	23,4	25,6	23,7	24	27,5

Fuente: elaboración propia. Con datos EUROSTAT Y OCDE 2009.  
Social expenditure data base. [www.oecd.org/els/social](http://www.oecd.org/els/social)

El gasto en familia forma parte de un ámbito de la actuación del Estado y de la estructuración del presupuesto conocido como gasto social. Un breve repaso a su evolución también es conveniente para ayudar a contextualizar y a comprender el estudio de las prestaciones sociales a la familia.

La ratio gasto social/PIB no ha sufrido cambios significativos en los países de la UE en el periodo que registra en el cuadro N° 3.4. Suecia, Francia y Alemania tienen una cercana a la cota del 30 por ciento. La de España está en torno al 19 y la de Estados Unidos al 15.

En América Latina a pesar de que el gasto social viene creciendo desde 1990, una cota superior al 20 por ciento sólo la tienen Uruguay y Cuba. Es mayor al 15% en Argentina, Brasil, Costa Rica y Panamá. Colombia tiene una del 13,5, Honduras del 13.1, México del 10,5, Nicaragua del 8.8, El Salvador de 7.1 y Guatemala del 6.5.

En este campo resulta igualmente importante tener en cuenta la relación gasto social/gasto público. En Alemania el social representa más del 60 por ciento del gasto público, en Francia y en Suecia alrededor del 50. En igual porcentaje Canadá y Australia. En Estados Unidos y Japón gira en torno al 40%.

### 3.2.1.2. *Las prestaciones sociales para la familia en Europa*

En la experiencia Europea, de acuerdo con Flaquer<sup>307</sup>, hay tres tipos de medidas que acompañan la política familiar. Las primeras, denominadas políticas familiares monetarias, conocidas también con el nombre de “prestaciones económicas directas”, se refieren a los recursos monetarios que en forma de transferencias o desgravaciones fiscales reciben las familias.

Las segundas, denominadas políticas familiares de servicio en especie, guardan relación con los tipos de servicios externos que en términos de prestaciones de apoyo se ofrecen a la familia para atender a las necesidades de los menores dependientes y de ancianos. Conviene advertir que buena parte de las medidas relacionadas con la tercera edad no se desarrollan en el ámbito de las políticas familiares.

Y la tercera clase de medidas, se refiere al tiempo extraordinario de dedicación a la familia que se otorga a las personas con hijos a cargo, ya sea en forma de permisos de maternidad, de excedencia o de reducción de la jornada laboral, conocidas también como “*políticas familiares de permisos o licencias*”.

Seguidamente se intenta caracterizar y describir la intervención social que en el ámbito de la familia, han puesto en marcha los distintos países europeos.

---

<sup>307</sup> L. Flaquer: “*Las políticas familiares en una perspectiva comparada*”, Fundación la Caixa, Colección Estudios Sociales, Barcelona, 2000. También puede consultarse el trabajo de C. Borra y C. González: “*Las políticas familiares en la Unión Europea*”, Departamento de Economía e Historia Económica, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2009.

### 3.2.1.2.1. La protección económica de las familias

Dos son básicamente los tipos de prestaciones monetarias a la familia: los subsidios familiares y las desgravaciones fiscales.

Siguiendo a Lluís Flaquer,<sup>308</sup> las primeras, son transferencias hechas a las familias con cargo a la tesorería de la seguridad social o a los presupuestos generales del Estado, con el objetivo de aumentar su renta disponible. Las desgravaciones fiscales, por su parte, representan diversos tipos de condonaciones de impuestos que gravan las rentas de las familias, que también tienen por efecto aumentar su disponibilidad financiera.

#### 3.2.1.2.1.1. *Los subsidios familiares*

Aunque con diferencias, tanto en cantidad como en cobertura, los subsidios familiares existen en casi todas las naciones europeas avanzadas. Se trata de prestaciones pecuniarias que se facilitan a las familias para que puedan cumplir mejor sus funciones.

En Francia, considerados como una especie de complemento salarial, fueron creados mediante la Ley de subsidios familiares del 11 de marzo de 1932. En el Reino Unido se establecieron en 1944. Suecia concedió prestaciones monetarias a las familias con hijos menores, independientemente de la edad del hijo y de la renta de los padres, a partir de 1948.

En los años 30 fueron aprobados estos subsidios o transferencias en Bélgica, Italia, España y Holanda. En los 40, en Portugal, Luxemburgo, Irlanda y Finlandia; y en los 50, en Dinamarca, Alemania y Grecia.

Si bien en su origen, y en algunos países, las políticas monetarias estuvieron asociadas con políticas familiares de corte natalista, lo cierto es que en la actualidad van más allá y se mantienen independientemente del propósito original declarado para el que fueron creadas.

---

<sup>308</sup> L. Flaquer: “*Las políticas familiares en una perspectiva comparada*”. Op. cit., pp. 35 y ss.

Algo similar ocurre con el carácter de subsidio con el que fueron establecidas en casi todos los países; con el tiempo se han convertido más bien en el reconocimiento del derecho a un ingreso mínimo para toda familia, a fin de que no resulte inviable económicamente. Sobre el particular conviene recordar que “*La Carta Social Europea*” de 1961 reconocía a cada familia el derecho a la protección económica, jurídica y social.<sup>309</sup>

Flaquer y Esping-Andersen<sup>310</sup>, entre otros, distinguen dos tipos de prestaciones económicas: Una denominada universal, porque el derecho a percibir estas asignaciones lo tienen todas las familias con hijos menores de una cierta edad a cargo, sin tener en cuenta su renta ni ningún otro factor. A la otra se le denomina condicionada, para indicar que el régimen que la regula reconoce este derecho no a todas las familias si no sólo a aquellas que obtienen unos ingresos por debajo de un techo previamente establecido.

En la actualidad la prestación es de carácter universal en Bélgica, Dinamarca, Alemania, Suecia, Reino Unido, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Austria y Finlandia.<sup>311</sup>

Francia la tiene establecida con carácter universal para las familias con dos hijos o más. En Italia, las prestaciones se determinan en función inversa de la renta familiar y directa del número de miembros de la familia.

En Portugal se fijan en función de la renta familiar, el número de beneficiarios y su edad. En España, sólo la puede recibir la familia que tengan una renta anual inferior a los 7954 Euros.

Si bien en un número considerable de países se ha intentado modificar este tipo de prestación, el carácter universal de la misma ha hecho difícil para los gobiernos y partidos asumir los costes políticos de su desmonte.

---

<sup>309</sup> J.P. Costa: “La carta social europea revisada”. Op. cit., pp. 435-447.

<sup>310</sup> L. Flaquer: “*Las políticas familiares en una perspectiva comparada*”. Op. cit. Y G. Esping-Andersen: “*Fundamentos sociales de las economías postindustriales*”. Op. cit.

<sup>311</sup> L. Flaquer: “*Las políticas familiares en una perspectiva comparada*”. Op. cit., pp. 95 y ss.

Según Flaquer<sup>312</sup>, Margaret Thatcher, en Inglaterra, fue la primera que intentó desmontar la universalidad de determinados recursos a la familia, pero la iniciativa fue rechazada por la población y el gobierno forzado a reafirmar el carácter universal del subsidio familiar. Alemania intentó cambiar el régimen en 1983, Dinamarca en 1976 y Francia en 1997. También la población de estos países forzó a los gobiernos a dar marcha atrás en sus intentos de cambiar la universalidad.

Además del carácter universal o condicionado que tiene la prestación, otro punto importante a considerar es la cuantía. Las diferencias entre los países son considerables. En el cuadro 3.1, elaborado por López López y Valiño Castro<sup>313</sup>, se puede observar el monto de las prestaciones que por hijo a cargo se otorga a la familia. En Alemania, por ejemplo para el año 2002, la asignación mensual por hijo era de 154 euros, en Suecia de 99, mientras que en España y Grecia ascienden solamente a 24.25 y a 5.87 respectivamente.

Una de las consecuencias del carácter universal de la prestación, esto es, del hecho que todas las familias la reciben, es que no se estigmatiza a nadie, como sucede en los países con regímenes condicionados, donde los beneficiarios pueden llegar a ser percibidos como los pobres de la seguridad social, dando origen con ello a otro concepto de pobreza, a una suerte de pobreza de segundo nivel.

López López y Valiño Castro<sup>314</sup>, consideran importante también tener en cuenta que, además de diferencias entre países por su carácter universal y por su cuantía, otro factor a tener en cuenta es el concepto de hijo a cargo. En Portugal lo son los menores de 15 años, en Irlanda, Reino Unido y Suecia los menores de 16 años, en Holanda los menores de 17, en Dinamarca los menores de 25, y en el resto de países, los menores de 18 años.

Las prestaciones por hijo a cargo tienen como finalidad aportar a las familias los recursos necesarios para el cuidado de los hijos. Actualmente, como ha sido advertido, han ido abandonado su origen natalista y su carácter de subsidio, para convertirse en

---

<sup>312</sup> L. Flaquer: “*Las políticas familiares en una perspectiva comparada*”. Op. cit., pp. 57 y ss.

<sup>313</sup> M. López López y A. Valiño Castro: “*Conciliación familiar y laboral en la Unión Europea*,” Consejo Económico y Social, Madrid, 2004.

<sup>314</sup> *Ibidem*.

una suerte de derecho a un ingreso mínimo que influye sobre el nivel de vida de cada familia. La viabilidad económica de la familia es condición fundamental para la convivencia.

Además de esta suerte de derecho a un ingreso mínimo para toda familia, existen en los países europeos otras prestaciones de tipo monetario que, aunque de menor monto y envergadura, conviene por lo menos enunciarlas.

Hay prestaciones por nacimiento de pago único en Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Noruega, Irlanda, Finlandia Reino Unido y recientemente en España. En este país se aprobó en el 2007 una ayuda a la familia de 2.500 euros por nacimiento o adopción de un hijo.<sup>315</sup>

Dinamarca cuenta con una prestación económica en caso de adopción de un niño extranjero. En Alemania existe una prestación parental por educación, condicionada a niveles de renta, de 307 Euros al mes durante los 24 primeros meses de vida del niño.

Existen también ayudas monetarias por partos múltiples y familias numerosas en España. Grecia y Portugal cuentan igualmente con una prestación por matrimonio. En Francia hay dos prestaciones económicas directas que tienen como objetivo ayudar a las familias en el cuidado de los hijos menores de 3 años en el propio domicilio familiar.

En el cuadro 3.5 se podrán ver para las prestaciones por hijo a cargo en cada uno de los países europeos a que hemos hecho referencia.

---

<sup>315</sup> La Ley 35/2007 del 15 de noviembre de 2007 aprobó una ayuda para las familias de 2500 euros por nacimiento o adopción de un hijo. Tal prestación tiene carácter retroactivo y se cobra a partir del 1 de julio de ese mismo año.

CUADRO N° 3.6

CUANTIA MENSUAL DE LAS PRESTACIONES POR HIJO AÑO 2002 (EUROS/MES)			
Bélgica	1 <sup>er</sup> hijo: 71,18 euros 2 <sup>o</sup> hijo: 131,7 euros 3 <sup>er</sup> y ss.: 196,66 euros	Italia	Las cuantías de la prestación están en función inversa de la renta familiar y directa del número de miembros de la familia
Dinamarca	Por cada hijo de 0-3 años: 140 euros Por cada hijo de 3-7 años: 127 euros Por cada hijo de 7-18 años: 100 euros	Alemania	1 <sup>er</sup> hijo: 154 euros 2 <sup>o</sup> hijo: 154 euros 3 <sup>er</sup> hijo: 154 euros 4 <sup>o</sup> y ss.: 179 euros
Grecia	1 <sup>er</sup> hijo: 5,87 euros 2 <sup>o</sup> hijo: 18 euros 3 <sup>er</sup> hijo: 40 euros 4 <sup>o</sup> hijo: 48 euros Por cada hijo más 8,07 euros más	Luxemburgo	1 <sup>er</sup> hijo: 168,15 euros 2 <sup>o</sup> hijo: 399,38 euros 3 <sup>er</sup> hijo: 727,26 euros Cada hijo 327,85 euros más
España	Sólo lo reciben las familias que tengan una renta anual inferior a 7954 euros y su asignación mensual es de 24,25 euros	Holanda	Menores de 6 años: 56,29 euros De 6 a 11 años: 68,35 euros De 12 a 17 años: 80,42 euros
Noruega	1 <sup>er</sup> y 2 <sup>o</sup> hijo: 103 euros cada uno 3 <sup>er</sup> y ss.: 113 euros	Francia	1 <sup>er</sup> hijo: sistema APJE 2 <sup>o</sup> hijo: 109,40 euros 3 <sup>er</sup> hijo: 249,57 euros 4 <sup>o</sup> hijo: 375 euros 5 <sup>o</sup> hijo: 510 euros 6 <sup>o</sup> hijo: 670,07 euros Por cada hijo más: 140,17 euros
Suecia	99 euros por hijo. Esta prestación se incrementa en caso de familias de más de 3 hijos 27 euros, de 4 hijos 80 euros y de 5 y más hijos 99 euros	Reino Unido	1 <sup>er</sup> hijo: 100 euros. Cada hijo más: 67 euros
Irlanda	1 <sup>er</sup> y 2 <sup>o</sup> hijo: 117,60 3 <sup>er</sup> hijo y ss.: 147,30 euros	Portugal	Las prestaciones se determinan en función de la renta familiar, el número de beneficiarios y su edad
Austria	Menores de 10 años: 1 <sup>er</sup> hijo: 105,40 euros 2 <sup>o</sup> hijo: 118 euros 3 <sup>er</sup> y ss.: 131 euros De 10 a 19 años: 1 <sup>er</sup> hijo: 123,60 euros 2 <sup>o</sup> hijo: 136 euros 3 <sup>er</sup> y ss.: 149 euros Con 19 años: 1 <sup>er</sup> hijo: 145,40 euros 2 <sup>o</sup> hijo: 158 euros 3 <sup>er</sup> y ss.: 171 euros	Finlandia	1 <sup>er</sup> hijo: 90 euros 2 <sup>o</sup> hijo: 110,50 euros 3 <sup>er</sup> hijo: 131 euros 4 <sup>o</sup> hijo: 151,50 euros 5 <sup>o</sup> hijo y ss.: 172 euros

Fuente: MISSOC 2002. Citado por López López, María Teresa y Valiño Castro Aurelia:  
"Conciliación familiar y laboral en la Unión Europea"



### 3.2.1.2.1.2. *Desgravaciones fiscales*

Además de las prestaciones económicas directas, las familias tienen un tratamiento tributario que les permite también, mediante desgravaciones fiscales, contribuir a mejorar sus ingresos.

Si bien este tema debe ser objeto de un estudio más detallado, lo cierto es que las familias europeas son beneficiarias de deducciones fiscales por hijo a cargo. Pueden deducir de su renta igualmente los gastos en salud, educación, compra, alquiler o remodelación de la vivienda, los servicios de guardería y primas de seguros de vida, etc.

Según Flaquer,<sup>316</sup> en muchos países, ventajas fiscales y asignaciones familiares se estiman como complementarias. Resulta importante tener en cuenta además que los subsidios familiares referidos en el apartado anterior no tienen, por regla general, gravamen alguno.

### 3.2.1.2.2. Servicios de apoyo a las familias

Las familias cuentan también con una serie de programas y servicios que les ayudan a compaginar la vida familiar y profesional. Se trata de instrumentos que contribuyen a la viabilidad económica, social y cultural de la familia.

Flaquer, Borra y López<sup>317</sup>, entre otros, afirman que en la familia de hoy resulta fundamental conciliar, de forma diferente, a como lo hacía la familia de la posguerra, la vida familiar y profesional. La participación activa de la mujer en el mercado de trabajo, uno de los principales cambios en la estructura de la familia de hoy, así lo demanda.

Se trata de servicios educativos y de atención a niños menores de la edad de educación obligatoria, personas con discapacidad y mayores o ancianos.

Uno de los resultados del Consejo de Europa reunido en Barcelona en el 2002 fue definir como objetivo a lograr en el año 2010, una cobertura en estos servicios para el 90% de los niños entre 3 años y la edad de escolarización obligatoria, y para el 33% de los niños menores de 3 años.

---

<sup>316</sup> L. Flaquer: “*Las políticas familiares en una perspectiva comparada*”. Op. cit.

<sup>317</sup> L. Flaquer: “*Las políticas familiares en una perspectiva comparada*”. Op. cit., pp. 57 y ss.; C. Borra y L. Palma: “Las políticas familiares: entre la conciliación laboral y la fecundidad” en J. Lasarte (ed): “*La familia ante el Derecho Tributario*”, Editorial COMARES, Fundación El Monte, Granada, 2005; M.T. López López y A. Valiño Castro: “*Conciliación familiar y laboral en la Unión Europea*”, Consejo Económico y Social, Colección Estudios, Madrid, 2004.

Es en este campo donde a juicio de algunos expertos se encuentran algunos de los nuevos yacimientos de empleo del Estado del Bienestar.<sup>318</sup>

### 3.2.1.2.3. El tiempo para la familia

Todos los países europeos tienen una serie de programas destinados a regular el uso del tiempo de los padres, de tal forma que permita a cada uno atender las necesidades de sus familias, particularmente el cuidado de sus hijos menores de edad. Entre las medidas más importantes se encuentran la regulación de los permisos y licencias por maternidad y paternidad, así como el trabajo a tiempo parcial.

Se ha descrito el conjunto de tradiciones europeas de intervención social en el campo familiar por considerar que una valoración global de todos estos programas resulta fundamental para comprender tanto el grado de desarrollo social de cada país como la situación de la familia. La valoración de conjunto permite concluir que el propósito final de estas medidas, sin perjuicio del estudio del régimen legal, no es otro que hacer viable económica, social, cultural y legalmente la familia, de forma tal que la gestión de los riesgos sociales ligados a la trayectoria vital haga posible la convivencia.

### 3.2.1.3. *Los costes de la intervención*

Revisando los gastos sociales en el conjunto de la UE de 1990 al 2006, años para los que se cuenta con información y análisis, las cifras se mantienen prácticamente sin variación importante.<sup>319</sup>

Esping-Andersen sostiene que desde 1970 no se presentan cambios

---

<sup>318</sup> L. Palma Martos: "El Estado de Bienestar en los albores del Siglo XXI", en REDES: "La oferta de Servicios de Atención a la Dependencia en la Ciudad de Sevilla: Menores de Tres Años, Personas con Discapacidad y Mayores", Ayuntamiento de Sevilla, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2005, pp. 15-41-. L. Palma Martos y C. Borra Marcos: "Oferta de servicios de atención a la infancia" en REDES: "La oferta de Servicios de Atención a la Dependencia en la Ciudad de Sevilla: Menores de Tres Años, Personas con Discapacidad y Mayores", Ayuntamiento de Sevilla, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2005, pp. 89-118. También puede verse REDES: "Bienestar y Nuevos Yacimientos de Empleo", Ayuntamiento de Sevilla, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2003.

<sup>319</sup> Europa, en su conjunto, tiene un nivel de gasto social que como porcentaje del PIB alcanza en el 2006 el 27.5% Los más altos están en Suecia, Francia, Alemania y Bélgica. El gasto social en Suecia para 1999 alcanzaba el 32.9% del PIB, y para el año 2003, el 33.5%. En Francia fue del 30.3 % para 1999, y el 30.9 en el 2003. Alemania tenía en 1999 un gasto de 29,6 % y para el 2003 de 30.2%. Bélgica pasó del 28.2% en 1999 al 29,7% en el 2003. Véase OECD: Social Expenditure Database: [www.oecd.org/els/social/expenditure](http://www.oecd.org/els/social/expenditure). Junio 2009.

significativos en la política social europea, y menos aún en el núcleo referido a la familia.<sup>320</sup> Las cifras que maneja la OECD así lo confirman.<sup>321</sup>

Tal como puede verse en el cuadro 3.2, todas las intervenciones en la familia a las que se hecho referencia, le representan a la Unión Europea alrededor del 8% de su gasto social. En 1999 representaba el 8.1% y en el 2006 el 8%. Luxemburgo dedica el 16.9%, Dinamarca el 13.1%, Finlandia el 11.6%, Irlanda el 14.7%, Suecia 9.84%, Alemania 11.1%, Austria 10.4%, Francia 8.6% y España 5.7%.

En términos de porcentaje del PIB todo este acervo de intervenciones en la familia le representaron a la Unión Europea en su conjunto el 2.2%, para el año 2003 y el 2.3% para el año 2005. Por encima de la media se encuentran Dinamarca (con 4.01%), Luxemburgo (3.78%), Alemania (3.25%), Suecia (3.14%), Finlandia (3.09%), Austria (3.04%), Francia (2.84%), Italia (2.54%) y Bélgica (2.38%). Por debajo están España (1.2%), Portugal (1.22%), Holanda (1.29%) y Grecia (1.86%).<sup>322</sup>

---

<sup>320</sup> G. Esping Andersen: “*Los tres mundos del Estado del bienestar*”. Ediciones Alfons el Magnanim, Valencia, 1993. Pp. 110 y ss.

<sup>321</sup> OECD: Family Database: [www.oecd.org/els/social/family/database](http://www.oecd.org/els/social/family/database).

<sup>322</sup> OECD: Family Database: [www.oecd.org/els/social/family/database](http://www.oecd.org/els/social/family/database).

Para el año 2003 el gasto en familia le supuso a Alemania el 13% de su gasto social y el 6,2% de su gasto público. Dinamarca invirtió en familia el 7,1% de su presupuesto, Francia el 7,1%, Suecia el 6,1%, Finlandia el 5,9%, Inglaterra el 7,6% y España el 2,4%.<sup>323</sup> Véase el Cuadro n° 3.6.

CUADRO N° 3.7

<b>GASTO EN FAMILIA 2003 (% GS Y GP)</b>		
<b>PAÍS</b>	<b>GASTO SOCIAL</b>	<b>GASTO PÚBLICO</b>
Alemania	13,2	6,2
Austria	10,8	6,1
Bélgica	7,8	4,7
Dinamarca	13,2	6,9
España	3	2,4
Finlandia	11,5	5,8
Francia	9	7,1
Grecia	7,3	2,7
Holanda	4,9	4,5
Irlanda	16	7,1
Italia	4,1	2,6
Luxemburgo	17,7	9,0
Portugal	6,5	3,5
Reino Unido	7,2	7,6
Suecia	9,5	6,1

Fuente: Elaboración propia OCDE y Eurostat 2009

<sup>323</sup> Ibidem.

En el año 2006, como puede apreciarse en el cuadro n° 3.3, Alemania tuvo un gasto en familia que le significó el 11.1% de su gasto social, Austria el 10.4%, Bélgica el 7.1%, Dinamarca el 13.1%, España pasó del 3% del 2003 al 5.7 %, Finlandia el 11.6%, Francia el 8.6%, Grecia el 6.2%, Reino Unido el 6.1% y Suecia el 9.8%.

CUADRO N° 3.8

<b>GASTO EN FAMILIA 2006 (% GS Y PIB)</b>		
<b>PAÍS</b>	<b>GASTO SOCIAL %</b>	<b>PIB %</b>
Alemania	11.1	3.18
Austria	10,4	2.96
Bélgica	7,1	2.1
Dinamarca	13,1	3.81
España	5.7	1.19
Finlandia	11,6	3.03
Francia	8.6	2.67
Grecia	6.2	1.5
Holanda	5.8	1.7
Irlanda	14.7	2.67
Italia	4,5	1.19
Luxemburgo	16.9	3.44
Portugal	5.1	1.29
Reino Unido	6.1	1.61
Suecia	9,8	3.0

Fuente: Elaboración propia OCDE y Eurostat 2009

La relación familia-gasto público se ha venido convirtiendo en uno de los temas de más interés para la Organización de Países de Cooperación al Desarrollo Económico. En el gráfico siguiente puede apreciarse cómo están los países de la OCDE en materia de gasto público en familia para el año 2005.<sup>324</sup>

GRÁFICO N° 3.3

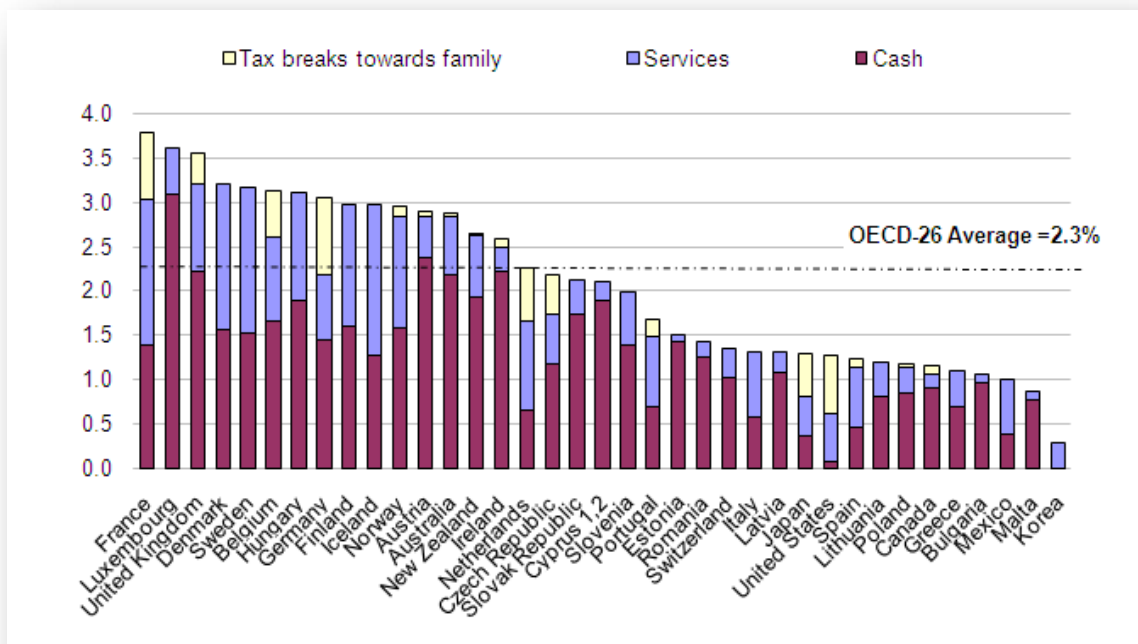


Chart PF1.1: Public spending on family benefits in cash, services and tax measures, in per cent of GDP, 2005

De acuerdo con Rifkin<sup>325</sup>, y como puede apreciarse en el gráfico de la OECD, las prestaciones a la familia constituyen una de las diferencias fundamentales entre Europa y Estados Unidos. Si bien el gráfico es altamente ilustrativo de la situación, si se tuviera en cuenta únicamente el ingreso que reciben las familias directamente por hijo a cargo, y el carácter universal o no de la prestación, la situación, como es fácil advertirlo, resultaría sustancialmente diferente.

Como ya ha sido señalado, la transferencia es universal, es decir, para todas las

<sup>324</sup> [www.oecd.org/els/social/family/database](http://www.oecd.org/els/social/family/database) consulta realizada el 20 de noviembre de 2009.

<sup>325</sup> Otras diferencias significativas entre Europa y Estados Unidos derivan de una depuración del Producto Interior Bruto PIB; cuando se hace una distinción entre las actividades económicas que mejoran la calidad de vida y las que no lo hacen el PIB en Europa es mayor que el de USA. Es de señalarse también que Estados Unidos ocupa el vigésimo cuarto lugar en cuanto a igualdad de ingresos entre los países desarrollados, estando por encima tan sólo de Rusia y México. Véase J. Rifkin: “*El sueño europeo*”. Op. cit., Capítulo 1, pp. 57, 59 y 101.

familias sin distinción de renta, ni de ningún otro tipo, en Luxemburgo, Dinamarca, Francia, Noruega, Suecia, Inglaterra, Irlanda, Austria, Finlandia, Alemania, Bélgica y Holanda.

Portugal, Italia y España no tienen una prestación universal para todas las familias, sino solamente para aquellas que tengan renta anual inferior a una cifra previamente establecida.

Estados Unidos, Japón, Canadá y México tampoco transfieren a todas las familias una prestación económica. En estos países, las transferencias económicas directas para las familias no son universales, sino fundamentalmente limitadas o condicionadas.

En América Latina, las transferencias en metálico que se hacen a la familia son fundamentalmente del tipo de las condicionadas. Brasil cuenta con un programa denominado Bolsa Familia que en el 2003 representó en términos de la ratio gasto público/PIB el 0,28%. Chile, para el 2002, contaba con el programa Chile Solidario cuya magnitud representaba el 0,10% de la ratio GP/PIB.

Colombia, por su parte tiene el suyo propio conocido con el nombre “Familias en Acción”, financiado tanto con recursos propios como de la cooperación internacional, particularmente de la de los Estados Unidos.

En el cuadro nº 3.8., se presentan algunos de los programas de transferencias condicionadas a la familia que han existido y existen en América Latina. Este cuadro ilustra o resume perfectamente la situación o la tendencia del gasto público en familia en la región.

CUADRO N° 3.9

TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS A LA FAMILIA EN AMERICA LATINA		
PROGRAMA	POBLACIÓN BENEFICIARIA	GASTO/PIB (%)
Brasil: "Bolsa Familia" 2003	16,0	0,28
Chile: "Chile Solidario" 2002	6,5	0,10
Colombia: "Familias en Acción" 2001	4,0	0,30
Costa Rica: "Superémonos" 2000	1,1	0,02
Honduras: Programa de Asignación Familiar PRAF 1990	4,7	0,02
Jamaica: Programa de Avance Mediante Salud y Educación 2002	9,1	0,32
México: Oportunidades 1997	25,0	0,32
Nicaragua: Red de Protección Social Mi Familia 2000	1.2	0,02

Fuente: CEPAL 2006

### 3.2.2. Familia - convivencia

Según Vicenc Navarro la institución que los ciudadanos europeos valoran más positivamente es la familia, a la que consideran el punto de referencia más importante. El 78% de los europeos consultados así lo expresaron.<sup>326</sup>

Pero no sólo es la opinión de los ciudadanos. La familia ocupa un lugar central en el diseño institucional de los Estados de Bienestar a tal punto que autores como Esping-Andersen la utiliza para clasificar los modelos o regímenes de bienestar existentes. En sentido relativamente distinto a la opinión de algunos tratadistas y profesores que consideran a la familia como el cuarto pilar del Estado de Bienestar, para este autor constituye más bien el pilar fundamental.<sup>327</sup>

Convertir a la familia en un asunto de prioridad pública e institucional es por sí

<sup>326</sup> V. Navarro: *El subdesarrollo social de España. Causas y consecuencias*. Anagrama, Barcelona 2006. P. 73.

<sup>327</sup> G. Esping Andersen: *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Ariel. Barcelona, 2000. Pp. 107 a 127.



mismo un logro de especial relevancia, toda vez que esta institución ha estado tradicionalmente asociada al ámbito de lo privado.

Casi todos los estudios sobre la materia cuando se ocupan del análisis de políticas públicas para la familia se refieren a los instrumentos que define el Estado para conciliar la vida familiar y laboral, para estimular la natalidad y para reducir la desigualdad entre mujeres y hombres en las relaciones sociales y familiares.

Si bien estas aproximaciones son válidas resultan, a mi entender, insuficientes para lograr comprender el verdadero aporte de la familia al Estado de Bienestar y a la sociedad.

Como ya fue destacado, en este trabajo se intenta hacer una aproximación diferente a las políticas para la familia puestas en marcha en Europa, relacionándolas con la búsqueda de la paz social y la convivencia.

Desde una perspectiva de paz se pueden intentar por lo menos tres aproximaciones al Estado de Bienestar. Si bien todas pueden tener una cierta convergencia, elementos comunes o complementarios lo cierto es que son portadoras también de énfasis y análisis diversos.

La primera es aquella que concibe esta forma de organización del Estado como resultado de un acuerdo de paz social entre capital y trabajo, uno de cuyos exponentes en España es David Anisi.<sup>328</sup> De conformidad con esta perspectiva este acuerdo representa o simboliza una conquista histórica que la sociedad logra con posterioridad a la segunda guerra mundial en los países de Europa Occidental. Pacto que se produce tanto por conveniencia como por temor ante las amenazas que representaba el mundo comunista que se instalaba después de la Revolución de octubre de 1917 en la antigua Unión Soviética.

Pleno empleo, beneficios estables o crecientes, límite al crecimiento del sector público y estabilidad en la distribución de la renta constituían sus elementos principales. En definitiva, y tal como lo sostienen Cristina Borra y Luis Palma, se trataba de un

---

<sup>328</sup> Véase el libro de D. Anisi: *Creadores de escasez. Del bienestar al miedo*. Alianza Editorial. Madrid, 1997.

acuerdo en la que el crecimiento económico era inclusivo y beneficiaba a la clase trabajadora.<sup>329</sup>

Detrás del pacto del Estado de Bienestar de posguerra está la idea de que el pleno empleo y el bienestar social era la contrapartida obtenida del capital por parte del trabajo a cambio de paz social.

Esta lectura del Estado de Bienestar tiene sin embargo dos límites. El primero, aunque aparentemente formal no por ello menos importante, derivado del carácter implícito o supuesto del pacto, esto es, de un acuerdo que nadie suscribió y del cual tampoco es posible exigir responsabilidades ni demandar su cumplimiento.

El segundo límite u objeción a esta lectura procede de la suerte de paradoja que se produce por la existencia del Estado de Bienestar y el reconocimiento a la vez de su crisis teórica y práctica. Crisis que empieza cuando el pleno empleo deja de ser el objetivo de la política económica, y que lo acompaña hasta nuestros días. Esta coexistencia permite que se ponga en duda la centralidad del pacto capital-trabajo en la construcción de este modelo de Estado.

En todo caso, y para los propósitos de este trabajo, basta con destacar de momento que el Estado de Bienestar puede ser el resultado de un acuerdo de paz social entre capital y trabajo.

En sentido relativamente distinto a la del pacto económico, Esping-Andersen ha elaborado una aproximación diferente respecto a las sociedades o regímenes del bienestar. Este autor ha construido sus modelos explicativos sobre la base del lugar que ocupa la familia en la organización social. La relación Estado-mercado-familia determina la naturaleza del Estado de Bienestar y sus grados de desarrollo.<sup>330</sup>

Un Estado, un régimen o una sociedad del bienestar, para Esping-Andersen, se puede valorar a partir de los grados de desmercantilización y universalización de las

---

<sup>329</sup> C. Borra y L. Palma: Las políticas familiares entre la conciliación laboral y la fecundidad, en J. Lasarte (ed): *La familia ante el Derecho Tributario*. Fundación El Monte. Comares Editorial, Granada, 2005. Pp. 215 y ss.

<sup>330</sup> G. Esping-Andersen: *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Op. cit. Capítulos 3 y 5.

prestaciones sociales que se reconocen y otorgan a la familia. La desmercantilización supone que estas prestaciones se ofrecen a la unidad familiar independientemente de lo que acontezca en la vida del mercado. Y la universalización indica que son prestaciones para todas las familias no importa cuál sea su participación en la vida económica y política de la sociedad.

De la forma como se gestionen los riesgos sociales entre el Estado, la familia y el mercado se pueden derivar las distintas clases de regímenes de bienestar. Y aplicando estos criterios distingue tres modelos: el liberal, el conservador y el socialdemócrata.

En el modelo liberal, de escasa o nula desmercantilización y universalización, la asistencia a la familia es residual y se limita a aquellos casos en que la familia y/o el mercado son incapaces de resolver los problemas. La falta de universalidad grava a los destinatarios con un estigma. Los programas son básicamente modestos y de cobertura muy limitada.

En este modelo el papel de la familia es marginal y el del Estado también. La centralidad la tiene el mercado. El modelo de solidaridad en que se fundamenta es predominantemente de tipo individual. Su grado de desmercantilización es mínimo. El país que puede tomarse como el representativo es Estados Unidos.

El régimen conservador, por su parte, fomenta una estructura familiar con separación de roles en función del género en el interior, estimula la maternidad y desincentiva la participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

En este régimen la familia ocupa el lugar central, el mercado tiene un papel marginal y el Estado cumple uno de carácter subsidiario. El modo de solidaridad predominante viene determinado principalmente por el parentesco. Cuenta con un alto nivel de desmercantilización sobre todo para las prestaciones otorgadas a la persona cabeza de la familia. Alemania e Italia forman parte de la categoría de países que se inscriben dentro de este modelo.

El tercero y último régimen es el socialdemócrata. Este es el que ha ido más lejos en la aplicación de los principios de desmercantilización y universalización de las

prestaciones sociales a la familia. En este caso la familia y el mercado juegan un papel de carácter marginal. La tarea central la tiene el Estado. Y la solidaridad es de carácter universal. El ejemplo por excelencia es Suecia.

La tercera aproximación al Estado de Bienestar es de orden jurídico y procede de la asociación que se produce entre este tipo de Estado y los derechos humanos. Y uno de sus principales exponentes actuales es Luigi Ferrajoli.<sup>331</sup>

Esta perspectiva agrega a la desmercantilización y universalización de los derechos, la necesidad de protección legal para garantizar que las conquistas sociales no dependan de los vaivenes de la política y del mercado. Un derecho sólo alcanza tal calidad cuando además de los sociales, cuenta con mecanismos legales de protección. La ausencia de estos instrumentos es, según Ferrajoli, uno de los límites del Estado de Bienestar pues su construcción se ha producido fundamentalmente de hecho, esto es, sin la debida incorporación del derecho.

Resulta pertinente tener en cuenta que incluso en este campo, como se verá luego, no han sido pocos los intentos de los gobiernos de los países europeos por recortar las prestaciones sociales a la familia. La universalización ha sido hasta ahora su mejor instrumento de protección social pues ha resultado difícil para los políticos su desmonte. La perspectiva jurídica propone que además de su universalización tales prestaciones sean cobijadas por mecanismos e instituciones de protección legal.

Tal como sucede con la desmercantilización y universalización a que se ha hecho referencia, los derechos humanos constituyen, o deben constituir, condiciones previas a todo modelo económico y sistema político.

La familia constituye en este caso un primer mínimo común en torno al cual se puede alcanzar efectivamente la protección social y legal de los derechos humanos. La familia representa ese primer mínimo común que buena parte de la sociedad y países del bienestar en Europa ha logrado sacar del ámbito de la discrecionalidad de la política y del mercado.

---

<sup>331</sup> L. Ferrajoli: *Razones jurídicas del pacifismo*. Trotta Madrid, 2004. Págs. 91 a 113 y *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Trotta, Madrid. Op.cit., pp. 37 a 68.

A juzgar por los momentos en que aparecen las prestaciones sociales a la familia en Europa, no resulta difícil suponer que uno de sus propósitos, declarado o no, fuera contribuir a la convivencia. Sin convivencia ni paz social no hay Estado de Bienestar posible ni tampoco es factible que se desarrolle y se resuelva pacíficamente el conflicto permanente entre capital y trabajo.

En efecto, los países occidentales pasaron a autoproclamarse Estados del Bienestar en la época de la posguerra, entre otras razones porque las rivalidades propias de la guerra fría requerían prestar una visible atención a la igualdad, el pleno empleo y el bienestar social.

En su versión inglesa, la expresión Estado del Bienestar (welfare state) fue acuñada por el arzobispo de York durante la segunda guerra mundial como antídoto programático del Estado de guerra (warfare state) nazi.<sup>332</sup>

Habitualmente creemos, dice Esping- Andersen, que fueron el keynesianismo y el Estado del Bienestar los que hicieron posible la lucha democrática de clases. Sin embargo con la ayuda de la visión retrospectiva podemos darnos cuenta de que esta fue solo una cara de la moneda. La otra cara fue la estabilidad de las familias y la dinámica económica.<sup>333</sup>

Con un mínimo de prestaciones sociales para la familia, entre otras medidas, se da inicio a la construcción de la convivencia que demanda la reconstrucción europea. Las familias de la posguerra ayudadas por el plan Marshall y el Estado hicieron posible que Europa transitara de la guerra al bienestar.

La relación entre paz social y familia puede verificarse de dos formas. La primera que podríamos denominar positiva, caracterizada por la contribución a la convivencia que produce la definición e implementación de políticas públicas para la familia. La segunda que podría denominarse negativa y es aquella en la que la ausencia de políticas familiares hace difícil, por no decir imposible, la convivencia.

Un ejemplo de la primera, como se ha intentado exponer brevemente, lo

---

<sup>332</sup> G. Esping-Andersen: *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Op. cit.

<sup>333</sup> *Ibidem*.

constituye el caso de Europa. América Central es el ejemplo de la segunda.

En los años 90 Centroamérica, con la firma por parte de los gobiernos de todos los países que la integran del plan de paz conocido como Esquipulas II, puso en marcha un proceso orientado a resolver mediante la negociación política los conflictos armados que experimentaban los países, sin precedentes en la historia de la región. Proceso de pacificación que contó con la participación al más alto nivel de Naciones Unidas y que para la organización mundial marcó un antes y un después en la historia de su intervención en materia de paz.

Empero la paz centroamericana fue fundamentalmente una paz política y no trajo consigo la paz social. De la violencia política los países pasaron rápidamente a la violencia social y delincencial en la que la participación de los jóvenes es supremamente alta y gravísima.

El caso de El Salvador ilustra un poco la situación. Antes del inicio del conflicto armado el país registraba una tasa de homicidios de 55.3 por cada 100.000. La guerra produjo más de 75.000 muertes y terminó con la suscripción de los Acuerdos de Paz entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional FMLN en febrero de 1992 en Chapultepec México. Los índices de homicidios con posterioridad al conflicto han llegado a registrar tasas del orden de 138.2 homicidios por 100.000 habitantes. El 70% de los delitos y actos violentos acaecidos en el país es atribuido a jóvenes entre 15 y 30 años de edad. La organización de jóvenes en pandillas juveniles o maras también está a la orden del día. La violencia social juvenil se ha convertido en unos de los problemas de seguridad más graves jamás experimentado.<sup>334</sup>

La inviabilidad económica, social, cultural y legal de la familia así como la ausencia de políticas para transformar esta realidad constituyen sin duda los elementos principales en torno a los cuales giran las explicaciones sobre los problemas de violencia por los que atraviesan El Salvador y una buena parte más de los países centroamericanos. En todo caso, es de advertirse que no se está presentando ni intentado presentar una relación de tipo causal entre la situación de la familia y la delincuencia,

---

<sup>334</sup> S. Rivera: "La Nueva Justicia Penal Juvenil. La Experiencia de El Salvador". Op. cit., pp. 15 y ss.

sino destacando la existencia de otra forma de construir la realidad social centrada en la convivencia.

La relación familia-convivencia no sólo es un instrumento para construir una aproximación diferente al Estado de Bienestar, representa igualmente una nueva manera de construir la relación entre disciplinas; entre economistas, sociólogos, politólogos y juristas. Y sobre todo constituye uno de los aportes de Europa para contribuir a la convivencia, y porque no decirlo, a la solución pacífica de conflictos armados en otros lugares del mundo.

Se trata de un acuerdo de paz social explícito, el que además de sus correspondientes expresiones formales cuenta con un consenso verificable teórica y empíricamente.

Vale la pena mencionar que la elaboración, suscripción y puesta en marcha de un acuerdo para la paz social y la convivencia en torno a la viabilidad de la familia, se intentó llevar a cabo en El Salvador en el año 2004. Se trataba de una propuesta para hacer frente al fenómeno de la delincuencia y la violencia juvenil.<sup>335</sup>

Este ejercicio de pedagogía social contó con la participación de casi todos los sectores sociales presentes en el país. Desafortunadamente tan sólo se llegó a la elaboración de la propuesta y no fue posible poner en marcha la iniciativa.

Empero, resulta importante destacar que los obstáculos más difíciles de sortear no vinieron del lado propiamente político, sino más bien del lado técnico; de algunos programas de cooperación de Naciones Unidas que han hecho del tema de la violencia y de la delincuencia su objeto de trabajo.<sup>336</sup>

Seguidamente nos ocuparemos de hacer un breve análisis de algunos indicadores de convivencia y de su relación con las políticas públicas para la viabilidad de la

---

<sup>335</sup> Véase el documento: *Acuerdos para la paz social y la convivencia en El Salvador*. Y los documentos de los perfiles de proyecto: Familia viable, Familia solidaria, Escuela solidaria y otros. Acuerdos y proyectos que centran su accionar en el fortalecimiento y apoyo de la familia. Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública de El Salvador. San Salvador, agosto 2004.

<sup>336</sup> Uno de estos programas es el denominado Hacia una sociedad sin violencia que adelanta en El Salvador el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. [www.pnud.org.sv](http://www.pnud.org.sv)

familia.

### 3.2.2.1. *Consenso social básico*

Como ha sido destacado en varias oportunidades, la primera regla de un pacto constitucional y legal sobre la convivencia civil no es qué se debe decidir y quién debe hacerlo, sino sobre todo que es lo mínimo común a todos los integrantes de la sociedad que no puede ser alterado ni siquiera por un gobierno de mayorías.

No es el conflicto el dinamizador de la sociedad; es el encuentro de un mínimo común, de un consenso social básico el que hace posible el desarrollo de la sociedad. En su ausencia, no hay paz social ni convivencia y sin éstas el crecimiento de la economía, la inversión productiva y el bienestar de la población se tornan tareas difíciles. Sin paz social no hay Estado de Bienestar posible ni tampoco es factible que se desarrolle y se resuelva pacíficamente el conflicto permanente entre los agentes económicos, políticos, religiosos, culturales y sociales.

La familia, como hemos visto, representa ese primer mínimo común, que buena parte de los países europeos han logrado sacar del ámbito de la discrecionalidad de la política y del mercado.

Es de tenerse en cuenta además que la familia es anterior al Estado, y que como tal puede convertirse en un instrumento para hacer frente a los problemas propios del Estado-nación de nuestros días. E incluso, me atrevería a señalar que constituye una excelente herramienta para enfrentar de forma distinta tanto la cooperación internacional al desarrollo como el fenómeno de la migración que afecta hoy a muchas sociedades, contribuyendo, en este último caso, al desarrollo teórico y jurídico del *ius migrandi*.<sup>337</sup>

Resulta oportuno destacar aquí, que la familia y su tratamiento en las políticas públicas constituye una de las diferencias fundamentales entre la Europa de alto

---

<sup>337</sup> Sobre estos temas véanse los capítulos 7 y 12 del libro de J. Rifkin: *El sueño europeo*. Paidós, Barcelona, 2004.



desarrollo social y Estados Unidos.<sup>338</sup>

Es conveniente recordar que dos son las características fundamentales de las prestaciones a la familia en la Europa de alto desarrollo social: la desmercantilización y la universalización.

Con la primera, como se sabe, se quiere indicar que estas prestaciones se ofrecen a la unidad familiar independientemente de lo que acontezca en el mercado. Y con la segunda, que son prestaciones para todas las familias sin ningún tipo de distinción.

La falta de desmercantilización hace que la asistencia sea residual y se limite a aquellos casos en que la familia y/o el mercado son incapaces de resolver los problemas. La falta de universalidad grava a los destinatarios con un estigma y hace que los programas sean básicamente modestos y de cobertura muy limitada, dando origen a una especie de pobreza de segundo nivel: los pobres de la seguridad social.

De las prestaciones otorgadas a la familia en Europa, la derivada del reconocimiento al derecho a una renta mínima constituye, a mi juicio, una de las más importantes, toda vez que reduce la intermediación burocrática, permite que los ciudadanos se sientan beneficiados directamente de la actuación del Estado y contribuye a evitar el surgimiento de otra serie de problemas sociales.

Más allá de las distintas denominaciones que recibe, las transferencias de recursos directamente a la familia constituyen una renta mínima básica reconocida y otorgada a cada familia por hijo a cargo.

Uno de los debates abiertos actualmente gira en torno al reconocimiento del derecho a una renta básica para cada persona. Son muchos los argumentos utilizados para justificarla y se presentan algunos ejemplos donde una suerte de renta básica se aplica. También existe literatura de corte progresista que cuestiona su pertinencia y

---

<sup>338</sup> Otras diferencias significativas entre Europa y Estados Unidos derivan de una depuración del Producto Interior Bruto PIB; cuando se hace una distinción entre las actividades económicas que mejoran la calidad de vida y las que no lo hacen el PIB en Europa es mayor que el de USA. Es de señalarse también que Estados Unidos ocupa el vigésimo cuarto lugar en cuanto a igualdad de ingresos entre los países desarrollados, estando por encima tan sólo de Rusia y México. Véase J. Rifkin: *El sueño europeo*. Op. cit., Capítulo 1, pp. 57, 59 y 101.

viabilidad.<sup>339</sup> Y hay otros que defienden el establecimiento de una de carácter progresivo al estilo de Brasil.

Empero, la renta básica por familia, además de constituir una experiencia verificable empíricamente, genera consenso y tiene una muy alta y probada rentabilidad social.

En el cuadro n° 3.9. se podrán apreciar los países donde esa renta básica es universal y su comportamiento, en términos de %PIB, para los años 2003 y 2005.

CUADRO N° 3.10

<b>TRANSFERENCIA UNIVERSAL A LAS FAMILIAS (RENTA MÍNIMA % PIB) 2003-2005</b>		
<b>PAÍS</b>	<b>2003</b>	<b>2005</b>
Alemania	1.2	1.4
Austria	2.5	2.6
Bélgica	1.8	1.7
Dinamarca	1.6	1.6
España	NE	NE
Finlandia	1.6	1.6
Francia	1.4	1.4
Grecia	ND	ND
Holanda	0.8	0.7
Irlanda	2.3	2.3
Italia	NE	NE
Luxemburgo	3.5	3.2
Noruega (*)	1.9	1.6
Reino Unido	2.3	2.4
Suecia	1.6	1.5

Fuente: Elaboración propia OCDE y Eurostat 2009

NE= No existe o no tiene. ND= No disponible.

(\*) Noruega es un país europeo que no forma parte de la Unión Europea.

<sup>339</sup> Existen diversas propuestas sobre la renta mínima como derecho. Son varios los estudios y argumentos en su favor y también otros los que la ponen en cuestión. Véanse, entre otros, los trabajos de P. Van Parisj y Y. Vanderborgh: *La renta básica. Una medida eficaz para luchar contra la pobreza*. Paidós, Barcelona 2006. y V. Navarro: *El subdesarrollo social de España*. Op. cit., pp. 112 a 119.

En el cuadro n° 3.10 es posible identificar, para el año 2003, los países donde esta prestación es de carácter universal, así como la magnitud de su costo económico expresada en términos de porcentaje del gasto público.

CUADRO N° 3.11

<b>TRANSFERENCIA UNIVERSAL A LAS FAMILIAS (RENTA MÍNIMA) 2003</b>	
<b>PAÍS</b>	<b>GASTO PÚBLICO (%)</b>
Alemania	2,5
Australia	ND
Austria	4,9
Bélgica	3,3
Canadá	NE
Dinamarca	2,8
España	NE
Finlandia	3,1
Francia	2,6
Grecia	NE
Irlanda	6,7
Italia	NE
Luxemburgo	7,7
Holanda	1,5
Noruega (*)	3,8
Portugal	NE
Reino Unido	5,3
Suecia	2,7
USA	NE
México	NE

Fuente: OCDE 2007

ND=No disponible

NE= No existe transferencia universal

Si bien todo esto constituye un gran logro, un avance y una contribución significativa de Europa a la paz y a la convivencia, desde una perspectiva de derechos humanos hace falta que la desmercantilización y universalización de las prestaciones a la familia se vean acompañadas de mejores instrumentos de protección legal tanto nacional como internacionalmente. Un derecho sólo alcanza tal calidad cuando además de los sociales, cuenta con mecanismos legales de protección.

Resulta pertinente recordar que no han sido pocos los intentos de los gobiernos de los países europeos por recortar las prestaciones sociales a la familia. La universalización ha sido hasta ahora su mejor instrumento de protección social pues ha resultado difícil para los políticos su desmonte.

Sin entrar en polémica sobre la estructuración de la familia y sobre sus distintos tipos, lo cierto es que la familia ha sido reconocida en los tratados internacionales de derechos humanos. La tarea de hoy es avanzar en la protección de los derechos de la familia, analizar y caracterizar, por tanto, el tratamiento constitucional y legal que tienen tales derechos en la actualidad.

Es ya un signo de los tiempos la propuesta de abordar desde la perspectiva del derecho público tanto nacional como internacional los derechos de la familia y su relación con los derechos humanos.

#### 3.2.2.2. *Derecho a tener derechos y deber de cumplir deberes*

Todo acuerdo de paz supone una negociación entre actores sociales. Una de las características, y a la vez uno de los grandes límites de la paz centroamericana por ejemplo, la constituye el hecho de haber sido resultado de un acuerdo entre políticos de profesión; Los unos legales, ilegales los otros.

La paz política de cada uno de los países de aquella región fue fundamentalmente el resultado de un acuerdo entre dos actores sociales que habían hecho del proceso de representar a las mayorías, unos por la vía electoral otros por la vía armada, su profesión, su forma de vida.

La experiencia de América Central ha puesto de manifiesto una vez más que la paz política no trae consigo necesariamente la paz social y que los actores de la negociación no pueden limitarse solamente al ámbito de los profesionales de la política.

Siguiendo nuestra lógica argumental que entiende que el núcleo central de Estado de Bienestar es un acuerdo de paz social en torno al propósito de hacer viable económica, social, cultural y legalmente la familia, como mínimo común compartido por la sociedad, son todos los actores sociales quienes suscriben el pacto y adquieren

derechos y obligaciones en torno al mismo. Los derechos expresados en términos de las prestaciones que todas las familias reciben, y los deberes en términos, entre otros, de los aportes tributarios para hacer viables los derechos que comparten.

Uno de los clásicos indicadores de convivencia viene determinado precisamente por el grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias que registran las sociedades y por la disposición de los ciudadanos para pagar impuestos. Sobre este aspecto, resultaría importante igualmente hacer un estudio comparado entre los distintos países de Europa como criterio también para evaluar su grado de desarrollo social.

El derecho a tener derechos supone el deber de cumplir deberes. Los derechos, conviene recordar, no surgen sólo porque sean propios de los seres humanos. El derecho a la vida, por ejemplo, existe más que con el propósito de reafirmar la vida propia, con la intención de establecer límites, obligaciones o deberes a los otros. Nadie, por regla general, tiene el derecho a disponer de la vida de otra persona. El derecho a comer y a la alimentación existe porque no hay derecho a tener hambre; el derecho a la salud porque no hay derecho a la enfermedad. Y los derechos humanos de la niñez y de la adolescencia, entre otras razones, porque no hay derecho para que la sociedad permita que sus hijos menores de edad puedan vivir condenados a la suerte de la lógica de la fuerza y del mercado.

Sobre este ámbito son muchos los indicadores de convivencia que debiesen ser estudiados. Los hay para mostrar la cohesión o la exclusión social, también para indicar los niveles de responsabilidad social y de cultura tributaria. Existen otros que evidencian el grado de respeto a normas sociales y legales como las del tráfico y hay igualmente indicadores que reflejan tanto la forma de construir familia como la convivencia en su interior.

La construcción de familia y las relaciones entre los géneros son también temas que están produciendo literatura especializada.<sup>340</sup>

Programas educativos para la construcción de familia con fundamento en la

---

<sup>340</sup> Véase el libro de T. Pich: *Un derecho para dos. La construcción jurídica del género, sexo y sexualidad*. Trotta, Madrid, 2003. También puede consultarse el trabajo de E. Larrauri “*Criminología crítica y violencia de género*”, Trotta, Madrid, 2007.

igualdad de los géneros debiesen ponerse en marcha. La paternidad y la maternidad, por ejemplo, deben ser prioritariamente fruto de una opción libre de la pareja. Y en tal sentido, resulta necesario hacer todos los esfuerzos educativos posibles para tratar de evitar que los hijos sean producto de un accidente, de una violación o de una manipulación.

La violencia en una relación de pareja no es sólo la violencia física y psicológica, sino la negación de los derechos del otro.<sup>341</sup> No es difícil suponer que una concepción de esta naturaleza conllevaría, entre otras cosas, la revisión de la legislación en materia de violencia intrafamiliar.

Desde la perspectiva de los derechos y los deberes otro indicador de convivencia importante está relacionado con los niveles de participación política y social en nuestras sociedades. Seguramente que no será sólo la inversión en familia la que explique la alta participación social en un país, pero estudiando los indicadores, hemos encontrado también que los países con una alta inversión en la institución familiar tienen mejores niveles de participación política tanto de la sociedad en general como de la juventud en particular.

A manera de ejemplo, en los tres periodos que muestra el cuadro N°3.11, Suecia tiene en promedio una participación superior al 80% mientras que Estados Unidos a duras penas supera el 40%.

Es posible que la cultura de participación política y la tributaria sean resultado de un proceso en el que los ciudadanos se sienten directamente beneficiados de la intervención pública. Y una de las formas como se hace evidente este beneficio es a través del reconocimiento y cumplimiento mediante las transferencias a la familia del derecho a una renta mínima reconocida y entregada a cada unidad familiar por hijo a cargo.

---

<sup>341</sup> “Voy a pegarle un hijo a ese hijoputa”. Esa fue la expresión de una chica perteneciente a las pandillas juveniles de un país centroamericano cuando quería pasarle factura a su compañero o novio por la ruptura que éste estaba propiciando de la relación y/o evitar que la relación se rompiera con la obligación que un hijo generaba. La paternidad no consentida es también una de las expresiones de violencia más grande que se ejerce desde las mujeres a los hombres.

CUADRO N° 3.12

PARTICIPACIÓN POLÍTICA EN ELECCIONES			
PAÍS	1985-1989	1990-1994	1995-1999
Alemania	75,0	72,8	75,3
Australia (*)	84,1	82,8	82,2
Austria	87,1	78,3	75,6
Bélgica	86,4	85,1	83,2
Canadá	68,3	63,9	57,1
Dinamarca	84,3	81,1	83,1
España	72,5	77,4	80,6
Finlandia	77,3	71,9	71,1
Francia	64,0	61,3	59,9
Grecia	86,9	85,6	83,9
Irlanda	74,6	73,7	66,7
Italia	94,4	91,6	87,4
Luxemburgo	64,1	60,5	56,9
Holanda	81,1	75,2	70,1
Noruega (*)	82,6	74,5	76,9
Portugal	79,0	77,7	79,1
Reino Unido	75,2	75,4	69,4
Suecia	84,5	83,2	77,7
USA (*)	43,3	43,5	41,9

Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE 2009.

### 3.2.2.3. *La gestión de los riesgos sociales*

Tal como afirma Esping-Andersen, la convivencia depende de la forma como se distribuya la gestión de los riesgos sociales entre el Estado, el mercado y la familia. Tradicionalmente se han dividido en tres grupos: los riesgos de clase, los riesgos de la trayectoria vital y los riesgos intergeneracionales.<sup>342</sup>

Con la globalización aparecen también nuevos riesgos sociales que trascienden las fronteras y las capacidades institucionales propias del Estado-nación.<sup>343</sup>

Asegurar la población contra los riesgos sociales ha sido el principal objetivo de

<sup>342</sup> G. Esping Andersen: *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Op. cit., págs. 49 a 67.

<sup>343</sup> G. Esping Andersen: *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Op. cit., págs. 189 a 231. y J. Rifkin: *El sueño europeo*. Op. cit., pp. 344 a 405.

la política social. Cómo, en qué medida y que tipos de riesgos se compartan colectivamente son decisiones que tendrán consecuencias inmediatas en el diseño de estructuras institucionales y en el gasto público. E incluso de la forma como se administren estos riesgos se podrá evitar el surgimiento de otros problemas sociales.

Un acuerdo de paz social centrado en la familia, desde una perspectiva integral de los derechos humanos, requiere además un alto grado de institucionalización. Dos tipos de mecanismos institucionales debiesen crearse: unos relacionados con la protección social de estos derechos, esto es, con la definición y ejecución de políticas públicas para hacer viable la familia. Y otros con los instrumentos de protección legal.

Los primeros son de los más ampliamente desarrollados en la Europa del alto desarrollo social. En correspondencia con el carácter universal de las prestaciones sociales a la familia, los países europeos que así las han asumido tienen una elevada institucionalización de las políticas y programas que se definen y ponen en marcha para todas las familias de las respectivas sociedades. Francia, Suecia, Alemania tienen un alto nivel de institucionalización. En estos países no hay instituciones para familias en problema o para categorías de familias ni para determinados ámbitos de actuación, las instituciones familiares están para la definición de políticas y programas para todas las familias.

Hay otros países, como España, donde no hay campo político institucionalizado para la familia. La política española, dice Flaquer,<sup>344</sup> es fragmentada y se dirige a diversas categorías de personas vinculadas a la familia (mujer, infancia, juventud, tercera edad, etc.) o repartidas en diversos ámbitos de intervención (vivienda, mercado de trabajo, fiscalidad, etc.) sin que necesariamente exista ni una visión ni una previsión de conjunto.

En Francia, por ejemplo, existe una amplia apropiación social e institucional de las políticas públicas familiares. Este país cuenta con una elevada organización social en torno a la defensa y promoción de los intereses de la familia. Los movimientos conforman en Francia asociaciones y federaciones locales, regionales y nacionales cuyo objetivo es la representación y la defensa de los intereses de las familias que forman

---

<sup>344</sup> L. Flaquer: *“Las políticas familiares en una perspectiva comparada”*. Op., cit., pp.13-18.



parte de ellas. Existe también la Unión Nacional de Asociaciones Familiares, estructura institucional original que mantiene un monopolio de representación de todas las familias de Francia y que es financiada con recursos públicos.

Son muchos los movimientos y organizaciones que integran la Unión Nacional, algunos tienen fines generales y pueden ser considerados como representativos de las diferentes sensibilidades del mundo familiar, ya sean conservadoras, liberales o progresistas. Y existe a la vez una gran variedad de movimientos familiares con fines específicos que defienden los intereses de determinadas categorías de familias.

Desde los años cuarenta existe también en este país un Alto Comité de la Población y de la familia que en 1985 se convirtió en el Alto Consejo de Población y Familia, presidido por el Presidente de la República e integrado por expertos y personalidades de origen y formación diversa nombrados para un periodo de tres años. La tarea principal de este organismo consultivo es aconsejar al Presidente de la República y al Gobierno en temas relacionados con población y familia. Promueve la reflexión y la discusión permanente sobre la orientación futura de la política en este campo. Recientemente fue creada también una delegación interministerial para la familia.

En Inglaterra en cambio, la institucionalización del campo familia es incipiente, tan solo en 1998 fue creado el Instituto Nacional para la Familia y la Parentalidad.

Si bien la Unión Europea influye con sus directrices e instrumentos en la política de familia de los países, lo cierto es que no tiene competencias específicas en este campo. En todo caso, vale la pena mencionar que en 1989 se creó el Observatorio Europeo de las Políticas Familiares Nacionales entre cuyos objetivos, según Flaquer,<sup>345</sup> se destacan:

- *“Seguir las tendencias de la evolución diversa de las formas familiares.*
- *Seguir los cambios demográficos, socioeconómicos y políticos que afectan a las familias.*
- *Analizar la acción pública y evaluar el impacto de las políticas familiares.*

---

<sup>345</sup> L. Flaquer: *“Las políticas familiares en una perspectiva comparada”*. Op. cit., p. 22.

- *Estimular investigaciones independientes y de alta calidad sobre las familias y las políticas familiares.*
- *Aconsejar a la Comisión Europea en lo concerniente a las políticas familiares.*
- *Contribuir al debate público y teórico sobre las políticas familiares.”*

Sin perjuicio que el tema del régimen jurídico de la familia y sus derechos escapa a los propósitos de este trabajo, lo cierto es que empieza a ocupar un lugar importante en el mundo del derecho público y de los derechos humanos tanto nacional como internacionalmente.

Un acuerdo de paz social centrado en la familia conlleva el diseño y puesta en marcha de una estructura institucional que se encargue de velar por la situación de todas las familias de una sociedad. La mayoría de países de América Latina no tienen esta institucionalidad y en los que existen instituciones para la familia, su tarea no está dirigida a todas las familias, sino sólo a las familias excluidas, marginadas o en problemas.

No sobra reiterar que la inversión que en familia han hecho buena parte de los países europeos previene el surgimiento de otros problemas sociales y tiene efectos considerables sobre el presupuesto público.

La inversión en familia contribuye, por ejemplo, a que el sistema de la justicia penal vaya alcanzando gradual y efectivamente el principio de última ratio, principio mediante el cual, el recurso penal constituye el último instrumento a que una sociedad puede recurrir para hacer frente a determinados problemas sociales. Reduce en consecuencia la utilización de la privación de libertad y los costos que tal privación conlleva.

En el cuadro siguiente que refleja la tasa de uso de la prisión se muestra como países como Suecia con una alta inversión en familia tienen para el año 2000 una tasa de privados de libertad de 45,1 por 100.000 habitantes mientras que Estados Unidos, país con poca o nula inversión en familia, una de 468,4. Cifra que resulta conservadora frente a otros estudios que señalan que la tasa promedio de encarcelamiento en este país supera los 685 por 100.000 habitantes.<sup>346</sup>

---

<sup>346</sup> Véase J. Rifkin: *El sueño europeo*. Op. cit., p. 114.

CUADRO N° 3.13

<b>PRESOS POR 100.000 HABITANTES</b>				
<b>PAÍS</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2007</b>
Alemania		50,88	64,97	95
Australia (*)	133,48	85,42	93,38	126
Austria	56,11			105
Canadá	106		118	107
Dinamarca	45,18	48,53	42,86	77
España		84,15	110,66	145
Finlandia	55,94	56,07	42,86	75
Francia	68	64		85
Grecia	34,02	34,12		90
Irlanda	51,23	51,86		72
Italia	19,36	45,16	50,77	104
Luxemburgo	68,08			167
México (*)	112	109	92,90	196
Holanda	44	42,9	34,81	128
Noruega		36,12	29,7	66
Portugal	61,64	72,12	85,42	121
Reino Unido	89		90,15	124
Suecia	49,30	50,45	45,1	82
USA (*)	143,23	546	468,4	738
Argentina			107	140
Brasil			169	191
Colombia				134
El Salvador			168	174
Guatemala			82	57
Honduras			172	161
Nicaragua			143	98

Fuentes: OCDE 2007 y PNUD (2007)

De acuerdo con los datos publicados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el “*Informe de Desarrollo Humano 2007-2008*”, para el año 2007, la tasa de presos por 100.000 habitantes alcanzó en Europa un promedio de 97,8, mientras que en Estados Unidos llegó a 738.<sup>347</sup>

Pero además, la inversión en familia afecta de forma considerable la forma como se distribuye y se asigna el presupuesto y el gasto público. Los países que invierten en la institución familiar tienen poco gasto público en defensa, seguridad y justicia. Mientras que los que tienen un elevado gasto público en defensa seguridad, justicia tienen poca o nula inversión en familia.

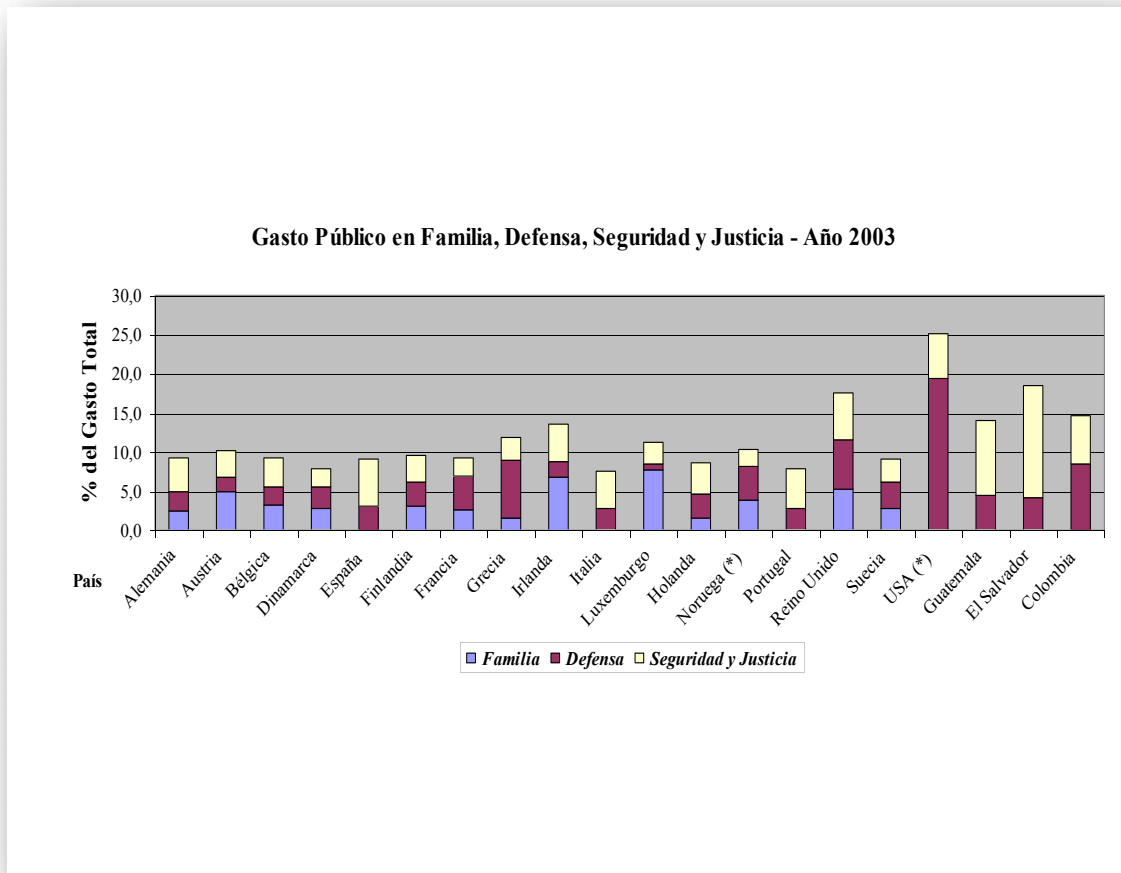
CUADRO N° 3.14

<b>GASTO PÚBLICO EN FAMILIA, DEFENSA, SEGURIDAD Y JUSTICIA 2003</b> (% del gasto total)			
<b>PAÍS</b>	<b>FAMILIA</b>	<b>DEFENSA</b>	<b>SEGURIDAD JUSTICIA</b>
Alemania	2,5	2,4	4,3
Austria	4,9	1,8	3,4
Bélgica	3,3	2,3	3,7
Dinamarca	2,8	2,8	2,2
España	-0-	3,1	6,0
Finlandia	3,1	3,1	3,3
Francia	2,6	4,4	2,3
Grecia	1,6	7,4	2,9
Irlanda	6,7	2,0	4,9
Italia	-0-	2,8	4,8
Luxemburgo	7,7	0,7	2,8
Holanda	1,5	3,1	4,0
Noruega (*)	3,9	4,2	2,2
Portugal	-0-	2,8	5,0
Reino Unido	5,3	6,2	6,0
Suecia	2,7	3,5	2,9
USA (*)	-0-	19,4	5,7
Guatemala	-0-	4,5	9,5
El Salvador	-0-	4,2	14,3
Colombia	-0-	8,4	6,2

Fuente: Elaboración propia con datos OCDE 2007, EUROSTAT 2007, SIPRI 2009.

<sup>347</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): “*Informe de Desarrollo Humano 2007-2008*”. Mundi Prensa, Madrid, 2007.

GRÁFICO N° 3.4



Aunque resulte reiterativo, conviene insistir, tal como aparece en el cuadro N° 3.13 y en el gráfico correspondiente, que en Estados Unidos, España, Italia, Portugal, Colombia, Guatemala y El Salvador no existen políticas ni programas para asegurar y transferir, mediante subsidios u otro medio, una renta mínima por hijo a cargo a todas las familias del país, tan sólo se transfieren recursos para algunas de las familias en dificultad.

La no inversión en la viabilidad económica, social, cultural y legal de la familia no sólo afecta la convivencia, limita también la posibilidad de los países para hacer frente a los problemas sociales y produce un incremento innecesario del gasto público en defensa, seguridad y justicia.<sup>348</sup>

<sup>348</sup> Un tema pendiente de caracterizar es el tipo de políticas públicas que los países europeos promulgan para hacer frente a la relación migración-familia. Estudios recientes muestran por ejemplo, que en

La inversión en familia en cambio es menos costosa económicamente y más rentable socialmente.

La experiencia de Europa y las cifras nos muestran que cambiando la inversión en familia y modificando la estructura del gasto público es posible avanzar en la paz social y la convivencia en una sociedad.

La internacionalización de esta protección y la socialización de la experiencia europea que comentamos devienen también en los primeros pasos importantes para tratar de construir nuevas formas de enfrentar los riesgos sociales de hoy y proteger los derechos humanos. El Estado-nación no puede gestionar por sí solo los nuevos riesgos.

La fragilidad y la vulnerabilidad se han convertido en una condición universal de la humanidad. Y frente a esa fragilidad y vulnerabilidad la respuesta es la protección internacional y nacional de los derechos humanos. La protección de la familia, institución anterior al Estado-nación demanda también el establecimiento de mecanismos e instituciones internacionales de protección y constituye un primer paso para avanzar tanto en la protección de los derechos humanos como en la búsqueda de una mejor convivencia.

La familia además, podría contribuir a reducir la intermediación burocrática tanto al interior de los Estados como a nivel de la cooperación internacional. Y esto sin duda traería también cambios en las instituciones internacionales. A fin de reducir los costos, lograr mejores resultados con los recursos económicos disponibles y evitar la profesionalización de los efectos de otros problemas sociales, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF, por ejemplo, podría perfectamente llegar a ser el Fondo de las Naciones Unidas para la Familia y la Infancia.

### 3.2.3. Del estudio de la delincuencia al estudio de la convivencia

La violencia y la delincuencia son dos temas de mucho interés académico, social e institucional. La criminalidad constituye una problemática que tradicionalmente ha

---

Alemania los extranjeros representan más del 33% de la población reclusa alemana, pese a que suponen menos del 9% de la población del país. Véase J. Rifkin: *El sueño europeo*. Op. cit., pág. 319.

sido motivo de preocupación para el conjunto de la sociedad, y en particular para las instituciones gubernamentales que, desde la aparición de la figura del Estado, han asumido la competencia de emitir respuestas frente al crimen. Es lógico suponer que las respuestas institucionales se han ido basando en las diversas interpretaciones que, desde el ámbito de los estudiosos de las disciplinas implicadas, se ha ido construyendo sobre esta problemática.

La criminología, ha sido tradicionalmente la disciplina encargada de estudiar la criminalidad. A continuación presentaremos un breve resumen de las distintas interpretaciones que sobre el delito se han ido produciendo en el ámbito académico.<sup>349</sup> Nos ocuparemos por tanto de la criminología positivista y de la criminología liberal, de las teorías económicas sobre el delito y de otras teorías criminológicas portadoras por excelencia del denominado paradigma causal explicativo de la criminalidad. Luego haremos una breve presentación del *labelling approach* y de la criminología crítica o moderna, representantes del nuevo paradigma de la definición. Y finalmente, nos ocuparemos de la perspectiva que hemos denominado como paradigma de la convivencia.

### 3.2.3.1. *El paradigma etiológico*

Bajo el paradigma etiológico o causal explicativo se incluirán las teorías criminológicas que han intentado explicar la delincuencia a partir de sus causas, sean estas de naturaleza individual o social. Nos ocuparemos aquí de la denominada criminología tradicional y de las teorías económicas sobre el delito y la criminalidad.

#### 3.2.3.1.1. La criminología tradicional

En el siglo XVIII se encuentran los primeros planteamientos sobre el estudio del delito. En el periodo de la ilustración con su apuesta por la razón, la Ley Natural y los Derechos Naturales, se sientan las bases del Estado y la organización de la sociedad moderna.

---

<sup>349</sup> El pensamiento criminológico puede ser consultado, entre otros, en los siguientes trabajos: A. Baratta: “*Criminología crítica y crítica del Derecho Penal*”. Siglo XXI, México, 2006; R. Bergalli y J. Bustos: “*El Pensamiento criminológico I*”, Península. Barcelona, 1983; L. Hulsman y J. Bernat de Celis: “*Sistema penal y seguridad ciudadana: Hacia una alternativa*”, Ariel. Barcelona, 1984; E. Larrauri: “*La herencia de la criminología crítica*”, Siglo XXI, Madrid, 1992. E. Larrauri: “*Abolicionismo y garantismo*”, Depalma, Buenos Aires, 1998.

La idea y concepto teórico del Contrato Social orienta y fundamenta el pensamiento iluminista sobre la criminalidad. Según esta perspectiva, en virtud del consenso que suponía el contrato, los seres humanos renunciaban a parte de su libertad individual para ganar libertad civil y organizar la sociedad por medio de la promulgación de leyes que regularan la convivencia. El comportamiento criminal es entendido como la ruptura del contrato social, y el castigo como la respuesta legítima del Estado a los infractores de la ley y del contrato. De este modo, el fenómeno de la criminalidad aparece claramente vinculado al concepto de Estado. Es en este contexto cuando surge Beccaria con su obra "*De los delitos y las penas*", la que constituye, sin duda, un tratado sobre el delito, el castigo y sobre la legitimidad del Estado para definir uno e imponer el otro.<sup>350</sup>

Pero fue el Positivismo del siglo XIX el que elaboró un abordaje teórico profundo al tema de la criminalidad. La aplicación de las leyes de la naturaleza – entendidas como invariables- a los fenómenos sociales y la búsqueda de la explicación causal constituyen dos de los elementos centrales del pensamiento positivista. El delito deviene en un fenómeno natural, como el nacimiento o la muerte, determinado por causas biológicas de naturaleza generalmente hereditaria. Causas hereditarias, psicológicas y sociales favorecen la producción del comportamiento criminal.<sup>351</sup> Nace así lo que pasará a denominarse paradigma etiológico de la criminalidad, que cómo se podrá apreciar, permanece vigente hasta nuestros días.

En sus orígenes el esfuerzo de la criminología, tal como afirma Baratta, estuvo dirigido a identificar las causas biológicas y psicológicas que podrían diferenciar a los individuos normales de los sujetos criminales. Se trataba de un proyecto teórico y práctico para individualizar las señales antropológicas de la criminalidad, partiendo de la observación de los individuos privados de libertad en la cárcel y en los manicomios judiciales. Su objeto de estudio, por tanto, no era el delito considerado como concepto jurídico, si no el delincuente como individuo particularmente diferente, objeto de observación clínica.<sup>352</sup>

---

<sup>350</sup> C. Beccaria: "*De los delitos y de las penas*", Editorial Bruguera, Barcelona 1983.

<sup>351</sup> Pueden verse entre otros los trabajos de C. Lombroso: "*El delito. Sus causas y remedios*" Ediciones Victoriano Suárez, Madrid, 1902, y R. Garfalo: "*La Criminología*", Daniel Jorro ed, Madrid, 1912.

<sup>352</sup> A. Baratta: "*Criminología crítica y crítica del Derecho Penal*". Op. cit., pp. 21-34



La criminología, entonces, tiene como función específica teórica y empírica individualizar las causas de esta diversidad, los factores que determinan el comportamiento criminal, para combatirlos con una serie de medidas que tienden, sobre todo, a modificar al hombre que delinque.

En contraposición a esta antropología criminal surge, a partir de los años 30 en los Estados Unidos, la denominada sociología criminal, que desplaza el estudio de los factores biológicos, psicológicos y antropológicos hacia los sociales. Falta de educación, trabajo, desintegración de la familia, procesos de urbanización, etc., constituyen el ejemplo de un sin número de causas sociales que intentan explicar la criminalidad. Con la aparición del recurso a la estadística se desarrolla la sociología del delito.

A partir de la obra de Durkheim<sup>353</sup>, los enfoques sociológicos suplirán, en los Estados Unidos, los planteamientos anteriores, al menos en el ámbito de la criminología. Los estudios realizados ya no se centran en la determinación biológica y social de la delincuencia, sino que ésta se entiende fundamentalmente como la no aceptación de la organización social. La anomia y la desviación se convierten en los conceptos centrales. La Escuela de Chicago, la teoría de las subculturas criminales, el pensamiento estructural funcionalista, la teoría de la asociación diferencial o la corriente del interaccionismo simbólico, son parte o expresión de esa nueva, para entonces, sociología criminal o sociología de la desviación.

La Escuela de Chicago considera que la sociología debería referirse tanto a leyes de la naturaleza como a los enunciados generales sobre los seres humanos y sus sociedades. Por lo que respecta al ámbito criminológico su contribución más importante es la llamada teoría de la ecología social, que se fundamenta en la comprensión de las relaciones que se crean entre los individuos y su medio ambiente. Se trata del tema del debilitamiento, como consecuencia de la vida ciudadana, de ciertos vínculos que mantenían unidos a los grupos primarios; la pérdida de enraizamiento en los lugares donde se vive, la modificación de las relaciones interpersonales. Aparecen muchos estudios sobre las bandas de delincuentes de la ciudad de Chicago de los años 20, con

---

<sup>353</sup> E. Durkheim: *“Las reglas del Método Sociológico y otros escritos sobre filosofía de las Ciencias Sociales”*, Alianza, Madrid, 1988. Como señala Elena Larrauri la teoría de la anomia y también en cierta medida las teorías subculturales se basaban en la corriente sociológica funcionalista desarrollada por Parsons. E. Larrauri: *“La herencia de la criminología crítica”*. Op. cit., p. 2

reflexiones acerca de los condicionantes ecológicos que hacen variar la producción de delincuencia, como puedan ser la proximidad o la lejanía de las zonas industriales, el tamaño de las ciudades, la densidad de población, etc.

Luego surgió la teoría de la asociación diferencial fundamentada en teorías del aprendizaje de corte evidentemente psicológica y desarrollada también en los Estados Unidos. Para ellos el comportamiento criminal es siempre comportamiento aprendido. En consecuencia todo dependerá de qué se aprende, de quién se aprende, durante cuánto tiempo, etc.

Bajo la perspectiva del aprendizaje el problema del crimen no recae, como en los planteamientos biólogos, en la patología que definía al delincuente ni en la patología de la sociedad, recae únicamente en el aprendizaje, la transmisión social, incluyendo tanto los aspectos psicológicos (motivaciones, impulsos, racionalizaciones y actitudes) como las propias técnicas del crimen. De aquí surgen conceptos como reeducación, el aprendizaje compensatorio y la modificación de la conducta de los infractores, conceptos de actualidad en la política de tratamiento a reclusos, cuyas bases se sustentan en esta perspectiva.

Con posterioridad se desarrollaría la teoría de las subculturas criminales.<sup>354</sup> La noción central de esta teoría es, obviamente, el concepto de subcultura y su relación con la cultura dominante. Es a partir de la segunda postguerra mundial cuando el uso del concepto de subcultura se generaliza en el ámbito de la sociología. Cohen empieza a desarrollar el concepto en investigaciones sobre jóvenes delincuentes. La pertenencia a una determinada subcultura criminal es presentada como un nuevo factor causal del comportamiento desviado. Se señalaba que fuesen cuales fuesen las inadecuaciones de las estadísticas criminales, la delincuencia juvenil y las subculturas siempre aparecerían en los sectores sociales masculinos y de baja condición. Según este autor, la actividad delictiva derivaría de la frustración social que se produce en la clase trabajadora al no asumir los valores de la clase media. Incapacitado o falta de voluntad, el joven de baja condición socio-económica se volcaría a comportamientos agresivos vandálicos, con la

---

<sup>354</sup> Uno de los autores más importantes de las teorías subculturales es Albert Cohen (1955). El presupuesto común de estas teorías es que la delincuencia es una respuesta a los problemas creados por la estructura social.

finalidad de obtener las metas de ésta.

### 3.2.3.1.2. Aproximaciones desde la economía al estudio del delito

La teoría económica del delito construida a partir de las aportaciones de Becker y Erlich,<sup>355</sup> interpreta al criminal como un agente racional que compara los costes y los beneficios esperados que le puede reportar la comisión de un delito. Si el coste probable que resulta de ser detectado, investigado, juzgado y sancionado es menor al beneficio que el acto le puede reportar entonces es muy probable que el agente incurra en dicho acto, porque en términos económicos, el acto es rentable.

Según esta teoría los potenciales infractores de la ley penal valoran los beneficios y costes esperados de cursos de acción alternativos, en un proceso de elección racional en condiciones de incertidumbre. Esta perspectiva ha permitido avanzar en la comprensión de diversas actividades delictivas que tienen un móvil de lucro económico. Sobre todo ha contribuido a comprender que los criminales en muchos casos son agentes racionales y calculadores que hacen todas las previsiones necesarias para minimizar los costos y aumentar los beneficios, es decir para minimizar la probabilidad de ser detectado, investigado, juzgado y sancionado.

Diversos análisis conceptuales y empíricos han permitido comprender que los criminales exitosos deben combinar tres elementos que varían en función del tipo de delito a ejecutar. Estos elementos son: (1) los deseos de cometer delito, (2) el conocimiento técnico asociado a cada delito específico y (3) el control emocional requerido para sortear correctamente todas las situaciones de exposición penal y social.

Estos elementos también se encuentran en los individuos que cometen actos de corrupción. Los agentes que se encuentren en posiciones privilegiadas y que sean muy racionales y calculadores podrán imponer graves distorsiones en términos de bienestar social.

La tarea del Estado, en consecuencia, consiste en aumentar la capacidad para

---

<sup>355</sup> G.S. Becker: "*Crime and punishment: an economic approach*" en *Essays in the economic of crime and punishment* (G.S. Becker y W.M. Landes, eds), Columbia University Press, Nueva York, 1974. Y I. Erlich: "Participation in illegitimate activities: a theoretical and empirical investigation" en "*Journal Of Political Economy*", 81, 1973, pp. 521-567.

detectar, investigar, juzgar y sancionar a quienes incurran en dichos actos. Un fortalecimiento de la capacidad operativa del Estado puede contribuir a la disminución de la comisión de delitos.

De otro lado Brennan,<sup>356</sup> tomando como base el análisis económico de la revolución desarrollado por Tullock, supone que el principal motivo para modificar o violentar el orden social es mejorar la situación personal en la distribución de la renta, y señala que un individuo iniciará acciones revolucionarias o más generalmente delictivas, si, y sólo si, su renta esperada excede a su renta actual. Como la primera depende de la probabilidad de éxito de la renta mayor que uno tendría tras su acción, y de la renta- mucho más baja- con la se quedaría si su acción fracasase, las posibles acciones para desincentivarle en la comisión del delito o de adherirse a la revolución tratarán de afectar estas variables.

En consecuencia, puede hablarse de políticas de apaciguamiento que tratan de aumentar la renta actual para elevar el coste de oportunidad del delito. De políticas de represión que tienen por objeto disminuir la probabilidad de éxito y de políticas de amenaza dirigidas a reducir la renta final si la acción delictiva fracasa.

La actuación de las instituciones del sistema de justicia criminal, jueces, policías, prisiones, constituyen los parámetros que modifican los costes directos del delito. Mientras que las políticas de prevención contienen los que afectan a las condiciones económicas y costes de oportunidad del delito.

La relación entre pobreza y marginación, por un lado, y delincuencia, violencia y conflicto social, por el otro, es según Brennan,<sup>357</sup> la base sobre la que se justifica el efecto apaciguador que puedan desempeñar las transferencias sociales.

Alesina y Perotti<sup>358</sup> sostienen que una distribución desigual y polarizada de la renta enrarece el clima de relaciones laborales, crea incentivos para la delincuencia y la subversión del orden social así como desestabiliza la situación política. Todo ello afecta

---

<sup>356</sup> Citado por E. Bandrés Moliné y J. L. García Delgado: "Estado de Bienestar y conflicto social". En S. Muñoz et al: "*Las Estructuras del bienestar en Europa*". Op. cit., pp. 279-289.

<sup>357</sup> *Ibidem*.

<sup>358</sup> A. Alesina y R. Perotti: "Income distribution, political instability, and investment", en "*European Economic Review*" 40, 1996, pp. 1203-1328.

negativamente a la productividad de la economía creando amenazas para los derechos de propiedad.

La economía se ha ocupado también del estudio de las instituciones y de la justicia. Para algunas teorías económicas de las instituciones, el no funcionamiento de la justicia penal es expresión de la debilidad institucional, del bajo cumplimiento de los postulados normativos y de elevados costes de transacción. Y por tanto, es necesario implantar un sistema de Estado de Derecho a través de jueces independientes, con capacidad para imponer sanciones efectivas y disuasorias. Sólo de esta manera puede existir la seguridad en los derechos- particularmente los de propiedad- y la eficiencia del mercado que se requiere para el desarrollo.

La estrategia no cooperadora de los ciudadanos resulta más atrayente cuando los potenciales retornos de la incursión en el delito son altos, es decir, cuando las instituciones encargadas de administrar esos conflictos son débiles. Por lo tanto, los conflictos sociales y las instituciones interactúan para determinar el desempeño económico. Las instituciones, que son las que administran los conflictos distributivos al adjudicar los recursos dentro de un marco de reglas y procedimientos preestablecidos, juegan un rol fundamental en esta explicación.

Conviene advertir que todas estas teorías económicas sobre el delito y las instituciones siguen dominadas o afectadas por el paradigma causal explicativo de la criminalidad. También las explicaciones que ofrece Levitt<sup>359</sup> en su libro “*Freakonomics*” son de naturaleza causal. No ha sido posible, de momento, identificar una teoría económica construida sobre la base de los cuestionamientos que la criminología crítica hace del paradigma etiológico.

### 3.2.3.2. *El paradigma de la definición*

La criminología moderna pone en duda el paradigma causal explicativo pues, según esta perspectiva, el delito carece de naturaleza ontológica, no es un fenómeno

---

<sup>359</sup> Una de las hipótesis explicativas de la reducción de la criminalidad que presenta este autor tiene que ver con la disminución de los embarazos que se produjo años atrás. Véase, S. Levitt y S. Dubner: “*Freakonomics*” [un economista políticamente incorrecto explora el lado oculto de lo que nos afecta], Ediciones B, Barcelona, 2006.

natural, sino el resultado de un proceso de definición<sup>360</sup>. Y por tanto la condición de criminal, delincuente o desviado no es ninguna calidad natural de determinados comportamientos, sino apenas un calificativo con todas sus graves consecuencias que se asigna a algunos individuos o conductas mediante alguna serie de selecciones basadas principalmente en la desigual distribución de recursos y de poder dentro de la sociedad y que poco o nada tienen que ver con el eventual daño social de ciertos actos.

Consecuentemente, científica y epistemológicamente, resulta inadmisibles la pretensión de indagar las causas de un fenómeno definido por medio de selecciones normativas, convencionales, institucionales o sociales, como lo es la criminalidad. La criminología por tanto, antes que en las improcedentes especulaciones sobre el origen de la criminalidad en cuanto supuesta calidad de ciertas conductas, ha de concentrarse más bien en los análisis de los procesos de criminalización, esto es en examinar cómo y sobre todo por qué ciertas personas y sus comportamientos llegan a ser considerados como delito y delincuentes en tanto que otros no son objeto de esa calificación.

La criminología moderna surge de la contribución que la llamada teoría del *labelling approach* hace respecto del estudio de la criminalidad.<sup>361</sup> Para esta propuesta teórica es imposible comprender la delincuencia si no se estudia la acción del sistema penal que la define y que reacciona contra ella, comenzando por las normas abstractas hasta llegar a la acción de las instancias oficiales, policías, jueces, fiscales, e instituciones penitenciarias que la aplican. La criminología anterior pide prestado al derecho y a los juristas sus definiciones del comportamiento criminal y estudian este comportamiento como si su cualidad criminal existiese objetivamente independiente de las definiciones.

El problema de la definición se plantea en tres planos diferentes que no pueden ser confundidos ni reducidos a uno sólo si se quiere apreciar en todo su alcance la alternativa que supone la nueva criminología. En primer lugar se trata de un problema concerniente a la validez de las definiciones que las ciencias jurídicas o las sociales nos proporcionan del crimen y del criminal, así como de la competencia de la ciencia

---

<sup>360</sup> A. Baratta: “*Criminología crítica y crítica del Derecho Penal*”. Op. cit.

<sup>361</sup> A. Baratta: “*Criminología crítica y crítica del derecho penal*”. Op. cit., pp. 57-85, y E. Larrauri: “*La herencia de la criminología crítica*”. Op. cit., pp. 25-38.

jurídica o de la social para dar una definición que pueda servir de apoyo para una teoría del sistema penal.

En segundo lugar representa un problema de naturaleza sociopolítica del fenómeno por el cual, en una sociedad dada, ciertos individuos pertenecientes a ciertos grupos sociales y representando ciertas instituciones son dotados de poder de definición, es decir del poder de establecer qué delitos deben ser perseguidos (poder de establecer las normas penales) y establecer que personas deben ser perseguidas (poder de aplicar las normas penales). Y en tercer lugar, supone conocer los efectos que la aplicación de una definición de criminal a ciertos individuos, tiene sobre el comportamiento posterior de los mismos, en tanto puede contribuir al desarrollo de una carrera criminal.

La moderna criminología parte de una premisa de la etnometodología según la cual la sociedad no es una realidad que pueda ser conocida en el plano objetivo, si no como producto de una construcción social, obtenida gracias a un proceso de definiciones y de tipificaciones por parte de individuos y grupos diversos.<sup>362</sup>

Para esta perspectiva criminológica las posibilidades de ser seleccionado para formar parte de la población criminal aparecen de hecho concentradas en los niveles más bajos de la escala social. La posición precaria en el mercado de trabajo, (desocupación, subocupación, carencia de calificación profesional) y defectos de socialización familiar y escolar que son característicos de quienes pertenecen a los niveles sociales más bajos y que la criminología tradicional se refiere a ellos como las causas de la criminalidad, revelan ser más bien connotaciones sobre cuya base los estatus de criminal son atribuidos.

### 3.2.3.3. *Estudios recientes en América Latina*

La violencia social y delincuencia es uno de los principales problemas sociales que experimentan muchos países de América Latina. Según los estudios del Banco Mundial y de Naciones Unidas, Latinoamérica, después del África Subsahariana, es la región más violenta del mundo. La tasa promedio de homicidios para 1999 fue de 22,9 mientras que el promedio mundial es de 10,7. El Salvador, Colombia, Brasil, México,

---

<sup>362</sup> P. Berger y T. Luckman: *“La construcción social de la realidad”*, Amorrortu-Munguía, Madrid, 1968. Pp. 87-90.

Honduras, Venezuela y Guatemala superan tanto el promedio mundial como el latinoamericano. De acuerdo con el “*Informe de Desarrollo Humano 2007-2008*”, para el periodo 2000-2004, la tasa de homicidios por 100.000 habitantes en Colombia fue de 62,7, en El Salvador de 31.5, en Guatemala de 25.5 y en México de 13.0.<sup>363</sup>

Dada las implicaciones que el fenómeno de la violencia y la delincuencia tiene en la región, los países han empezado a dedicar buena parte de sus esfuerzos a su estudio y caracterización así como al diseño de nuevos programas o proyectos para hacerle frente, sin que pueda afirmarse todavía el fenómeno este bajo control o ni siquiera con tendencia decreciente.

En los últimos años estos problemas han ocupado un lugar importante en la agenda de las instituciones académicas nacionales e internacionales, los gobiernos de cada país, las agencias de cooperación internacional, Naciones Unidas, (PNUD, ILANUD, UNICEF, etc.), el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo BID y muchos otros organismos de desarrollo.<sup>364</sup>

En su informe de 1997 el Banco Mundial formuló la tesis de que el desarrollo económico y sostenible se retarda o se distorsiona si no existen las garantías básicas de orden y seguridad que deben ser suministradas por las instituciones y el sistema legal. La violencia criminal es desde la perspectiva del Banco uno de los principales obstáculos o problemas del desarrollo.<sup>365</sup>

La violencia genera para los Estados una serie de consecuencias económicas y sociales. Algunos de los estudios realizados calculan que Latinoamérica pierde por causa de la violencia más del 14% del PIB. Un estudio del BID, por ejemplo, estima que El Salvador gasta más del 13% de su producto interno bruto en actividades y costos

---

<sup>363</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): “*Informe de Desarrollo Humano 2007-2008*”. Mundi Prensa, Madrid, 2007.

<sup>364</sup> El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha realizado en varios países estudios sobre los fenómenos de la violencia y la delincuencia y lo ha incluido en su informe sobre desarrollo humano, Véase : “*Informe de Desarrollo Humano 2007-2008*”. Mundi Prensa, Madrid, 2007. Por su parte, el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) centra su accionar en el desarrollo de este tipo de Estudios. El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) lo hace en el campo de la violencia y la delincuencia juvenil. Véase, entre otros, S. Rivera: “*La Nueva Justicia Penal Juvenil. La Experiencia de El Salvador*”, UNICEF, San Salvador, 2000.

<sup>365</sup> Banco Mundial: “*Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado en un mundo en transformación*”. Washington, D.C., 1997.



relacionados con la violencia, México más del 15% y Brasil más del 10%. Los costos económicos de la ocurrencia y la prevención de la violencia correspondientes a pérdidas materiales fueron del 6.74% del PIB en Guatemala, del 4,9% en El Salvador, del 6.4% en Colombia y del 3.6% en México.<sup>366</sup>

CUADRO N° 3.15

TASAS DE HOMICIDIO POR 100.000 HABITANTES		
PAÍS	AÑOS 70'80	AÑOS 94-95
Costa Rica	5,7	5,6
El salvador	----	138,2
Guatemala		150
Honduras		9,4
Nicaragua		18,3
Panamá	2,1	10,9
Brasil	11,5	23,8
Colombia	20.5	89.5
México	18.2	17,8
USA	10,7	8,2
Canadá		1,9

Fuente: Banco Mundial (1998)

<sup>366</sup> Buvinic, M. y Morrison, A. : “*Violence as an Obstacle to Development*”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1999. Véase también el artículo de Fernando Carrillo Flórez, (asesor del BID para Europa): “*Seguridad ciudadana en América Latina: Un bien público cada vez más escaso*” en Revista “Pensamiento Iberoamericano” N° 0, Agencia Española de Cooperación (AECI) – Fundación Carolina, Madrid, 2007. Pp. 181-198.

CUADRO N° 3.16

<b>HOMICIDIOS / HABITANTES 2002</b>		
<b>PAÍS</b>	<b>CANTIDAD</b>	<b>H/100.000</b>
El Salvador	4,182	62,5
Colombia	26,539	61,7
Guatemala		35,7
México	13,829	13,2
Estados Unidos	15,658	6,2
Portugal		2,5
Francia	1051	1,7
Finlandia	88	1,6
Canadá	489	1,4
Reino Unido	850	1,4
Italia	746	1,2
España	494	1,2
Alemania	960	1,1
Holanda	183	1,0
Dinamarca	52	1,0
Noruega	46	1,0
Irlanda	38	0,9
Suecia	68	0,8

Fuente: Elaboración propia con datos ONU (2007) y BM (2004)

Pero además, como ha sido también advertido en muchas de las investigaciones realizadas, la violencia no es sólo un problema de salud y seguridad pública, sino también un asunto de gobernabilidad y desarrollo humano. Las condiciones de inseguridad y violencia hacen que muchos ciudadanos cuestionen la capacidad de los regímenes constituidos para distribuir bienestar y desarrollo, al tiempo que comienzan a reclamar liderazgos de corte autoritario o a desatenderse de las instituciones encargadas de la seguridad y el orden para tomar la responsabilidad en sus manos o para otorgárselas a manos privadas, resquebrajándose ya no sólo la legitimidad si no el monopolio mismo del uso de la fuerza por parte del Estado y alterando la convivencia de forma permanente.

En todo caso, y no para tranquilidad de los países centro y suramericanos, resulta oportuno señalar que los estudios de Naciones Unidas han puesto al descubierto que el incremento de la violencia y de la delincuencia no es sólo una característica regional, sino también una tendencia mundial. *El Global Report on Crime and Justice* de las Naciones Unidas de 1999 señala que durante la década del 90, no obstante las diferencias entre países y regiones, las estadísticas relacionados con las actividades delictivas registran un aumento y presentan una tendencia creciente.<sup>367</sup>

Por su parte, un estudio del Banco Mundial, fundamentado en las cifras de la ONU, estableció por ejemplo que la tasa global promedio de homicidios en esta misma década pasó de 5 a más de 7 por 100.000 habitantes en el mundo.<sup>368</sup>

Según el “*Informe de Desarrollo Humano 2007-2008*”, para el periodo 2000-2004, la tasa de homicidios por 100.000 habitantes en Colombia fue de 62,7, en El Salvador de 31.5, en Guatemala de 25.5 y en México de 13.0.<sup>369</sup>

Las explicaciones tradicionales en torno a la criminalidad han señalado que los conflictos armados, la pobreza, el urbanismo, la precariedad en las condiciones socioeconómicas, la desigualdad, la impunidad, el crimen organizado, la existencia de

---

<sup>367</sup> United Nations: *Global Report on Crime and Justice*. Oxford University Press, Nueva York, 1999.

<sup>368</sup> World Bank: *Determinants of Crime Rates in Latinamerican and the World*. World Bank Latinamerican and Caribbean Studies View Point. The World Bank, Washington D.C., 1998. Véase también, Fannzyber, Pablo, Lederman, Daniel y Loayza, Norman. (ed.): *Crimen y violencia en América Latina*, Alfa y Omega, Bogotá, Colombia, 2001.

<sup>369</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): “*Informe de Desarrollo Humano 2007-2008*”. Mundi Prensa, Madrid, 2007.

factores culturales, la aceptación cultural de la violencia, problemas de convivencia, el funcionamiento del sistema penal, la ausencia del Estado de derecho, la proliferación de armas, y la cultura de la ilegalidad, son factores que contribuyen a explicar los niveles de violencia de un país.

También se dice que la violencia se explica por la existencia de una práctica social y una estructura institucional caracterizada por comportamientos autoritarios; vida familiar desintegrada y severamente marcada por relaciones de dominio, desajuste y pérdida de la estabilidad social y económica.

De acuerdo con las investigaciones desarrolladas ninguno de estos factores o variables tiene la capacidad de explicar por sí solo el fenómeno, se dice más bien que es la conjunción de estas variables la que puede estar determinando los niveles de criminalidad en una región particular.

En 1998 el Banco Mundial dio a conocer uno de sus principales trabajos de investigación sobre la criminalidad: *Determinants of Crime Rates in Latinamerica and the World*. Teniendo en cuenta los datos que maneja Naciones Unidas se hicieron una serie de análisis para tratar de identificar los posibles determinantes de las tasas de homicidios y de robos en una amplia muestra de países de América Latina y del mundo.<sup>370</sup>

El estudio encontró, por ejemplo, que el nivel de ingreso per cápita no parece guardar relación con las tasas nacionales de criminalidad. En cambio pone de manifiesto la existencia de una alta relación entre la violencia y la criminalidad con los grados de desigualdad en la distribución del ingreso. A mayor desigualdad más número de homicidios y más robo. Inversamente cuando mayor es la participación del quintil más pobre en el ingreso nacional menores son las tasas de criminalidad.

La violencia en América Latina, sugiere el informe, es en buena parte consecuencia de ser prácticamente la región del mundo con más altos niveles de desigualdad en la distribución del ingreso.

---

<sup>370</sup> World Bank: *Determinants of Crime Rates in Latinamerican and the World*. World Bank Latinamerican and Caribbean Studies View Point. The World Bank, Washington D.C., 1998.

De otro lado, este estudio destaca que en los ámbitos de la criminalidad el papel de la educación es menos determinante de lo que se esperaba. Con respecto a las tasas de homicidio el promedio de escolaridad y las tasas de matriculación mostraron una asociación muy débil.

La Comisión Económica para América Latina CEPAL sostiene que más que la pobreza, son las condiciones de desigualdad social, en conjunto con otros factores, lo que genera el aumento de la violencia y la criminalidad y por tanto la inseguridad ciudadana.<sup>371</sup>

La CEPAL hace un llamado a reconocer la naturaleza multidimensional del fenómeno. Señala que la conducta violenta y delictiva es también aprendida en la sociedad a partir de experiencias de agresión y abuso físico, como estrategia de vida en medios delictivos, a través de los medios de comunicación o de una multiplicidad de situaciones sociales.

La mayoría de los estudios realizados sobre la violencia y la delincuencia en América Latina, muestra de los cuales hemos presentado aquí, coinciden en señalar que se trata de un fenómeno de naturaleza multicausal.

#### 3.2.3.4. *El “paradigma” de la convivencia*

La explicación causal de la criminalidad ha sido tanto un factor recurrente en las investigaciones como un tema de especial interés teórico para la criminología. Cuando la criminología crítica propone abandonar el paradigma causal implícitamente sugiere incursionar en otras formas de estudiar la delincuencia y su sistema de control.<sup>372</sup>

Si hiciéramos con la delincuencia lo que las ciencias de la paz han hecho con la violencia, la criminología debería devenir en una ciencia de la convivencia.

---

<sup>371</sup> CEPAL: CEPAL: *Panorama Social de América Latina 1996*. CEPAL, Santiago de Chile, 1997, LC/G, p.1946. y *Panorama Social de América Latina 1998*. CEPAL, Santiago de Chile, 1999, LC/G , p.2050. También puede consultarse el artículo de I. Arriagada y L. Godoy: *Prevenir o reprimir: falso dilema de la seguridad ciudadana*, en Revista de la CEPAL N° 70, Santiago de Chile, 2000. Pp.107-131.

<sup>372</sup>Véanse entre otros: A. Baratta: *Criminología crítica y crítica del Derecho Penal*. Siglo XXI, México, 2006. R. Bergalli y J. Bustos: *El Pensamiento criminológico I*. Península. Barcelona, 1983. E. Larrauri: *La herencia de la criminología crítica*. Siglo XXI, Madrid, 1982. L. Hulsman y J. Bernat de Celis: *Sistema penal y seguridad ciudadana: Hacia una alternativa*. Ariel. Barcelona, 1984.

Toda propuesta de paz presupone un conocimiento de la violencia. Toda propuesta de convivencia presupone un conocimiento de la delincuencia, de la violencia y del sistema institucional creado para su control.

Las distintas teorías criminológicas no sólo contienen un instrumental teórico y práctico para analizar la criminalidad, sino que representan también, o son portadoras, de una experiencia social distinta con la forma de tratar la delincuencia y sus instituciones.

No es extraño por tanto que los países con altos niveles de convivencia promuevan la abolición o reducción del sistema penal y su institucionalidad.

Si tenemos en cuenta además que el propósito (e incluso el carácter científico) de una ciencia social aplicada, viene determinado por su nivel de influencia en la mejora de la calidad de vida de las personas, la criminología no puede hacer otra cosa que dedicarse al estudio de los distintos mecanismos e instrumentos con que cada sociedad ha ido logrando mejores niveles de convivencia.

Este era a mi juicio el pensamiento y la actitud de Baratta. Y constituye también para mí, haciendo uso de las palabras de Elena Larrauri, uno de los mejores legados de la criminología crítica.

Pero además, tal como esperamos ponerlo en evidencia en este estudio, la relación entre acuerdo de convivencia y justicia penal resulta fundamental para comprender el funcionamiento de este sistema judicial. Los resultados de la justicia penal no sólo dependen de la justicia penal misma y sus procedimientos, sino de la existencia de un acuerdo de convivencia en la sociedad. Y la convivencia en la sociedad depende de la forma como se organice la lucha contra la criminalidad y el sistema de la justicia penal.

El tercer momento de la criminología, todavía en construcción, y del cual la perspectiva asumida en este trabajo representa también una contribución, parte del intento de hacer una construcción social alternativa de los problemas sociales, y toma de Galtung su propuesta de pasar del estudio de la violencia al estudio de la paz, para

aplicarla al ámbito de la criminalidad y pasar del estudio de la delincuencia al de la convivencia.

Tal como sucede en el caso de las ciencias de la paz, una criminología ocupada del estudio de la convivencia, presupone un conocimiento de la criminalidad tanto en su dimensión empírica como de sus distintas explicaciones teóricas, pero centra su reflexión en la convivencia.

Asumiendo la perspectiva socio constructivista que entiende la realidad social como una construcción social, que considera que dicha realidad no es fenómeno natural ni existe como un dato objetivo, sino que es el resultado de uno o múltiples procesos de definiciones y tipificaciones realizados por los distintos individuos y grupos presentes en una sociedad, el que hemos denominado paradigma de la convivencia supone una forma alternativa de construir la realidad social y una aproximación también alternativa al estudio de los problemas sociales y de la criminalidad. Tradicionalmente las ciencias sociales se han ocupado de estudiar las causas de los problemas sociales, la criminología por su parte de estudiar el problema social denominado criminalidad. La perspectiva de la convivencia quiere contribuir a construir la realidad social haciendo una aproximación a los problemas no desde su causalidad, sino abordándolo desde su lado contrario: en lugar de la violencia, la paz, en lugar de la delincuencia, la convivencia.

La criminología en consecuencia, según la perspectiva propuesta, más que estudiar las causas de la delincuencia y proponer una política criminal alternativa, debiese ocuparse del estudio de los distintos instrumentos que ha puesto en marcha la sociedad para alcanzar la convivencia, sus mecanismos e indicadores, e incursionar con ello en el conocimiento de las políticas públicas, de la economía y su relación con el derecho.





**Capítulo IV**  
**ESTADO DE BIENESTAR Y CONVIVENCIA**



## Capítulo IV

### ESTADO DE BIENESTAR Y CONVIVENCIA

#### Introducción

Para intentar comprender como la paz social puede llevarnos a la paz política, resulta pertinente contextualizar la respuesta a la protección de la familia dentro del marco más general del Estado de Bienestar, de tal forma que sea posible ir vislumbrando los cambios que en materia de política del derecho son necesarios poner en marcha para alcanzar la convivencia.

Desde la perspectiva de la convivencia, como hemos visto, es posible hacer diversas aproximaciones al Estado de Bienestar. La primera, es la postura teórica que lo entiende como un acuerdo de convivencia entre capital y trabajo; la segunda aquella que lo concibe como resultado de un pacto para proteger los derechos de propiedad y evitar la conflictividad social; la tercera, la que lo presenta como un acuerdo entre el sector público y el sector privado para mantener la cohesión social. Y la cuarta, aquella que asocia la sociedad y el Estado del Bienestar con un acuerdo de convivencia para proteger a las personas de los fallos del mercado y del Estado. Una de las experiencias más importante, tal vez la más importante, que en este sentido se ha desarrollado guarda relación con la protección de la familia que han puesto en marcha, como hemos visto en el capítulo anterior, doce países de la Unión Europea.

El Estado de Bienestar es tanto una construcción social como una nueva forma de hacer frente a los problemas sociales y de construir la realidad social. En tanto construcción social resulta ser la expresión de un acuerdo de convivencia, como nueva forma de hacer frente a los problemas sociales, representa una nueva racionalidad. De esta doble naturaleza deriva, a nuestro juicio, como veremos, tanto su aportación teórica y práctica para la sociedad, como su propio futuro.

#### 4.1. Estado de Bienestar

La forma como la sociedad se organiza políticamente cambia a lo largo de la historia, cambiando con ella también su denominación. El Estado de Bienestar es una de las formas recientes de organización de la sociedad.

El estudio de la organización política de la sociedad, estos es, de los conceptos, funciones y características, que cada comunidad política asume en los distintos periodos de la historia forma parte también de una tradición de la teoría y de la filosofía política, preocupada desde la antigüedad por los mecanismos para alcanzar la convivencia.

Para distinguir los tipos de comunidad política, afirma Ritter<sup>373</sup>, los teóricos - políticos, juristas, economistas, sociólogos e historiadores- han utilizado el concepto de Estado de las más diversas maneras y en los más variados contextos. Si se tiene en cuenta el sistema de dominación, por ejemplo, se ha distinguido entre Estado estamental y Estado monárquico, entre Estado autoritario y Estado popular, entre Estado totalitario y Estado pluralista. Si se adopta en cambio un criterio jurídico se han construido categorías para distinguir entre Estado arbitrario, Estado de derecho y Estado constitucional. Cuando se ha intentado caracterizar la intervención del Estado en la vida económica y social, se ha distinguido entre Estado fiscal, Estado comercial y Estado intervencionista, entre otras tantas denominaciones. También se ha distinguido entre Estado democrático, Estado burocrático, Estado parlamentario y Estado de partidos o de grupos cuando se quieren destacar los fundamentos de legitimación de las instituciones políticas.

El concepto Estado de Bienestar se refiere a una forma de organización de la sociedad que aparece y se desarrolla en un momento histórico, con características y funciones propias que le distinguen de otras formas de comunidad política.

La primera tarea que emprendimos fue tratar precisamente de definir que es el Estado de Bienestar o que entendemos por éste. La tarea resulto compleja pues si bien ha sido un tema preferido para la investigación desde hace muchos años, Esping-Andersen advierte que *“un notable atributo de la mayor parte de la literatura*

---

<sup>373</sup> G. A. Ritter: *“El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional.* Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Madrid 1991, pp.15-52.

*producida es su falta de auténtico interés por el Estado de bienestar como tal. Los estudios sobre el Estado del bienestar han estado motivados por inquietudes teóricas acerca de otros fenómenos, tales como el poder, la industrialización o las contradicciones capitalistas; generalmente el Estado de bienestar ha recibido escasa atención conceptual por sí mismo.*"<sup>374</sup>

La tarea en todo caso es de suma importancia. La identificación de los elementos que componen e integran una comunidad política como ésta, resulta determinante, por ejemplo, al momento de definir cuáles Estados y cuáles no adquieren el carácter de Estado de Bienestar. Como veremos a lo largo de este capítulo, son muchas las definiciones que se han construido pero muy pocas están orientadas a determinar los criterios con que se debería juzgar si, y cuándo, un Estado es un Estado de Bienestar.

Por lo menos cuatro formas de abordar esta tarea se conocen en la literatura. La primera viene determinada por la naturaleza de las actividades que realiza el Estado. En este caso, según Therborn<sup>375</sup>, sería de bienestar aquel que dedica la mayoría de sus tareas a atender las necesidades del bienestar social de sus hogares. Un segundo enfoque guarda relación con la construcción de tipologías o modelos de Estados de Bienestar, caso en el cual tal calidad viene condicionada al cumplimiento o desarrollo del eje analítico que sustenta la respectiva tipología. Un tercer enfoque, propuesto entre otros por Day y Miles<sup>376</sup>, parte de seleccionar teóricamente los criterios con los cuales se juzgan los Estados de Bienestar y comparar los Estados reales en relación con un modelo abstracto o ideal. La cuarta forma de abordar esta cuestión, si bien construye y selecciona los criterios técnicos con los cuales distinguir un Estado de Bienestar, toma estos criterios de los ideales y objetivos que los actores histórico-sociales pretendían, y/o pretenden, realizar con sus esfuerzos al momento de luchar por sus reivindicaciones sociales. Este es el enfoque que desde la economía política propone Esping-Andersen.<sup>377</sup>

<sup>374</sup> G. Esping-Andersen: *"Los tres mundos del Estado del Bienestar"*. Edicions Alfons El Magnanim, Institutió Valenciana D Estudis i Investigació, Generalitat Valenciana, Diputació Provincial de València, Valencia, 1993, p. 37.

<sup>375</sup> G. Therborn (1983), citado por G. Esping-Andersen en *"Los tres mundos del Estado del Bienestar"*. Op. cit., p. 39.

<sup>376</sup> L. Day (1978) y J. Myles (1984a), citados por G. Esping-Andersen: *"Los tres mundos del Estado del Bienestar"*.... Op. cit., p. 40.

<sup>377</sup> Véase particularmente el capítulo I dedicado a las tres economías políticas del Estado del bienestar del libro de G. Esping-Andersen: *"Los tres mundos del Estado del Bienestar"*.... Op. cit., pp. 25-55.

## 4.2. La identidad de un Estado de Bienestar. Características principales

Nos ocuparemos aquí de las principales características del Estado de Bienestar que permitan distinguirlo de otras formas de organización estatal. En una primera parte, trataremos de identificar los elementos comunes, o aquellos en torno a los cuales existe menor discrepancia entre las distintas aproximaciones o definiciones del Estado de Bienestar. Luego, nos ocuparemos de aquellos que, a juicio de la doctrina, contribuyen a dotarlo de identidad propia.

### 4.2.1. El Estado de Bienestar es una construcción social

Decir que el Estado de Bienestar es una construcción social, es afirmar que constituye tanto una forma histórica-concreta de organización de la sociedad, como que se trata de un proceso en construcción permanente, que depende, en buena medida, de la manera como se desarrolle la interacción de los principales actores sociales y políticos. Casi toda la literatura especializada está de acuerdo en reconocer que el Estado de Bienestar es una experiencia histórica de los países de Europa occidental puesta en marcha desde mediado del siglo pasado. Mishra lo define como un *“sistema social desarrollado en las democracias capitalistas industrializadas como Gran Bretaña, después de la segunda guerra mundial y que permaneció más o menos intacto hasta mediados de los años setenta.”*<sup>378</sup>

Si bien el concepto<sup>379</sup> tiene una historia anterior a la aparición de esta forma de organización política de la sociedad, los expertos consideran que fue la presentación al parlamento inglés en 1942 del plan para la reorganización de la seguridad social en

---

<sup>378</sup> R. Mishra (1985), citado por C. Ochando Claramunt en: *“El Estado del bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas”*. Ariel Practicum, Barcelona, 1999, p. 27.

<sup>379</sup> Según Ritter el concepto Estado de Bienestar ha sido utilizado tanto con connotación positiva como negativa. Alemania ha sido uno de los países donde el concepto ha tenido connotación negativa incluso hasta después de los años sesenta del siglo pasado. En Inglaterra, se utilizó originalmente el concepto, política de bienestar. En 1941, en su libro *“Citizen and Churchman”*, William Temple, Arzobispo de York, utilizó el término para distinguirlo de los llamados estados de guerra de Hitler y Stalin. Véase, G. A. Ritter: *“El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional”*, 1991. Op. cit., pp.15-46. También puede consultarse el trabajo de M.J. Rubio Lara: *“La formación del Estado social”*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Tesis Doctorales, Madrid, 1991, particularmente los capítulos I y II. Pp.27-186.

Inglaterra elaborado por William Beveridge<sup>380</sup> y la aprobación de la legislación social de los gobiernos laboristas de 1945 a 1951, los elementos que permiten que el concepto Estado de Bienestar asuma entidad política. Desde entonces, y desde este lugar, tanto el uno como la otra se fueron difundiendo y aceptando por Europa.

El Estado de Bienestar no ha permanecido igual a lo largo de la historia, de una política de bienestar de mejora social, transferencia de rentas y servicios sociales se ha llegado a configurar una comunidad política que pretende la desmercantilización de las necesidades sociales. Tampoco son iguales todos los Estados de Bienestar; los orígenes y las trayectorias de desarrollo que alcanzan cada uno tienen particularidades propias.

En definitiva, se trata de un proceso dinámico de transformación institucional que cambia en el tiempo y en el espacio. Según Therbon y Felice<sup>381</sup>, es el resultado de la confluencia de varios procesos históricos de naturaleza económica, política, social y jurídica.

#### 4.2.2. Una forma de intervención del Estado en la economía

Este sistema de organización de la comunidad política constituye también una forma concreta e histórica de intervención del Estado en la economía. El Estado de Bienestar afirma Picó *“no es un Estado de servicios sociales , dirigido al uso de*

<sup>380</sup> De acuerdo a Montoro Romero, Beveridge representa en lo social lo que Keynes en lo económico. Sir William Beveridge, economista y político británico (1879-1963), director de la London School Economics (1917 y 1937), es considerado el creador de los planes sociales en beneficio de los trabajadores. En 1942 presentó el *“Report to the parliament on social insurance and allied services”* (Informe al parlamento de la seguridad social y de las prestaciones que de ella se derivan), conocido también como el Primer Informe Beveridge, en el que se establecía que todo ciudadano en edad laboral debería pagar unas tasas sociales semanales con el objetivo de poder establecer una serie de prestaciones en caso de enfermedad, paro, jubilación y otras; un nivel de vida mínimo por debajo del cual nadie debe caer. Se trataba en el fondo de un ambicioso proyecto de seguridad social universal, fundamentado en una legislación social vinculante, pues el bienestar de la sociedad, consideraba Beveridge, debe ser una responsabilidad estatal. Terminada la Segunda Guerra Mundial, el Partido Laborista de Clement Attlee gana las elecciones a Winston Churchill y anuncia la puesta en marcha del Estado de Bienestar. Véanse, entre otros, los trabajos de R. Montoro Romero: *“El Estado de bienestar moderno”* en S. Muñoz Machado et al (Dirs.): *“Las estructuras del bienestar en Europa.”* Civitas -Escuela Libre Editorial, Madrid, 2000, pp. 132–182; G. A. Ritter: *“El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional.* Op. cit., pp 181-188; M.J. Rubio Lara: *“La formación del Estado social”*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Tesis Doctorales, Madrid, 1991, pp. 240-266. Y Beveridge, Informe de Lord, *“Seguro social y servicios afines”*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.

<sup>381</sup> G. Therborn (1989) y F. de Felice (1985), citados por C. Ochando Claramunt en: *“El Estado del bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas”*. Op. cit., pp. 37-42

*recursos comunes para abolir la miseria y asistir a los más desfavorecidos, si no una de las grandes uniformidades estructurales de la sociedad moderna, en la que el poder político se emplea para modificar con medios legislativos y administrativos el juego de las fuerzas del mercado en tres sentidos: 1) garantizar a los individuos y a la familias una renta mínima independientemente del valor de su trabajo en el mercado y de su patrimonio, 2) reducir la inseguridad social capacitando a todos los ciudadanos para hacer frente a las difíciles coyunturas (enfermedad, vejez, paro, etcétera), y 3) garantizar a todos, sin distinción de clase ni de renta, las mejores prestaciones posibles en relación a un conjunto determinado de servicios.*<sup>382</sup>

Si bien no es posible identificar Estado keynesiano con Estado de Bienestar, fue John Mandar Keynes, como veremos más adelante, quien elaboró toda la armazón teórica para justificar y desarrollar el activismo estatal en la economía. Este es otro de los elementos sobre el cual no hay discrepancia en considerarlo parte fundamental del Estado de Bienestar. La mayoría de especialistas así lo reconocen. Puede variar el sentido y alcance de la intervención: para algunos, es reducida y se orienta a prestar un mínimo de servicios sociales y a corregir los fallos del mercado. Para otros, puede estar orientada a articular la política social con la política económica, y/o a hacer una adecuada gestión de los riesgos sociales.

En todo caso, más allá de los contenidos y alcances que pueda tener la intervención, es justamente la fuerte presencia del sector público en la actividad económica y en la cobertura de las necesidades fundamentales de la población, una de las diferencias más importantes entre la comunidad política denominada Estado de Bienestar y otras formas de organización de la sociedad.<sup>383</sup>

---

<sup>382</sup> J. Picó: *“Teorías sobre el Estado del Bienestar.”* Siglo XXI de España, Madrid, 1990. p.133.

<sup>383</sup> En los países desarrollados, se estima que el peso del gasto público ha llegado a alcanzar, en promedio, casi la cota del 50% del PIB. Y de este total, alrededor del 60% es gasto social. Véase J. M. González Páramo: “De recortes y reformas en el Estado de bienestar: el papel de la gestión pública, en S. Muñoz Machado et., al. (dirs). *“Las estructuras del bienestar en Europa”*. Op. cit., p. 17. Igualmente puede consultarse el trabajo de R. Muñoz de Bustillo: “Retos y restricciones del Estado de Bienestar en el cambio de siglo”, en R. Muñoz de Bustillo (ed): *“El Estado de Bienestar en el cambio de siglo”*. Alianza, Madrid, 2000, pp. 17 y 43.



#### 4.2.3. Bienestar de los ciudadanos

El concepto Estado de Bienestar no abarca por supuesto una comprensión de todas las funciones estatales, deriva su nombre también de los propósitos o cometidos que justifican la existencia de una comunidad política. Una tradición que llega hasta los orígenes del pensamiento político, entiende estas tareas como el fomento del bien común, la conservación de la paz, el orden y la justicia así como la búsqueda de la felicidad de los súbditos. No es de olvidar que de los fines de la comunidad se han derivado los deberes del gobernante.

También en la economía la preocupación por el bienestar es de vieja data.<sup>384</sup> En el mencionado trabajo sobre la economía política de los Estados del Bienestar, Esping-Andersen afirma que: *“Los economistas clásicos, - de tendencia liberal, conservadora, o marxista- estaban preocupados por la relación existente entre capitalismo y bienestar. Ciertamente sus respuestas fueron diferentes (y normativas con frecuencia), pero sus análisis convergían en la relación existente entre el mercado (y la propiedad) y el Estado (democracia).”*<sup>385</sup> Y nos recuerda a Adam Smith<sup>386</sup> para quien el mercado, en lugar de los privilegios absolutistas, el proteccionismo mercantilista o la corrupción, era el medio por excelencia para la abolición de las clases, la desigualdad y el privilegio.

En suma, dos son en términos generales las perspectivas desde las que ha sido abordada la relación Estado-bienestar. La primera, que algunos denominan estricta, se refiere al terreno tradicional de la mejora social y comprende la transferencia de rentas y la prestación de servicios sociales. La segunda, denominada amplia, enmarca la reflexión sobre el bienestar desde la economía política y centra su interés en el amplio

<sup>384</sup> Véanse G. Esping-Andersen: *“Los tres mundos del Estado del Bienestar”*. Op. cit., pp. 26-55. Existe una rama de las ciencias económicas denominada economía del bienestar, que tiene por objeto hacer un análisis de los logros del mercado y de los criterios que utilizan las autoridades públicas para la distribución y colocación de los recursos públicos. En la actualidad se ocupa de temas como el desarrollo humano y sus índices. Alfred Marshall, Arthur Pigou, Vilfredo Pareto, Josep Stiglitz y Amartya Sen, son algunos de los autores más representativos. F. Salazar Silva: *“Estado de bienestar y políticas sociales en Colombia. Elementos y claves interpretativas ante la encrucijada.”* Tesis Doctoral. Universidad de Sevilla, Departamento de Teoría Económica y Economía Política, Sevilla, 2008, cap. I y II. También puede consultarse el trabajo de I. Gough: *“Economía política del estado del bienestar,”* H. Blume, Madrid, 1982.

<sup>385</sup> G. Esping-Andersen: *“Los tres mundos del Estado del Bienestar”*.... Op. cit., p. 25

<sup>386</sup> A. Smith (1961, II., pp 232-6), citado por G. Esping-Andersen: *“Los tres mundos del Estado del Bienestar”*. Op. cit., pp. 25 y 26.

papel del Estado para gestionar y organizar la economía.<sup>387</sup>

Cuatro son, según Vicenç Navarro, las principales intervenciones estatales que afectan directa y explícitamente la calidad de vida y el bienestar de los ciudadanos:

1. *Servicios públicos tales como la sanidad, la educación, los servicios de ayuda a las familias, los servicios sociales, la vivienda social y otros servicios provistos a las personas.*

2. *Las transferencias sociales que como su nombre lo indica son transferencias de fondos públicos de un grupo social a otro. De ellas, las pensiones de vejez, de viudedad, de discapacidad constituyen el capítulo más importante. Las ayudas a las familias y las prestaciones por desempleo.*

3. *Las intervenciones normativas es decir las intervenciones del Estado encaminadas a proteger al ciudadano en su condición de trabajador, consumidor o residente. En tal tipo de intervenciones el Estado, por lo general, no financia ni provee servicios, sino que dicta normas y sanciones para forzar y garantizar su cumplimiento.*

4. *Las intervenciones públicas encaminadas a producir buenos puestos de trabajo, estableciendo las condiciones favorables para que el sector privado las produzca y, cuando el sector privado no cree suficientes buenos puestos de trabajo, se estimule y facilite la producción de puestos de trabajo en el sector público.”<sup>388</sup>*

El Estado de Bienestar es, en definitiva, el conjunto de actuaciones públicas orientadas a garantizar a todo ciudadano de una nación, por el hecho de serlo, el acceso a un conjunto de servicios que garanticen su supervivencia y el bienestar. Se trata de un tipo de organización de la sociedad en la que el Estado asume explícitamente la responsabilidad de garantizar condiciones de vida digna para todos sus integrantes. Todos los ciudadanos tienen derecho a las prestaciones que otorga el Estado según criterios definidos jurídicamente.

El acuerdo en torno a un mínimo común constituye la primera regla a observar en todo pacto de convivencia. La convivencia y la cohesión social son tanto dos de las

<sup>387</sup> G. Esping-Andersen: “*Los tres mundos del Estado del Bienestar*”, . Op. cit., p.18.

<sup>388</sup> V. Navarro: “El Estado de bienestar en España”, en V. Navarro (coord.): “*El Estado de bienestar en España*”. Tecnos - Universidad Pompeu Fabra, Madrid, 2004, p.15.

características de los Estados de Bienestar europeos, como otras de sus diferencias si nuevamente se compara con otras formas de organización social y política.

El Estado de Bienestar, como hemos visto hasta aquí, es una experiencia histórica, un proceso en construcción permanente, una forma de intervención del Estado en la economía y un sistema de organización de la sociedad centrado en el bienestar de los ciudadanos. Pocas discrepancias existen en la literatura sobre estas características.

En la búsqueda de la identidad que permita distinguirlo de otras formas de organización estatal, Palma Martos, siguiendo a Muñoz de Bustillo, sostiene que los Estados de Bienestar en Europa *“pueden conceptuarse según el modelo institucional socialdemócrata caracterizado por el principio de universalidad, una amplia oferta de servicios sociales de alta calidad; una fuerte presencia de la producción pública de tales servicios y la financiación de los mismos mediante impuestos generales.”*<sup>389</sup>

Y esta afirmación nos lleva de la mano hacia los planteamientos que desde la economía política realiza sobre el tema que nos ocupa Esping-Andersen.<sup>390</sup> Es de advertirse que vamos a éste autor no sólo por su origen nórdico si no por la elaboración teórica que ha construido como consecuencia de haber constatado las limitaciones que, según su propio análisis, tiene la literatura especializada en el tratamiento teórico del Estado de Bienestar.

#### 4.2.4. La identidad de un Estado de Bienestar

Según Esping- Andersen<sup>391</sup>, la calificación de un Estado como de bienestar depende del grado de desmercantilización de las necesidades sociales, del tipo de estratificación social alcanzado en una sociedad y de su compromiso con el pleno empleo. Tres criterios que constituyen a la vez los tres propósitos más importantes que se fijaron, y todavía se fijan, los principales actores sociales que han participado en la construcción de esta nueva forma de organización de la sociedad.

---

<sup>389</sup> L. Palma Martos: “El Estado de bienestar en los albores del siglo XXI”, en L. Palma (Dir.): *“La oferta de servicios de atención a la dependencia en la ciudad de Sevilla,”* REDES, Sevilla, 2005, pp. 17-18.

<sup>390</sup> G. Esping-Andersen: *“Los tres mundos del Estado del Bienestar”*. Op. cit.

<sup>391</sup> Ibidem.

El primero guarda relación con la protección de las personas frente al riesgo más importante que se genera en el sistema social y económico moderno: la mercantilización de la fuerza de trabajo. El segundo, se refiere a su capacidad para estructurar las clases sociales y el orden social. Y el tercero, está asociado con la organización de un sistema institucional comprometido con la búsqueda del pleno empleo.

#### 4.2.4.1. *La desmercantilización de las necesidades sociales*

El capitalismo, afirma Muñoz de Bustillo, “es un modelo de organización social que potencia la dependencia de los individuos de las decisiones de los demás, y por tanto amplía su vulnerabilidad e inseguridad económica. Así, mientras que en las economías de autosubsistencia la dependencia de los individuos es fundamentalmente dependencia de las condiciones de la naturaleza, en las economías de mercado los sujetos pierden autonomía productiva para pasar a depender de las decisiones de agentes económicos extraños. Mayor dependencia que dará lugar, también, con el tiempo, a mayores demandas de seguridad económica.”<sup>392</sup>

La conversión del trabajo en mercancía eleva los riesgos e incrementa la incertidumbre de las personas frente a la posibilidad de satisfacer o lograr un mínimo de condiciones de vida. “Los trabajadores no son mercancías como otras, porque deben sobrevivir y reproducirse, tanto ellos mismos como la sociedad en la que viven.”<sup>393</sup>

Esping-Andersen,<sup>394</sup> sostiene que la necesidad de hacer frente a este riesgo, constituye no sólo el asunto más conflictivo de la política social, sino su fundamento o justificación. Fundamentación que comparte con la de los derechos humanos económicos y sociales. El propósito principal de los derechos de ciudadanía social, sostenía Marshall, era precisamente resolver el problema de la mercantilización de la fuerza de trabajo.

La desmercantilización de las necesidades humanas fundamentales es la política social que asume el Estado de Bienestar para gestionar este riesgo. Desmercantilizar no significa eliminar el trabajo como mercancía, sino reducir los problemas que conlleva.

<sup>392</sup> R. Muñoz de Bustillo: “Retos y restricciones del Estado de bienestar en el cambio de siglo”, en R. Muñoz de Bustillo (ed.): “*El Estado de bienestar en el cambio de siglo*”. Alianza, Madrid, 2000, p. 20.

<sup>393</sup> G. Esping-Andersen: “*Los tres mundos del Estado del Bienestar*”. Op. cit. p. 59.

<sup>394</sup> G. Esping-Andersen: “*Los tres mundos del Estado del Bienestar*”. Op. cit. pp. 57-80.

Una sociedad es altamente desmercantilizada cuando los servicios sociales se prestan como un asunto de derecho, y cuando los individuos o las familias pueden mantener un nivel de vida socialmente aceptable independientemente de su participación en el mercado.

Esping-Andersen construye una serie de indicadores para valorar y cuantificar el grado de desmercantilización en los distintos estados y/o regímenes del bienestar. El primer criterio que utiliza está relacionado con el sistema normativo que regula el acceso de las personas a los subsidios. Considera que el potencial desmercantilizador de un programa depende tanto de la forma como los ciudadanos accedan, así como de su duración. Si el acceso es fácil, sin condiciones; si el derecho a un nivel de vida adecuado se garantiza sin tener en cuenta los empleos anteriores, el rendimiento, la comprobación de necesidades o las cotizaciones, y si la duración del subsidio es ilimitada, los niveles de desmercantilización serán altos. Sucede todo lo contrario en el caso que el acceso a los programas sea condicionado y limitada su duración en el tiempo.

Un segundo grupo de dimensiones tiene que ver con la capacidad de los subsidios para estar al nivel de los ingresos medios o de acuerdo con el nivel de vida que se considere adecuado y aceptable en una sociedad.

El tercer criterio se refiere al alcance los derechos. La mayoría de los países capitalistas desarrollados tienen instrumentos de protección frente al desempleo, invalidez, enfermedad y vejez. Además de la protección contra los riesgos sociales básicos, el Estado de Bienestar moderno, como afirma Palma Martos,<sup>395</sup> garantiza desde el sector público un conjunto de servicios sociales que incluye también la educación, los servicios a las personas dependientes y la vivienda, así como las políticas de rentas mínimas y las de prevención de la pobreza. Desde el punto de vista teórico, la protección contra los riesgos sociales puede tomar también la forma de salario social a los ciudadanos sin distinciones ni motivos de tipo alguno.

---

<sup>395</sup> L. Palma Martos: *“Política social y Estado del Bienestar en la Unión Europea”*. Documento de trabajo. Departamento de Historia e Instituciones Económicas y Economía Aplicada, Universidad de Sevilla, 2009., p. 11.

#### 4.2.4.2. *Sistema de estratificación social*

El Estado de Bienestar, además de proporcionar servicios y seguridad en los ingresos, tiene como propósitos corregir las desigualdades y construir una nueva forma de desarrollar las relaciones sociales, esto es, un nuevo sistema de estratificación social. Por tal razón, la organización institucional que adquiera contribuye a la construcción de la solidaridad social, a definir la manera como se desenvolverán las relaciones entre clases y a reducir las diferencias de status.

A tal fin, el Estado de Bienestar ha desarrollado un conjunto de prestaciones sociales cuya característica esencial es la universalidad. En efecto, el universalismo tiene como propósito reducir las desigualdades sociales y de status presentes en una sociedad.

Para valorar y cuantificar esta contribución, la tarea principal a realizar, dice Esping-Andersen, es comprobar la naturaleza universal o no de los programas de seguridad social existentes. Esto es, identificar si los programas están dirigidos al conjunto de los ciudadanos o si por el contrario son segmentados o diferenciados atendiendo a criterios como el tipo de trabajo que se realice, la condición de funcionario público, la actividad profesional, etc. El universalismo pretende evitar tanto una seguridad social residual como una diferenciada o segmentada, construida a partir de programas basados en la ocupación o el status, así como contribuir a la construcción, en consecuencia, de un sistema de estratificación social menos desigual.

Con estos propósitos, el estudio e identificación de las estructuras de conflicto potenciales y la puesta en marcha de programas de prevención de los posibles conflictos sociales constituyen dos tareas fundamentales de un Estado de Bienestar.

#### 4.2.4.3. *Pleno empleo*

La garantía desde el sector público del pleno empleo, es según Palma Martos, la pieza esencial del Estado de Bienestar. “No puede entenderse un Estado de bienestar con un desempleo involuntario elevado, por cuanto constituye un abandono intolerable de la función de garantía que el Estado tenía encomendada”.<sup>396</sup> El desempleo, por tanto,

---

<sup>396</sup> L. Palma Martos: “*Política social y Estado del Bienestar en la Unión Europea*”. Op. cit., p. 11.

es una de las consecuencias peores del funcionamiento de los mercados sin las oportunas correcciones desde el sector público.

El pleno empleo, aunque fue proclamado como un principio político de alcance incluso constitucional después de la Segunda Guerra Mundial, lo cierto es que el paso de una política destinada a brindar seguridad a aquellas personas que demostraban no ser aptas o estar incapacitadas para el trabajo a una caracterizada por un papel activo del sector público en las políticas de empleo, constituye uno de los avances más importantes del Estado de Bienestar, y refleja a la vez una de las más altas expresiones del acuerdo entre capital y trabajo a que se ha podido llegar.

Si bien un auténtico pleno empleo sostenido ha sido poco frecuente tanto en el tiempo como entre los países, la globalización afecta también hoy la concepción original del pleno empleo y las democracias capitalistas desarrolladas parecen converger en su incapacidad para asegurarlo, lo cierto es que su búsqueda ha significado un cambio profundo en la organización y tareas del Estado.

Dos consecuencias inmediatas se derivan de este propósito: la regulación del mercado de trabajo y la organización de una estructura institucional que tenga en el objetivo del pleno empleo su fundamento.

A fin de estimar el grado de desarrollo y compromiso de un Estado con éste objetivo, además de los indicadores tradicionales sobre la tasa media de ocupación, resulta pertinente saber si existe o no un acuerdo vinculante por el pleno empleo entre los principales actores sociales y políticos, así como describir y caracterizar las políticas activas que en su búsqueda se han diseñado y puesto en marcha.

Son estos tres elementos los que permiten decidir, según Esping- Andersen, si un Estado es o no un Estado de Bienestar. En definitiva, la identidad de esta forma de organización de la sociedad, viene determinada por la capacidad de desmercantilizar las necesidades sociales y proteger a las personas de los riesgos que conlleva la mercantilización de la fuerza de trabajo; por su capacidad para construir solidaridad social, articular las divisiones de clase y las diferencias de status, y por el diseño tanto de programas como de una estructura institucional comprometida con el pleno empleo.

Puede ser que un Estado las desarrolle más que otro, pero su ausencia impide que se adquiera el carácter de Estado de Bienestar.

#### 4.2.5. La protección de la familia

Si bien la protección de la familia no ha sido identificada todavía por la doctrina especializada como una característica propia del Estado de Bienestar, las políticas públicas asumidas y puestas en marcha por este modelo de organización estatal y social confieren a la institución familiar un lugar central.

Esping-Andersen construye el concepto regímenes de bienestar para identificar las distintas formas como se gestionan los riesgos sociales entre el Estado, la familia y el mercado, caracterizando tres: el liberal, el conservador y el socialdemócrata.<sup>397</sup> En la tabla 4.1, se pueden apreciar las características generales de cada uno

CUADRO N° 4.1

<b>VISIÓN GENERAL DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LOS DIVERSOS REGÍMENES DE BIENESTAR</b>			
	<b>LIBERAL</b>	<b>SOCIALDEMÓCRATA</b>	<b>CONSERVADOR</b>
<b>Papel de</b>			
La familia	Marginal	Marginal	Central
El mercado	Central	Marginal	Marginal
El Estado	Marginal	Central	Subsidiario
<b>Estado del bienestar</b>			
Modelo de solidaridad predominante	Individual	Universal	Parentesco
Lugar de solidaridad Predominante	Mercado	Estado	Familia
Grado de desmercantilización	Mínimo	Máximo	Alto (para el cabeza de familia)
Ejemplos modales	Estados Unidos	Suecia	Alemania Italia

Fuente: Esping-Andersen (2000:115)

<sup>397</sup> G. Esping-Andersen: “Fundamentos sociales de las economías postindustriales”, 2000. Op. cit.



---

La protección pública de la familia constituye una de las diferencias sustanciales de los Estados de Bienestar Europeos respecto de otras formas de organización social y políticas contemporáneas.

### 4.3. La doble naturaleza del Estado de Bienestar

El Estado de Bienestar es a la vez una construcción social y una nueva forma de construir la realidad social. Decir que es una construcción social significa reconocer que es una experiencia histórica, resultado de la interacción de los distintos actores sociales que integran una sociedad. Supone admitir, igualmente, que se trata de un fenómeno social para cuyo estudio y caracterización son necesarias teorías e instrumentos propios de las ciencias sociales. En este apartado, destacaremos la importancia de construir una aproximación al Estado de Bienestar, que vaya más allá de las teorías tradicionales que intentan explicarlo desde una perspectiva causal.

Decir, por su parte, que el Estado de Bienestar representa una forma alternativa de construir socialmente la realidad, significa admitir que no es sólo una expresión de la organización institucional de la sociedad, sino también portador y promotor de una nueva racionalidad, de una nueva forma de pensar y de actuar; de otra manera de hacer frente a los problemas sociales.

Seguidamente nos ocuparemos de esta doble condición. A nuestro juicio, es desde esta doble naturaleza como es posible comprender no sólo la magnitud de los aportes del Estado de Bienestar a la sociedad, sino también su vigencia.

#### 4.3.1. El Estado de Bienestar como construcción social

Para el socioconstructivismo, la realidad social es una construcción social, los problemas sociales carecen de naturaleza ontológica, y por tanto, resulta teóricamente inconsistente hablar de causas de fenómenos que son contruidos socialmente.<sup>398</sup>

Para aproximarnos al estudio del Estado de Bienestar desde esta perspectiva, destacaremos, en un primer momento, la importancia de superar el paradigma causal y, posteriormente, en un segundo momento, trataremos de describir y caracterizar, de forma breve, cómo ha sido su proceso de construcción social.

---

<sup>398</sup> P. Berger y T. Luckman: “*La construcción social de la realidad*”, Amorrortu, Buenos Aires, 1984.

#### 4.3.1.1. *Más allá de la perspectiva causal*

Hasta ahora la mayoría de las teorías que se han ocupado de estudiar el Estado de Bienestar intentan explicar su origen, desarrollo y crisis desde una perspectiva de naturaleza causal. Su tarea ha sido fundamentalmente la de indagar y revelar las causas o los factores económicos, políticos, sociales y jurídicos que están detrás de su surgimiento, crecimiento y crisis. Las teorías del industrialismo, del corporatismo, las de origen marxista que hemos presentado, la de la cohesión social, las teorías políticas de los grupos de poder, etc., son todas teorías cuyo propósito fundamental ha sido el de desvelar las “posibles” causas explicativas de la construcción y evolución del Estado de Bienestar.

Esping-Andersen es uno de los pocos autores que plantea la necesidad de superar el paradigma causal. *“Si los Estados de bienestar se agrupan en tres tipos de régimen distintos, nos encontramos ante una tarea sustancialmente más compleja que la de identificar las causas de las diferencias de los Estados del bienestar. ¿Qué explican la industrialización, el crecimiento económico, el capitalismo o la fuerza política de la clase obrera en cuanto a los tipos de regímenes? Una primera respuesta superficial sería: muy poco. Los países que hemos estudiado son todos ellos más o menos parecidos con respecto a las variables anteriores...”*<sup>399</sup>

Para este autor, en lugar de tratar de encontrar la o las fuerzas causales, la tarea consiste más bien en identificar los efectos interactivos sobresalientes, que contribuyen a construir la realidad social del Estado de Bienestar. Y según su propuesta, tres serían los factores a considerar: la naturaleza de la movilización de las clases sociales, las estructuras de coalición de la clase política y el legado histórico de la institucionalización del régimen.

La construcción de un Estado de Bienestar depende de la formación tanto de coaliciones políticas como de acuerdos entre los distintos actores sociales. La arquitectura de una forma de organización de la sociedad como ésta, está condicionada a la capacidad de las clases sociales, en particular a los conocimientos y a los medios de

---

<sup>399</sup> G. Esping-Andersen: *“Los tres mundos del Estado del Bienestar”*, Edicions Alfons El Magnanim, Insitució Valenciana D Estudis i Investigació, Generalitat Valenciana, Diputació Provincial de València, Valencia, 1993. Op. cit., p. 50.

que disponga la clase trabajadora, para liderar y llevar adelante propuestas que faciliten el acuerdo, el consenso y la coalición, entre los distintos actores sociales y políticos.

Los avances y los riesgos de retroceso del Estado de Bienestar, según esta teoría, no dependen del aumento o disminución de los gastos, sino del carácter de clase del Estado de Bienestar y/o de la coalición o coaliciones que hayan podido construirse social y políticamente. *“Los Estados de bienestar de las clases medias, bien sean socialdemócratas o corporativistas forjan lealtades de clase media. Por el contrario, los Estados del bienestar residuales, liberales, que se encuentran en Estados Unidos, Canadá y, cada vez más, en Gran Bretaña, dependen de las lealtades de un estrato social numéricamente débil y con frecuencia políticamente residual. Las coaliciones de clase en las que se basaban los tres tipos de régimen del Estado de bienestar explican no sólo su evolución pasada, sino también sus perspectivas futuras”*.<sup>400</sup>

Mishra<sup>401</sup> destaca que no hay pruebas concluyentes para evidenciar una relación positiva o negativa entre las distintas variables causales y el Estado de Bienestar, a lo sumo, la mayor aportación que podrían hacer estos estudios, como suele suceder con muchos otros fenómenos sociales a los que se aplica esta misma perspectiva de análisis, es reconocer una “posible” naturaleza multicausal en su origen y desarrollo.

#### 4.3.1.2. *La construcción social de un acuerdo de convivencia*

Aunque Esping-Andersen<sup>402</sup> no lo hace explícito, la propuesta que elabora, y que acabamos de presentar, pareciera fundamentarse en una perspectiva de naturaleza socioconstructivista. En todo caso, sea que este autor utilice o no esta perspectiva, para los propósitos de nuestro trabajo resulta pertinente recordar que tal aproximación teórica entiende la realidad social como una construcción social, considera que dicha realidad no es fenómeno natural ni existe como un dato objetivo, sino que es el resultado de uno o múltiples procesos de definiciones, interacciones y tipificaciones realizados por los distintos individuos y grupos presentes en una sociedad. Para el socioconstructivismo, en consecuencia, resulta teóricamente inadecuado hablar de causas de fenómenos que

<sup>400</sup> G. Esping-Andersen: *“Los tres mundos del Estado del Bienestar”*. Op. cit., p. 55.

<sup>401</sup> R. Mishra: *“Los límites del Estado de bienestar”*, en S. Muñoz Machado et al (Dirs.): *“Las estructuras del bienestar en Europa.”* Civitas -Escuela Libre Editorial, Madrid, 2000. Op. cit., pp. 487- 505.

<sup>402</sup> G. Esping-Andersen: *“Los tres mundos del Estado del Bienestar”*. Op. cit., pp. 50- 55.

son contruidos socialmente.<sup>403</sup> Si asumieramos, como de hecho lo hacemos nosotros en este trabajo, que el Estado de Bienestar como fenómeno social que es, es una construcción social, resulta científicamente, por lo menos, paradójico o contradictorio intentar construir teorías explicativas de naturaleza causal.

Tal como lo hemos visto antes, y como señala igualmente Esping-Andersen<sup>404</sup>, el Estado de Bienestar es producto de la interacción de los distintos actores sociales presentes en una sociedad. Las características de esta interacción, las reglas del juego, el marco institucional, la naturaleza de los actores sociales que en ella intervienen condicionan el tipo de Estado de Bienestar que se construye. Es por esta razón que no hay un modelo puro y único del mismo. Aunque se compartan elementos comunes, la forma como se produce esta interacción social en cada sociedad determina el perfil del Estado de Bienestar construido.

Es de destacarse que en esta interacción han participado de forma diferente en cada país, distintos actores sociales. Lo han hecho los sindicatos, las elites dirigentes políticas, económicas y culturales, la Iglesia Católica y otras Iglesias, la clase media, la sociedad civil, los partidos políticos, los empresarios, etc. En torno al Estado de Bienestar han convergido también las distintas posiciones políticas e ideológicas; liberales, conservadores, socialcristianos y socialdemócratas. Como producto de diversas formas de interacción social y de convergencia, no es otra cosa que un acuerdo en torno a un mínimo común que comparten los principales actores sociales. Como los contenidos del acuerdo cambian de una sociedad a otra, la forma de organización que tome será también distinta.

Siguiendo a Ferrajoli,<sup>405</sup> es conveniente advertir que la expresión mínimo común no tiene nada que ver con una cantidad determinada o mínima de prestaciones que se otorgue, está asociada más bien a su carácter común, esto es, al hecho de que es predicable de todos los integrantes de una sociedad. En ocasiones, lo que constituye el mínimo para una puede ser máximo para otra. El mínimo común también puede cambiar con el tiempo, el de ayer (pasado) es distinto al de hoy (presente) y puede ser también

---

<sup>403</sup> P. Berger y T. Luckman: "*La construcción social de la realidad*". Op. cit.

<sup>404</sup> G. Esping-Andersen: "*Los tres mundos del Estado del Bienestar*". Op. cit., pp. 144-147.

<sup>405</sup> L. Ferrajoli: "*Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*", Editorial, Trotta, Madrid, 1995, pp. 851 y ss.

distinto al de mañana (futuro), lo importante, lo que no cambia, es que siga siendo común.

De hecho, este mínimo común ha variado, empero, siempre ha girado en torno a valores comunes; desde la protección a la vida, pasando por la protección a la vida digna (política social contra los riesgos sociales) hasta llegar a la protección a la familia. El pasado del Estado de Bienestar, su permanencia en el presente, no obstante los ataques a que ha sido sometido, su enorme popularidad y sus perspectivas de futuro, se pueden explicar en torno a la capacidad para construir y proteger valores e intereses comunes de la sociedad.

Cómo construir interacción social, cómo construir convergencia, cómo se construyen los acuerdos en torno al mínimo común, cómo se determinan sus contenidos, cómo son las estructuras de coalición de la clase política, cómo institucionalizar el régimen de protección y cómo construir un Estado de Bienestar supranacional constituyen, entre otros, temas de interés para una investigación de nuevo tipo en este ámbito.

Aunque Esping-Andersen<sup>406</sup> centra su análisis del pasado y las perspectivas de futuro en el papel de las clases sociales, sus coaliciones y lealtades al régimen del bienestar correspondiente, la permanencia del Estado de Bienestar, la popularidad de que goza, el carácter socio-constructivista que tiene, y la convergencia de las ideologías que produce, hacen factible concebirlo no sólo como el producto de la disputa clasista, sino como la condición previa para hacer posible la lucha democrática de clases y la solución democrática e institucional de los conflictos sociales. Se trata, en definitiva, del mínimo común que han construido las sociedades europeas para hacer viable la convivencia, para que la conflictividad clasista y social tenga canales de solución democrática.

#### 4.3.2. El Estado de Bienestar: una nueva forma de construir la realidad social

El Estado de Bienestar constituye una forma alternativa de construir la realidad

---

<sup>406</sup> G. Esping-Andersen: “*Los tres mundos del Estado del Bienestar*”. Op. cit., pp. 144 y ss.

social y una aproximación también alternativa al estudio de los problemas sociales. Tradicionalmente, los distintos países, apoyados en las ciencias sociales, se han ocupado de estudiar las causas de los problemas sociales y de definir las políticas para hacer frente a la causalidad detectada. Así ha sucedido con problemas como la pobreza, la desigualdad, el desempleo y la criminalidad, entre otros tantos. El Estado de Bienestar contribuye a construir una realidad social diferente puesto que su construcción no parte del estudio de los problemas y sus causas. Más que identificar las causas del desempleo, por ejemplo, su tarea consiste en estudiar cómo construir en una sociedad determinada, las políticas de pleno empleo. En lugar de estudiar la conflictividad social en un país, su preocupación se centra en cómo estructurar un sistema de estratificación social que haga posible la convivencia.

El Estado de Bienestar construye una realidad social positiva, desarrollando un instrumental técnico y teórico para hacer frente a la búsqueda de los ideales comunes reflejados en el acuerdo de convivencia que han construido los actores sociales.

Otro ejemplo que nos ayudaría a ilustrar lo que venimos diciendo respecto de la construcción social positiva y de la racionalidad que genera el Estado de Bienestar, lo constituye precisamente la propuesta que Galtung<sup>407</sup> formula para hacer frente a la violencia. Como hemos visto en el capítulo anterior, Para este autor, también de origen nórdico, en lugar de estudiar la violencia hay que estudiar la paz. Las ciencias de la paz, si bien presuponen un conocimiento empírico y teórico de la violencia, centran su objeto de trabajo en el estudio de los instrumentos y de las formas como una sociedad construye y alcanza la paz.

En el ámbito de la delincuencia, el pensamiento criminológico que se ha venido construyendo en buena parte de los Estados de Bienestar, viene caracterizado también por la superación del llamado paradigma causal y por la incursión, en consecuencia, de nuevas formas de pensar y de actuar en este campo.<sup>408</sup> A nuestro juicio, en estos países,

---

<sup>407</sup> Johan Galtung es un politólogo nacido en noruega, fundador de la investigación sobre la paz en el mundo. Creó en Oslo el “*International Peace Research Institute*” (Instituto Internacional de Investigación sobre la Paz) que tiene una de las bases de datos más importantes sobre el gasto público en defensa y seguridad en el mundo. Sobre las ciencias de la paz puede consultarse su libro: “*Paz por medios pacíficos*”, Bakeaz, Centro de Documentación y Estudios para la Paz, Bilbao, 2003.

<sup>408</sup> Véanse entre otros: A. Baratta: “*Criminología crítica y crítica del Derecho Penal*”, Siglo XXI, México, 2006. R. Bergalli y J. Bustos: “*El Pensamiento criminológico I*”, Península, Barcelona, 1983. E.

como también ha sido expuesto en otros apartados de este trabajo, más que estudiar la criminalidad y sus causas, el esfuerzo se ha centrado en cómo construir convivencia.<sup>409</sup>

La convivencia constituye, en consecuencia, la perspectiva desde la cual es posible dar cuenta de las dos dimensiones del Estado de Bienestar. Refleja tanto la esencia de su proceso de construcción social, su evolución y sus perspectivas, como la nueva racionalidad que lo acompaña.

---

Larrauri: “*La herencia de la criminología crítica*”, Siglo XXI, Madrid, 1982. L. Hulsman y J. Bernat de Celis: “*Sistema penal y seguridad ciudadana: Hacia una alternativa*”, Ariel, Barcelona, 1984.

<sup>409</sup> Los términos en que se ha realizado discusión sobre la abolición o justificación del sistema penal, la calificación de la propuesta abolicionista como utópicamente conservadora, ha contribuido, en parte, a que no se tengan en cuenta los logros que en materia de convivencia han alcanzado los países y sociedades de donde surge la propuesta. Véase Luigi Ferrajoli “*Derecho y razón*”. Op. cit., pp. 321-349. También puede consultarse el trabajo de Elena Larrauri: “*Abolicionismo y garantismo*”, Depalma, Buenos Aires, 1998.



#### 4.4. La llamada crisis del Estado de Bienestar

Es posible que la llamada crisis del Estado de Bienestar sea concomitante con su propia existencia. Desde sus orígenes ya se advertían sus síntomas. Esping- Andersen<sup>410</sup> hace un recuento de los síntomas principales de la llamada por él perenne crisis que ha padecido desde 1950 a 1990.

La primera aparición de síntomas se produce precisamente en la década de 1950. La derecha política y los economistas de la época advertían con preocupación como un rápido crecimiento del sector público podría afectar el mercado, generar inflación y perjudicar el crecimiento económico. Una década después las señales de crisis eran advertidas por la izquierda política que veía desigualdades por todas partes, y que señalaba que el Estado de Bienestar no producía igualdad y era demasiado burocrático. El tercer momento se produce a finales de la década de 1970 y comienzos de la de 1980, y se caracteriza, entre otras cosas, por la presencia, por primera vez, del desempleo, por la existencia de un gasto público social en crecimiento y por la convocatoria, por primera vez también, de una conferencia de alto nivel de la Organización de países de Cooperación al Desarrollo (OECD) encargada de analizar la crisis.

La crisis actual que empieza en la década de 1990, se caracteriza por el desempleo, la globalización de la economía, las rigideces del mercado de trabajo, los cambios tecnológicos y demográficos, los cambios en el sistema de producción, la presencia de problemas fiscales e institucionales, las desigualdades, la exclusión social y la inestabilidad familiar. También en esta ocasión la OECD convoca en 1997 a otra conferencia internacional. La crisis contemporánea difiere sustancialmente de las precedentes. Las primeras tres se disiparon con el tiempo y eran fundamentalmente de naturaleza endógena al Estado de Bienestar mismo. En cambio la actual, es una manifestación de choques exógenos que ponen en cuestión la viabilidad del Estado de Bienestar a largo plazo.

En palabras de Palma Martos: *“Las profundas transformaciones sociales que están acaeciendo en la actualidad como son el envejecimiento de la población, la fragilidad de las estructuras familiares, la explosión del fenómeno migratorio están*

---

<sup>410</sup> G. Esping-Andersen: *Fundamentos sociales de las economías posindustriales*. Op. cit., pp. 25-30.

*provocando un recrudecimiento de la marginalidad y de la pobreza, sin que las políticas aplicadas estén atajando los problemas. De hecho las cifras relativas a marginados y pobres han experimentado un aumento, lo que constituye un reto para la estabilidad del sistema.*”<sup>411</sup>

De los tres pilares fundamentales que Palma Martos<sup>412</sup> ha presentado como el núcleo del Estado de Bienestar, pleno empleo, provisión universal y pública de servicios sociales y la garantía de un nivel de vida mínimo, sólo sobrevive el segundo y sin que se vislumbre un modelo alternativo. Pareciera que asistimos tanto a la creación de una nueva forma de organización de la sociedad que se inspira en valores distintos a los promovidos y defendidos por el Estado de Bienestar, así como al surgimiento y desarrollo de un modelo de crecimiento económico que en lugar de incluir, excluye y margina a una parte de los ciudadanos.

Como hemos visto en otros apartados de este trabajo, una nueva aproximación al Estado de Bienestar, y también a su crisis, la realiza, a nuestro juicio, Esping-Andersen. Para este autor que se ocupa del estudio de los regímenes de bienestar, la verdadera *“crisis del Estado de bienestar, si la hay, estriba en la interacción entre las múltiples partes que forman al unísono los regímenes del bienestar contemporáneos: los mercados de trabajo, la familia, y sólo como tercera parte el estado del bienestar. No debemos olvidar que la suma total del estado del bienestar se deriva de forma en la que se combinan los inputs de estas tres instituciones.*”<sup>413</sup>

La crisis para él, parece ser más bien el fracaso simultáneo de los que considera los cuatro pilares fundamentales del capitalismo de bienestar: Estado, mercado de trabajo, formación y familia. Es posible entonces, siguiendo su lógica argumental, que lo que la mayoría de los estudiosos ven como una crisis del Estado de Bienestar sea en realidad una crisis del marco institucional que ha venido regulando la economía política del bienestar.

---

<sup>411</sup> L. Palma Martos : *“Política social y Estado del Bienestar en la Unión Europea”*. Op. cit., pp. 12-13.

<sup>412</sup> L. Palma Martos : *“Política social y Estado del Bienestar en la Unión Europea”*. Op. cit., pp. 13.

<sup>413</sup> G. Esping-Andersen: *Fundamentos sociales de las economías posindustriales*. Op. cit., p. 13.

#### 4.5. Perspectivas- tendencias. Futuros alternativos

Para los propósitos de nuestro trabajo en esta parte intentaremos mostrar por lo menos tres de los caminos por los cuales es posible que transite el Estado de Bienestar. Es de advertir que nuestro objetivo no es introducirnos en una suerte de teorización sobre su futuro, sino sugerir una manera de analizar provechosamente el cambio contemporáneo. El primero, dado que el Estado de Bienestar es un producto típicamente europeo, se ocupa de las perspectivas de la Europa social, de los pasos que se vienen dando en la construcción de un posible Estado de Bienestar europeo. El segundo, que hemos denominado de la sociedad del bienestar a la sociedad del riesgo, intenta poner en evidencia el tipo de organización social que se viene construyendo, en la que los problemas sociales transitan del bienestar a la justicia penal. Y el tercero, que apuesta por la desmercantilización y protección de las necesidades sociales de la familia, cuya tendencia es justamente la contraria a la anterior, esto es, evitar que los problemas sociales se conviertan en asuntos penales, reconociendo a la respuesta penal cuando más solamente su carácter de último recurso.

##### 4.5.1. La Europa social

La preocupación por la política social siempre ha estado presente en los distintos momentos de la historia de la Unión Europea.<sup>414</sup> El tema ha aparecido en el Tratado de

---

<sup>414</sup> En el proceso de construcción de la Unión Europea han influido sus élites políticas, sociales e intelectuales y hechos significativos como la Segunda Guerra Mundial, la Guerra Fría y el Plan Marshall propuesto por el secretario de Estado Norteamericano en junio de 1947 y rechazado por la entonces Unión Soviética (URSS). Vale la pena hacer una breve mención de los textos fundamentales que han contribuido a construir la Unión Europea: la declaración en 1950 del Ministro Francés de Asuntos Exteriores Robert Schuman conocida como *La Declaración Schuman* y la idea de la Comunidad Europea elaborada por Jean Monnet en 1950, documentos que dan origen al Tratado de París de 1951 por el cual se constituye “*la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*”. En 1957, se firma en Roma el “*Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea*” (CEE) por parte de Francia, Alemania, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo. En 1973, Dinamarca, Reino Unido e Irlanda se incorporan a la CEE. En 1981, ingresa Grecia y en 1986 se produce la adhesión de España y Portugal. En 1986, en Luxemburgo, los doce países suscriben “*el Acta Única Europea*” con el propósito de dinamizar la construcción de Europa. En 1993, entra en vigor “*el Tratado de Maastricht*” que conforma la Unión Económica y monetaria (UEM), crea la ciudadanía europea y el concepto de Unión Europea que promueve, articulado en torno a tres pilares: las Comunidades Europeas, la cooperación en cuanto a política exterior y seguridad y la cooperación en materia de asuntos interiores y de justicia. En 1995, se incorporan Austria, Finlandia y Suecia. En 1997, se firma el “*Tratado de Amsterdam*” que regula la libre circulación de los ciudadanos de la Unión. En el año 2001, se suscribe el “*Tratado de Niza*” que se ocupa de la ampliación de la Unión Europea. En octubre del 2004 se firma en Roma “*el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*”, tratado que no entró en vigor por las consecuencias de los referendos que no lo aprobaron en Francia y Holanda. En el 2004, se incorporan La República Checa, Eslovaquia, Chipre,

Roma de 1957, en la Carta Social Europea de 1961, en el Acta Única Europea de 1985, en el Tratado de Maastricht de 1993, en la Carta Social Europea revisada de 1996, en el Tratado de Ámsterdam de 1997, en el Tratado de Roma de 2004, en el Tratado de Lisboa de 2007 y en la actividad permanente del Consejo de Europa y de la Comisión Europea.

El Tratado de Roma de 1957,<sup>415</sup> se ocupó de la cooperación de los Estados para mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la mano de obra, que permitiera compartir el progreso, la igualdad de las retribuciones entre hombres y mujeres, y la seguridad social de los trabajadores inmigrantes. Creó igualmente el Fondo Social Europeo, que tenía como tarea promover las facilidades de empleo y la movilidad profesional de los trabajadores. Actualmente, el Fondo financia, entre otras actividades, las estructuras y las acciones de formación profesional, las ayudas al empleo y la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres.

La Carta Social Europea,<sup>416</sup> firmada en Turín en 1961, intenta poner en marcha a partir del reconocimiento de los derechos sociales por parte de los Estados miembros del Consejo de Europa, una suerte de sistema social europeo. Los siguientes son los siete derechos fundamentales que los Estados se comprometían a satisfacer: a) trabajo; b) asociación sindical; c) negociación colectiva y huelga; d) seguridad social; e) asistencia social y médica; f) el derecho de la familia a una protección social, jurídica y económica, y g) el derecho de los trabajadores emigrantes y de sus familias a ser

---

Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. Y en el 2007 lo hace Rumania y Bulgaria. En el 2007 se firma el *“Tratado de Lisboa por el cual se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea”*, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009. Véase E. García Enterría: “El reconocimiento de los derechos sociales en la Comunidad Europea”, en S. Muñoz Machado et al (Dir.): *“Las estructuras del bienestar en Europa.”* Civitas -Escuela Libre Editorial, Madrid, 2000, pp. 413-420. Le Monde diplomatique: *“Europa: Momentos decisivos”* Ediciones Cybermonde, Madrid, 2005. Y R. Muñoz de Bustillo y R. Bonete: *“Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía”*, Alianza Editorial, Madrid, 2002.

<sup>415</sup> En 1957 se firma en Roma el *“Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea”* (CEE) suscrito por Francia, Alemania, Italia, Holanda, Bélgica y Luxemburgo. El Título III fue dedicado a “la política social”. Véanse, entre otros, los artículos 117, 118 y 119. Puede consultarse a E. García Enterría: “El reconocimiento de los derechos sociales en la Comunidad Europea”, en S. Muñoz Machado et., al. (Dir.): *“Las estructuras del bienestar en Europa.”* Civitas -Escuela Libre Editorial, Madrid, 2000, pp. 413-420. Le Monde diplomatique: *“Europa: Momentos decisivos”* Ediciones Cybermonde, Madrid, 2005.

<sup>416</sup> En 1961 se firma en Turín, Italia *“La Carta Social Europea”* que enumera en sus treinta y ocho artículos, los derechos que constituyen objetivos de los Estados miembros del Consejo de Europa para entonces. Puede consultarse a J. P. Costa: “La Carta Social Europea revisada”, en S. Muñoz Machado et., al. (Dir.): *“Las estructuras del bienestar en Europa.”* Civitas -Escuela Libre Editorial, Madrid, 2000, pp. 435-447. Le Monde diplomatique: *“Europa: Momentos decisivos”* Ediciones Cybermonde, Madrid, 2005.

protegidos y asistidos.

En todo caso, es a partir del Acta Única Europea y de La Carta Social Europea revisada,<sup>417</sup> cuando la Comunidad Europea asume como tareas propias la de sancionar a escala supranacional una serie de garantías sociales básicas y la de promover la armonización y la convergencia de los sistemas de bienestar de los países miembros. Es en esta época, como sostiene Palma Martos,<sup>418</sup> cuando Jacques Delors, Presidente de la Comisión Europea para entonces, acuña la idea y el concepto de modelo social europeo.

El Tratado de Maastricht, firmado en 1992, consagró la ciudadanía europea, incluyó como anexo el “*Protocolo sobre la Política Social*”, firmado por todos los países menos el Reino Unido. En este instrumento se establece que la Comunidad Europea debe velar por la calidad de vida y la cohesión social en los distintos países. Según García Enterría, con la firma del Tratado de Ámsterdam de 1997 se da inicio a la Europa social.<sup>419</sup>

Si bien el Estado de Bienestar en Europa ha sido fundamentalmente un asunto propio del Estado-nación, la intervención comunitaria ha tenido siempre carácter subsidiario, lo cierto también es que registra una evolución progresiva. De una normativa dirigida a la cooperación y a la protección de los derechos de los trabajadores, se ha pasado al fomento de la coordinación entre las políticas en materia de empleo entre los Estados miembros. Se ha establecido como propósito común eliminar las desigualdades, promover la igualdad entre el hombre y la mujer, así como, proteger los derechos de la infancia y de la adolescencia.<sup>420</sup> En todo caso, y no obstante

---

<sup>417</sup> “*El Acta Única Europea*”, fue firmada en Luxemburgo en 1986 y entra en vigor el 1 de julio de 1987. “*La Carta Social Europea renovada*” fue aprobada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en 1996. Puede consultarse a J. P. Costa: “La Carta Social Europea revisada”, en S. Muñoz Machado et al (Dirs.): “*Las estructuras del bienestar en Europa.*” Civitas -Escuela Libre Editorial, Madrid, 2000, pp. 435-447. Le Monde diplomatique: “*Europa: Momentos decisivos*” Ediciones Cybermonde, Madrid, 2005.

<sup>418</sup> L. Palma Martos: “*Política social y Estado del bienestar en la Unión Europea*”. Op., cit., p 20.

<sup>419</sup> En 1993 entra en vigor “*el Tratado de Maastricht*” que conforma la Unión Económica y monetaria (UEM), En 1997, se firma el “*Tratado de Ámsterdam*” que regula la libre circulación de los ciudadanos de la Unión. Véase E. García Enterría: “El reconocimiento de los derechos sociales en la Comunidad Europea”, en S. Muñoz Machado et al (Dirs.): “*Las estructuras del bienestar en Europa.*” Civitas -Escuela Libre Editorial, Madrid, 2000, pp. 415-420. Le Monde diplomatique: “*Europa: Momentos decisivos*” Ediciones Cybermonde, Madrid, 2005.

<sup>420</sup> Véase E. García Enterría: “El reconocimiento de los derechos sociales en la Comunidad Europea”, en S. Muñoz Machado et al (Dirs.): “*Las estructuras del bienestar en Europa.*” Civitas -Escuela Libre Editorial, Madrid, 2000, pp. 413-420.

estos avances normativos, todavía no existe una institución responsable de la Europa social.<sup>421</sup>

En el año 2000, se suscribe la Estrategia de Lisboa<sup>422</sup> con los propósitos de hacer de Europa una economía fundada en el conocimiento, de modernizar el modelo social europeo, generar empleo, asegurar la cohesión social y luchar contra la exclusión social. Igualmente señala que para todos aquellos que queden al margen del crecimiento, es necesario contar con políticas modernas de solidaridad. También en este año el Parlamento, El Consejo y la Comisión aprobaron en Niza la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.<sup>423</sup> Carta que para entonces sólo tenía carácter político y que, luego de una adaptación, adquiere el de jurídicamente vinculante para los Estados de la Unión, el 12 de diciembre en Estrasburgo, un día antes de la firma del Tratado de Lisboa.

En efecto, el 13 de diciembre de 2007 se firma en Lisboa por los jefes de Estado de los 27 países de la Unión, el Tratado de Lisboa que entró en vigor el 1 de diciembre del 2009 y que incorpora la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Con este Tratado se pretende dotar a las instituciones y a los países europeos de los instrumentos necesarios para hacer frente a los desafíos que tiene el mundo de hoy. Se fortalece el principio de solidaridad y de integración al reconocer que los Estados miembros no están en condiciones de enfrentar de forma individual estos nuevos retos.

424

En todo caso todavía no logra definir una política social europea. El artículo 51 de la Carta de los Derechos Fundamentales, por ejemplo, establece que *“las disposiciones de la Carta se dirigen a las instituciones, órganos y organismos de la Unión en cumplimiento del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros solamente cuando estos apliquen el derecho de la Unión.”*<sup>425</sup>

En los años 2005 y 2008, la Comisión de las Comunidades Europeas produce

<sup>421</sup> M. Ferrera: “Los dilemas de la Europa Social”. Op. cit., p. 422.

<sup>422</sup> L. Palma: “Política social y Estado de bienestar.....”. Op. cit.

<sup>423</sup> Puede consultarse [www: europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf). consultada 20 de noviembre de 2009.

<sup>424</sup> Tratado de Lisboa: [www: europa.eu/lisbon-treaty](http://www.europa.eu/lisbon-treaty). Consulta realizada el 20 de noviembre de 2009.

<sup>425</sup> Puede consultarse [www: europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf). consultada 20 de noviembre de 2009.

sendas comunicaciones dedicadas la una a los valores europeos en el mundo globalizado y la otra a la renovación de la Agenda Social.<sup>426</sup>

La Agenda Social Renovada<sup>427</sup>, por su parte, tiene como objetivos ofrecer nuevas oportunidades en el mercado laboral; facilitar el acceso a la educación, a la protección social, a la sanidad y a unos servicios de calidad para todos; reforzar la solidaridad en la sociedad europea, con el fin de favorecer la integración social y la igualdad de oportunidades. Otro de sus propósitos es fomentar la modernización de los mercados de trabajo, para lo cual los Estados miembros deben aplicar una serie de principios comunes en materia de flexiguridad y promover la educación y la formación a lo largo de la vida. Conviene precisar que la flexiguridad es un concepto y un mecanismo que pretende combinar un alto grado de flexibilidad en el mercado de trabajo, la protección laboral al trabajador desempleado y una eficaz política activa de empleo. La Agenda Social Renovada también tiene como finalidad la búsqueda de la igualdad entre hombres y mujeres, así como promover los derechos sociales en todo el mundo.

En todos estos instrumentos se ha ido consolidando la idea, el concepto y la estructura de un modelo social europeo. Y es posible identificar las ideas sobre las cuales Europa viene haciendo frente a los cambios en el proceso de globalización de la economía. Begg, Draxler y Mortensen<sup>428</sup> ratifican en el informe citado, como lo han hecho muchos otros autores en el pasado, que la globalización no ha producido el derrumbe del modelo social europeo. Y destacan, de la misma forma como lo hiciera Esping-Andersen, que en Europa existe una serie de pequeñas economías abiertas en las que las altas tasas de prosperidad han ido de la mano de un extenso y generoso Estado de Bienestar.

Para hacer frente a la globalización, advierte el informe, es necesario tanto

---

<sup>426</sup> Comisión de las Comunidades Europeas. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “*Los valores europeos en un mundo globalizado. Contribución de la Comisión a la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno del mes de octubre*” Bruselas, 20.10.2005, com (2005) 525 final.

<sup>427</sup> Commission of the European Communities: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: “*Renewed social agenda. Opportunities, access and solidarity in 21 st century Europe*” Brussels, 2.7.2008 COM (2008) 412 final.

<sup>428</sup> I. Begg, J. Draxler y J. Mortensen: *Is Social Europe Fit for Globalisation?* Op., cit.



equipar la economía para competir, realizar cambios económicos y sociales que seguramente impondrán costos y exigirán un empleo diferente de los recursos, como mejorar la gobernanza socioeconómica, lo que requerirá una acción conjunta de la Unión Europea y de los Estados Miembros.

Ante la falta de una política social común o supranacional, todos los instrumentos llaman la atención sobre la importancia de avanzar en la creación de una política social europea coordinada.<sup>429</sup> Y recuerdan de forma permanente que el objetivo fundamental del modelo social europeo es la promoción simultánea de crecimiento económico sostenible y de cohesión social. Aunque todavía no es posible afirmar que exista un Estado de Bienestar supranacional, lo cierto es que en esta dirección se avanza tanto en la teoría como en las recomendaciones prácticas que realizan las instituciones comunitarias.

Para terminar este apartado resulta pertinente tener en cuenta a Habermas para quien el Tratado de Lisboa de 2007 no soluciona los problemas reales de Europa. Europa, dice, *“sólo tiene una salida, y ésta de carácter ofensivo: volver a ganar la fuerza de la configuración política en un plano supranacional. Sin tasas de impuestos convergentes, sin una armonización a medio plazo de las políticas económicas y sociales, dejamos el destino del modelo de sociedad europea en manos extrañas.”*<sup>430</sup>

#### 4.5.2. Del bienestar al riesgo

La sociedad del riesgo es un concepto utilizado Ulrich Beck<sup>431</sup> con la finalidad de explicar la agonía de una civilización que se pone en peligro a sí misma. Los propios progresos que alcanza desencadenan riesgos de tal magnitud que el peligro recae sobre su propia existencia. La civilización mitiga sufrimiento y a la vez crea unos nuevos. La sociedad actual se ve amenazada por los riesgos propios que conllevan las catástrofes

---

<sup>429</sup> Véase P. Abrahamson: “¿Estado de Bienestar nacional o Europeo?”, en S. Muñoz Machado et al (Dir.): *“Las estructuras del bienestar en Europa.”* Civitas –Escuela Libre Editorial, Madrid, 2000, pp. 507-522.

<sup>430</sup> J. Habermas: *“¡Ay, Europa!”*, Editorial Trotta, Madrid, 2009, p. 62.

<sup>431</sup> U. Beck: *“La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad”*, Paidós Ibérica, Barcelona, 1998. También pueden consultarse sus trabajos: *“La democracia y sus enemigos”*, Paidós Ibérica, Barcelona, 2000, y *“Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización”*, Paidós, Ibérica, Barcelona, 2000.



naturales y ecológicas, el desmoronamiento del sistema social propio de la sociedad industrial, las crisis económicas y las erosiones del Estado de Bienestar.

Todos estos cambios vienen produciendo transformaciones significativas en el modelo de organización de la sociedad. Las ideas, conceptos o nociones como las de Estado nación, de crecimiento y de progreso indefinido, de clase sociales, de bienestar social, que daban sustento a la sociedad industrial clásica, vienen siendo transformadas y desplazadas como causa y efecto a la vez de una sociedad que tiende a organizarse discursiva, empírica y tecnológicamente alrededor del concepto riesgo.

Para Beck,<sup>432</sup> en la “*modernidad reflexiva*” o “*posmodernidad*”, la lógica de la producción y distribución del riesgo sustituye la de la producción y distribución de la riqueza propia de la sociedad industrial. Mientras que en una, el conflicto entre quien poseía riqueza y quien no generaba situaciones de clase, en la otra, genera situaciones de peligro.

La sociedad del riesgo se caracteriza también por la pérdida de la relevancia política y social de los problemas y por el traslado al individuo de prácticamente toda la responsabilidad sobre su vida. Así por ejemplo, los riesgos que en la vida laboral los ciudadanos han de enfrentar, esto es, la precariedad en el empleo, el despido, la falta de trabajo, etc., son transformados y presentados políticamente como producto del fracaso personal. La incorporación de la mujer a la vida educativa y laboral viene contribuyendo a la puesta en cuestión de la familia nuclear, el matrimonio, la sexualidad y la paternidad. En todas las dimensiones de la biografía personal, junto al surgimiento de nuevas oportunidades, se eleva la incertidumbre sobre la vida de las personas, generándose por lo tanto, riesgo.

El concepto de riesgo viene acompañado de otra serie de términos como probabilidad, futuro, incertidumbre. Dado que los riesgos son naturales o no son eliminables, la tarea fundamental a realizar consiste en gestionarlos a través de un sistema que minimice sus consecuencias o distribuya sus efectos. La gestión del riesgo supone la elaboración de un cálculo probabilístico de naturaleza actuarial. Actuarial, de

---

<sup>432</sup> U. Beck: “*La sociedad del riesgo...*”. Op. cit.

acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española,<sup>433</sup> es un adjetivo que significa relativo al actuario de seguros o a sus funciones, es decir, relativo a cálculos matemáticos y a conocimientos estadísticos, jurídicos y financieros concernientes a los seguros y a su régimen, propios de las entidades aseguradoras.

O'Malley,<sup>434</sup> sostiene que el actuarialismo o gestión actuarial del riesgo, está fuertemente vinculado con los ataques neoliberales al Estado de Bienestar keynesiano, constituyendo por tanto una herramienta de gobierno propio de la lógica que acompaña la postmodernidad.

En numerosas áreas de estudio y de trabajo vienen tomando cuerpo los análisis actuariales sobre el riesgo. En la justicia penal y en la criminología cobran especial relevancia. En efecto, en la “sociedad del riesgo”, la criminalidad es considerada y gestionada como un riesgo no eliminable. Ante el desmantelamiento de las redes del bienestar, la respuesta a la criminalidad, dominada por la nueva racionalidad económica, se ve inmersa en la lógica propia de la sociedad del riesgo e intenta construirse con técnicas propias del gerenciamiento actuarial y del cálculo probabilístico.<sup>435</sup>

Aunque hemos intentado señalarlo antes, no sobra reiterar que el actuarialismo no es únicamente la tecnología de gestión de la delincuencia en el marco de la sociedad del riesgo, constituye una nueva racionalidad, fruto del auge del neoconservadurismo en los países occidentales, sobre todo en los anglosajones.

Tal como lo veremos en el tercer capítulo de este trabajo la teoría del riesgo está produciendo efectos sobre la respuesta a la criminalidad y sobre la organización del sistema de justicia penal. Es posible que de un modelo de justicia propio del Estado de Bienestar estemos pasando a un sistema de justicia penal que, bajo la lógica del riesgo y del actuarialismo, se vaya haciendo cargo de la pobreza y de los pobres.

---

<sup>433</sup> Real Academia Española: “*Diccionario de la Lengua española*”, 22ª edición., [www.rae.es/draeI](http://www.rae.es/draeI). Consulta realizada el 28 de octubre de 2009.

<sup>434</sup> P. O'Malley: “Riesgo, poder y prevención del delito”, en “*¿Prevenir el delito más allá de la pena?*” AD-HOC, Buenos Aires, 2004.

<sup>435</sup> I. Rivera Beiras (coord.): “*Política criminal y sistema penal. Viejas y nuevas racionalidades punitivas*” Antropos, Barcelona, 2005. Véanse particularmente los capítulos IV, V y VI.

#### 4.5.3. La familia: el fundamento del bienestar de las economías postindustriales

Este subtítulo resume los contenidos de la propuesta que para la economía política contemporánea se viene formulando desde una perspectiva socialdemócrata. Para Esping-Andersen, como hemos visto, la familia no constituye el cuarto pilar del Estado de Bienestar, como tradicionalmente se le considera, sino uno de los componentes centrales de todo régimen de bienestar.

En su trabajo este autor no sólo intenta describir el modelo de sociedad que se está generando, avanza en la identificación de los principales elementos de la crisis actual de los regímenes de bienestar y propone un camino para hacer frente a los nuevos riesgos sociales, de la que él denomina sociedad postindustrial, generados, a su juicio, por los cambios que se vienen produciendo en el mercado de trabajo y en la situación de la familia.

Antes de introducirnos en la presentación de esta propuesta, es de especial importancia tener en cuenta el contexto en el que ésta se produce. La sociedad del riesgo, como hemos visto, tiene un origen predominantemente norteamericano, la protección de la familia como fundamento de bienestar de las economías postindustriales, tiene en cambio un marcado origen europeo, donde la experiencia social e institucional en materia de política social y Estado de bienestar, como hemos visto, resulta sustancialmente distinta a la norteamericana.

Es de advertir, igualmente, que el concepto de riesgo que el autor nórdico utiliza tiene una significación diferente al empleado por la teoría de la sociedad del riesgo de la que nos ocupamos en el epígrafe anterior. Los riesgos a que se refiere esta nueva propuesta son los riesgos sociales clasificados, como ha sido ya expuesto, en riesgos de la trayectoria vital, de clase e intergeneracionales, cuya gestión es la tarea por excelencia de la política social. Resulta igualmente oportuno no olvidar que un régimen de bienestar es el producto de la forma como el Estado, el mercado y la familia se distribuyen la gestión de estos riesgos sociales.

Según Esping-Andersen, para comprender debidamente un régimen de bienestar, su crisis y la forma de hacer frente a los nuevos riesgos sociales, resulta pertinente tener

en cuenta el entretejido institucional que se crea de las relaciones entre el Estado, el mercado y la familia. Es precisamente este entramado institucional el que permite, entre otras cosas, explicar porque los países no responden de la misma manera ante las nuevas circunstancias.

Así por ejemplo, la postura que sostiene que la rigidez de los mercados de trabajo es la causante de la llamada euroesclerosis y que su remedio, por tanto, es la flexibilización, omite o hace poca mención al entramado institucional que sustenta la economía política neoliberal. En este sentido, dice Esping Andersen, “*los defensores de la vía norteamericana tendrán que vender a las gentes europeas no sólo la flexibilidad, sino también la división racial, la economía integrada mayor del mundo, la inmigración masiva y una tasa de encarcelamiento que equivale a unas diez veces la media europea.*”<sup>436</sup> También tendrían que vender las tasas de criminalidad, de homicidios y de participación de los jóvenes en actividades violentas e ilícitas.

La falta de correspondencia entre la estructura institucional existente y la naturaleza de los cambios que se vienen presentando tanto en el mercado de trabajo como en la familia constituyen el núcleo fundamental de la crisis de los regímenes de bienestar. Esping-Andersen, señala que los “*Estados de bienestar contemporáneos y las regulaciones de los mercados de trabajo tienen sus orígenes -y se reflejan- en una sociedad que tenía, pero que ya ha dejado de tener: una economía dominada por la producción industrial con una fuerte demanda de trabajadores de baja cualificación, una población activa relativamente homogénea e indiferenciada, predominantemente masculina (el obrero de producción tradicional); unas familias estables con una elevada fecundidad, y una población femenina dedicada principalmente a las tareas domésticas. Los regímenes del bienestar se construyen en torno al conjunto de ideales igualitarios y los perfiles de riesgo que predominaban cuando nuestros padres y abuelos eran jóvenes. Si queremos comprender los afanes de los actuales regímenes del bienestar, debemos empezar por reconocer que la estructura del riesgo está cambiando drásticamente.*”<sup>437</sup>

Para hacer frente a esa divergencia, la tarea principal entonces es dar inicio a un

<sup>436</sup> G. Esping-Andersen. “*Fundamentos sociales....*”. Op. cit., p. 184.

<sup>437</sup> G. Esping-Andersen. “*Fundamentos sociales....*”. Op. cit., p. 14.

proceso de remodelación de los regímenes de bienestar para que estén a la altura de las nuevas realidades económicas. Dicho de otra forma, el problema está en los sistemas de protección social que resultan inadecuados para hacer frente a los nuevos riesgos sociales, pues su construcción respondía a situaciones y a perfiles de riesgo diferentes. Resulta difícil, dice Esping- Andersen, “*creer que la situación actual no está poniendo en peligro las oportunidades vitales de la persona; desde luego, grava la capacidad de la familia para proporcionar integración social*”.<sup>438</sup> El debilitamiento de la familia, es una de las preocupaciones centrales de quienes intentan, desde una perspectiva causal, explicar el porqué de la participación de los jóvenes en actividades delictivas.

Como los nuevos riesgos sociales deben encontrar soluciones en la política social, la perspectiva socialdemócrata propone, por tanto, una redefinición de las relaciones entre el Estado y el mercado de trabajo, y entre el Estado y la familia. En este último ámbito su propuesta consiste precisamente en la construcción de mecanismos para desmercantilizar las necesidades sociales de la familia y en la asignación de recursos económicos para la protección de las familias jóvenes.

Se trata de gestionar la nueva estructura de riesgos de forma tal que ningún grupo se convierta en perdedor sistemático. La reforma debe estar hecha con el propósito de mejorar su capacidad de proporcionar bienestar, y no para hacer más ricos a los ricos. El objetivo social básico es consolidar de nuevo la lucha democrática de clases; evitar el surgimiento de un abismo cada vez más profundo entre ricos y pobres.

De la misma forma como la organización de la sociedad de tipo actuarial o fundada en el riesgo tiene consecuencias sobre el tratamiento dado a la criminalidad y la organización de la justicia penal, el de la protección de la familia también lo tiene. Si la primera constituye una explicación de cómo la respuesta a la pobreza y a los pobres está transitando del bienestar al control penal y aumentando el gasto público en justicia, la segunda tendría el propósito contrario, esto es, evitar que los pobres y la pobreza se conviertan en los clientes del sistema penal y reducir o limitar el gasto público en justicia.

---

<sup>438</sup> G. Esping-Andersen. “*Fundamentos sociales....*”. Op. cit., p. 191.



**Capítulo V**  
**POLÍTICA DEL DERECHO PARA LA PAZ Y**  
**LA CONVIVENCIA EN COLOMBIA**  
**MÁS ALLÁ DEL ESQUEMA DIÁLOGO-GUERRA**





## Capítulo V

# POLÍTICA DEL DERECHO PARA LA PAZ Y LA CONVIVENCIA EN COLOMBIA MÁS ALLÁ DEL ESQUEMA DIÁLOGO-GUERRA

### Introducción

Cuatro ideas centrales recorren este capítulo. La primera guarda relación con la necesidad de redefinir la ruta o de construir un nuevo camino para la paz y la convivencia en Colombia. A tal fin intentamos hacer una aproximación diferente a la relación existente entre crisis política y proceso de paz que permita romper con el binomio, y disyuntiva a la vez, negociación o conflicto que ha venido acompañando la vida reciente del país.

Antes que un asunto procedimental (despeje, buenos oficios, mediación, leyes de sometimiento a la justicia, etc.), el logro de la paz depende de la caracterización de la crisis y de la generación de hechos políticos que incidan sobre la forma como se produce la interacción de los actores sociales.

Si bien nos atrevemos a formular una propuesta para romper con el esquema diálogo-guerra, no es difícil advertir que su implementación no es tarea sencilla; supone someter a revisión no sólo prácticas y actitudes sino también una serie de ideas y conceptos sobre la política, la democracia y el derecho, por desgracia, prácticamente comunes a casi todas las partes del conflicto y la negociación.

En todo caso, y conscientes de las dificultades que un proceso de esta naturaleza conlleva, conviene no dejar de tener en cuenta que la construcción de una alternativa es una necesidad del país.

La segunda idea central gira en torno a la importancia de pensar el derecho para la paz. Más allá de nuestra experiencia personal y social con el derecho, de nuestra confianza o desconfianza en la legalidad y sus instituciones, la paz es en esencia un

proyecto jurídico.

De lo planteado hasta ahora en los capítulos anteriores, resulta importante destacar precisamente la relación entre el derecho y los acuerdos de paz. En efecto, tal como ha sido expuesto, casi todos los acuerdos políticos que ponen fin a los conflictos armados terminan expresados en formulas jurídicas.

Y es justamente la respuesta jurídica alcanzada en los acuerdos de paz, particularmente en Centroamérica, no sólo uno de los grandes problemas de la paz, sino también uno de los elementos que explica en buena medida el estado actual de esos procesos, sus límites o fracasos, pues el derecho que surgió de los acuerdos, como hemos visto, fue del mismo tipo de aquel que dio origen a los conflictos o convivió con ellos.

Las experiencias de paz de América Central son por esta razón y por otras, no sólo un ejemplo de lo que se debe tener en cuenta, sino también de lo que no se debe hacer como de lo que hace falta para alcanzar verdaderamente la paz en una sociedad.

La paz, sostuvimos reiteradamente en los capítulos precedentes requiere por tanto de un derecho de nuevo tipo. En este capítulo, tomando como referencia práctica el caso de Colombia, intentamos hacer una propuesta sobre el tipo de derecho necesario para hacer viable la paz y la convivencia en el país.

La tercera idea que es importante resaltar se refiere a las enseñanzas de las ciencias de la paz. La paz no puede reducirse a la negociación entre las partes implicadas; paz es fundamentalmente transformación creativa y no violenta del conflicto. Y se consigue mediante la experimentación con nuevas formas de vida social que contribuyan tanto a una simbiosis y equidad en las relaciones humanas como a la estructura y reconocimiento de una maquinaria institucional gestora de la solución pacífica de conflictos.

La propuesta que pretendemos desarrollar en las páginas siguientes no es otra cosa que la puesta en marcha de una nueva experiencia social con el derecho y las instituciones jurídicas; un programa de política del derecho para la paz social y la

convivencia.

Además de hacer frente al esquema diálogo-guerra, y de presentar una propuesta para la paz a través de la legalidad, la cuarta idea que orienta este trabajo se refiere a la necesidad de construir un proyecto político cultural también de nuevo tipo. Como la solución pacífica del conflicto no depende en estricto sentido de la capacidad militar de los ejércitos en contienda ni de la negociación entre actores socialmente deslegitimados, se hace necesario desencadenar un proceso para transformar pacíficamente la vida política colombiana, y consecuentemente a los protagonistas del conflicto y/o la negociación.

En la lucha legítima y legal por los derechos es indispensable un movimiento social y político. Un sistema jurídico o un proyecto de política del derecho para la paz y la convivencia, por más técnicamente bien elaborado que esté, no puede por sí solo garantizar nada. Los derechos y libertades no se sostienen autónomamente. El movimiento es el instrumento para incidir en el cambio no sólo de la legislación, el gobierno y la jurisdicción sino también de la cultura y personalidad democrática, necesarios todos para alcanzar la paz.

Empero debe señalarse que no es fórmula mágica ni un proyecto para la ejecución inmediata, es solamente una propuesta para que sea enriquecida por la acción misma. Si se quiere es sólo un punto de partida. Por eso es necesario reconocer que nos involucramos en un proceso por construir, que acepta sus limitaciones, su carácter de inacabado e inacabable, de imperfecto y como tal perfeccionable. Y que, como ya fue advertido, forma parte de una nueva manera de concebir y de actuar en la vida social, política y jurídica que pretende escapar a dos vicios opuestos: de un lado, al de una teoría sin controles empíricos y del otro, al de una práctica sin principios.

El derecho, la paz y la democracia, como dice Ferrajoli, “*son también construcciones humanas: dependen de la política, de la cultura, de la fuerza de los movimientos sociales y del empeño de cada uno de nosotros*”.<sup>439</sup>

---

<sup>439</sup> L. Ferrajoli: *Democracia y garantismo*. Edición a cargo de Miguel Carbonell, Editorial Trotta, Madrid, 2008. Pp. 41.

### **5.1. Crisis política y proceso de paz**

Es ya un asunto común hablar de la crisis de Colombia. Son muchos los estudios que se han realizado para tratar de caracterizarla. Sin embargo, y este es un componente más de la crisis misma, todavía no se logra encontrar una salida.

Junto al conflicto político militar, el país atraviesa una elevada crisis social y económica, padece las consecuencias de la crisis de los partidos y de la actividad política, asiste también a una pérdida de credibilidad de muchas de las instituciones jurídicas, y experimenta un elevado y marcado deterioro de las relaciones sociales, del que no escapa incluso el propio conflicto armado.

Dicho de otra manera, se asiste a una crisis de la política que tiene sus expresiones en la economía, en los partidos políticos, en las instituciones jurídicas, en las relaciones sociales y por supuesto en los procesos de paz.

La construcción de una salida a esta problemática, la búsqueda de la convivencia, demanda la revisión de una serie de conceptos sobre los que se ha construido la actividad política y el proceso de paz. La paz, como ha sido señalado, es también un proyecto teórico confiado a las luchas sociales que lo mantienen.

Nadie pone en duda la estrecha relación que existe entre política y paz, no sólo porque ésta requiere de soluciones políticas sino porque las particularidades propias de la actual crisis de la política, afecta también la viabilidad de los procesos de pacificación.

Diálogo o guerra como es sabido constituyen los dos elementos sobre cuales se ha buscado solucionar el conflicto colombiano. Casi desde los orígenes mismos del enfrentamiento armado, el país ha insistido en su solución, sin que todavía se produzca un triunfo militar ni se logre un acuerdo que ponga fin a la confrontación.

Empero es en los últimos 30 años, cuando más ha estado presente en la vida nacional el binomio diálogo-guerra. Durante este tiempo se han intentado procesos de diálogo y negociación de todo tipo; con tregua o en medio del conflicto, en Colombia o en el exterior, con participación internacional y de la sociedad civil, con la guerrilla o

con los grupos paramilitares, sin que se obtengan resultados positivos o definitivos. Y se ha asistido igualmente a periodos de recrudescimiento del conflicto.

Desde comienzos de la década del 80, para no ir muy lejos, casi todos los gobiernos de Colombia han tenido su propuesta de paz y de guerra. Y pese a que se han producido procesos de negociación política con distintos grupos armados<sup>440</sup>, el binomio diálogo-guerra viene acompañando la historia reciente del país. A tal punto que parecíamos inmersos en un esquema del que resulta difícil sustraerse. Empero, el porvenir de la sociedad no puede seguir dependiendo de ciclos repetitivos e inútiles de negociación o conflicto.

Más allá de las particularidades y responsabilidades propias de cada uno de los actores, la ausencia de paz refleja más bien la encrucijada en que se encuentran los representantes de una forma tradicional de hacer política que afecta por igual a la izquierda y a la derecha en casi todas sus expresiones.

La situación del país, la magnitud de la crisis nacional, demanda la construcción de una iniciativa fundamentada en la legalidad capaz de dar inicio a un proceso de transformación de la vida política y social del país.

Son muchas las razones para resolver por la vía de la negociación política un conflicto armado. La carrera de las armas, como lo ha dicho Gabriel García Márquez,<sup>441</sup> va en sentido contrario al de la inteligencia. La guerra no tiene justificación alguna.

*“Es cada vez más evidente que la guerra ha fracasado como forma de resolver el conflicto nacional. La vía militar no es el camino para solucionar los conflictos de la sociedad colombiana ni son las armas la manera para remediar sus causas. Así lo prueba un conflicto que cobra vidas humanas, imposibilita la democracia, invierte el*

---

<sup>440</sup> El Movimiento 19 de Abril, M-19, El Ejército Popular de Liberación, EPL, El Partido Revolucionario de los Trabajadores, PRT y el Quintín Lame son algunos de los grupos guerrilleros con los que se han puesto en marcha y terminado procesos de negociación política del conflicto armado. En la administración Pastrana se dio inicio, sin éxito, un proceso de negociación con la guerrilla de las FARC. El gobierno Uribe ha adelantado su propio proceso con los grupos armados ilegales, “predominantemente” con los paramilitares. También mantuvo conversaciones con el Ejército de Liberación Nacional ELN. Actualmente mantiene un conflicto armado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC a las que califica de terroristas.

<sup>441</sup> G. García Márquez: *El cataclismo de Damocles*. Conferencia Ixtapa-México 1986. Editorial Oveja Negra, Bogotá, 1986. P. 12.

*orden de prioridades en la inversión presupuestal, destruye la infraestructura, agrava la crisis social y agudiza la crisis humanitaria*”<sup>442</sup>.

Pero para que avance un proceso de negociación política de un conflicto armado y produzca resultados positivos se requieren al menos dos condiciones: la primera está relacionada con el reconocimiento de la legitimidad social de los actores del conflicto y la negociación. Y la segunda con la producción de hechos políticos que posibiliten los diálogos y el desarrollo del proceso y sus acuerdos.

En Colombia el proceso de paz no avanza precisamente porque ninguna de estas dos condiciones se cumple. A continuación se hará un breve análisis de cada uno de estos dos requisitos.

#### 5.1.1. El régimen político y su legitimidad

Asistimos a una creciente pérdida de legitimidad social de la clase política, y de la guerrilla<sup>443</sup>. Tal crisis constituye uno de los mayores obstáculos a la paz, pues ésta no puede ser resultado de un acuerdo entre dos actores socialmente deslegitimados<sup>444</sup>.

Antes que un problema individual atribuible a cada uno de los protagonistas políticos, la crisis de legitimidad es consecuencia de la manera como tradicionalmente se ha hecho la política y de la forma de organización del Estado y de la sociedad que se

---

<sup>442</sup> Declaración pública: Consenso nacional para la solución política. El Polo Democrático Alternativo frente a la paz de octubre de 2006. [www.polodemocratico.net](http://www.polodemocratico.net)

<sup>443</sup> Aunque no es el momento para introducir una discusión teórica, dado que existe un cierto grado irreductible de ilegitimidad de todo régimen político jurídico, conviene señalar que el análisis sobre su legitimidad puede hacerse perfectamente también en términos de la mayor o menor ilegitimidad. Resulta igualmente importante destacar que en la literatura académica se formulan muchas clasificaciones o categorías conceptuales sobre la legitimidad; así por ejemplo, para indicar las fuentes que justifica la existencia de toda institución, se habla de legitimidad axiológica, sociológica y técnica. Y cuando se relaciona con la democracia política y el Estado de Derecho se habla de legitimidad formal y sustancial, a fin de distinguir los aspectos formales o sustanciales de la democracia. El concepto es utilizado en este trabajo para reflejar la relación que debe existir entre las necesidades individuales o colectivas de los integrantes de una sociedad y la respuesta de las instituciones jurídicas y políticas creadas para satisfacer dichas necesidades. Véanse, entre otros, los trabajos de Jürgen Habermas, Norberto Bobbio, Elías Díaz y Luigi Ferrajoli que aparecen al final en la bibliografía.

<sup>444</sup> Un resumen sobre las distintas aproximaciones a los problemas de la legitimidad del Estado en Colombia puede verse en el trabajo de E. Posada Carbo: *Ilegitimidad del Estado en Colombia. Sobre los abusos de un concepto*. Alfa Omega- Fundación Ideas para la Paz, Bogotá 2003.

ha ido construyendo en Colombia<sup>445</sup>.

La crisis de la forma tradicional de hacer política si bien tiene su propia particularidad nacional no es un asunto sólo de Colombia. Intentamos seguidamente destacar los principales elementos de esta crisis y su particular expresión en la vida del país.

El cuestionamiento creciente a los partidos políticos, de izquierda y de derecha, la pérdida de credibilidad en los partidos, en la política, en los políticos y la creciente disminución o pérdida de interés de la ciudadanía por las dinámicas electorales son entre otras algunas de las manifestaciones de la crisis<sup>446</sup>.

Conviene advertir que no es un asunto coyuntural a ser superado con partidos políticos reformados, con nuevas actitudes políticas, con nuevos sujetos políticos, con nuevas reglas del juego electoral, etc., etc., es más bien consustancial a la forma como se ha hecho la política en nuestras sociedades<sup>447</sup>.

La vida política y social actual está construida sobre la base de una doble separación: la primera, que se produce entre el hombre económico y el sujeto jurídico, viene determinada porque la situación jurídica de los seres humanos se ha construido independientemente de su situación económica.

Actualmente, y tal como lo sostienen diversos estudios, buena parte de los problemas asociados a la gobernabilidad democrática de Colombia y de muchos países

---

<sup>445</sup> Son muchos los trabajos publicados sobre la crisis de la política en Colombia. Véanse entre otros, H. Gómez Buendía: *El Lío de Colombia. ¿Por qué no logramos salir de la crisis?* Tercer Mundo Editores, Bogotá, 2000. P. Santana Rodríguez: *Colombia: La crisis política*. Versión electrónica, Bogotá, 2001. C. Ahumada: *Una década en reversa* en AAVV: *¿Qué es lo que está pasando en Colombia? Anatomía de un país en Crisis*. El Áncora Editores, Bogotá, 2001. Pp. 15-55. E. Posada Carbó: *La crisis política como crisis intelectual* en AAVV: *¿Qué es lo que está pasando en Colombia?...* Op. cit., pp.56-92. También puede consultarse el trabajo de A. Rangel y P. Medellín: *Política de seguridad democrática*. Norma-Semana, Bogotá, 2010.

<sup>446</sup> N. Bobbio: *Las ideologías y el poder en crisis*. Ariel, Barcelona, 1988. L. Paramio: *La crisis de la política y su refundación democrática* en P. Santana Rodríguez (comp.): *Crisis política, impunidad y pobreza en Colombia*. Corporación Viva la Ciudadanía – Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 1995. Pp. 25-36. L. Paramio: *La crisis de la política en América Latina*. En Revista Foro No 40. Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá, 2001. Pp. 39-50. J. Habermas: *La constelación posnacional y el futuro de la democracia. Ensayos políticos*. Paidós, Barcelona, 2000. Pp. 81-146.

<sup>447</sup> Desde una perspectiva de política del derecho y de los derechos humanos, Luigi Ferrajoli es uno de los autores que mejor ha caracterizado la crisis. Véase el capítulo V. Para una teoría general del garantismo de su clásica obra *Derecho y razón*. Editorial Trotta Madrid, 1995. Pp. 851-957. También su obra: *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. Editorial Trotta, Madrid, 2001. Pp. 19-56.

de América Latina radica en la contradicción que se establece al tratar de mantener un orden jurídico y político basado en la igualdad formal entre las personas y, al mismo tiempo, preservar los niveles de desigualdad en el acceso a la distribución de la riqueza y de los bienes públicos. Colombia es uno de los países del mundo con más altos niveles de desigualdad social<sup>448</sup>.

La segunda separación, es la que se produce entre el Estado y la sociedad civil, consecuencia de la expropiación política de la sociedad y de la profesionalización de la política. La vida económica se depura, aparentemente, de todo nexo político y la política viene reasumida en la esfera superior de Estado.

Por un lado está la sociedad civil (el término se utiliza aquí para contraponerlo a sociedad política), relegada a la condición de ámbito de los intereses privados y de las dinámicas económicas individuales que se despoja de lo político, delegándolo permanente y prioritariamente en una clase especializada de representantes. Por el otro está el Estado que administra profesionalmente la política. La política es asumida exclusivamente por éste y ejercida por un grupo de profesionales que se ocupan de ella.

Cuando la política se profesionaliza no sólo se le expropia a la sociedad sino que, como cualquier profesión, --la del médico, abogado, ingeniero, etc., corre el riesgo de convertirse en la empresa privada del profesional que a ella se dedica, en este caso, en el negocio de la clase política. El bien común y el interés general pueden degenerar en el interés particular del profesional o profesionales de la política.

La situación es aún más compleja toda vez que rige un sistema de representación carente de mandato. En efecto, uno de los elementos que caracteriza a la representación política es precisamente la ausencia de mandato. La representación casi constituye un cheque en blanco que los representados dan a los representantes, corriéndose el riesgo

---

<sup>448</sup> Los estudios de los organismos internacionales sobre Colombia ponen de manifiesto los altos niveles de desigualdad social existentes en el país. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en su informe sobre desarrollo humano global 2000 dice: "En Colombia si bien la igualdad ante la ley es el principio de la Constitución de 1991 y el de los derechos humanos, no se puede desconocer las desventajas sociales que enfrenta la población vulnerable con debilidad manifiesta, grupos excluidos tradicionalmente de las esferas del poder económico y político. Hay suficientes evidencias de que se está frente a una sociedad cerrada y selectiva sin aversión a la desigualdad, a la pobreza y que propicia la discriminación de los débiles y no la cohesión social." Por su parte, los estudios del Banco Mundial han mostrado que Colombia comparte con Grecia uno de los mayores niveles de concentración de la propiedad. Véase también P. Santana: *Colombia: La crisis política*. Op. cit.



por tanto que éstos se conviertan en el intérprete, sustituto o soberano de los representados. Si los representantes no actúan en representación del pueblo sino en su lugar, la política puede degenerar en la habilidad para apropiarse privadamente de la cosa pública; el poder puede llegar a ser ejercido en función de los intereses personales o de partido del representante gobernante.

No resulta extraño por ello, la costumbre o pretensión de la clase política de utilizar los recursos públicos para reproducir el acceso al ejercicio del poder<sup>449</sup>.

Expropiación política de la sociedad y profesionalización de la política, sostiene Ferrajoli, son las condiciones fundamentales para que ésta, obrando a nombre de los intereses generales, se subordine de hecho a la primacía de los intereses económicos.

De otro lado, es importante señalar igualmente que la difícil situación por la que atraviesan los profesionales de la política es también un efecto de la pérdida del poder del voto en las democracias nacionales, que se produce como consecuencia de cambios en los centros de decisión política y económica<sup>450</sup>. Muchas de estas decisiones ya no son competencia de los profesionales nacionales de la política sino de instancias supranacionales carentes de todo tipo de control, incluyendo obviamente el de las mayorías. Todo ello viene acompañado de un cambio en la legalidad, como producto o consecuencia directa de un cambio en las fuentes que la producen.<sup>451</sup>

Siguiendo con Ferrajoli; *“la globalización consiste en la ausencia de reglas y límites jurídicos a los grandes poderes transnacionales, políticos y económicos cuya manifestación más terrible es la guerra. Junto a la soberanía de los Estados y al monopolio estatal de la producción jurídica, la globalización ha hecho estallar la relación entre sistemas políticos y pueblos, entre los poderes públicos y la base social sobre la que se habían configurado tanto la democracia representativa como el Estado de derecho. En la era de la globalización, en efecto, el destino de cualquier país, con la sola excepción de los Estados Unidos, depende cada vez menos de las decisiones*

---

<sup>449</sup> Antanas Mockus además de plantearse la redefinición de la ruta para la paz, pone en cuestión el problema de la política como profesión y sugiere que el gasto público no puede ser puesto al servicio de la reproducción del acceso al poder. Véase el resumen de una entrevista publicada en el Tiempo: *Campaña/El 2005 será un año de definiciones para todos los grupos. Patos al agua*. El Tiempo, Bogotá 020105. Y la entrevista con María Isabel Rueda en Revista Semana 1201, Bogotá 090505.

<sup>450</sup> L. Ferrajoli: *Derechos y garantías. La ley del más débil*. Editorial Trotta, Madrid, 2001. Pp. 97 y ss.

<sup>451</sup> L. Ferrajoli: *Democracia y garantismo*. Op. cit., p. 130.

*internas adoptadas por sus gobernantes, sobre todo si se trata de países pobres, y cada vez más de decisiones externas, adoptadas en sedes o por poderes políticos económicos de carácter supra o extra estatal. Se asiste así a la disolución del nexo entre democracia y Estado de derecho, por un lado, y demos, por otro, que la representación política y sujeción a la ley (estatal) de todos los poderes habían asegurado hasta ahora. En un mundo de soberanías desiguales e interdependientes, ha dejado de ser cierto que las decisiones relevantes correspondan a poderes directa o indirectamente democráticos; que los procedimientos electorales garanticen la coincidencia entre gobernantes y representantes; o que la elección de un presidente o de un Parlamento por parte de un pueblo sea irrelevante para el futuro de otros pueblos”<sup>452</sup>.*

De esta manera, la ciudadanía siente que su participación electoral no incide en el cambio de sus condiciones de vida y que poco sirve para la toma de las verdaderas decisiones. La consulta electoral se torna progresivamente irrelevante, y sólo resulta útil para quienes tienen interés directo en la actividad de los políticos de profesión.

La naturaleza de los partidos, su carácter de mediador entre los ciudadanos y el Estado, se ve seriamente afectada. La crisis de la política entonces es la de aquellos que han hecho de los partidos un instrumento para profesionalizarla y convertirla en su fuente de poder, ingresos y forma de vida.

Al respecto, en la literatura especializada, algunos autores sostienen que uno de los grandes desaciertos de la vida política progresista ha consistido precisamente en pretender conquistar el Estado para ponerlo al servicio de las mayorías, y en hacer del eje central de su actividad una disputa por la administración profesional de la política<sup>453</sup>.

Si bien, como ya fue advertido, tal fenómeno tiene su propia especificidad nacional, resulta oportuno reiterar aquí que no es sólo un asunto colombiano. Algunos ejemplos de la vida política contemporánea nos pueden ayudar a ilustrar esta situación. Como fue expuesto en el segundo capítulo de este trabajo, en Centroamérica se suscribieron una serie de acuerdos políticos para terminar con la confrontación armada, particularmente en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. Una de las características, y a

<sup>452</sup> L. Ferrajoli: *Razones jurídicas del pacifismo*. Op. cit., p. 72.

<sup>453</sup> E. Resta: *La certeza y la esperanza*. Paidós, Estado y sociedad, Barcelona, 1995.

la vez uno de los grandes límites, que presentan los procesos de paz de esa región viene determinada por el hecho que fueron básicamente realizados entre profesionales de la política; unos legales, ilegales los otros.

La experiencia del Frente Sandinista en Nicaragua constituye uno de los casos más emblemáticos. Después de más de 12 años de Revolución, los sandinistas aceptaron someterse a un proceso electoral, pierden las elecciones y en el período que va de la derrota electoral a la entrega del gobierno se produce la famosa “Piñata Sandinista”<sup>454</sup> que no es otra cosa que la apropiación privada de bienes públicos. Se crearon un buen número de organismos no gubernamentales (ONG), y se desmantelaron buena parte de las instituciones del Estado.

Cuando se intenta explicar qué fue lo que pasó y cómo fue que los sandinistas terminaron realizando lo que tanto cuestionaban, la respuesta surge implacable: con la derrota electoral, los sandinistas no sólo perdían el gobierno, también estaban perdiendo el poder y con ello su fuente de ingresos y su manera de vivir.

La crisis cobija por igual al movimiento guerrillero. Los profesionales legales utilizan los recursos públicos, los ilegales la violencia. Pero en el fondo se trata de una disputa por acceder a la administración profesional de la política.

Buena parte de los límites de la mayoría de los procesos de paz considerados exitosos, particularmente los centroamericanos, radica precisamente en la paradoja que se produce como consecuencia que su principal contribución, alcanzar para la sociedad la llamada democracia política, esto es, la participación legal de la oposición en la disputa, construcción y conquista del gobierno de las mayorías, aparece justamente en momentos cuando es evidente la crisis de la política como profesión y se hace insostenible, o por lo menos se torna difícil su justificación y manejo<sup>455</sup>.

---

<sup>454</sup> J. Castañeda: *La utopía desarmada*. Editorial Joaquín Mortiz – Planeta, México, 1993. Pp. 403-415. J. Wheelock Román: *La verdad sobre la piñata*. IPADE, Managua, 1991. También S. Ramírez: *Adiós muchachos*. Una memoria de la revolución sandinista. Op. cit.

<sup>455</sup> Como fue expuesto en el primero y segundo capítulo de este trabajo, Centroamérica, no obstante los recientes acuerdos de paz, también asiste a una crisis que cobija por igual a todos los sectores ideológicos del espectro político. Casi todos los partidos políticos en la región, y entre éstos los llamados partidos o movimientos de izquierda como la URNG de Guatemala, el FMLN de El Salvador y el FSLN de Nicaragua se han visto sometidos a serios cuestionamientos por parte de sus respectivas sociedades.

Pero además, la política como profesión, contribuye al deterioro de los partidos y a la degradación de la política, convive simultáneamente con la corrupción, pues ésta resulta casi su hija natural, impide la construcción de proyectos colectivos, coopta a la oposición y hace inviable la construcción de liderazgos y proyectos políticos alternativos pues estos mueren presos de la misma lógica.

Todo ello, dada la naturaleza de esta actividad, puede conllevar una anomia social muy grande, una pérdida de las fronteras entre la legalidad y la ilegalidad y consecuentemente el desarrollo de una cultura de la ilegalidad o cuando menos dual: legal e ilegal, afectando con ello el futuro de la sociedad democrática.

Al cuestionamiento de la clase dirigente y de los distintos espacios y mecanismos de representación ha contribuido sin duda el incremento constante de la intermediación y participación de la sociedad. Empero, la crisis de los partidos políticos y de muchos movimientos y organizaciones sociales (véase, por ejemplo, la situación de los movimientos sindicales y la de algunos organismos no gubernamentales) que basan su actividad en mecanismos de representación, es en buena medida consecuencia de haber convertido el proceso o el arte de representar al sector, a la sociedad o a las mayorías en una profesión, en una forma de vida, carente en la mayor parte de los casos de límites y de verdaderos mecanismos de control y rendición de cuentas.

*“En realidad parece un destino común a todas las maquinas políticas –no sólo a las instituciones estatales, sino también a las burocracias de los partidos y de los sindicatos- el alejamiento de su base social, la pérdida de su propia función de instrumentos para finalidades externas, la asunción de sí mismas como fines y valores”*<sup>456</sup>.

La profesionalización de la política, por ejemplo, corre el riesgo de reducir y simplificar el concepto mismo de política a una estrategia electoral (cuántos votos tiene y con cuánto dinero cuenta), o a lo sumo a una disputa por la efectividad y transparencia de la administración de los recursos públicos, desapareciendo u ocultándose su

---

<sup>456</sup> L. Ferrajoli: *Derecho y razón*. Op. cit., p. 943.

verdadero sentido, cual es la de conducir a un pueblo, abrirle horizontes, estimularle<sup>457</sup>.

Finalmente, no sobra recordar que la profesionalización de la política, la disminución del poder del voto, la ausencia de mandato y el deterioro de la mediación son factores que contribuyen a que la política pierda el carácter de proyecto colectivo y se convierta en la técnica o el arte para acumular poder político y económico. Una nueva estrategia entonces, es aquella que no hace de la administración profesional de la política el objeto de disputa. Todo lo contrario, le pone límites, establece controles y rendición de cuentas al sistema de representación y da inicio a un proceso para asignar responsabilidades públicas a las decisiones que privadamente toman los ciudadanos y grupos de poder.

La democracia, en consecuencia, no es ya, ni puede serlo, sólo una competencia electoral por alternativas de gobierno, sólo una disputa entre partidos que se califican o descalifican como buenos o malos, o entre gobiernos y oposiciones que hacen lo mismo, sino que más allá de la bondad de los partidos y de sus propuestas, de los gobiernos y de sus ejecutorias, el futuro de la política y de la democracia está asociado de una parte al establecimiento de controles a la representación y profesionalización de la política y a la vinculación de estos controles con la participación ciudadana, la soberanía popular y la protección internacional.

Se trata sin duda de la crisis de la idea, concepto o noción, que entiende a la democracia como el gobierno de las mayorías exclusiva o prioritariamente. Y de las elecciones como la única o principal fuente de legitimidad del sistema democrático. Dicho de otra manera, la democracia no puede seguir siendo solamente el gobierno de las mayorías ni las elecciones su única fuente de legitimación. Son éstas, como se expondrá más adelante, algunas de las tareas más importantes de que debe ocuparse un nuevo proyecto de paz.

En cuanto tiene que ver con la forma de organización del Estado y de la sociedad que se ha ido construyendo en Colombia, es necesario señalar que aunque este trabajo no pretende introducirse en la historia nacional, sino formular unas líneas para construir un país viable, en el análisis del presente siempre han aparecido pasado y futuro como

---

<sup>457</sup> H. Gómez Buendía: *El lío de Colombia*. Op. cit., pp. 21-22.

una unidad dinámica.

Sin duda, la situación que vive el país es el resultado de un proceso en el que confluyen muchos factores entre los que se mezclan permanentemente el ejercicio del poder político y la cultura política de los colombianos.

Casi desde sus orígenes, en la primera mitad del siglo XIX, los partidos políticos y el ejercicio del poder han sido seriamente cuestionados por la supuesta tendencia a facilitar la apropiación privada de los bienes públicos. Los cuestionamientos por corrupción, unas veces más unas menos, parecen haber acompañado la historia de los partidos y del poder político en Colombia<sup>458</sup>.

La negación de la oposición y la introducción de la lógica de la guerra en la política parecen también acompañar la historia lejana y cercana del país. El deterioro de la actividad pública y política como consecuencia de la acumulación de problemas sociales no resueltos, y de la mentalidad e intereses que se producen alrededor de una manera de actuar orientada a atender efectos de otros problemas sociales igualmente pareciera que siempre ha estado presente<sup>459</sup>.

No resulta difícil advertir la relación que existe entre nuestra actual forma de organización estatal y social y nuestro pasado, empero, es necesario destacar algunas particularidades recientes.

En efecto, después de las experiencias propias de las dictaduras militares del Cono Sur, se fue imponiendo una nueva forma de organización del Estado para contrarrestar a los movimientos sociales y a la protesta ciudadana. Esta nueva forma estatal no requiere de regímenes de facto ni de gobiernos dictatoriales, tiene dos caras: una democrática formalmente legal y otra autoritaria, ilegal o clandestina<sup>460</sup>.

---

<sup>458</sup> En la historiografía política de Colombia existen muchos trabajos que se ocupan del tema. Dos obras sin embargo hemos tenido siempre presente como fuente de consulta. F. Guillen Martínez: *El poder político en Colombia*, Editorial Planeta, Bogotá, 1996. G. Sánchez: *Guerra y política en la sociedad colombiana*, El Áncora Editores, Bogotá, 1991.

<sup>459</sup> Téngase en cuenta las obras de Guillen Martínez y Sánchez citadas anteriormente.

<sup>460</sup> Véanse al respecto las declaraciones que Antanas Mockus dio a la Revista Semana cuando se refería a la extorsión y al secuestro: “Nuestra sociedad tiene un lado oscuro. ¿Cuántas de esas extorsiones se han

El Estado dual es la nueva forma como se presenta el autoritarismo en América Latina y Colombia uno de sus prototipos. El ejercicio de la represión ya no se hace sobre la base del monopolio del uso de la fuerza sino que se realiza a partir de la construcción, promoción o defensa de estructuras paralelas. Por ello, la represión de la protesta ciudadana viene acompañada de un sinnúmero de muertes y de una cantidad de desaparecidos sin que se haya logrado determinar debidamente la responsabilidad<sup>461</sup>.

En sus orígenes, el Estado dual es la forma como el Estado y su institucionalidad represiva evade los costos y responsabilidades de la represión a los movimientos sociales. Mantiene las formas democráticas pero su práctica es autoritaria, ilegal e irresponsable. Las muertes, las desapariciones, las violaciones a los derechos humanos, la impunidad, etc., no son actos aislados, son consecuencia o forman parte de la forma Estado que se ha ido construyendo en el país.

Una de las evidencias de la magnitud alcanzada por el Estado dual en Colombia la ha puesto al descubierto la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia con el esfuerzo realizado por someter a la legalidad a un amplio sector de la clase política comprometida y beneficiada con la actividad de los grupos armados ilegales, particularmente los paramilitares. Proceso que se conoce con el nombre de la parapolítica<sup>462</sup>.

Y es en buena medida consecuencia del uso y justificación de medios violentos e ilegales tanto para intentar cambiar la sociedad como para su defensa, pues estos una vez puestos en práctica pierden sus límites y se desbordan, contribuyendo a degenerar el

---

pagado por presión real, y cuántas más o menos voluntariamente? Entonces se produce una tolerancia social a la imbricación entre los tres fenómenos, narcotráfico, guerrilla y paramilitarismo.” Op. cit.

<sup>461</sup> Existe una Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005), y una serie de instituciones orientadas al sometimiento a la legalidad de los grupos llamados paramilitares. Una evaluación de ese proceso, escapa los límites de este trabajo. Empero, resulta importante destacar que la Corte Suprema de Justicia ha iniciado una serie de procesos penales que vinculan a los profesionales de la política con la actividad de los grupos paramilitares. Más de cincuenta procesos han sido abiertos y se han producido autos de detención, sentencias condenatorias y otra serie de actos judiciales contra más de 50 políticos, entre parlamentarios, gobernadores y funcionarios públicos.

<sup>462</sup> Las decisiones de la Corte pueden verse, entre otras, en la página web: [www.colombia.indymedia.org/news/2007/04](http://www.colombia.indymedia.org/news/2007/04). También puede consultarse el seguimiento que sobre esta actuación judicial hace el semanario Caja de Herramientas. [www.viva.org.co/cajavirtual](http://www.viva.org.co/cajavirtual)

conflicto mismo y a trastornar la sociedad entera<sup>463</sup>.

Junto a esta forma de organización estatal que se consigue con la no monopolización del uso de la fuerza como opción política, una política profesionalizada, sin límites y sin controles, traslada a otras actividades la misma lógica. De esta forma el Estado dual deja de ser sólo una práctica para aplacar los movimientos sociales y se va insertando en la vida pública. La profesionalización de la política encontró en las prácticas ilegales un espacio para hacer de la política el arte de apropiarse privadamente de los asuntos públicos. La población colombiana recibe como ejemplo de su institucionalidad y de sus partidos, la violencia, la ilegalidad, el tráfico de influencias, la arbitrariedad, la corrupción y el enriquecimiento ilícito<sup>464</sup>.

Como la ilegalidad genera su propia economía y sus propias reglas, fue floreciendo por todos los lados un Estado doble. En la economía, en el uso de la fuerza, en la política, e incluso en la actitud de los ciudadanos. De alguna forma se fue creando un aparato coercitivo con dos caras, una legal y otra ilegal o clandestina, un gobierno y una actividad política institucional también con dos caras, una legal y otra ilegal o clandestina, y luego, con la contribución del narcotráfico, una economía con dos caras, una legal y otra ilegal o clandestina, que hacían lo suyo, unas veces de forma oculta, otras con sutileza y no pocas descaradamente<sup>465</sup>.

Se ha creado un Estado con dos caras, una legal y otra ilegal. La

---

<sup>463</sup> El uso desmedido de la violencia puede conllevar perfectamente no sólo a la creación de grupos paramilitares, sino a desencadenar procesos de organización armada de sectores de la sociedad para defenderse de la agresión violenta. Y esta es precisamente una de las grandes discusiones que se tienen en torno al problema llamado Autodefensas Unidas de Colombia. Véase el libro de M. Aranguren Molina: *Mi confesión. Carlos Castaño revela sus secretos*. Editorial Oveja Negra, Bogotá, 2001. AAVV: *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Corporación Nuevo Arco Iris-Intermedio, Bogotá, 2007.

<sup>464</sup> Algunos autores sostienen la cultura de la ilegalidad es en buena parte consecuencia del patrimonialismo, del rentismo y del clientelismo político. En nuestro ámbito, véanse, entre otros, L. J. Garay: *Construcción de una nueva sociedad*. Segunda edición. Alfaomega Colombiana, Bogotá 2002. Y P. Santana Rodríguez: *Colombia: La crisis política*. Op. Cit. Para nosotros sin embargo, el rentismo, el patrimonialismo y el clientelismo son consecuencia propia de un régimen que profesionaliza la política y la deja carente de controles y de límites. Según datos presentados por Carlos Gaviria para el año 2003, el 76% de los empresarios y el 70% de los empleados públicos podrían resultar involucrados en actividades de corrupción. Según esos datos se estima que la corrupción en Colombia en el año 2003 ascendió a más de tres billones de pesos. Véase C. Gaviria Díaz: *La corrupción y la economía de mercado*. [www.eltiempo.com.co/blogs](http://www.eltiempo.com.co/blogs) 290705.

<sup>465</sup> Un ejemplo planteado por Mockus, es la, inaceptable históricamente, lucha tributaria de los hacendados colombianos. No pagaron los impuestos de la época, no contribuyeron después al sostenimiento de la fuerza pública y comenzaron a pagar unas fuerzas ilegales. Revista Semana 1201. Op. cit.



irresponsabilidad por las violaciones a los derechos humanos, la impunidad, las desapariciones forzadas, la apropiación privada de la cosa pública, la adjudicación de contratos, los nombramientos de los funcionarios, la sustitución de la capacidad y de la formación académica por la astucia, la desconfianza, etc., forman parte de los elementos que configuran ese Estado dual.

En estas circunstancias, no sorprende entonces que la mayoría de sus víctimas procedan de los movimientos sociales de oposición y de aquellos que quisieron someter a la legalidad a los poderes de facto establecido. Oposición y legalidad se convirtieron así en los principales enemigos de la forma de organización estatal y social construida en Colombia; en una organización de este tipo resulta ser un problema pretender someter a los ciudadanos a la ley.

Pero lo más grave de la situación de Colombia no es sólo la degradación de la vida social y política y del conflicto armado, lo más preocupante es la forma como se ha ido construyendo la mentalidad y las relaciones sociales entre los colombianos. En un Estado de estas características pierden valor la confianza, la legalidad, la responsabilidad, la verdad y la formación académica, florecen, en cambio, la lealtad ciega o la relación utilitaria, la complicidad, la astucia y el mimetismo. La vida política, social, económica y cultural del país tiende a estar altamente influenciada por comportamientos de corte delictivo. Ninguna sociedad resiste por mucho tiempo una organización de esta naturaleza.

Se pierde la confianza en la institucionalidad y no hay forma de responsabilizar a las instituciones y a las personas por sus comportamientos ilegales. Igualmente, y como consecuencia lógica, se pierde la confianza en la legalidad y en el sistema judicial. Es oportuno decir que el Estado dual y la profesionalización de la política han contribuido también a la pérdida de la confianza en las alternativas políticas. Como se degenera la vida social cuando se deterioran los valores, cuando para acceder a las actividades laborales o profesionales es necesario tener un cómplice en la política. Como se puede degradar la vida de una sociedad cuando la política se construye jugando con las necesidades de la gente.

Una de las primeras tareas de la sociedad colombiana es dar inicio a un proceso

para romper con el Estado dual y recuperar la importancia de valores sociales como la verdad, la confianza, la legalidad, la responsabilidad, y la formación. Ello supone, como se destacará más adelante, una revisión de la actividad política, de la institucionalidad, del régimen de partidos, de la economía, de la legislación y del sistema de la justicia<sup>466</sup>.

En efecto, no se puede luchar contra un Estado de este tipo si a un gran número de los colombianos se les deja como única alternativa de sobre vivencia la ilegalidad. Igualmente, la lucha contra esta forma de organización estatal exige también elaborar una propuesta para reducir los niveles de pobreza, generar empleo o redistribuir el ingreso. No se puede luchar contra un Estado de estas características si más del 52% de la población colombiana vive en condiciones de pobreza o si menos del 10% de la población urbana acumula más del 40% de los ingresos. Cincuenta grandes empresas controlan más del 60% de la industria, los servicios, el comercio y el transporte. El 1.3% de los propietarios posee el 48% de la tierra. Cuatro grupos económicos son los dueños del 80% de los medios de comunicación. El 20% de los hogares ricos concentra el 60% de los ingresos. Según el Banco Mundial Colombia es uno de los países del mundo con mayor concentración de la riqueza y niveles de desigualdad.<sup>467</sup>

Tampoco se puede luchar contra un Estado de esta clase si no se construye una propuesta para frenar la violencia.

Los medios perversos utilizados por los principales actores políticos han pervertido tanto los fines perseguidos como a los propios actores. En una organización estatal y social de este tipo hasta el conflicto va perdiendo progresivamente su horizonte y finalidad política y en su reemplazo aparece una actuación de tendencia altamente delictiva<sup>468</sup>.

---

<sup>466</sup> La magnitud de ese Estado dual lo ha puesto en evidencia el Poder Judicial con las investigaciones a la llamada para política y con la puesta en evidencia de la vinculación a las actividades ilegales de un buen número de personas del establecimiento político y económico. En todo caso, la revisión del sistema judicial es una necesidad, porque pese a los resultados que arrojan las investigaciones de la Corte Suprema de Justicia, no hay razón para confiar. La forma como se originan las investigaciones de la parapolítica y el hecho que los problemas del Estado dual no han aparecido recientemente, que su gestación lleva ya mucho tiempo en la vida colombiana, hace necesario preguntarse porque antes no habían actuado las autoridades judiciales para someter a la legalidad a los actores ilegales.

<sup>467</sup> Nos referimos al Informe del Banco Mundial denominado: *Reducción de la pobreza y crecimiento. círculos virtuosos y círculos viciosos*, elaborado por. G. Perry y otros. Véase, entre otros, Editorial Periódico Caja de Herramientas N° 113, Bogotá 03 2006.

<sup>468</sup> H. Gómez Buendía: *El lío de Colombia*. Op. cit., pp.35-39.

E incluso, es posible que la guerra, como la política, se haya convertido en una actividad que genera dividendos solamente para quienes participan de ella. Y por tanto la esterilidad del proceso puede depender del hecho que para todos o para algunos de los directa o indirectamente vinculados al conflicto resulta más importante mantener la guerra que terminarla.

Como el Estado de Derecho es en el fondo, o intenta serlo, la sociedad jurídicamente organizada, el Estado dual rompe precisamente con la organización jurídica de la sociedad y deviene o degenera en sociedad dual. Es decir, en una sociedad que utiliza y se beneficia a la vez tanto de la legalidad como de la ilegalidad.

En una organización estatal y social de esta clase se deteriora lo público y predomina lo privado, el Estado va perdiendo legitimidad y capacidad de control y de actuación, la convivencia se vuelve frágil y aparece la cultura de la ilegalidad, y consecuentemente la violencia. Cobran especial relevancia los agentes económicos ilegales, se degrada el conflicto armado, la política pierde su norte y se rompe con el monopolio del uso de la fuerza. Florece la corrupción, la impunidad y la crisis de la justicia, particularmente la penal, esta al orden del día.

En este panorama, no resulta extraño entonces que Colombia tenga, como ha sido expuesto en el capítulo III, una actividad delictiva creciente y una de las tasas de criminalidad más altas del mundo. En homicidios, por ejemplo, ocupa el segundo lugar en América. En secuestros, el primero, a nivel mundial. Y en violaciones a los derechos humanos el sexto. En materia de corrupción pública y privada ocupa, según Transparencia Internacional, el tercer lugar en el hemisferio y el séptimo en el mundo.

La crisis de la política no es sólo un asunto de actitudes personales modernas o posmodernas de quienes la ejercen. Más allá de las responsabilidades individuales que cada político tenga, el problema central es el de la forma como se ha hecho y se hace todavía la política, que termina pervirtiendo incluso a lo más granado de la vida nacional. En pocas palabras; el problema de la política en Colombia es el régimen<sup>469</sup>.

Asumir la crisis de legitimidad del régimen y desencadenar un proceso para

---

<sup>469</sup> Á. Gómez Hurtado: *El enemigo de Colombia es el régimen*. Conferencia pronunciada en el Centro de Estudios Colombianos. Bogotá, 1995.

construir una nueva sociedad y una nueva organización institucional es la tarea política por excelencia si se quiere contribuir al logro de la paz.

Efectivamente, como la paz no puede ser resultado de un acuerdo entre dos actores deslegitimados socialmente, el país demanda con urgencia la creación de un nuevo proyecto político cultural, como el germen de una nueva organización de la sociedad, o del cansancio de ésta respecto de su clase política, de los políticos de profesión, de izquierda y de derecha, legales e ilegales, de su clase dirigente, de la ilegalidad, de la corrupción y de las distintas manifestaciones de violencia.

### 5.1.2. Hechos políticos para la paz

La segunda condición para hacer viable un proceso de paz tampoco se cumple en Colombia. Aquí no se han producido los hechos políticos necesarios para que la paz sea viable. Ante una disyuntiva entre negociación y guerra, los esfuerzos se han centrado en destacar los diálogos y en proponer contenidos para los mismos, (Téngase en cuenta por ejemplo las propuestas sobre derecho internacional humanitario, derechos humanos, las agendas y la consulta sobre lo negociable y lo no negociable, la negociación con los grupos paramilitares), dejando de lado la producción de los hechos políticos necesarios para que los diálogos se puedan realizar, avancen y produzcan resultados en forma de acuerdos<sup>470</sup>.

La paz se ha convertido o limitado a la técnica o el arte de la negociación, olvidando que para esta se materialice y se exprese en acuerdos es necesario la producción de hechos políticos anteriores o simultáneos con la negociación misma<sup>471</sup>.

---

<sup>470</sup> J. A. Bejarano: *Una agenda para la paz*. Op. cit., pp. 151 y ss.

<sup>471</sup> Los problemas asociados a una creciente falta de justificación de la guerra y del uso de la violencia, así como las experiencias en materia de solución pacífica de conflictos han hecho que la solución negociada de los conflictos armados se convierta en un tema de extraordinaria actualidad académica y política. Además de intensificarse los intentos por resolver pacíficamente muchos de ellos, se ha elaborado una teoría sobre la resolución de conflictos y hemos pasado también del ámbito de la violentología a los estudios de la paz. Clásicos son los trabajos de N. Bobbio: *El problema de la guerra y las vías de la paz*. Gedisa, Barcelona, 1992. Y los de J. Galtung: *Sobre la paz*. Fontanera, Barcelona, 1985, y *Hay alternativas. Cuatro caminos hacia la paz y la seguridad*, Tecnos, Madrid, 1984. En la literatura colombiana puede verse, entre otros, el libro de J. A. Bejarano: *Una agenda para la paz*. Op. cit., pp. 7-82.

Bejarano hace un análisis, desde la teoría de la resolución de conflictos, del proceso de paz de

En Centroamérica, como ha sido expuesto en el primero y segundo capítulo de este trabajo, si bien la paz se expresó en diálogos y acuerdos nacionales, antes o simultáneamente con el desarrollo de cada uno de los procesos se produjeron los hechos políticos que permitieron que dichos diálogos arrojaran resultados positivos.

En efecto, antes que los acuerdos en derechos humanos, derecho internacional humanitario, atención a la población desplazada y refugiada, y antes que la mediación internacional, los que hicieron posible el desarrollo de los procesos de paz de América Central fueron una serie de hechos políticos previos o concomitantes con el desarrollo de los acuerdos mismos.

La paz fue posible por el clima que fueron creando dos iniciativas políticas producidas en la región. La primera la del Grupo de Contadora en cabeza de Colombia, Venezuela, Panamá y México. Y la segunda conocida con el nombre de Esquipulas y bajo el liderazgo y participación de los gobiernos centroamericanos<sup>472</sup>.

Esquipulas, aunque formalmente no fue planteada así, fue fundamentalmente una iniciativa de los gobiernos de Centroamérica, en cabeza del entonces presidente de Costa Rica, como una estrategia centroamericana contra la intervención militar de los Estados Unidos en la región, particularmente en Nicaragua. Fue tan interesante la propuesta que la comunidad internacional respaldó la iniciativa otorgándole el Premio Nobel de la Paz al presidente costarricense.

Esquipulas fue también un acuerdo supranacional que comprometió a cada uno de los países del istmo. Pese a que cada país ha tenido su propia particularidad, los

---

Colombia. Desde esta perspectiva la resolución de un conflicto requiere sistematizar cuatro elementos: 1) La formación del conflicto, 2) el análisis de las incompatibilidades, 3) la conducta de los contendientes, 4) los elementos de la formación de la paz. Califica como de escasa significación los procesos adelantados con el M-19, el EPL, El PRT y el Quintín Lame, y dice que particularmente la experiencia del M-19 ha incidido negativamente sobre los posteriores procesos de negociación política. En la exposición de la teoría, sostiene que una negociación está compuesta de temas sustantivos, operativos y de procedimiento.

Otra manifestación del predominio de la técnica de la solución de conflictos se expresa sin duda en el tema de la verdad y reparación en medio del conflicto, tema en el que al parecer se intenta innovar en Colombia.

<sup>472</sup> Sobre la experiencia de Contadora puede verse el trabajo de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México: *Paz en Centroamérica, la diplomacia de México en acción*. FCE, México 1988. Y sobre la de Esquipulas los trabajos de Xing-Hu Kuo: *Esquipulas II. El camino hacia la democracia en Centroamérica*. Editorial ABC, Bogotá 1988. F. Rojas Aravena: *Esquipulas II: Un caso exitoso de negociación y de cooperación para la paz*. Cuadernos de Trabajo No 1. Centro para la Paz y la Reconciliación. Fundación Arias para la Paz, San José, 1992.

procesos de paz nacionales fueron también posibles gracias a que existió un acuerdo de esta naturaleza. Como fruto de esa decisión propia, los países de la región, en beneficio de los intereses y propósitos comunes, fueron de hecho cediendo espacios en temas que siempre han estado reservados a la soberanía de cada país. Las elecciones en Nicaragua, la mediación y verificación internacional, los asuntos propios de la reforma a las Fuerzas Armadas en El Salvador y Guatemala y las correspondientes comisiones de la verdad así lo evidencian.

Los procesos de paz, más que un asunto de un empate militar entre los bandos en contienda, fueron consecuencia también de la conciencia que la población de cada país, de la región y de muchos otros países fue ganando progresivamente respecto a los costos y a la injusticia de la guerra. Mantener la guerra era demasiado injusto para la sociedad centroamericana. No son las llamadas correlaciones de fuerza sino fundamentalmente la conciencia que se produce respecto de los costos inútiles de la guerra la que motiva a resolver el conflicto armado por la vía de la negociación política. Ese es justamente uno de los mensajes que transmite la población nicaragüense en las primeras elecciones que conllevan la derrota de los sandinistas. En El Salvador, como ya ha sido expuesto, más que la ofensiva militar fue el asesinato de los seis sacerdotes jesuitas el que cambia el rumbo del proceso. En Guatemala por su parte, al momento de la negociación ya no existía un conflicto armado como tal. Detener la guerra y sus consecuencias se convirtió en el propósito de cada uno de los países. La teoría del empate militar resulta insuficiente para explicar la paz, es más bien una justificación procedente del lado de los actores armados.

No resulta debidamente comprendida la experiencia centroamericana, como se advirtió en el primer capítulo de este trabajo, si no se conoce el papel y el rol de los Estados Unidos en la región. Sin su participación la paz no hubiese sido posible. Empero resulta especialmente interesante destacar que la intervención norteamericana no fue siempre la misma: primero apoyó la guerra y luego la paz.

El cambio en la actuación de los Estados Unidos fue factible no sólo porque Esquipulas nunca se planteó como una iniciativa en su contra, sino también porque se produce como consecuencia igualmente de un cambio en los intereses de las grandes potencias. Con la caída del muro de Berlín, hecho que coincide temporalmente con el

desarrollo de los procesos de paz en Centroamérica, se termina la guerra fría y se da inicio a unas nuevas relaciones internacionales. Desde entonces la intervención de USA en la región viene caracterizada por un desplazamiento progresivo de su interés ideológico y militar hacia uno dominado por el mercado y la economía. Obviamente, el mercado necesita de la paz.

Expresado de forma distinta, la paz en Centroamérica fue viable porque, aunque por razones diferentes, coincidieron o no resultaron excluyentes los intereses de los gobiernos de la región con los de los Estados Unidos de América.

Como ha sido destacado, desde sus orígenes los procesos de paz se vieron marcados por una fuerte presencia internacional. Así no solo lo fueron Contadora y Esquipulas, sino también cada una de las iniciativas emprendidas en los distintos países del istmo.

Es interesante destacar aquí que la participación de la comunidad internacional no es sólo la respuesta a un pedido de los centroamericanos, sino que fue también una conquista o un logro de la propia comunidad internacional. El respaldo político a la iniciativa de la sociedad y gobiernos centroamericanos en pro de encontrar una respuesta pacífica a la solución del conflicto armado, fue dejando sin justificación y consecuentemente aislándola, a la pretendida intervención militar de los Estados Unidos.

Igualmente en la protección de los derechos humanos el trabajo supranacional jugó un papel importante en Centroamérica. Por éstas y otras acciones, la comunidad internacional fue ganándose progresivamente un espacio importante en la solución negociada de los conflictos armados del área. Los principales actores políticos y sociales de la región no sólo permitieron sino que solicitaron su participación activa. Primero buscando el respaldo político, luego en la mediación, y posteriormente en la verificación y ejecución de los acuerdos.

Otro hecho que sin duda permite el desarrollo de estos procesos de paz está relacionado con los acuerdos, en ocasiones explícitos otras veces supuestos, sobre los objetivos y contenidos de la negociación. Nadie pone en cuestión que el objetivo

fundamental de todo el proceso guarda una estrecha relación con la recuperación o relegitimación de las democracias políticas de la región. Así sucedió en Nicaragua con la convocatoria a elecciones por parte del régimen sandinista y en los demás países con las reformas institucionales orientadas a lograr la participación legal de la oposición política. Con la sola excepción de Guatemala, donde más se hizo énfasis, por lo menos formalmente, en los aspectos económicos y sociales, los contenidos de los acuerdos, como fue expuesto en los capítulos I y II, fueron fundamentalmente de reformas institucionales y del sistema político.

Son estos hechos políticos los que van cambiando la interacción de los actores sociales, generando la confianza suficiente y posibilitando el camino para resolver pacíficamente el conflicto armado.

Si se hace una comparación entre el estado actual de la situación colombiana en materia de paz y la experiencia centroamericana se comprobará que en nuestro país no se han producido hechos con la significación política de los generados en aquella región. Entre nosotros, pese a existir una intervención norteamericana no se ha puesto en marcha ninguna estrategia para limitarla, tampoco existe iniciativa alguna que suponga una revisión de temas frecuentemente asociados a la soberanía del país. Existe por el contrario, una suerte de contradicción entre la agenda nacional y la de los Estados Unidos, toda vez que la paz en Colombia pasa necesariamente por una revisión de la política relacionada con el tráfico de drogas, mientras que los norteamericanos insisten en una de naturaleza represiva, de corte militar y policial. Por su parte, y ante la ausencia de hechos políticos de la envergadura de los centroamericanos, la participación de la comunidad internacional no ha reunido las mismas características de la que tuvo en América Central.

En cuanto a la incorporación legal de la oposición política, además de los límites ya señalados, Colombia también ha recorrido un camino en esta materia que ha costado la vida de muchos dirigentes de oposición y el exterminio de partidos y organizaciones políticas. En estas circunstancias, y como al inicio en Centroamérica, uno de los pocos elementos que se puede convertir en el germen de un hecho político importante para alcanzar la paz es la conciencia de la población sobre los costos de la guerra y la necesidad de construir una salida.



En efecto, ante la crisis de legitimidad de los principales actores sociales y ante la ausencia de hechos políticos<sup>473</sup>, una de las pocas alternativas que tenemos los colombianos para alcanzar la paz es levantarnos pacíficamente, lograr el respaldo de la comunidad internacional y aprovechar los espacios democráticos para generar un nuevo hecho político. Un ¡basta ya! a los actores armados y a los profesionales de la guerra, del delito y de la política.

La transformación que requiere Colombia es posible si se produce un hecho político que permita dar inicio a la ruptura con la política como profesión, las negociaciones estériles de paz, la lógica de la guerra, la violencia, la astucia y la ilegalidad como forma de vida, y emprender la construcción de un nuevo país fundado en un acuerdo social sobre el mínimo común que debe tener la vida de todos y cada uno de los colombianos y colombianas así como sobre su financiación.

---

<sup>473</sup> En un país donde la crisis de legitimidad es también una crisis de legalidad, la actividad de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia en los procesos judiciales contra la llamada parapolítica hubiese podido dar origen a un hecho político importante para la paz, lamentablemente esto no es posible no sólo por la forma como se entiende el ámbito propio de actuación de lo judicial, sino también porque no hay razones para confiar plenamente en la institucionalidad judicial.

## 5.2. Política del derecho para la paz social y la convivencia

Nos han introducido en un esquema dominado por el binomio diálogo-guerra, haciéndonos creer que no hay otra alternativa posible. El propósito de esta parte del trabajo es plantearle al país otra salida, contribuir a construir una esperanza colectiva y motivar a la sociedad colombiana. Se trata de un esfuerzo dirigido a lograr que las energías sociales se orienten hacia el cambio que necesita el país.

Del análisis de las experiencias y de la producción teórica expuestas y recopilada en los capítulos anteriores, conviene recordar que la paz requiere tanto de un derecho de nuevo tipo, distinto de aquel que posibilita o convive con la violencia, como de un proceso de transformación creativa y no violenta del conflicto, que se consigue mediante la experimentación con nuevas formas de vida social.

El proyecto de política del derecho para la paz social y la convivencia centrado en la construcción de una nueva experiencia individual y social con el derecho y las instituciones jurídicas, es un proyecto político cultural fundamentado en la legalidad, que conlleva a la vez desarrollos jurídicos tanto del orden constitucional como legal.

Es de aclarar que no es solamente un asunto de técnica jurídica, si no de política del derecho y presupone, por tanto, la existencia de una oferta política, como de una organización social que la represente y promueva. En definitiva, un proyecto que intenta combinar respaldo teórico-técnico y movimiento socio-político.

Empero, resulta oportuno tener en cuenta que en nuestra sociedad asistimos también a una crisis profunda del derecho. La experiencia colectiva frente a la legalidad y sus instituciones no es la más afortunada. Incluso, como ha sido señalado anteriormente, muchas de las razones que explican el surgimiento y desarrollo de los conflictos armados así como algunas de las medidas diseñadas para su solución están asociadas con el no funcionamiento del sistema jurídico. La impunidad, la arbitrariedad, la corrupción, las violaciones a los derechos humanos, las llamadas comisiones de la verdad son también una manifestación de la crisis de la legalidad y sus instituciones.

De esta forma, la vida del derecho se desarrolla en medio de una aparente

contradicción caracterizada por una experiencia social marcada por signos de crisis y una sociedad que lo necesita como mecanismo para resolver los conflictos, sean estos armados, sociales o políticos.

Pero más que la manifestación de una paradoja o de una contradicción, la situación del derecho nos coloca ante la urgencia de reducir los riesgos de un manejo ideológico de los asuntos jurídicos, y de distinguir también dos planos del análisis: los asuntos empíricos, de los problemas axiológicos o valorativos; el ser del deber ser.

Los primeros pueden ser constatados históricamente y formulados en términos de verdad o falsedad. Y dar origen a teorías explicativas de la función que ha cumplido o cumple el derecho en un momento determinado, propias del ámbito de la sociología jurídica. Mientras que los asuntos segundos no pueden ser formulados en términos de verdad o falsedad sino de inconformidad o disconformidad con valores. Dan origen a doctrinas normativas de justificación del derecho, propias de los terrenos de la filosofía jurídica.

Siguiendo el esquema propuesto por Ferrajoli, ideología es toda teoría o doctrina que confunde el ser con el deber ser<sup>474</sup>. De la constatación empírica de la crisis del derecho no se puede construir válidamente una doctrina que justifique su eliminación o que no justifique su existencia, a lo sumo sólo permitiría comprobar la crisis de una forma de entender y trabajar con lo jurídico. Por lo que se hace indispensable, identificar la forma del derecho que ha hecho crisis y construir un nuevo pensamiento y una nueva manera de actuar con la legalidad y sus instituciones.

Pero además, como la vida social es normada, no existe alternativa posible al derecho. El derecho es sin duda el instrumento de paz más importante. Identificar las condiciones que debe tener para ser una estrategia contra la violencia y ponerlo al servicio de la paz social y la convivencia son tareas a las que debe abocarse un pensamiento jurídico de nuevo tipo.

En Colombia un programa de este tipo, deviene en central y necesario pues la crisis de legitimidad a la que asistimos puede ser leída perfectamente también como una

---

<sup>474</sup> Véase L. Ferrajoli: *Derecho y razón*. Op.cit.

crisis de legalidad. La legalidad no ha sido útil a los proyectos de vida de los ciudadanos, el Estado y sus instituciones no ha podido someter a la legalidad debidamente a los poderes públicos y privados, ni la ley ha tenido la capacidad de regular la conducta de los colombianos y colombianas, dando origen a unas prácticas ilegales y a la instalación progresiva de una suerte de cultura de la ilegalidad en la sociedad.

Para constituir un proyecto de paz, el programa deberá reunir las condiciones para producir un hecho político que incida sobre la forma como se produce la interacción entre los actores sociales, políticos y económicos, dando origen, en consecuencia, al proceso de transformación social e institucional que requiere el país para hacer posible la convivencia.

Y esto sólo es factible a través de un proyecto político cultural de nuevo tipo, que ponga en marcha un proceso de transformación de la cultura política; de la manera de pensar, entender y actuar en la construcción de la democracia.

Vale la pena destacar que no es sólo un proyecto nuevo. Y que más que una propuesta política alternativa es una alternativa a las propuestas políticas tradicionales. En efecto, se trata de un proyecto de nuevo tipo, pues representa un cambio tanto en sus fundamentos, en los fines que persigue como en los medios que utiliza.

En los fines porque no persigue un sistema político o un modelo económico en particular, está orientado más bien a establecer los límites o condiciones que todo modelo económico o sistema político debe respetar si quiere ponerse al servicio de la persona humana y sus derechos. Y en los medios, tanto porque sólo acepta instrumentos pacíficos y legales, como porque pretende construir una nueva forma de hacer la política dirigida a ponerle límites a la política como profesión.

En definitiva, se trata de una propuesta para que sea la sociedad la que transforme a las partes tradicionales de la confrontación y la negociación.

Pero además, no sólo porque detrás de cada propuesta técnica o formulación teórica, así como de cada proyecto práctico, existe una concepción política, sino porque

no hay alternativa posible a la crisis de la política que la política misma, una nueva iniciativa para la solución pacífica del conflicto colombiano no puede ser otra cosa que un proyecto político cultural de nuevo tipo.

Efectivamente, tal como ha sido señalado en los capítulos anteriores, la paz depende básicamente de la generación de un hecho político que incida sobre la forma como se producen las interacciones sociales, y permita desarrollar una nueva vivencia social con la legalidad y sus instituciones<sup>475</sup>.

De la misma forma como sucede con el derecho, de la constatación empírica de la crisis de la política no se puede cuestionar válidamente la política en general sino sólo a su expresión práctica. El pesimismo, la incertidumbre y la desesperanza, y en ocasiones también las falsas esperanzas, en que a veces nos sumergen son en buena medida consecuencia de confundir dos planos del análisis. Los problemas empíricos o prácticos con los axiológicos o normativos; el ser con el deber ser<sup>476</sup>. Se nos ha hecho creer que la crisis a que asistimos es la crisis de la política, cuando tan sólo refleja la de una forma de entenderla y de hacerla. Y se nos construyen esperanzas de cambio con iniciativas que únicamente están orientadas a la defensa o relegitimación del régimen.

La situación de Colombia ha puesto al descubierto una vez más el mito de la apoliticidad, los serios problemas que trae consigo la indiferencia política, y la urgencia de construir un proyecto político cultural que transmita un sueño y una esperanza colectiva. *“El verdadero objetivo de la política no es administrar el bien común lo menos mal posible, sino conducir a un pueblo, abrirle horizontes, estimularle. La pasión y la esperanza son tan necesarias en la vida de las naciones como el bienestar y la expansión”*<sup>477</sup>.

En suma, la definición de una estrategia, esto es, la formulación de una teoría y de una política para la paz en Colombia, supone la revisión de las ideas y conceptos que sobre la política, la democracia, la paz, el derecho, y el rol de los propios actores de la

---

<sup>475</sup> El diálogo es insuficiente si no se abordan las desigualdades estructurales sostiene Naciones Unidas en el Informe de Desarrollo Humano 2004. Véase PNUD: *Informe de Desarrollo Humano 2004. La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. PNUD. Ediciones Mundi Prensa, Madrid 2005. Pp. 189.

<sup>476</sup> L. Ferrajoli: *Derecho y razón*. Op. cit.

<sup>477</sup> Pierre Vianson – Ponté. Citado por H. Gómez Buendía en *El lío de Colombia*. Op. cit., p. 21.

confrontación y de la negociación se tienen tradicionalmente en nuestra sociedad.

Ojalá las ideas y reflexiones aquí expuestas puedan contribuir a la construcción colectiva de este proyecto. Dar inicio a un proceso que intente ponerle límites a la política como profesión, romper con el estado dual y con las consecuencias que la una y el otro han tenido y tienen en la vida colombiana no es tarea sencilla, pero no es más ni menos la responsabilidad que tenemos los colombianos, y no podemos ser inferiores al momento que vive la nación.

Un proyecto político con capacidad para alcanzar la paz debe reunir al menos cuatro condiciones. La primera, relacionada con la visión de país y con los contenidos de la oferta política que pretende representar. En este sentido, debe ser el resultado de una propuesta seria, responsable y viable, que permita transmitir la pasión de una esperanza y convocar a la sociedad en torno suyo. En todo momento se deberá tener el cuidado de transmitir a la ciudadanía con argumentos técnicos, políticos, económicos, jurídicos y sociales que la oferta es realizable en el aquí y en el ahora, y que no se trata sólo de un sueño inalcanzable ni de un programa de corte populista.

Es de señalar igualmente que la oferta política, aunque liderada por un movimiento de nuevo tipo, tiene carácter concertador y está orientada a la generación de los acuerdos para la paz social y la convivencia.

La segunda condición a reunir, se refiere a la construcción de una nueva relación entre la sociedad y la vida política. Una de las preocupaciones centrales de un proyecto político alternativo la constituye la forma como se relacione con la ciudadanía; esto es, la manera como el proyecto pretende asegurarle a cada individuo que la participación en política le es útil a su vida cotidiana. Y que el derecho, la legalidad y la institucionalidad también.

En esta dirección se propiciará el surgimiento de nuevas prácticas o experiencias de tal manera que se mejore la utilidad social de las instituciones político-jurídicas, se construya una nueva cultura institucional y ciudadana, que haga posible que el derecho a tener derechos se desarrolle simultáneamente con el deber de asumir deberes, contribuyendo por tanto a la convivencia.

En la construcción de una nueva cultura resulta fundamental tener el cuidado necesario para que los contenidos de la oferta se vean debidamente acompañados de nuevas o especiales actitudes de las personas que la encarnan y lideran. De tal forma que los valores que pretende realizar se expresen ya en el proyecto y sus organizaciones, contribuyendo a recuperar la importancia que para una sociedad tiene tanto construir confianza como educar con el ejemplo.

La tercera condición tiene que ver, de un lado, con la correspondencia entre los medios utilizados y los fines a alcanzar. Se intenta evitar que los medios perviertan los fines. En este sentido se trata de una perspectiva centrada en la legalidad como instrumento para fortalecer la legitimidad de las instituciones, de manera que la gobernabilidad del país esté asegurada. Además de la legalidad, el proyecto utilizará el diálogo y promoverá la concertación entre los distintos sectores sociales, las coaliciones políticas y la solidaridad.

La cuarta, se refiere o guarda relación con una perspectiva de carácter internacional. Como se trata de una iniciativa pacífica, legal, no violenta, centrada en una visión integral de los derechos humanos, para hacerla viable, además del respaldo político correspondiente resulta fundamental la participación activa de la comunidad internacional. Esta participación es además central, y debe trascender los clásicos caminos de la mediación y de la verificación, toda vez que los problemas relacionados con la búsqueda de la paz, tales como los derechos humanos, el modelo económico y el tráfico de drogas ilegales, tienen un fuerte componente supranacional.

El proyecto tendrá como propósito central alcanzar un acuerdo en torno al mínimo común a que tenemos derechos las colombianas y colombianos y reflejarlo jurídicamente. En esta perspectiva, la tarea de un nuevo derecho es ponerse al servicio de la seguridad humana. Más que de la seguridad nacional, de la seguridad ciudadana, de la seguridad pública, de la seguridad democrática, un derecho comprometido con la paz se ocupará de la seguridad jurídica que deben tener las personas en torno a un mínimo común que garantice las condiciones básicas para llevar una vida digna. Un instrumento para proteger a la persona frente a los vaivenes o a los errores del sistema político y del mercado.

Política del derecho es un concepto utilizado en este trabajo para significar y destacar también que el reconocimiento legal de los derechos humanos debe ir acompañado de políticas públicas para su implementación, acordes con los fines y propósitos sociales que justifican tanto su reconocimiento como la creación de las correspondientes instituciones de protección social y jurídica<sup>478</sup>. La fidelidad de los poderes públicos a la proclamación normativa de los derechos es condición indispensable para lograr su efectividad y hacer posible la convivencia. El derecho no puede continuar siendo sólo un instrumento de la política, haciéndose necesaria, por tanto, la construcción de una nueva relación entre política y legalidad.

Política del derecho es igualmente una perspectiva multidisciplinaria que intenta, articular la teoría jurídica, la economía política, la criminología, la sociología, la filosofía, la ética y la ciencia política, así como construir nuevas relaciones entre las ciencias sociales para hacer posible la convivencia. Y un asunto de técnica jurídica, a la que se le confía el desarrollo de formas de protección legal de los derechos humanos de naturaleza individual o colectiva, la creación instrumentos normativos de protección preventiva, el diseño de las instituciones jurídicas, el reconocimiento y tratamiento constitucional de las políticas públicas que cada derecho conlleva y la creación de los mecanismos de protección para hacerlas exigibles legalmente.

Como la finalidad del sistema jurídico es lograr la protección de los derechos del ser humano, la legalidad y sus instituciones deben convertirse fundamentalmente en un sistema de garantías que permita hacer efectiva dicha protección<sup>479</sup>.

Siguiendo a Ferrajoli, *“las garantías son precisamente aquellas técnicas establecidas por ley, que no sólo limitan el poder y protegen a la persona sino que también aseguran la recuperación de la legalidad y redefinen los espacios propios de la política. Desde el punto de vista de la política y de los poderes políticos, el garantismo es la única respuesta posible ante la crisis de legitimidad que les afecta y ante las*

---

<sup>478</sup> La falta de lealtad de las políticas públicas con el derecho puede ejemplificarse perfectamente en Colombia con el caso del derecho a la salud y la alta demanda de intervención de los organismos judiciales a través del recurso de Tutela. Hasta que la Corte Constitucional profirió una sentencia en la que obliga al Estado a promulgar las políticas públicas y organizar el sistema de salud. Véase, entre otros, Defensoría del Pueblo: *La Tutela y el derecho a la salud*. Período 2003-2005, Bogotá, 2007. También Procuraduría General de la Nación: *El derecho a la salud en perspectiva de derechos humanos*. Bogotá, 2008.

<sup>479</sup> L. Ferrajoli: *El derecho como sistema de garantías*. Op. cit.



*indebidas extralimitaciones de la magistratura que está teniendo lugar. Es la única respuesta posible, ante todo, para refundar sobre la base del principio de legalidad el desarrollo del Estado social. Imaginemos tan sólo los efectos que tendría, en términos de certeza del derecho, de efectividad de los derechos e incluso de garantía frente a la arbitrariedad y la ilegalidad administrativa, una reforma administrativa que redujera los costes económicos de la intermediación burocrática y con ello los márgenes del clientelismo y de la corrupción, y rediseñara sus prestaciones sobre la base del modelo de los derechos<sup>480</sup>.*

Como las garantías son de orden legal, y su consagración depende exclusivamente de la decisión del poder legislativo, se hace necesario un movimiento político cultural orientado a conformar un Parlamento comprometido con la expedición de las leyes en las que se reconozcan tales garantías y se diseñen las estructuras institucionales encargadas de hacerlas efectivas.

Pero además, y siguiendo a Ferrajoli, *“como ninguna garantía jurídica puede sostenerse exclusivamente sobre las normas; que ningún derecho fundamental puede sobrevivir concretamente sin el apoyo de la lucha por su realización por parte de quien es titular y de la solidaridad con ella de fuerzas políticas y sociales; que en definitiva, un sistema jurídico, incluso técnicamente perfecto, no puede garantizar nada”*<sup>481</sup>, es necesario un movimiento social político y cultural de nuevo tipo.

Garantía jurídica, garantía política y garantía social de los derechos son instrumentos fundamentales para construir el sistema jurídico que necesitamos los colombianos para hacer viable el mínimo común a que tenemos derecho, el cumplimiento de los deberes y consecuentemente la paz y la convivencia.

Las garantías jurídicas, como se sabe, son los instrumentos legales con que cuenta la persona para lograr la protección de sus derechos, las garantías políticas se refieren a un sistema institucional leal con su sistema normativo, y las garantías sociales son los mecanismos legales que tiene la sociedad para incidir en el cambio de la legislación, el gobierno y la jurisdicción.

---

<sup>480</sup> L. Ferrajoli: *Jueces y política*, publicado en la Revista Derechos y libertades, del Instituto Bartolomé de las Casas, año IV, número 7, enero de 1999. Madrid. Traducción de Andrea Greppi.

<sup>481</sup> L. Ferrajoli: *Derecho y razón*. Op. cit., p. 942.

Hacer de los derechos humanos el mínimo común al que tenemos derechos todos los colombianos y colombianas, tomarse en serio el trabajo en este campo significa romper con una lógica que ha privilegiado los derechos civiles y políticos, construir una perspectiva para el abordaje de la integralidad de los derechos, así como vincular el trabajo no sólo con los asuntos políticos e institucionales tradicionalmente abordados, sino también con los programas de desarrollo, el manejo de las políticas económica, social, fiscal y presupuestal.

Además de introducirse en la economía política de los derechos humanos, en la teoría y política de la protección de tales derechos, en el diseño tanto de los mecanismos de garantía, o exigibilidad como de la estructura institucional encargada de aplicarlos,<sup>482</sup> es tarea de un programa de este tipo estudiar las distintas formas de violación de los derechos, así como los instrumentos de protección reactiva y preventiva que podrían ponerse en funcionamiento.

Otro propósito de esta iniciativa es dar un justo sitio a la reforma penal y construir una estructura y organización diferente del sistema de justicia criminal. Como el nuevo derecho debe formar parte de una estrategia contra todas las expresiones de violencia, la reforma jurídica trascenderá los espacios propios de la justicia penal e intentará superar la relación clásica o asociación limitada que se ha construido entre derechos humanos y derecho penal. Dado el carácter de último recurso que tiene esta legislación, conviene revisar y poner en cuestión los alcances de la protección penal de los derechos humanos.

A la justicia penal no se le puede encargar la resolución de los problemas cotidianos de una sociedad ni la protección efectiva de los derechos humanos. La idea de una justicia penal justa con los oprimidos, capaz de proteger los derechos humanos ha contribuido a que no se discutan los temas centrales de una reforma jurídica comprometida verdaderamente con la democracia, los derechos humanos y la paz.

Como en términos de protección de los derechos humanos, la tarea principal del derecho penal se centra en la protección del derecho a la vida, de los derechos de libertad, es necesario dar inicio a un proceso de revisión de los delitos, de las penas y de

---

<sup>482</sup> C. Gaviria Díaz: *Una ley para proteger los derechos sociales*. [www.eltiempo.com.co/blogs](http://www.eltiempo.com.co/blogs) 210705.

las garantías procesales consagradas en la legislación.

Pero antes de emprender las reformas en materia legislativa, o simultáneamente, la preocupación debe centrarse en la reflexión sobre las condiciones que debe reunir la organización social para lograr que el Estado alcance el monopolio del uso legítimo de la violencia y de la fuerza, condición fundamental para hacer viable no sólo las reformas a la legislación sino el derecho penal mismo y la convivencia.

Una iniciativa de esta naturaleza supone además la revisión del régimen legal de las fuerzas armadas y de policía, el comercio y tráfico de armas, el tráfico de drogas, la justicia penal militar, el fuero, la seguridad privada, y el marco jurídico utilizado en la lucha contra los grupos armados ilegales. También conlleva el diseño de una estrategia de lucha contra la impunidad, así como la elaboración de una teoría sobre la verdad y sobre la responsabilidad individual, fundamentadas en la legalidad nacional e internacional en materia de derechos humanos.

En síntesis, plantearse una reforma y una discusión de nuevo tipo en torno la legislación penal, que comprenda o tenga en cuenta, el problema del monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado; las técnicas para garantizar el carácter de último recurso que debe tener el derecho penal y evitar la alta criminalización de los problemas sociales; la necesidad o justificación de las penas; la relación entre derechos humanos y derecho penal; la crisis de legitimidad por la que atraviesa este sistema jurídico, los logros y límites de la lucha contra el delito; la concepción, fundamentos y desarrollo de la dogmática penal, entre otros aspectos.

Otra tarea importante de un programa como el que proponemos, es dar un justo sitio a los problemas relacionados con la regulación de la guerra y con el Derecho Internacional Humanitario DIH. El DIH surgió en 1864 con el Convenio I de Ginebra. Se trataba entonces de un conjunto de reglas destinadas a regular las hostilidades entre los Estados. Más tarde, el 12 de agosto de 1949 se concretó en los Cuatro Convenios de Ginebra y en el Protocolo Adicional relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados de carácter internacional (Protocolo I), de 1979.

Nadie discute las bondades del DIH, ni se desconoce tampoco su presunta

evolución, pero más allá de su posible pertinencia para casos individuales, no resulta ni política ni técnicamente adecuado pedir su aplicación general para el caso colombiano. Técnicamente, porque los conflictos que dieron origen a este tipo de derecho son de naturaleza diferente al que actualmente vive Colombia. En el caso de Colombia, la población civil no es un tercero sino el objeto de disputa. La guerra colombiana no se realiza entre dos ejércitos profesionales o entre dos grupos armados, sino que es de estos contra la sociedad. En estas circunstancias resulta un contrasentido reglamentar la guerra y pedir la aplicación del DIH, pues esto equivaldría a tratar de pararla con un instrumento que no está hecho para ello. Políticamente es un error porque pedir la aplicación de un derecho que fue producido para supuestos de hecho diferente no sólo corre el riesgo de que no se pueda aplicar, sino también de producir efectos negativos sobre la solución negociada de un conflicto armado. De un lado, porque confiar la solución total o parcial del conflicto al DIH corre el riesgo de hacer postergar el surgimiento de una de las pocas alternativas que tiene la sociedad colombiana para detener la guerra que no es otra que la de producir un hecho político como el que en estas páginas se intenta describir. Y del otro, porque una posible ineffectividad del DIH no sólo contribuye a su desprestigio sino que puede afectar la necesaria confianza de la ciudadanía en las respuestas jurídicas y en la paz misma, toda vez que el producto final de los acuerdos políticos, como ha sido destacado, resulta siempre expresado en formulas jurídicas.

No se cuestionan las buenas intenciones del DIH, se intenta más bien evidenciar sus límites y las consecuencias posibles de un uso inadecuado. La intervención humanitaria, actualmente también en crisis, es en buena medida consecuencia de perder el carácter excepcional que tiene o debiese tener. Pero lo grave no son sólo los límites propios que tiene la actuación, sino también la producción de pensamiento y elaboración teórica sobre objetos de estudio contruidos básicamente a partir de definiciones asociadas a fenómenos de naturaleza excepcional, corriendo el riesgo de afectar la forma de ver y de entender tales problemas, y de limitar por tanto la construcción de nuevas respuestas.

Todo ello conlleva, como hemos advertido antes, el estudio y desarrollo de una relación interdisciplinaria que vincule al derecho con la economía, la política, la filosofía y la sociología, entre otras ciencias. Y supone evitar que el derecho se ocupe de

reglamentar solamente problemas sociales de naturaleza excepcional.

De otro lado, como los derechos no son otra cosa que los reconocidos como tales en el régimen legal, resulta fundamental hacer todos los esfuerzos para evitar igualmente un tratamiento de autonomía científica de los derechos humanos, como si fueran diferentes al sistema normativo de un país, y relacionarlos más bien con el estudio del ordenamiento jurídico de la sociedad en sus ámbitos nacional e internacional.

Recuperar la importancia del derecho y de la legalidad como instrumento de cambio social y de lucha contra la violencia, supone diseñar una estrategia contra la cultura de la ilegalidad y construir un sistema jurídico que permita que la legalidad sea útil al proyecto de vida de las personas. Conlleva, entre otras cosas, romper ese esquema que ha permitido que la vida de los derechos humanos se desarrolle o transite entre los ámbitos propios de la violencia penal y la violencia estructural<sup>483</sup>, así como evitar que los programas de desarrollo se sigan haciendo sin la debida incorporación del derecho.

En efecto, la construcción de una nueva experiencia vivencial con el derecho viene determinada por la capacidad que tenga la legalidad y sus instituciones para incidir en la mejora efectiva de las condiciones de vida de las personas.

Como la generación de una nueva cultura está relacionada con la expedición de leyes de nuevo tipo es necesario que la oferta política esté acompañada de un movimiento político cultural dirigido no sólo a disputar el poder ejecutivo sino también a conformar un nuevo poder legislativo.

De esta forma, la recuperación de la importancia de la legalidad como proyecto político contribuirá sin duda a hacer frente tanto a la crisis del derecho como de la política, del Estado de Derecho como de la democracia.

En suma, un programa de política del derecho al servicio de la paz orientado, entre otras cosas, a contribuir a la seguridad humana, propiciar la consagración de principios constitucionales con eficacia jurídica práctica, la creación o fortalecimiento

---

<sup>483</sup> A. Baratta: *Derechos humanos: entre violencia estructural y violencia penal*. Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) N° 11, San José, Costa Rica, 1990. Pp. 11-28.

de técnicas legislativas y judiciales adecuadas para asegurar la efectividad de los principios y la protección de los derechos humanos (habeas corpus, tutela, por ejemplo). E igualmente a promover y propiciar la lealtad de los poderes públicos al sistema jurídico, contribuir a la madurez democrática de las fuerzas políticas y sociales. Y a ocuparse del diseño de las estructuras institucionales responsables de la protección social y legal de los derechos.

Antes o simultáneamente con los programas de promoción y educación, una nueva política del derecho de los derechos humanos, debe dirigirse también a identificar, derogar o sustituir el conjunto de disposiciones legales, administrativas e institucionales que niegan, o contribuyen a negar, cada uno de los derechos reconocidos a la persona humana.

Finalmente, conviene hacer explícito que la propuesta que aquí se expone, se fundamenta también en el reconocimiento de la vocación antigarantista del poder y en la desconfianza por tanto de todo poder, incluso del pretendido carácter ontológicamente bueno de la perspectiva progresista.

En resumen, un programa de política del derecho para la paz social y la convivencia intentará dar cuenta de los problemas de legitimidad que tiene el uso de la violencia. Y se ocupará de construir respuestas para hacer frente a los distintos tipos de violencia presentes en una sociedad, entre los que destacan, la directa, la estructural y la cultural.

Deberá igualmente considerar, entre otros, los problemas propios de la democracia de mayorías, de la profesionalización de la política y del Estado-nación, presentes en nuestra sociedad actual.

Hemos visto en el tercer capítulo que es necesario, desde una perspectiva de los derechos humanos, avanzar en la protección de los derechos de la familia y en la puesta en marcha de políticas públicas y programas para asegurar su viabilidad económica, social, cultural y legal. La relación familia-convivencia es un elemento central que el nuevo derecho tendrá en cuenta. La definición y puesta en marcha de una política judicial para la paz social y la convivencia, de una política hacia el pasado y otra para la

reconciliación nacional constituye también elementos centrales de la propuesta.

En suma, se trata de identificar y concretar la idea de país al cual aspiramos, la idea de sociedad por la cual luchamos, el mínimo común al que tenemos derecho colombianos y colombianas, movilizar a la sociedad y exigirlo, vía elecciones, como condición básica para la paz a los actores del conflicto, sean estos económicos, políticos, militares o sociales.

De la manera más sencilla posible se intentará esbozar a continuación los principales contenidos del programa.

#### 5.2.1. Acuerdo en torno al mínimo común

La primera regla de un pacto constitucional y legal sobre la convivencia civil, como ya fue destacado, no es que se debe decidir y quien debe hacerlo sino sobre todo que es lo mínimo común a todos los ciudadanos y ciudadanas que no puede (no debe) ser alterado ni siquiera por un gobierno de mayorías. Se trata entonces de ponernos de acuerdo sobre ese mínimo común que la sociedad requiere para organizarse y desarrollarse en armonía y/o facilitar la convivencia.

Si bien una Constitución, en esencia, representa y simboliza, o al menos intenta serlo, un pacto de convivencia, el pacto que proponemos no supone necesariamente la expedición de una nueva Carta Constitucional, intenta ser más bien un acuerdo para hacer realidad dicha Carta.

Resulta pertinente destacar que además de reconocer y estimular la iniciativa económica privada y el pluralismo político, no se trata de una propuesta capitalista, comunista, socialista, ni de izquierda ni derecha en el sentido tradicional dado a esos conceptos, representa más bien el esfuerzo por destacar la importancia del consenso y el pluralismo en una sociedad democrática.

Aunque este mínimo común tiene carácter progresivo, es decir, puede ir cambiando gradualmente hacia adelante dependiendo de la evolución económica, política, legal y cultural de la sociedad, se trata de presentar una oferta política

sustentada en un primer mínimo común.

Consenso para construir acuerdos en torno a los derechos y deberes que hagan posible ese mínimo común, expresado en términos de condiciones de vida, a todos los integrantes de la sociedad. Asimismo, consenso para alcanzar acuerdos respecto de los valores comunes, sobre todo aquellos que no tienen expresión en dinero: los no negociables.

Consenso igualmente en torno a la construcción de una sociedad plural. Pluralismo para hacer viable una cultura que rompa con la lógica política amigo-enemigo, propia de la guerra o del conflicto, y dar paso a una visión de la política inclusiva que defienda la vida, posibilite la integración y la convivencia a través de una red de valores y procedimientos comunicativos<sup>484</sup>.

Consenso y acuerdos para defender la vida y dar el lugar adecuado y la prevalencia necesaria al individuo y su familia antes que a estructuras, conceptos o nociones creadas por los propios seres humanos como Estado, patria o nación.

Se trata en consecuencia de posibilitar un pacto abierto a la sociedad. Un mínimo común que incluye a todos incluso los participantes directos del conflicto armado y no una negociación para la incorporación a la vida política y económica de los actores armados solamente.

En suma, consenso y pluralismo, mínimo común, derechos y deberes para quitar las razones al uso de la violencia, posibilitar los acuerdos de paz social y convivencia, y como consecuencia facilitar la declaratoria de un cese al fuego multilateral, la supresión de las hostilidades, y la liberación de los secuestrados y presos políticos.

La democracia es por tanto no sólo el gobierno de las mayorías, es también consenso, un mínimo común, seguridad humana y pluralismo; un espacio para el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes; para la vida, la libertad, la responsabilidad, la justicia y la solidaridad.

---

<sup>484</sup> G. Zagrebelsky: *El derecho dúctil. Ley, derechos y justicia*. Editorial Trotta, Madrid 2003. Pp. 15 y ss.



Un ejemplo de cómo avanzar en esta línea de pensamiento y acción podría intentarse construir en torno a la familia, como lo hizo Europa para transitar de la guerra a la paz. Esta institución puede permitirnos concertar un proyecto de sociedad común a todos los colombianos. De tal forma que la oferta política de un proyecto de nuevo tipo, el núcleo medular de un pacto social e institucional para alcanzar la paz en Colombia, pueda girar en torno a un propósito común: hacer viable social, económica, legal y culturalmente la familia.

Un programa integral para la atención y la formación de la familia, que comprenda tanto una serie de derechos y deberes, así como acciones orientadas tanto a educar en la construcción de familia como a estimular la solidaridad social, constituye sin duda un primer mínimo común que nos permitirá avanzar hacia la paz social.

La familia es perfectamente la institución que puede permitir el consenso social básico para redistribuir el ingreso. En una sociedad como la actual es necesario garantizar un mínimo de ingreso común a todas las familias. Hasta ahora la organización de la sociedad ha girado y gira predominantemente en torno al trabajo productivo. La propuesta que se presentará y que se intenta delinear aquí tiene en cuenta tanto el trabajo productivo como la centralidad de la familia en una sociedad democrática.

Un mínimo de ingresos es necesario asegurarle a toda familia no sólo por razones de justicia, sino también porque el crecimiento de la economía no viene acompañado siempre de un crecimiento en el trabajo productivo.

Y además porque en una sociedad no todo puede girar en torno a este tipo de trabajo, ni todo puede organizarse sólo como mercancía. La familia cumple un papel fundamental en la construcción de convivencia y ciudadanía. El ingreso mínimo es en este sentido un reconocimiento al trabajo de la familia en la gestión de los riesgos sociales y en consecuencia en la construcción de paz social y convivencia.

El ingreso que se reconoce debe ser a la vez un instrumento para el crecimiento de la sociedad y de la economía. Y para tratar de lograr un equilibrio entre el

crecimiento económico y el crecimiento demográfico<sup>485</sup>. En esta perspectiva, el derecho a un ingreso mínimo para la familia, podría dar origen a acuerdos con el sector privado y público para que este derecho le conlleve a la familia el deber de retribuirlo a la sociedad con trabajo productivo, social, artístico, cultural, comunitario, etc. Y puede también implicar una división de las jornadas de trabajo, estimular la generación de actividades empresariales y programas para el crecimiento cultural y humano relacionado con el uso del tiempo libre, e incluso regular el tiempo de trabajo de los integrantes de la familia. En suma, propiciar la definición y puesta en marcha de políticas y programas en torno a la estructuración de la familia<sup>486</sup>.

Reconocer que **toda familia colombiana, independientemente de su relación con los medios productivos, tiene derecho a un porcentaje del producto interno bruto o del presupuesto nacional<sup>487</sup>. Y el Estado la obligación de transferirle a través de los gobiernos locales los recursos correspondientes**, permite también romper con la intermediación burocrática y garantizar que los recursos lleguen al destinatario final.

Además de su carácter general, pues se le reconoce a toda familia colombiana, propicia también el surgimiento de una nueva cultura ciudadana de derechos y deberes expresada también solidaria, tributaria y fiscalmente. Y permite sin duda iniciar una nueva estrategia de lucha contra la corrupción.

---

<sup>485</sup> El equilibrio económico se rompe, y consecuentemente, se agudizan los problemas sociales, cuando desaparece la proporción entre factor económico y población. Un estudio reciente pone en evidencia las dificultades que tienen los países cuando su tasa de crecimiento económico no guarda proporción con la tasa de crecimiento demográfico. Se conoce como el índice de Meier o potencial socioeconómico el resultado de analizar estas dos variables. La tasa media anual de crecimiento económico de Colombia de 1950 al 2000 se estima en 4,18 y la tasa de crecimiento de población en 2,54. En el mismo periodo España tuvo un crecimiento económico de 3,92 y una tasa media anual de crecimiento poblacional de 0,72. Para Colombia el índice de Meier sería de 1,65, mientras para España de 5,44. Véase, entre otros, J. M. Tejero G: *Naturaleza y Causas de la Pobreza de las Naciones*. Grupo Editorial Universitario, Granada, España, 2004.

<sup>486</sup> En un primer momento el derecho a este ingreso mínimo se reconocerá a toda familia independientemente del número de hijos. En una segunda fase, y afín de propiciar una mejor relación entre el crecimiento económico y crecimiento poblacional, podría utilizarse como instrumento para motivar la autorregulación de la familia en torno a un número de hijos no superior a dos.

<sup>487</sup> Aunque el monto del ingreso que debe recibir la familia deberá ser determinado en otro momento, en todo caso no podrá ser inferior al 50% de un salario mínimo mensual. No es de olvidar que el desarrollo social es integral y comprende, entre otros, aspectos como ingreso, salud, educación. En un ejercicio realizado por Naciones Unidas se estima que con menos del 2% del ingreso del 10% más rico de la población en el mundo se podría terminar con la pobreza extrema. Véase PNUD: *Informe de Desarrollo Humano 2005*. Op. cit., p.42.

Vale la pena precisar que este mínimo común debe estar dirigido a las familias legalmente reconocidas, no a las legalmente constituidas, lo que permite que la iniciativa cubra también a las familias de hecho.

La relación familia-legalidad es otro de los temas o componentes que un trabajo integral en este ámbito debe abordar. La legalidad de las personas, de los bienes y los ingresos debe constituir preocupación central de un proyecto para la convivencia.

Los recursos para hacer viable esta oferta deben proceder del presupuesto de la nación y pueden suponer su redistribución, una reducción de salarios, un régimen de emergencia económica y la implementación de un sistema tributario diferenciado que permita que la contribución fiscal se realice de acuerdo a los ingresos que se perciban<sup>488</sup>.

Aunque parezca reiterativo, resulta fundamental advertir que no se trata de un subsidio a las familias, sino de un derecho y un deber, así como de un instrumento para invitar a la empresa, a los gobiernos locales, regionales y a las instituciones nacionales como a la cooperación internacional a generar actividades productivas y de servicios. Podría pensarse también en dobles jornadas de trabajo o en una división de la actualmente existente, y en regular, como ha sido señalado, el tiempo de trabajo de los integrantes de una familia. En suma, en una política para hacer viable social, económica y culturalmente la familia.

Pero además, centrar en la relación derechos humanos-familia la propuesta de paz permitiría lograr el respaldo de la comunidad internacional, particularmente de Europa y Naciones Unidas, y también de actores sociales importantes como la iglesia. Es de recordar aquí, como lo expusimos en el tercer capítulo de este trabajo, que la paz social de buena parte de los países europeos es el resultado de la distribución de la gestión de los riesgos sociales entre el Estado, el mercado y la familia.

---

<sup>488</sup> A manera de ejemplo, las fuentes de financiación de donde pueden provenir estos recursos podrían ser las siguientes: 1) El monto alcanzado de la reducción de los salarios de congresistas y altos funcionarios del Estado. 2) Contribuciones voluntarias con destinación específica que funcionarios públicos y particulares realicen. 3) Recursos derivados de la reducción del gasto militar, pago de sentencias judiciales y otros costos que implica el conflicto armado. 4) De los recursos obtenidos de la reducción de la corrupción. 5) De la creación de impuestos para cumplir los fines aquí propuestos. 6) También pueden incluirse recursos provenientes de la cooperación internacional. Y del que se obtenga de no seguir profesionalizando los efectos de los problemas sociales.

Una iniciativa de este tipo supondría entre otras cosas: revisar el régimen salarial de los funcionarios públicos y privados, la política presupuestal, la distribución del presupuesto, la política fiscal y la deuda externa. Y también los privilegios laborales y sindicales, pues estos en muchos casos en vez de disminuir aumentan las desigualdades y las injusticias sociales.

Resulta pertinente tener en cuenta que mientras los derechos humanos no tengan valor para todos los integrantes de una sociedad más que derechos constituyen privilegios. Familia e ingreso son en este sentido instrumentos para intentar universalizar los derechos y hacer posible el cumplimiento de los deberes en el país.

Adicionalmente, dado el carácter internacional de los derechos humanos como de los asuntos económicos de hoy en día, una propuesta como ésta conllevaría igualmente la participación de la comunidad internacional, y probablemente daría inicio también a una revisión de los programas de cooperación. Un primer esfuerzo se puede empezar perfectamente, en acuerdo con la empresa privada, los gobiernos locales y la cooperación, con las familias colombianas de menos recursos y afectadas también por el conflicto armado, la violencia y la exclusión social.

A este punto conviene insistir que se trata de un proyecto integral que aborda la familia desde una perspectiva económica, pedagógica, social, legal y cultural<sup>489</sup>.

Como se trata de una iniciativa tendiente a garantizar tanto el mínimo común a que se tiene derecho como el cumplimiento de los deberes, se debe diseñar entonces un sistema legal y unas instituciones jurídicas a la altura de este desafío. He aquí, como se desarrollará más adelante, la importancia política y social de una nueva legalidad y de una nueva estructura judicial.

En síntesis, un esfuerzo de paz y convivencia cuyo objetivo central, mediante acuerdo social y con cada familia en particular, se dirige a hacer viable económica,

---

<sup>489</sup> Un programa educativo para la construcción de familia podría, a manera de ejemplo, conllevar acciones para educar en la convivencia entre parejas antes de formalizar su relación. Y podría suponer también acciones y programas para educar en torno a la opción de paternidad y de maternidad. La paternidad y la maternidad deben ser una opción consciente, no un accidente y menos una imposición o manipulación. Los hijos deben ser un fin en si mismo. La negación de los derechos del otro en una pareja y la alteración de la paternidad y maternidad como opción son indiscutiblemente factores potenciales de violencia.

cultural y socialmente la familia, de tal forma que se contribuya a la socialización de los hijos, a la reducción de la violencia, a la seguridad humana y a la generación de una nueva cultura ciudadana.

La familia es la institución que puede contribuir a generar mejores relaciones en varios ámbitos de nuestra vida social e individual frecuentemente separados: entre trabajo productivo, generación de riqueza, y distribución del ingreso; entre lo público y lo privado, entre lo económico y lo político, entre la solidaridad y la justicia, entre la libertad y la responsabilidad, entre las razones y las emociones, entre vida y vida digna, entre individuo y sociedad. Relaciones que propiciarán a la vez los consensos sociales necesarios para, avanzando en lo económico, ético, social, intelectual y político, alcanzar la paz social y mejorar la convivencia.

Se trata de una idea con la cual puedan identificarse todos los sectores comprometidos con el conflicto y vinculados con su solución política.

Una vez obtenido el respaldo social para este mínimo común, la tarea inmediata es poner en marcha una estrategia para lograr un cese al fuego multilateral y llegar a los acuerdos correspondientes para la desmovilización de los grupos armados, la liberación de los secuestrados y de los presos políticos, e invitar a los representantes de todos los sectores sociales del país para concertar las reformas políticas, económicas, sociales e institucionales necesarias para consolidar la paz.

#### 5.2.2. Derechos humanos, política social y riesgos sociales

Como hemos visto a lo largo de este trabajo, una de las tareas fundamentales de los derechos humanos que justifican su reconocimiento legal y social es proteger a las personas, y a la sociedad también, de los riesgos sociales que conlleva el sistema de organización social, político y económico moderno. Hablamos de riesgos como la mercantilización de la fuerza de trabajo, la profesionalización de la política y las desigualdades sociales. Seguidamente nos ocuparemos de la forma como se pueden gestionar estos riesgos.

### 5.2.2.1. *Los límites a la política como profesión*

Buena parte de los límites de la mayoría de los procesos de paz considerados exitosos, particularmente los centroamericanos, radica precisamente en la paradoja que se produce como consecuencia que su principal contribución, alcanzar para la sociedad la llamada democracia política, esto es, la participación legal de la oposición en la disputa, construcción y conquista del gobierno de las mayorías, aparece justamente en momentos cuando es evidente la crisis de la política como profesión y se hace insostenible, o por lo menos se torna difícil su justificación y manejo.

En varias ocasiones y apartados de este trabajo hemos puesto en evidencia los problemas que para la paz trae seguir considerando el proceso de representación de las mayorías como una actividad profesional carente de todo tipo de control. Es de señalarse que tal profesionalización se hace unas veces por la vía legal mediante elecciones y otras por la vía ilegal mediante el uso de las armas.

La crisis de la política, a nuestro juicio, es fundamentalmente la crisis de una profesionalización carente de control. Cuando la política se profesionaliza corre el riesgo de convertirse en el negocio o en la forma de vida del profesional que a ella se dedica, poniendo en riesgo o desdibujando su verdadero sentido.

Hemos dicho igualmente que la paz no puede ser resultado de un acuerdo entre dos actores socialmente deslegitimados y que tal deslegitimación es en buena medida consecuencia de la forma Estado construida en Colombia como de la profesionalización del proceso de representación política de las mayorías.

De tal suerte que entender la democracia no sólo como la disputa por el gobierno de las mayorías, ni la política como la profesionalización de la representación de esas mayorías, constituyen presupuestos fundamentales para avanzar en la conquista de la paz.

Una de las estrategias más importantes de un movimiento político cultural de nuevo tipo al servicio de la convivencia consiste precisamente en establecer límites y controles a la política como profesión. En ningún caso la vida democrática puede reducirse a una disputa electoral entre políticos profesionales.

El futuro de la paz, y de la política misma, depende de la capacidad que tengamos los colombianos para establecer estos límites. Son varias las formas como pueden establecerse. La primera es sacando del ámbito de las competencias políticas temas objeto de interés público y de la ciudadanía. Este es precisamente, uno de los propósitos del acuerdo de paz social y convivencia, al que nos referimos en el numeral anterior. El mínimo común acordado con valor universal debe ser protegido legalmente y sustraído del ámbito de las competencias de los profesionales de la política.

Una segunda forma de limitarla viene relacionada con el diseño de las estructuras e instituciones encargadas de ejercer el control, proteger legalmente el mínimo común acordado y aplicar la legalidad.

La protección legal de los derechos humanos en los ámbitos nacional e internacional demanda la creación de estructuras institucionales por fuera del ámbito de los políticos de profesión o en los que se reduzca su participación. Es aconsejable que en la composición y funcionamiento de las instancias de protección de los derechos humanos y de control de legalidad no intervengan los que a la actividad política se dedican.

En el nombramiento de los jueces, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Consejo de Estado, Corte Constitucional, Consejo Superior de la Judicatura no pueden participar de manera determinante los políticos de profesión ni los otros poderes del Estado.

Este es uno de los grandes problemas que tiene Colombia pues la influencia de los otros poderes y de los profesionales de la política en la composición de los órganos de control como los arriba mencionados se produce no sólo de hecho sino que está reconocida constitucional y legalmente<sup>490</sup>.

Una tercera forma de poner límites guarda relación con la reforma a los medios que se utilizan para hacer política. Todos hacemos política. El Estado no tiene, ni puede tenerlo, el monopolio de la decisión política. La separación entre lo público y lo privado, entre lo económico y lo político resulta insostenible, o por lo menos no es

---

<sup>490</sup> Véanse entre otros, los artículos 254 y 256 de la Constitución Política de Colombia que reflejan la injerencia de los otros poderes públicos en la conformación del Consejo Superior de la Judicatura.

sostenible de la manera como se hace hasta ahora.

La democracia como garantía de pluralismo debe posibilitar que la sociedad asuma facultades y responsabilidades políticas. Y que el Estado adquiera un papel también en la orientación de la economía.

Es de recordar que la mayoría de los proyectos alternativos se han pretendido construir sobre la base de las distintas ofertas electorales y de las diversas personas que la representan, poca importancia ha tenido la necesidad de revisar o de cambiar los medios que se utilizan para hacer política. En tal sentido conviene hacer los esfuerzos necesarios para que la reforma deje de centrarse exclusivamente en los procedimientos electorales, y para que la democracia deje de ser concebida sólo como el gobierno de las mayorías.

En efecto, una reforma política centrada en la cifra repartidora, el umbral, el unicameralismo, la moción de censura, los auxilios parlamentarios, la financiación de las campañas, el voto nominal, las suplencias, la pérdida de investidura, etc., es consecuencia de la profesionalización de la política que justamente convierte a los procedimientos electorales en el objeto central de su trabajo.

La verdadera transformación de las costumbres políticas, la búsqueda de la paz, sólo es posible si la vida de las personas se convierte en el eje central de la reforma política, legal e institucional. Una nueva cultura ciudadana se podrá conseguir con un proyecto orientado a mejorar las condiciones de vida de la población y no sólo a reproducir los problemas propios de la política como profesión. Contribuir a dinamizar la sociedad y la economía es tarea propia de la política.

En Colombia, como ha sido señalado, el 20% de los hogares más ricos del país concentran el 52% del total del ingreso nacional. Y el 59.8% de la población está por debajo de la línea de pobreza<sup>491</sup>. En estas condiciones, poco importa a una sociedad, la

---

<sup>491</sup> En un seminario realizado en Miami, dedicado a analizar la situación de Colombia se afirma que el país ocupa el quinto puesto en materia de inequidad socioeconómica. Véase la versión electrónica del trabajo de M. Money y E. Leaver: *El futuro de Colombia*, publicado en la página web de Vía Alterna: [www.viaalterna.com.co](http://www.viaalterna.com.co) 8 de agosto del 2002. El artículo fue tomado del boletín *the progressive response*, No 21, Vol 6, del 18 de junio del 2002 y traducido por el equipo de Vía Alterna. ¿Será equitativa una sociedad donde el 25% vive en la indigencia (pobreza absoluta) y el 65% en la pobreza?, se pregunta



reforma política, el referendo, la cifra repartidora, el umbral, el voto nominal, las suplencias, la administración del congreso, etc.

Como la política y la sociedad han tomado caminos diferentes, se hace necesario multiplicar los esfuerzos para evitar que su reforma sea limitada y se convierta por tanto en una frustración más para la ciudadanía.

Antes que a reducir el tamaño de la elite política, convocar a nuevas elecciones, reglamentar la reelección presidencial, de gobernadores y alcaldes, etc., una verdadera reforma debiese estar orientada a cambiar el régimen político.

Por eso la propuesta que aquí se presenta es fundamentalmente una iniciativa tendiente a aprovechar los espacios democráticos para crear el hecho político que permita dar inicio a la reforma de la vida política y social colombiana<sup>492</sup>.

Se trata de dar inicio a un proceso de reforma del régimen de representación que conlleve tanto la revisión y transformación del sistema de competencias y de relaciones entre las distintas instancias de poder (legislativo, ejecutivo, judicial, órganos de control), como a un acuerdo en torno al mínimo común que garantiza la convivencia.

---

Carlos Gaviria Díaz, véase [www.eltiempo.terra.com/blogs](http://www.eltiempo.terra.com/blogs) 300805. De conformidad con el Informe de Desarrollo Humano 2005 Colombia se encuentra entre los países como más alto índice de desigualdad en la distribución del ingreso. Véase PNUD: *Informe de Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada*: Op. cit.

<sup>492</sup> En este campo ni siquiera los proyectos de reforma política y social propuestos por el movimiento independiente escapan a los problemas de un sistema centrado en la profesionalización de la actividad política. Una de las últimas iniciativas fue la presentada en el 2002. El proyecto comprendía 14 artículos de los cuales más del 80% están dedicados a temas propios de una vida política de profesión. El régimen de partidos, la financiación de las campañas políticas, la cifra repartidora, el consejo nacional electoral, la composición de la Cámara de Representantes, pérdida de investidura, estatuto de la oposición, las suplencias, los auxilios parlamentarios, etc. Véase Vía Alterna: *Proyecto de Reforma Política y Social*. Versión electrónica. [www.viaalterna.com.co](http://www.viaalterna.com.co). Algo similar sucede también con la propuesta de referendo presentada en su momento por el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez. Si bien avanza en temas propios de la reforma social como la redistribución de recursos y el incremento de los presupuestos para educación y salud, la reforma se centra en los problemas propios de la política como profesión, resultado de continuar con las separaciones clásicas que se producen entre economía y política por un lado, y por el otro, entre Estado y sociedad. Contiene 16 artículos: el voto nominal, las suplencias, la restricción de recursos para los congresistas, la administración del congreso, la pérdida de investidura, los auxilios parlamentarios, la reducción del congreso, etc. Véase, entre otros, el artículo *Texto completo del proyecto de reforma política de Álvaro Uribe Vélez*. *El Tiempo* 7 de agosto del 2002. Versión electrónica. [www.eltiempo.com.co](http://www.eltiempo.com.co). También pueden consultarse los documentos donde se contienen los lineamientos programáticos de las organizaciones políticas Polo Democrático independiente y Alternativa Democrática, particularmente *55 soluciones viables y concretas para un gobierno dispuesto a pagar la deuda social y las Bases programáticas de Alternativa Democrática*. [www.polodemocratico.net](http://www.polodemocratico.net) y [www.carlosgaviriapresidente.net](http://www.carlosgaviriapresidente.net)

Como la reforma sólo puede ser resultado de un cambio en los medios con los que se hace actualmente la política, el esfuerzo central de la iniciativa debe estar dedicado a buscar instrumentos para limitar su profesionalización. Aquí aparecen algunas ideas o sugerencias para orientar el camino que en esta dirección ha de seguirse.

- Asegurar una renta mínima mensual a cada familia colombiana.
- Diseñar una estrategia para reducir en el 50% los costos del poder legislativo, incluyendo por supuesto el salario actual de los congresistas. Además de limitar la profesionalización de la política se trata de una iniciativa tendiente a reducir la distancia entre los que ganan menos y los que ganan más. El país debe conocer que al momento de votar le están asignando a quien elige como senador o representante un ingreso mensual. La reducción de los ingresos como programa político es también una propuesta orientada a recuperar la confianza de los ciudadanos en la política y las instituciones. En un país como Colombia sería interesante pensar en la elaboración de un sistema de remuneración diferente, toda vez que en la vida pública no resulta justo que alguien gane más de 20 ó 30 veces el salario mínimo. Como esta reducción debe formar parte de la oferta política, se trata por tanto de una renuncia voluntaria de todos aquellos que aspiran a participar en el proyecto. O de un aporte con destinación específica, - contribuir a garantizar un ingreso mínimo a cada una de las familias de Colombia-, igualmente voluntario, que cada uno de los participantes del proyecto realiza.
- Revisar y reducir las facultades, atribuciones, tiempo de servicio, etc. de los senadores y representantes.
- Fortalecimiento del control político. Eliminación o prohibición del manejo de recursos económicos y burocráticos a los miembros del poder legislativo. Sistema de transferencia de recursos a las regiones y municipios establecido por criterios previamente definidos en la ley. El gasto público no puede estar al servicio de la reproducción del acceso al poder.
- Elaborar una propuesta para limitar la actividad política de las personas y establecer requisitos para acceder a la vida política. Nadie, por ejemplo, puede ser senador o congresista por más de 3 períodos, consecutivos o no. El Congreso no puede decretarse aumentos por encima del decretado para el salario mínimo,

etc...

- Proponer y realizar la reforma del Estado. Delimitar los asuntos de Estado y los de gobierno. Llegar a un acuerdo con todas las fuerzas políticas y sociales del país sobre el tema e identificar los elementos mínimos que ningún gobierno puede dejar de satisfacer al ciudadano.
- Revisar la estructura burocrática, sus costos y funciones, y proponer la reforma correspondiente<sup>493</sup>.
- Realizar un estudio sobre los límites a la profesionalización de la política en los municipios y departamentos. Elaborar una propuesta para su control. Estudiar por ejemplo, la eliminación de las Asambleas Departamentales.
- Reducir los costos de una concepción de democracia asociada solamente al gobierno de las mayorías electorales<sup>494</sup>. En tal sentido sería conveniente hacer revisión de la elección popular de gobernadores. A manera de reflexión, es posible pensar en una elección de segundo grado hecha por los gobiernos locales del departamento.
- Promover un nuevo sistema de contratación pública. Con el fin de evitar la corrupción en los contratos y nombramientos, debe establecerse la colegiatura profesional obligatoria. Los colegios profesionales son aquellas organizaciones que deben tener capacidad para participar en la administración y control del proceso de adjudicación de nombramientos y contratos. Las obras y los servicios no pueden seguir dependiendo de los políticos de profesión.
- Entregar facultades a los colegios profesionales, asociaciones, gremios, etc., para que velen por los intereses de sus profesionales.
- Devolver la política a sociedad. Reconocerle carácter político a muchas de las decisiones de los grupos profesionales, económicos, laborales, etc. Esto significa dar inicio a un nuevo sistema de representación y a nuevas formas de organización de las responsabilidades públicas. Por ejemplo, un nuevo régimen de contratación de obras en la que intervengan más que los políticos los colegios

---

<sup>493</sup> Revisar por ejemplo, la estructura institucional, los programas y proyectos construidos sobre la base de separar causas y efectos de los problemas sociales.

<sup>494</sup> Generalizar las elecciones a casi todos los ámbitos de la vida social, (municipios, departamento, colegios, universidades, etc.), es producto de una idea o de una noción superficial o formal de democracia asociada solamente con el gobierno de las mayorías, propia de los políticos de profesión. La experiencia ha demostrado que las elecciones en cada uno de estos ámbitos no mejoran por sí mismas las instituciones ni la democracia.

profesionales de ingenieros y arquitectos. Estos deberían tener la responsabilidad de ofrecer alternativas de empleo a sus profesionales. Algo similar debiese suceder con los servicios de educación, salud, etc.

- Diseñar los mecanismos para identificar el carácter político y público de las decisiones económicas que toma el llamado sector privado. Y para desarrollar en tal sentido una campaña de pedagogía política y social: un programa de responsabilidad y solidaridad social del sector privado.
- Reducir el salario de los altos funcionarios del Estado. Y estudiar una propuesta para disminuir también el de los funcionarios que no sean de libre nombramiento y remoción del gobierno. Especialmente altos o medianos funcionarios que están en carrera administrativa o que forman parte de los órganos del control y de los tribunales de justicia. O crear, mediante una declaratoria de emergencia económica o cualquier otro instrumento legal, un nuevo sistema de tributación diferencial que contribuya a una mejor distribución del ingreso. E incluso se puede iniciar, como ya ha sido señalado antes, con un programa de contribución voluntaria con destinación específica.
- Construir un nuevo régimen para los partidos políticos que tenga en cuenta la necesidad de establecer límites a la profesionalización de la política.
- Apoyar los gobiernos locales y fortalecer el proceso de descentralización. Establecer un manejo legal de la relación municipio–familia-ciudadano-nación. Revisar el régimen de ordenamiento territorial y el rol de los departamentos.
- Convertir a la familia legalmente reconocida en una institución a la cual se le debe hacer transferencia de recursos del presupuesto nacional.
- Promover la participación de la juventud, el empresariado social y la intelectualidad del país.
- Diseñar un plan para lograr la participación en política de los colombianos que no lo hacen. Establecer el voto obligatorio, por ejemplo.
- Establecer nuevos criterios e indicadores para valorar la legitimidad o ilegitimidad del sistema democrático. Piénsese por ejemplo en el índice de desarrollo humano (IDH), y en los de libertad y seguridad humana.

Limitar la política como profesión significa asumir una serie de medidas para reducir la ilegitimidad del régimen y fortalecer por tanto al Estado de derecho y sus

instituciones. Dicho de otra forma, para hacer viable la paz resulta fundamental mejorar la relación entre Estado y sociedad, entre economía, política y legalidad, entre sector público y privado, entre democracia representativa y ciudadanía.

#### 5.2.2.2. *Límites a la mercantilización de la fuerza de trabajo*

Asegurar a la población contra los riesgos sociales, en particular contra los derivados de la mercantilización de la fuerza de trabajo, constituye tanto el propósito principal de la política social, así como del reconocimiento y protección de los derechos humanos económicos y sociales, como hemos visto en el capítulo IV. La sobrevivencia de las personas no puede depender solamente de la posibilidad de que su fuerza de trabajo sea comprada en el mercado. La política social puede conllevar la puesta en marcha de servicios sociales como salud, educación, o adquirir forma de salario social. Y la prestación de los servicios puede tener carácter público o privado, lo importante es asegurar a todos los ciudadanos el acceso a este tipo de servicios en un mínimo de condiciones comunes.

La protección frente a este riesgo requiere también un acuerdo social, cubre y protege de forma universal a toda la sociedad, e incide tanto sobre el gasto público como sobre el diseño de las estructuras institucionales. Los países que aseguran la viabilidad de la familia y cuentan con una política social con las finalidades antes señaladas, tienen un gasto público en justicia, seguridad y defensa muy bajos, unos niveles altos de convivencia, al igual que unos mecanismos institucionales y jurídicos dedicados a estudiar e intervenir sobre los posibles conflictos potenciales.

La igualdad en derechos sociales tiene como propósito reducir las desigualdades de clase y las diferencias de status. Y ha supuesto también un acuerdo entre los distintos actores sociales en torno al pleno empleo.

En estas circunstancias, Colombia requiere precisamente hacer una revisión de la política social, de la estructura institucional, la reestructuración del gasto público y del sistema tributario. También requiere la construcción de un acuerdo vinculante entre todos los sectores sociales en procura de asegurar el pleno empleo.

### 5.2.3. Construcción y mejora permanente de la convivencia

Un primer acuerdo para construir convivencia es el relacionado con la viabilidad económica, social, cultural y legal de la familia del que nos ocupamos antes. El segundo, guarda relación con la política social que requiere los derechos para hacer posible su cumplimiento y proteger a las personas de los riesgos sociales. El tercero se refiere a la construcción de un acuerdo en torno al pleno empleo.

Un cuarto acuerdo de convivencia, propósito y estrategia a la vez, es el relacionado con la reducción del uso de la fuerza y de la violencia en la sociedad. Una de las primeras actividades a emprender guarda relación con los problemas directamente vinculados con el conflicto armado. Detener o parar la confrontación es la tarea por excelencia.

Son muchos y altos los costos directos e indirectos de la guerra. La pérdida en vidas humanas, los daños causados a la infraestructura y al tejido social, la disminución del grado de desarrollo y de inversión social como consecuencia de la destinación de recursos del presupuesto nacional para atender la financiación de la actividad militar y las indemnizaciones propias de los procesos judiciales en los que la nación resulta condenada como consecuencia de actividades relacionadas con el conflicto son algunos de los más relevantes. Estudios recientes señalan que de seguir la confrontación militar, la guerra podría costarle a Colombia más de 15.000 millones de dólares anuales, algo así como el 15% del PIB<sup>495</sup>. La guerra es a todas luces humana, social, política y económicamente insostenible.

Con el respaldo social a los acuerdos en favor de la protección de la familia, la política social y el pleno empleo, al primer mínimo común a que tenemos derecho colombianos y colombianas, demandar la renuncia a las armas por parte de los actores armados, la liberación de los secuestrados y comprometerse a cambio con la declaración de un cese del enfrentamiento, la liberación reglamentada de prisioneros y la reducción progresiva del presupuesto militar y policial, e iniciar inmediatamente un proceso de pacificación en el que el desarrollo humano sea el eje y el compromiso fundamental de

---

<sup>495</sup> Véase el artículo de G. Guillen: *Millonario el costo de la guerra en Colombia*. Versión electrónica. Publicada en la página web de Vía Alterna: [www.viaalterna.com.co](http://www.viaalterna.com.co) 8 de agosto de 2002.

la paz.

Además de la reducción del gasto en defensa en más del 50% del actual, se suspenderá la compra de armamento, el reclutamiento militar y toda cooperación de este tipo. Igualmente se dará paso a la elaboración de un nuevo régimen para las Fuerzas Armadas y de Policía adaptado a una sociedad que intenta reducir la violencia y promover la convivencia.

Con los recursos que queden de la reducción de los costos de la guerra, y de la del Congreso y Ejecutivo se invitará a la empresa privada y a la cooperación internacional para que, garantizando el derecho de cada familia a un ingreso mínimo, se puedan incentivar las actividades productivas y generar empleo. Tal iniciativa podría iniciarse en las zonas de conflicto. Se buscará la participación de Unión Europea y de las Naciones Unidas para que apoyen y ejecuten los programas de desarrollo en dichas zonas, de tal forma que se contribuya a construir confianza entre las instituciones y los ciudadanos.

La situación colombiana constituye sin duda una prueba más de la crisis de la violencia como instrumento de cambio o de defensa social. Por ello, de la misma forma como fue planteado con el esquema negociación o guerra, en este ámbito se impone la tarea de contribuir a romper con el círculo vicioso de responder a la violencia con más violencia.

Otro de los límites de la experiencia de paz de Centroamérica fue precisamente reducir la violencia a la violencia política. A tal punto que la paz pareciera haberse limitado solamente negociar la posibilidad de utilizar políticamente la violencia. En los años ochenta, cuando el conflicto centroamericano estaba en uno de los momentos más álgidos, entre nosotros se decía, que había que evitar la centro americanización de Colombia. Como la paz en Centroamérica fue limitada a la paz política, después de los acuerdos que pusieron fin al conflicto armado, los países se han visto afectados por una fuerte presencia delincriminal, a tal punto que hoy la situación es al revés; son los centroamericanos los que piden evitar la colombianización de su región.

La paz y la convivencia constituyen valores que deben ser reconocidos

constitucionalmente. La protección de la familia y la garantía de los derechos humanos para todos los habitantes conllevan necesariamente a la prohibición constitucional de la violencia como instrumento de lucha y de defensa política.

Tradicionalmente la paz representa un valor en las constituciones políticas. En Europa casi todas las constituciones prohíben la guerra y la participación en actividades militares. La paz y los derechos humanos constituyen el núcleo central sobre los cuales quiere desarrollarse la organización europea y su política de cooperación internacional. Los actos susceptibles de perturbar la convivencia entre los pueblos son, en buena parte de los países de la Unión, declarados inconstitucionales.

Además del valor de la paz, la Constitución española de 1978 recoge también como propósito la búsqueda de la paz social.

La concreción constitucional y legal de este propósito, no es otra cosa que el desarrollo del estado social con fundamento en el principio de legalidad y la protección constitucional y legal de las instituciones de convivencia, particularmente la familia.

Si la guerra, e incluso la violencia, llegó a ser considerada inconstitucional en varios países de Europa, la protección a la familia y el desarrollo del estado social con fundamento en el principio de legalidad puede llevar a los países a dar un salto más declarando inconstitucional e ilegal la pobreza y el hambre, así como estableciendo como principio constitucional con sus respectivas garantías el carácter de “ultima ratio” que tiene la legislación penal.

A favor de una iniciativa de este tipo, además de la experiencia propia de algunos países de Europa con la prohibición constitucional de la guerra, conviene tener en cuenta, como afirma Petrella, que la historia enseña que para que la esclavitud dejará de ser considerada un fenómeno natural, inevitable, imposible de eliminar, fue necesario declararla ilegal. Fue precisamente la declaratoria de ilegalidad de la esclavitud producida en el siglo XIX la que permitió avanzar en la igualdad de los seres humanos. Hay que hacer lo mismo con la pobreza<sup>496</sup>, la paz social y el principio penal de “ultima ratio”.

---

<sup>496</sup> R. Petrella: *Por la abolición de la pobreza. Cambiar el mundo es posible*. Le Monde diplomatique, edición española. Nº 118, agosto 2005.



La declaratoria de ilegalidad de la pobreza, deviene también de la razón de ser del propio reconocimiento legal de los derechos humanos. En efecto, antes que resultado de la filantropía mundial ni de la retórica jurídica, los derechos surgen de su negación. El derecho a la vida existe no sólo porque sea inherente a la persona humana sino sobre todo porque nadie tiene derecho a disponer de la vida de otro. El derecho a la alimentación surge porque nadie tiene derecho a condenar a otro a tener hambre. El derecho a vivir con dignidad surge, entre otras razones, porque no hay derecho a condenar a otro a la pobreza.

Declarar inconstitucional la pobreza supondría derogar las disposiciones legislativas, administrativas e institucionales que alimentan los mecanismos de producción y reproducción de la pobreza. Identificar y estudiar estas disposiciones es también otra de las tareas importantes del mundo jurídico para contribuir a la paz.

#### 5.2.4. Política hacia el pasado

Para construir convivencia también es necesaria una nueva política hacia el pasado<sup>497</sup>. Política que, a nuestro juicio, debería ocuparse al menos de los siguientes aspectos:

1. Investigar la verdad sobre el pasado de violencia reciente. Con este propósito se debería crear una comisión y diseñar un sistema judicial para la transición. La comisión se encargaría de investigar los hechos que no constituyan delito pero que afecten gravemente la vigencia de los derechos humanos y contribuyan al surgimiento de conductas violentas. El sistema judicial para la transición encargado de investigar la verdad sobre las violaciones a los derechos humanos que constituyan delito de conformidad con la normativa nacional e internacional.
2. Investigar la verdad sobre el no funcionamiento de las instituciones de protección, particularmente sobre el no funcionamiento del poder judicial y de las autoridades encargadas de prevenir y sancionar las violaciones a los derechos

---

<sup>497</sup> A. Barahona de Brito, P. Aguilar Fernández, y C. González Enríquez (eds.): *Las políticas hacia el pasado. Juicios, perdón y olvido en las nuevas democracias*. Istmo, 2002.

Sobre el tema de la verdad véase también el trabajo de R. Uprimny: *La verdad de la ley de justicia y paz*. Revista Semana N° 1213. [www.semana.com.co](http://www.semana.com.co)

humanos.

3. Investigar la verdad sobre el fenómeno del desplazamiento interno y sobre la apropiación indebida e ilegal de tierras.
4. Reparación a las víctimas. Diseñar unos mecanismos de reparación a las víctimas en estrecha relación con las políticas para modificar las condiciones de vida del presente de las comunidades donde se produce la victimización. Junto al esfuerzo por conocer la verdad, es necesario definir un programa que dé respuesta a las víctimas y que prevenga el surgimiento de nuevas expresiones de violencia<sup>498</sup>.
5. Comisión de reconciliación nacional. Se deberá crear una comisión encargada de proponer y gestionar un sistema de responsabilidad individual y social que incluya alternativas a la responsabilidad penal o que cuando se recurra a ésta pueda prescindir de las penas privativas de libertad. La comisión se encargará también de justificar la imposición de una sanción y determinarla. E incluso, una vez establecida y aceptada la verdad así como asegurada la reparación a las víctimas, estaría facultada para proponer el perdón o el indulto.
6. La vigencia de la legalidad. La comisión de la verdad, el sistema judicial para la transición y la comisión para la justificación e imposición de las sanciones, además de estar integradas por personal nacional e internacional debiesen contribuir a sentar las bases para lograr la vigencia de la legalidad nacional e internacional en materia de derechos humanos.

#### 5.2.5. Sistema penal para la convivencia

A fin de construir y mejorar la convivencia, es necesario hacer todos los esfuerzos posibles para contribuir al logro del monopolio del uso de la fuerza legítima. Generar un proceso de discusión sobre las condiciones que se deben reunir para lograr que el Estado alcance dicho monopolio. En este sentido, es necesario reducir la centralidad que ha tenido la reforma penal. Conviene recordar que el derecho penal es

---

<sup>498</sup> ¿Cómo es posible que un Estado Social de Derecho se expida una ley llamada paradójicamente de justicia y paz, que en lugar de dirigirse a la reparación de los daños terribles y de todo orden ocasionados a centenares de miles de desplazados y damnificados privilegie en exceso a quienes están sindicados de crímenes atroces..... ? se pregunta Carlos Gaviria Díaz. Véase C. Gaviria Díaz: *Un excelente acto por la unidad de los sectores democráticos*. [www.eltiempo.com.co/blogs](http://www.eltiempo.com.co/blogs) 300805.

un instrumento de democracia si sirve para reducir la violencia y lograr el monopolio del uso de la fuerza y de la violencia legítima. Tal como afirma Ferrajoli, se puede tener un proceso penal técnicamente perfecto, (acusatorio, mixto, inquisitivo, etc.), pero siempre será una triste cosa, allí donde el monopolio judicial del uso de la fuerza no esté garantizado y exista una fuerza extralegal, paramilitar o para estatal<sup>499</sup>.

Las constantes reformas a la legislación penal, sustantiva y procesal resultan inútiles porque se carece precisamente del monopolio penal y judicial de la violencia represiva. Por ello, más que de reformas a la legislación, la preocupación debe centrarse entonces en la reflexión sobre las condiciones que debe reunir la organización social para lograr que el Estado alcance el monopolio del uso legítimo de la violencia y de la fuerza.

En esta perspectiva, además de la preocupación anterior, se deben hacer todos los esfuerzos posibles para evitar la criminalización de los problemas sociales, y dar plena vigencia y contenido a la condición de último recurso que debe tener la legislación y toda la reforma penal.

Igualmente, no debe olvidarse tampoco que el derecho penal es una de las formas como se puede trasladar a la política la lógica de la guerra. El esquema amigo-enemigo puede perfectamente presentarse en términos de autor o de víctima, de marginados o poderosos, de hombre o mujer, etc.

La construcción teórica y práctica de un sistema penal para la convivencia, que reconozca la excepcionalidad del delito y del sistema penal mismo es una tarea a emprender. Algunos autores han hablado de derecho penal crítico para referirse al derecho penal propio de la criminología crítica, otros han hablado de derecho penal del riesgo haciendo referencia en este caso al derecho penal que se viene construyendo en las sociedades que se organizan a partir de la gestión riesgo, otros de derecho penal del enemigo, etc., creo que resulta fundamental plantearse hoy en Colombia la teorización y la puesta en marcha de un sistema penal para la convivencia.

La existencia de un acuerdo de convivencia como los antes descritos, suponen la

---

<sup>499</sup> L. Ferrajoli: *Derecho y razón*. Op. cit.

organización de un sistema de justicia penal de nuevo tipo. El funcionamiento de un sistema penal, como lo han demostrado estudios recientes, depende de la existencia de un acuerdo de convivencia. La falta de este acuerdo está produciendo un incremento considerable del gasto público en justicia sin que se produzcan resultados satisfactorios en la reducción de la impunidad y de la criminalidad<sup>500</sup>.

Otro tema que, sin duda, debe contemplar un proyecto político cultural de nuevo tipo al servicio de la paz está relacionado con el problema del narcotráfico. El tráfico de drogas ilegales, ha traído consigo cambios en la vida económica y política y la aparición de fenómenos violentos que han debilitado las instituciones estatales y hacen difícil la convivencia pacífica. A tal punto que no se exagera cuando se afirma que la paz está mediada por la respuesta que se construya frente al tráfico de drogas.

Además de ser factores de violencia, el narcotráfico y la política diseñada para su control han sido también factores de corrupción y han contribuido tanto a la degradación del conflicto armado como a la generación de una economía ilegal, y a hacer de la ilegalidad un negocio y una forma de vida.

Este es un tema complejo dada la postura del gobierno norteamericano. Hay incluso autores que sostienen también que se trata del nuevo crimen de “*lesa majestad*”. Pero los altos costos que ha pagado, y continúa pagando la sociedad colombiana, nos dan la autoridad moral suficiente para llamar a la comunidad internacional a pensar lo que está pasando frente al fenómeno y evitar que éste siga siendo solamente un problema judicial, militar o de policía.

En esta dirección es necesario buscar alianzas con países europeos, gobiernos y organismos multilaterales que vienen promoviendo una revisión de la política en materia de tráfico de drogas, e invitar a la comunidad internacional, con Naciones Unidas a la cabeza, a desatar un proceso que permita tanto revisar dicha política y sus resultados como construir colectivamente, o como país, una nueva estrategia.

---

<sup>500</sup> Recientemente la Unión Europea patrocinó un estudio sobre la impunidad en el sistema penal colombiano. Los resultados de ese estudio pueden consultarse en el libro de L. H. Barreto y S. Rivera: *Una mirada a la impunidad en el marco del Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia*. Ministerio de Justicia – Unión Europea, Bogotá 2009.

Al estilo de Esquipulas en Centroamérica, este proceso debe tener en cuenta la posición y participación de los Estados Unidos. Invitar a las autoridades norteamericanas a participar, si no aceptan respetar su decisión como hacer respetar la de Colombia o la de quienes la construyan colectivamente.

Para acompañar estos esfuerzos, también es necesario transitar de un trabajo académico y práctico centrado en la violencia y la delincuencia a otro centrado en la convivencia, para lo cual sería importante diseñar y poner en marcha, entre otros, los siguientes proyectos:

El primero debiese estar dirigido a reducir la utilización del sistema penal y sus instituciones, particularmente la pena privativa de libertad. Se trata de un proyecto con objetivos, actividades, presupuesto e indicadores. E incluso al desarrollo constitucional del principio de última ratio.

El segundo debería estar orientado a promover y monitorear la responsabilidad social y legal en el país. Los resultados que arrojan nuestra cultura tributaria, la participación política y las decisiones judiciales, la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes.

Igualmente se debería crear un sistema de seguimiento a las iniciativas puestas en marcha para la viabilidad de la familia y construir indicadores que reflejen su situación legal y social, la mejora de la calidad de vida y la convivencia en Colombia.

Otro proyecto a emprender está relacionado con la identificación y gestión de los riesgos sociales, el estudio de los instrumentos para prevenir las violaciones a los derechos humanos, construir indicadores sobre gasto público y convivencia, hacer análisis comparados entre países y regiones, así como diseñar los mecanismos e instituciones responsables de identificar y actuar sobre los posibles conflictos potenciales.

#### 5.2.6. Política judicial para la paz y la convivencia

La actuación de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia de Colombia con

las investigaciones abiertas contra un buen número de profesionales de la política nacional ha puesto en evidencia no sólo la magnitud de la crisis política y de legalidad que experimenta el país, sino también las dificultades que han existido desde hace mucho tiempo para someter a la legalidad al poder político, y la falta, en consecuencia, de una verdadera independencia del poder judicial.

La independencia judicial, como bien dice Bergalli, tiene que ser entendida como independencia frente a los otros poderes del Estado y a los centros de decisión de la propia organización judicial, pero no como separación de la sociedad civil ni como cuerpo separado de toda forma de control democrático y popular<sup>501</sup>.

Muchas de las reformas judiciales e institucionales puestas en marcha en América Latina, incluso las generadas en el marco de acuerdos de paz, se producen al margen de una teoría y una política del derecho y del poder judicial. Ello ha acontecido con los Consejos Superiores de la Judicatura. Los latinoamericanos (Colombia, El Salvador, Costa Rica, Perú por ejemplo) no obstante mantener la misma denominación que los europeos poco o nada tienen que ver con la reflexión teórica e histórica que sobre el derecho y la justicia permitiera la creación de tal institución en algunos países del viejo continente<sup>502</sup>.

Lo mismo ha acontecido con las Cortes Constitucionales, con la organización de un sistema judicial para la democracia e incluso con las Procuradurías de Derechos Humanos o Defensorías del Pueblo. La falta de esta reflexión no sólo desnaturaliza los modelos institucionales sino que contribuye al desgaste de las instituciones creadas y consecuentemente también al de la democracia.

Al margen de la existencia de las normas y de las instituciones es evidente que el derecho se interesa o debe interesarse por su justificación. ¿Cómo se justifica la existencia del poder judicial?, ¿Cuál es la relación entre poder judicial y democracia?, ¿Cuál es la relación entre poder judicial, paz y convivencia?, ¿Cómo se relaciona el

---

<sup>501</sup> R. Bergalli: *Estado democrático y cuestión judicial. Vías para alcanzar una auténtica y democrática independencia judicial*. Depalma, Buenos Aires, 1984. P. 101.

<sup>502</sup> Italia, España y Portugal son los tres países europeos que cuentan actualmente con la institución. El Consejo Superior de la Magistratura, el Órgano de Gobierno del Poder Judicial, tiene su origen constitucional en Italia a partir de la segunda mitad del siglo XX. En España se consagra normativamente y se desarrolla a partir de la Constitución de 1978. Posteriormente fue instaurado en Portugal.

poder judicial con la soberanía popular?

Lo importante de la experiencia europea en torno al poder judicial y a los Consejos Superiores de la Magistratura, particularmente la italiana, no radica sólo en el modelo construido, sino sobre todo en el debate político cultural que se generó en torno al poder judicial y su legitimidad, pues como ya lo hemos señalado, los modelos institucionales son consecuencia de los debates teórico políticos e históricos. La riqueza que conlleva todo este proceso es fundamental para contribuir a la construcción de un poder judicial para la democracia y la convivencia. Aunque se hable de diversos modelos de organización judicial y se sostenga que hay básicamente tres modelos; el empírico primitivo, el tecno- burocrático y el constitucional de derecho, y se clasifique al colombiano a mitad de camino entre el primero y el segundo, los modelos no pueden sustituir la reflexión sobre la legitimidad del poder judicial<sup>503</sup>. Una ciencia de la jurisdicción no puede reducirse solamente a la técnica o estudio de los modelos de magistratura, si en verdad existen, la ciencia de la jurisdicción debe ocuparse de la teoría y de la política judicial.

Evidentemente, una teoría y una política de la jurisdicción, como ha sido destacado en otros aportes de este trabajo, guardan estrecha relación con una teoría y una política del derecho y de la democracia.

El proceso de explicar y justificar la existencia de las normas y las instituciones puede expresarse de diversa manera. Por las fuentes de que emana su poder, por la naturaleza de sus funciones y por las finalidades que persigue.

Las fuentes de las que emana el poder en el Estado democrático de derecho son dos: la ley y la soberanía popular. El sometimiento a la legalidad de todos y cada uno de los poderes del Estado es la característica fundamental del Estado de derecho. La Ley es la medida de la legitimidad de cada poder. Si la ley es la medida de legitimidad de cada poder debe haber una institución encargada de su guarda.

Manuel Gahona Cruz, magistrado víctima de la toma al Palacio de Justicia en

---

<sup>503</sup> Véanse, entre otros el trabajo de E. R. Zaffaroni: *Estructuras Judiciales*. Ed. Ediar, Buenos Aires, 1997. También R. Bergalli: *Estado democrático y cuestión judicial. Vías para alcanzar una auténtica y democrática independencia judicial*. Op. cit.

Bogotá, señalaba: “*La Carta lo que le manda a la Corte es que la Corte cuide la Carta y no que la Corte le haga la corte a quienes violan la Carta*”<sup>504</sup>.

Las constituciones modernas demandan la protección del ciudadano y sus derechos frente a los poderes públicos y privados. Y es ésta protección la forma como el poder judicial se vincula con la soberanía popular y la que exige su independencia.

En síntesis, a diferencia de los otros poderes del Estado, el poder judicial se vincula a la soberanía popular no sobre la base de las mayorías sino sobre la base de la ley y de su independencia.

Por su parte, la naturaleza de las funciones de cada uno de los poderes demanda procedimientos específicos. El procedimiento como se legitima la función de cada poder es sustancialmente diferente. La mayoría condiciona la validez de los actos del poder político tanto ejecutivo como legislativo. La legitimidad de la actuación judicial en cambio, está condicionada por el grado de verdad constatado en el proceso investigativo que antecede a la decisión judicial. Como afirma Ferrajoli, la independencia y la legalidad son garantía de verdad porque ninguna mayoría, ni ningún consenso, ni la unanimidad pueden hacer verdadero lo que es falso ni falso lo que es verdadero<sup>505</sup>.

En este sentido, las comisiones de la verdad creadas en el marco de los acuerdos de paz para investigar las graves violaciones a los derechos humanos acaecidas durante los conflictos armados constituyen un fuerte cuestionamiento al funcionamiento del poder judicial.

La verdad reduce además los niveles de inseguridad jurídica, es garantía de dignidad, de libertad, de igualdad y de confianza entre los ciudadanos y las instituciones.

En Colombia curiosamente las comisiones de la verdad son creadas por el mismo organismo judicial. Produciendo, más allá de los logros obtenidos, por lo menos una ironía pues es la propia institución a la que se la ha confiado como tarea esencial

---

<sup>504</sup> Fundación de Estudios Políticos, Jurídicos y Sociales “Nuevo Veredicto”: Revista Nuevo Veredicto N°8, julio-diciembre de 1985. Popayán, Universidad del Cauca, 1985. P. 6.

<sup>505</sup> V. L. Ferrajoli: *Derecho y razón*. Op. cit., pp. 33-90.



investigar la verdad, la que pone al descubierto su propio fracaso y entrega a otra las facultades para que lo haga en su nombre. Este es el caso de la llamada Comisión de la Verdad para el esclarecimiento de los hechos del Palacio de Justicia de 1985<sup>506</sup>.

El sometimiento a la legalidad de los poderes públicos, la resolución imparcial de conflictos, la garantía de los derechos de los individuos, la igualdad de los ciudadanos frente a la ley, el respeto de la dignidad humana y de la libertad de cada individuo exigen un poder judicial independiente.

Siguiendo con Ferrajoli, *“La independencia del poder judicial es garantía de democracia precisamente porque la legitimidad democrática del poder judicial es diferente a la de los otros poderes del Estado no teniendo nada que ver con la voluntad y opinión de la mayoría”*<sup>507</sup>.

El debate político cultural desarrollado en torno a la legitimidad del poder judicial comprendió una vasta gama de temas teórico políticos y técnico jurídicos, entre los que vale la pena enunciar, el problema de la seguridad jurídica y de la certeza del derecho, el mito de la apoliticidad judicial, la cultura judicial y el pluralismo ideológico político.

Pero tal vez uno de los aspectos más importantes de esta experiencia, que no se puede desconocer, es que el debate sobre el poder judicial, particularmente en Italia, fue asociado a la necesidad de que los ciudadanos se apoderen y se interesen por las funciones del Estado. El Consejo Superior de la Magistratura fue establecido como un instrumento tanto para el gobierno del poder judicial como para que los ciudadanos se apropien y se interesen de la función judicial.

Decir que un poder judicial es independiente significa que sobre el conjunto de instituciones que lo integran y sobre cada juez en particular no deben existir injerencias de los otros poderes públicos y privados; que, dada la naturaleza del poder y la función judicial, cada juez en particular sólo está sometido a la ley y por tanto no reconoce superiores jerárquicos. Pero también, y sobre todo, significa una nueva relación del poder judicial con las dinámicas de la sociedad civil.

---

<sup>506</sup> Véase el Informe de la Comisión de la Verdad sobre los hechos del Palacio de Justicia.

<sup>507</sup> L. Ferrajoli: *Derecho y razón*. Op. cit.

En la doctrina cada uno de estas manifestaciones de la independencia ha tenido su propio desarrollo. Se le denomina independencia externa a la independencia del poder judicial frente a los otros poderes públicos y privados, e independencia interna a la independencia de cada juez en la estructura interna del poder judicial.

¿Cómo evitar la intervención de los otros poderes en el poder judicial? ¿Cómo evitar la intervención de los llamados “superiores jerárquicos”, es decir, de los jueces o magistrados de segunda instancia o de casación, sobre la actividad de cada juez en particular?

Como la independencia no sólo es un asunto declarativo, ni sólo la actitud de un funcionario, debe manifestarse en la estructura y organización del sistema judicial.

La experiencia y la doctrina reconocen varios principios operativos. Veamos algunos de los más importantes.

1. Separar el gobierno del poder judicial de la función jurisdiccional.

Crear, a nivel constitucional, un órgano de gobierno del poder judicial con capacidad de interlocución frente a los otros poderes del Estado, encargado de definir la política judicial y de administrar la vida profesional de jueces y magistrados, esto es, el régimen de selección y permanencia de cada juez y magistrado en la vida judicial.

Una de las principales formas de afectar la independencia del poder judicial la constituye, sin duda, la injerencia que se pueda tener sobre los procesos de selección de los jueces y magistrados. La historia conoce distintas formas de elección; la elección popular, la designación por el parlamento, la designación por el ejecutivo, la designación mediante el proceso de cooptación en las altas cortes, entre otras.

¿Cómo garantizar la independencia externa e interna del poder judicial en el proceso de selección de jueces y magistrados?

Tal vez lo más aconsejable es que el órgano de gobierno del poder judicial esté compuesto prioritariamente por jueces y magistrados electos mediante votación por sus propios colegas, jueces y magistrados.

Los miembros restantes pueden ser electos por el ejecutivo y el legislativo. Sin embargo, dada las funciones del órgano de gobierno del poder judicial, la elección de los miembros del “Consejo General” por los otros poderes del Estado no debe ser totalmente discrecional sino que debe estar condicionada constitucional y legalmente.

En cuanto se refiere a la participación de la ciudadanía, ésta puede tener diferentes manifestaciones: en la publicidad de las actividades del órgano de gobierno, en la presentación pública de sus informes y en la crítica permanente a la actividad del Consejo y a la de los propios jueces y magistrados.

En el caso de Italia dos terceras partes del Consejo Superior de la Magistratura están compuestas por jueces y magistrados electos entre sus colegas. La tercera parte restante la elige el parlamento. El Presidente de la República preside el Consejo<sup>508</sup>.

Como la creación de los órganos de gobierno del poder judicial supone un equilibrio en el ejercicio de los poderes, se produce un cambio en las relaciones institucionales con los otros poderes del Estado. Ello ha acontecido con la ubicación institucional y composición de las Cortes Constitucionales, por ejemplo.

Las Cortes Constitucionales no forman parte de ninguno de los poderes del Estado ni sus magistrados son elegidos únicamente por el poder legislativo. El órgano de gobierno del poder judicial al igual que los otros poderes participa en la propuesta y selección de los magistrados<sup>509</sup>.

En la creación y estructuración de los consejos superiores de la magistratura como órganos al servicio de la independencia del poder judicial, más que a su denominación, debe ponerse especial relieve en su composición, en los poderes a él asignados y en la publicidad de sus actuaciones.

---

<sup>508</sup> Véase el artículo 104 de la Constitución italiana. Para el caso de España ver artículos 117 a 136 de la Constitución. J. Pérez Royo: *Curso de Derecho Constitucional*. Marcial Pons, Madrid, 2007. Pp. 755-793.

<sup>509</sup> El Tribunal o Corte Constitucional está reconocido en los países europeos que vivieron la transición de regímenes violentos a regímenes democráticos. En Europa hay Tribunal Constitucional en Italia, en Alemania, Austria, Portugal y España. Países que fueron afectados por el fascismo, el nazismo y el franquismo, entre otros, regímenes antidemocráticos. En el artículo 159.1 de Constitución española de 1978 se establece que los miembros del Tribunal Constitucional lo integran 12 miembros nombrados por el Rey, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos; cuatro a propuesta del Senado; dos a propuesta del Gobierno y 2 a propuesta del Consejo General del Poder Judicial. Véase J. Pérez Royo: *Curso de Derecho Constitucional*. Marcial Pons, Madrid, 2007. Pp. 794-829.

## 2. Cambiar la estructura jerárquica y vertical del poder judicial.

La naturaleza de la función jurisdiccional, es decir el poder de decidir conforme a derecho en cada caso concreto no requiere jerarquías. Los jueces deben ser iguales entre sí de forma tal que no debe haber una estructura ordenada jerárquicamente.

Los recursos de apelación o impugnación de las decisiones de los jueces sólo son una garantía para el ciudadano y nunca un instrumento de control frente a la actividad del juez.

Además de evitar las intrigas y las deslealtades entre los funcionarios judiciales con aspiraciones de ascenso profesional, la igualdad de los jueces ha supuesto, como en el caso de Italia, la desaparición de la carrera judicial y la creación de un nuevo régimen profesional de jueces y magistrados.

Como la igualdad de los jueces es una expresión de su independencia ésta debe ser reconocida constitucionalmente. En el caso italiano tal igualdad está reconocida en el art. 107 de la Constitución que a su tenor dice: *“Los magistrados se distinguen entre sí solamente por la diversidad de funciones”*.

Esto significa, entre otras cosas, garantizar la estabilidad del juez en su cargo una vez haya ingresado a la vida judicial, evitar modificaciones a su competencia y definir los ilícitos y procedimientos disciplinarios con celo garantista de la independencia de la función judicial.

## 3. Estudiar el nuevo régimen de responsabilidad del juez

La independencia no exonera de responsabilidad al juez. En este sentido debe estudiarse, con celo garantista de la independencia, el régimen de responsabilidad disciplinaria, civil, y penal de los jueces. La responsabilidad social es, en buena medida, una tarea atribuida al Consejo de la Magistratura.

## 4. Permitir la vinculación del poder judicial y de cada juez en particular con las dinámicas de la sociedad civil.

La independencia sin posibilidades de vinculación a la sociedad civil no es verdadera independencia. Esto significa permitir y promover el pluralismo ideológico al interior de la magistratura, garantizar la asociación de jueces y promover una nueva cultura y política de lo judicial.

Sin una democracia para el poder judicial no es posible un poder judicial para la democracia. No es posible superar la crisis de la democracia.

Un órgano de gobierno de un poder judicial independiente es también una necesidad para avanzar hacia un sistema de integración diferente de los órganos judiciales de carácter supranacional, y fortalecer por tanto la protección de los derechos humanos. Antes que por cuotas del poder político o de los gobiernos, las instancias jurisdiccionales internacionales, como la Corte Interamericana de Derechos Humanos por ejemplo, deberían ser conformadas a propuesta de los órganos de gobierno de poderes judiciales nacionales independientes.

En Colombia la paz requiere la resolución de los problemas de legalidad, el sometimiento a la legalidad de los poderes públicos y privados, la protección de los derechos de las personas y la resolución pacífica de los conflictos. No hay otro camino que fortalecer la independencia del poder judicial y de la Corte Constitucional. Una de las tareas a realizar es identificar los problemas que afectan la independencia e iniciar un debate sobre poder judicial, paz y democracia.

#### 5.2.7. La Prevención Activa

Otra de las instituciones recientemente creada en Colombia y América Latina que ha carecido, a mi juicio, de la reflexión suficiente sobre su estructura, organización, composición y funciones es la Defensoría del Pueblo.

Como ya fue expuesto en el segundo capítulo, la figura del Ombudsman tal como la conocemos en la actualidad surge en Suecia en el año de 1809. Si bien no es una institución reciente, su difusión y adopción si adquiere connotaciones actuales. Con este mismo nombre o con otro se ha instaurado en países y regiones geográfica, cultural

y jurídicamente diferentes<sup>510</sup>.

En América Latina su creación y desarrollo constitucional y legal se produce fundamentalmente en la década de los noventa, y su referencia más cercana la constituye sin duda la figura del Defensor del Pueblo español creada a partir de la Constitución de 1978<sup>511</sup>.

En Colombia su creación es resultado del trabajo de la Asamblea Nacional Constituyente que aprobó la Constitución de 1991.

Los sistemas de protección legal y social de los derechos no han sido debidamente estudiados. No existe en la cultura jurídica abundantes estudios sociológicos sobre estos sistemas. Mucho se ha avanzado en la formulación de normas sustanciales y de procedimiento pero poco en el diseño y estudio de la estructura y funcionamiento de las instancias encargadas de aplicar tales normas<sup>512</sup>.

Aunque el Ombudsman en su sentido tradicional es un comisionado del Parlamento, entre nosotros, como se trata de una institución de protección de los derechos humanos, sería conveniente que la independencia respecto de los poderes políticos deba ser también asegurada. Esto significa, como fue expuesto para el caso del poder judicial, que los poderes políticos no participan en el proceso de selección de los funcionarios que dirigen e integran la institución. Son muchas las formas como podría asegurarse la independencia, una de tantas, a mi juicio, tal vez la más pertinente por la

---

<sup>510</sup> Véase entre otros: D. Rowat: *"El Ombudsman"*. Fondo de Cultura Económica. México, 1973. C. Giner del Prado: *"Los Ombudsmen Europeos"*. Tibidabo Ediciones, Barcelona, 1986. M. Pérez-Urgena y Coromina: *"El Defensor del Pueblo y las Cortes Generales"*. Congreso de los Diputados. Madrid, 1996. R. Gil Rendón: *"El Ombudsman en el Derecho Constitucional Comparado"*. Macgraw – Hill, Serie jurídica, México 2001. J. Santiestevan de Noriega: "El Defensor del Pueblo en Iberoamérica" en A. Rovira Viñas (Director): *"Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo"*. Defensor del Pueblo Aranzadi, Madrid 2002. Pp. 945 a 993.

<sup>511</sup> En 1986 aparece en Guatemala con el nombre de Procurador de los Derechos Humanos. En 1992 en México, donde toma el nombre de Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En este mismo año se crean en El Salvador y Costa Rica la Procuraduría para la Defensa de Los Derechos Humanos y la Defensoría de los Habitantes respectivamente. En 1993 surge el Defensor del Pueblo en Argentina y la Defensoría del Pueblo en Perú. En 1994 en Honduras se instaura la institución del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. En Bolivia aparece en 1994 bajo el nombre de Defensoría del Pueblo. En Nicaragua se crea en 1995. En Panamá en 1996 se instaura la Defensoría del Pueblo. En 1998 se crea el Defensor del Pueblo de la República de Ecuador y en 1999 la de Venezuela.

<sup>512</sup> R. Bergalli: *"Estado democrático y cuestión judicial"* (Vías para alcanzar una auténtica y democrática independencia judicial). Depalma, Buenos Aires, 1984. Pags. 91 y ss. También puede verse Roberto Bergalli: "Hacia una cultura de la jurisdicción: Ideologías de jueces y fiscales". AD-HOC, Buenos Aires, 1999. Pág. 317 y ss. Y E. R. Zaffaroni: *"Estructuras judiciales"*. Ediar. Buenos Aires, 1994.

época que vivimos, sería pensar en una organización creada en acuerdo con organismos internacionales como Naciones Unidas, donde los funcionarios fuesen nombrados por la ONU a propuesta de instituciones públicas nacionales y de la sociedad civil. La dirección podrá también ser ejercida por una persona no nacional, dado el carácter supra nacional que tiene los derechos humanos.

Esta institución fundamenta su actuación más que en la fuerza vinculante de la legalidad en la fuerza moral de sus decisiones. Y antes de ser una instancia que pone en marcha su maquinaria cuando las violaciones a los derechos se han producido debe ser una institución diseñada y apropiada de los instrumentos técnicos pertinentes para actuar con el derecho de forma preventiva. Es de clarificarse que la prevención aquí atribuida trasciende el ámbito clásico de la educación e información en derechos humanos.

La tarea fundamental de un Ombudsman es realizar la protección antes que se presente la violación o cuando ésta se está produciendo. El propósito de los mecanismos de protección preventiva, como su nombre lo indica, es precisamente prevenir las violaciones a los derechos, detener las que se están presentando, evitar perjuicios más graves a las personas y contribuir a impedir el apareamiento de problemas sociales más agudos.

La Prevención Activa está dirigida básicamente a defender la persona de la actuación ilegal de la administración, a controlar la actividad de las instituciones y a hacer un análisis de la discrepancia entre las normas y la realidad de los derechos humanos<sup>513</sup>.

En el primer caso, constituye un mecanismo destinado a proteger a las personas

---

<sup>513</sup> Aunque son muchas las finalidades, objetivos y funciones atribuidos a los distintos Ombudsman, su principal objetivo es la defensa de la legalidad y de los derechos de las personas frente a los posibles abusos e irregularidades de la Administración Pública. Véase el libro de R. I. Sandoval Rosales: *“El Ombudsman. Defensor de los derechos fundamentales”*. Ministerio de Justicia de El Salvador. San Salvador, 1995. Y también las leyes correspondientes de Suecia, (Instrucción para los Ombudsman N° 1057 del 27 de noviembre de 1975) España, (Ley Orgánica 3 del 6 de abril de 1981. Modificada por la Ley Orgánica 2 del 5 de marzo de 1992), Guatemala, Colombia y El Salvador (Decreto Legislativo No 163 del 20 de febrero de 1992). Sobre las funciones del Defensor del Pueblo en España puede consultarse, entre otras la obra de F. Astarloa Villena: *“El Defensor del Pueblo en España”*. Universitat de illes Balears, Palma de Mallorca, 1994. Pp. 45 y ss.

de la actuación ilegal de las instituciones y funcionarios, evitándole el padecimiento de las consecuencias que dicha actuación podría traer consigo. Pretende controlar la actividad de todas las instituciones, incluyendo la administración de justicia.

Cada vez que una persona se sienta amenazada en sus derechos por la actuación que considera ilegal de un funcionario, el Ombudsman debe actuar en su defensa, e iniciar un procedimiento para contrastar dicha actuación con las leyes que la regulan. De ser constatada la ilegalidad o de existir riesgos de que tal ilegalidad se presente, la institución debe producir en el menor tiempo posible una resolución de protección.

Este procedimiento no está orientado a buscar responsables o culpables. La determinación de responsabilidades por violaciones a los derechos humanos es una tarea compleja, delicada y corresponde, o debe corresponder, al Órgano Judicial. En cambio la Prevención Activa tiene como propósito advertir a los funcionarios sobre los riesgos de ilegalidad que hay en su actuar y sobre las consecuencias que traería para él y su institución seguir en la ilegalidad de su actuación<sup>514</sup>.

La fuerza moral de la protección está precisamente en esta cercanía con la legalidad. En efecto, y en desarrollo de la protección preventiva, para el análisis de la actuación de un funcionario no se requiere de tipologías ni de procedimientos de

---

<sup>514</sup> Para facilitar la comprensión de este procedimiento señalaremos a continuación algunos ejemplos: **CASO N° 1.** NN fue privado de su libertad acusado de participar en la comisión del delito de secuestro en perjuicio de ZZ. NN considera que su detención es ilegal y por tanto recurre al Ombudsman en búsqueda de protección a su derecho a la libertad. El Defensor o Procurador, utilizando criterios de justicia o injusticia sobre la detención, debe valorar la legalidad o ilegalidad de la actuación del funcionario que autorizó la privación de libertad de NN. Hecho el contraste entre la actuación y las normas, si existe ilegalidad o riesgos para que esta se presente, el Ombudsman debe producir una resolución en el acto solicitando la libertad de la persona y advirtiendo al funcionario sobre las consecuencias de persistir en la detención ilegal de NN. Este procedimiento está orientado a prevenir el uso de las detenciones ilegales y a reducir los riesgos y consecuencias que la detención ilegal puede traer a la vida de los ciudadanos.

**CASO N° 2.** JJ quiere viajar de un país a otro y en la frontera no se lo permiten porque lo acusan indebidamente de la comisión de un delito. JJ recurre a la Defensoría en búsqueda de protección para sus derechos. El Delegado se traslada inmediatamente al lugar de los hechos, valora la legalidad o ilegalidad de la actuación y, en caso de considerarla injusta e ilegal, produce una resolución en el acto recomendado al funcionario que prohibía el tránsito de un país a otro que permita la circulación normal de dicha persona.

Como además de los derechos de libertad, con la actuación del funcionario que impide el tránsito de JJ, se puede llegar a afectar otros derechos e intereses, el propósito de este mecanismo es lograr que la persona pueda estar en el lugar de destino y cumplir con sus objetivos.

**CASO N° 3.** Un grupo de extranjeros llega al país y las autoridades de migración quieren deportarlos. Ellos recurren a la Defensoría. El funcionario delegado se traslada inmediatamente al aeropuerto, valora la actuación de la administración y en caso de considerarla ilegal o rayana con la ilegalidad, produce en el acto, o en el menor tiempo posible, una resolución recomendando a la administración permitir el ingreso al país de las personas en cuestión.



investigación orientados a saber la verdad de lo sucedido, se trata de un procedimiento ágil y sencillo, destinado a contrastar, utilizando criterios valorativos como los de justicia o injusticia, la actuación institucional con las normas que la rigen.

En síntesis, constituye un mecanismo orientado a evitar las detenciones ilegales, los desalojos ilegales, la restricción ilegal de los derechos de libertad y, más en general, la actuación ilegal de la administración de cara a proteger los derechos de todas las personas.

La Prevención Activa se fundamenta también en el sentido de oportunidad que debe tener la protección. Este instrumento, pretende evitar precisamente que las personas sólo tengan como recurso de protección de los derechos la denuncia y la investigación. A una persona no sólo le importa saber que se sanciona y se responsabiliza al culpable de las violaciones a sus derechos sino también le interesa detener la violación lo más rápidamente posible y evitar que se le lesione de forma más severa sus intereses legítimos y legales. Se trata de actuar en el acto para que la resolución no sea sólo un asunto de historia.

La resolución no tiene fuerza vinculante para la administración, pero en caso de probarse posteriormente la ilegalidad de la actuación del funcionario, las consecuencias podrían ser más graves para éste toda vez que fue advertido de la misma por la Defensoría.

Otro de los instrumentos técnicos que debiese utilizar el Ombudsman es el denominado control de legalidad a la actuación de las instituciones. Este es un mecanismo orientado a valorar el desarrollo de las responsabilidades legales de las distintas instituciones frente a la protección social y legal de los derechos humanos. El procedimiento se compone de dos elementos: Los informes que cada determinado tiempo las instituciones deben presentar a la Defensoría y las visitas que ésta puede realizar a aquellas.

Según este mecanismo, cada una de las entidades públicas, ( o que presten servicios considerados como públicos) estaría obligada a presentar al Ombudsman informes sobre su actuación que comprenda, entre otros aspectos, un análisis sobre su

funcionamiento, eficacia, carga de trabajo, cobertura y costos de su intervención.

Conviene señalar que la información solicitada a las instituciones que se encargan del deber de protección social puede ser diferente de la solicitada a aquellas que deben realizar el deber de protección legal. Y es necesaria para que la Defensoría pueda actuar de forma preventiva, recomendar a las instituciones públicas líneas de actuación, proteger a los ciudadanos de las posibles ilegalidades de la administración, y realizar de forma orientada y dirigida las visitas a las instituciones.

La información da a la Defensoría autoridad y legitimidad moral para sugerir nuevas formas de actuación de las instituciones, prevenir actuaciones ilegales de los funcionarios y proponer programas para la protección de los derechos. También puede incidir en la elaboración de criterios para la distribución del presupuesto y del gasto público, de forma que favorezca el pleno ejercicio de los mismos.

Lograr que cada Institución haga pública la información relacionada con su trabajo es sin duda una contribución muy grande de los Ombudsmen a la construcción de una sociedad y de una personalidad democrática.

El tercer mecanismo de protección a disposición del Ombudsman es el informe público sobre la situación de los derechos humanos en el país. Se trata de un instrumento técnico dirigido a valorar la discrepancia entre la prescripción normativa (Constitución, tratados internacionales y leyes internas), la realidad de los derechos y la práctica de las instituciones nacionales.

Cada determinado tiempo (un semestre, un año por ejemplo), la Defensoría deberá elaborar un informe público. No se trata de un informe de labores de la institución sino de un análisis sobre el grado de verdad de cada uno de los derechos reconocidos en los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales<sup>515</sup>.

Dicho informe dará cuenta, entre otras cosas, de las políticas sociales y económicas relacionadas, los mecanismos de protección o exigibilidad de los derechos y

---

<sup>515</sup> En el caso de España el informe que presenta el Defensor del Pueblo a las Cortes también está concebido como un informe de gestión. Véase la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo de España. Capítulo III. Artículos 32 y 33.

de las distintas causas que puedan explicar la violación de los mismos.

Tal como se desprende de las atribuciones anteriormente descritas, la crítica es o debe ser uno de los instrumentos propios de la protección con fuerza moral de los derechos humanos.

Como no hay una sola visión de la realidad y como se puede producir una distancia entre la legalidad, la práctica de las instituciones y la realidad misma, la crítica constituye uno de los elementos centrales de la actividad de la Defensoría, dando al derecho y al jurista una función proyectiva en el desarrollo y avance de la sociedad, por lo que usarla, tolerarla, promover su utilización, y recuperar la importancia social de la misma constituyen tareas fundamentales de la actividad de la Institución.

Los derechos proclamados y no realizados equivalen a instrumentos de crítica de la legalidad y de la práctica institucional, como modo de adecuarlas progresivamente a los valores de la Constitución y de los derechos humanos.

La crítica y la propuesta harán del trabajo de la Defensoría la voz y la conciencia moral de la sociedad en procura de la protección de los derechos y de la búsqueda del bien común.

La investigación de violaciones a los derechos humanos es una actividad excepcional y se puede realizar si se cumplen determinados requisitos: a) Ser una violación sistemática, b) No buscar la responsabilidad individual, y c). Estar orientada a la protección de los derechos de las víctimas.

Una investigación por violación a los derechos humanos de forma individual solo se puede realizar excepcionalmente y cuando se carezca de mecanismos de protección reactiva. Este fue el caso, en otros tiempos, de la desaparición forzada de personas.

Otra de las tareas propias o clásicas del Ombudsman es supervisar el funcionamiento de la administración y hacer de puente o intermediario entre los ciudadanos y las instituciones. En el cumplimiento de esta labor, la Defensoría debe estar alerta a las necesidades de la población, acompañar a los ciudadanos en sus

demandas, reducir las tensiones entre la administración y los administrados, contribuir a superar los obstáculos que gobiernan dicha relación y lograr que las instituciones resuelvan satisfactoriamente los asuntos puestos en su conocimiento.

Esta es una actividad que puede ser perfectamente aplicada al ámbito de la prestación de los servicios públicos como salud, educación, teléfono, agua y luz y a la protección y defensa de los derechos de los consumidores.

Cuando un ciudadano considere que la administración ha negado o violado sus derechos, la Defensoría debe buscar la solución positiva del problema planteado, poner en funcionamiento los mecanismos de protección existentes. En caso de que los supuestos anteriores no sean posibles, la Defensoría podría iniciar una investigación, ejercer todas las amplias facultades que le concede la ley, y producir en el menor tiempo posible una resolución con sus respectivas recomendaciones.

Defender los intereses de las víctimas, acompañarlas en la lucha por el restablecimiento de sus derechos y la indemnización de los perjuicios ocasionados constituye o deben constituir actividades del Ombudsman.

Junto al informe sobre la situación de derechos humanos, hacer el seguimiento de los compromisos adquiridos por el Estado con la comunidad internacional, recordarlos frecuentemente y proponer formas de cumplirlos son también funciones de la Defensoría.

A este propósito será necesario crear un sistema de control y construir indicadores para evaluar los logros y dificultades experimentados en el cumplimiento de estos compromisos. Igualmente, la Defensoría deberá conocer y difundir las decisiones y avances de otros países en esta materia, así como, difundir, promover la utilización y hacer uso de los sistemas de protección internacional de los derechos humanos.

En cumplimiento de sus funciones podría hacer recomendaciones a las distintas instituciones y funcionarios comprometidas con el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados.

Todas las facultades anteriores atribuidas al Ombudsman no están orientadas al

establecimiento de una responsabilidad legal individual. La actividad de la Defensoría, además de buscar la protección de la persona y sus derechos, de contribuir a mejorar la legitimidad social de las instituciones, también está dirigida, sobre todo en el caso de que no se cumplan sus recomendaciones, a dar inicio a un proceso de responsabilidad política y social de los funcionarios o de quienes cumplen o prestan funciones o servicios públicos. Dicho proceso debe iniciarse ante el superior jerárquico del funcionario en cuestión, continuarse ante la Asamblea Legislativa y puede terminarse con la inclusión del caso en el informe que periódicamente publica la Institución<sup>516</sup>.

Legalidad, información, mediación, crítica, propuesta, responsabilidad social y política constituyen los elementos principales sobre los cuales debiese desarrollar, a mi juicio, la protección con fuerza moral de los derechos humanos el Ombudsman.

#### 5.2.8. Perspectiva internacional

La perspectiva es internacional porque se trata de un programa de política del derecho para la paz social y la convivencia centrado en valores internacionales como la familia y los derechos humanos. Es también internacional porque los problemas propios del Estado-nación y de la profesionalización de la política que afectan la paz requieren del diseño de nuevos sistemas de protección de los derechos humanos. El Ombudsman y los órganos jurisdiccionales supranacionales demandan un proceso de reingeniería institucional, una composición diferente y una participación también diferente de la comunidad internacional.

La internacionalización es necesaria además por la naturaleza del conflicto armado, social y político que vive el país y por la dimensión internacional de muchos de los problemas asociados a la paz de Colombia. Y demanda una participación también de nuevo tipo de la comunidad internacional, una implicación más activa, comprometida y propositiva, que trascienda los clásicos caminos de la mediación, los buenos oficios y la verificación de acuerdos.

Vale la pena señalar que la comunidad internacional, particularmente la ONU,

---

<sup>516</sup> Al respecto pueden consultarse los artículos 9 y ss. Capítulo II de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo de España.

viene haciendo una fuerte revisión de sus políticas de cooperación, de las respuestas dadas a la emergencia generada por las crisis sociales, y de los propios programas de ayuda y asistencia humanitaria. Y que la preocupación del mundo académico y político por la situación de las Naciones Unidas se incrementa cada día más<sup>517</sup>.

La situación de Colombia y la de Naciones Unidas nos colocan ante un momento particular. Colombia necesita de la ONU y la ONU necesita de Colombia. Para contribuir a resolver efectivamente el conflicto colombiano es de suma importancia una intervención de nuevo tipo de las Naciones Unidas y para fortalecer el trabajo de la ONU, los resultados de la intervención en Colombia serían también fundamentales.

En este sentido, una de las primeras tareas que puede cumplir perfectamente la organización mundial es ayudar a pensar y a construir, desde los derechos humanos y el desarrollo humano, una salida viable al conflicto colombiano, formular propuestas y discutir las públicamente.

La Unión Europea por su parte ha hecho de los derechos humanos y de la paz la prioridad central tanto de su política interna como de cooperación. De manera tal que por finalidad, propósitos y medios un programa de política del derecho para la paz y la convivencia como el aquí expuesto contará sin duda con el respaldo político y práctico de Europa. No es de olvidar también que la experiencia de convivencia y paz social construida en torno a la familia en buena parte de los países del viejo continente y a la que nos referimos en el capítulo tercero de este trabajo, debe ser socializada y convertida también en una prioridad de la cooperación europea.

Se trata en suma de una intervención orientada a fortalecer la legalidad nacional e internacional en materia de derechos humanos y a mejorar la comunicación entre los intereses de la persona humana y las instituciones nacionales e internacionales como contribución fundamental a la paz de Colombia.

Y requiere de la suscripción de un acuerdo con los países que hayan avanzado en la protección de los derechos humanos y de la familia, con las instituciones que tengan en estos valores su fundamentación, y con los países que compartan los ideales de la

---

<sup>517</sup> Kofi Annan, cuando fue Secretario General de las Naciones Unidas, reconoció la necesidad de la reforma. Véase el documento de Naciones Unidas A/59/2005.

### Carta de los Derechos Humanos.

Entre otras actividades que puede cumplir la comunidad internacional, vale la pena recordar la relacionada con el diseño y ejecución de un programa de cooperación de nuevo tipo destinado a la viabilidad social, económica, legal y cultural de la familia, y la referida a la responsabilidad de organizar y gestionar las instituciones de protección de los derechos humanos con fuerza moral.

### 5.3. La ruta a seguir: Programa de pedagogía social y nueva cultura política

La puesta en marcha de una propuesta como la aquí presentada supone construir un movimiento y unos líderes generosos, con capacidad para desprenderse de los privilegios del uso del poder y devolverlos o entregarlos a la sociedad.

Jeremy Rifkin sostiene que la humanidad ha pasado de una época centrada en la fe a otra fundada en la razón y que hoy debe transitar hacia una fundada en la empatía, esto es en la preocupación por el otro. Preocupación por el otro que establece como condición para la realización efectiva de los derechos humanos<sup>518</sup>.

La generosidad es una actitud o una cualidad atribuible a las personas, es también una expresión o manifestación de la empatía. En la Colombia de hoy más que una expresión de la voluntad es una necesidad. Es necesaria, entre otras razones, para hacer posible que la política de respuesta a las necesidades de la población, para recuperar la confianza en las instituciones, reducir la violencia y sus costos, y contribuir a generar una personalidad democrática y solidaria. En síntesis, para cambiar el régimen, la cultura política y construir una sociedad más justa.

Por la sola experiencia vivida, la sociedad colombiana, como cualquier otra, ha ido alcanzando progresivamente una mayor cultura política. La abstención no es un accidente así como tampoco lo es el surgimiento y auge de movimientos alternativos. Más que un problema de la ciudadanía, la crisis de la política es, de una parte, un asunto generado por los propios políticos que cada día menos acercan la política a las necesidades y a la vida cotidiana de la gente. Y, de la otra, consecuencia también de la falta de un movimiento con capacidad para movilizar a la sociedad y transformar la realidad.

La generosidad es de esta forma un instrumento para que la persona humana y sus necesidades se conviertan en el eje central de la actividad política. Es un medio para hacer posible que la participación en política le resulte útil al ciudadano y su proyecto de vida.

---

<sup>518</sup> J. Rifkin: *El sueño europeo*. Paidós. Barcelona, 2004. Pp. 343 a 362.



Como ha sido señalado, un proyecto político alternativo debe concentrar sus esfuerzos en estudiar y definir los medios con los que pretende garantizarle al ciudadano que su participación en política le produce dividendos en el aquí y en el ahora.

La recuperación de la autoridad, tan en boga últimamente, pasa porque el Estado y la autoridad misma le sean útiles al ciudadano, y trae consigo la recuperación también de la confianza en la política y sus instituciones. Una autoridad legítima es aquella que se reconoce no la que se impone. Un Estado fuerte es el que no necesita la fuerza para imponerse.

Recuperar la confianza no es tarea sencilla. Las teorías sobre la confianza suponen que ésta es deliberativa y, en esta medida, distinta a la lealtad ciega, a las rutinas conductuales y a las interacciones meramente utilitarias, sobretodo surge de una actitud reflexiva de tipo colectivo e individual sobre la experiencia acumulada y la búsqueda de alternativas de acción en común.

Pero además, en un estado dual como el colombiano, la generosidad es necesaria también para reducir la violencia y recuperar el valor de la legalidad. Serían muchos los costos humanos y económicos que la sociedad y el Estado debiesen pagar para luchar contra tantas expresiones de la ilegalidad presentes en la vida del país. Junto a la construcción de autoridad legítima, la generosidad contribuiría a la incorporación a la legalidad de la familia así como a generar presión social para el cumplimiento de la legislación, factores importantes para reducir significativamente la violencia y propiciar la convivencia.

La generosidad es igualmente un instrumento pedagógico; un mecanismo para facilitar el contacto con la realidad social, comprender la magnitud de nuestra problemática y contribuir a construir una personalidad democrática fundada en el ejemplo, en las actitudes y en el cumplimiento de los deberes.

Captar y defender el interés colectivo es la tarea propia de un líder. El liderazgo no significa luchar para que el líder viva mejor, al contrario, los líderes deben untarse de los problemas reales de un país y contribuir con su ejemplo a la búsqueda de una sociedad mejor.

No puede olvidarse que se trata de romper con las formas tradicionales de hacer la política y de forjar por tanto una nueva cultura como unos nuevos líderes para el país que necesitamos construir.

Como la política no es potestad exclusiva de los políticos de profesión, el nuevo movimiento trasladará competencias y funciones a otras instancias públicas y privadas, fomentará la independencia de los órganos de control respecto de los poderes políticos y económicos y promoverá la responsabilidad social del sector privado.

Como en esta propuesta, la paz, la transformación de la sociedad y la generación de una nueva cultura política vienen determinadas, en parte, por la expedición de nuevas leyes, resulta pertinente insistir en la necesidad de crear un movimiento político cultural dirigido a conformar un nuevo Congreso.

En este sentido, y tal como fue señalado en otro apartado de este documento, conviene identificar y transformar los problemas propios del presidencialismo y de una organización parlamentaria compuesta por microempresarios electorales. Y dar inicio a la ruptura con la forma tradicional de hacer la política: con los partidos de políticos de profesión, de la violencia, la exclusión y la corrupción.

Se trata de conformar un movimiento para producir un hecho político que incida sobre la forma como se desarrolla la interacción entre los distintos actores sociales en el país. Una de las formas como podría producirse tal hecho deriva de la posibilidad de disputar mediante una lista y un programa único todos los cargos de elección popular, particularmente aquellos de incumbencia legislativa, en estrecha relación con la disputa por el poder ejecutivo.

Como se comprenderá para poder expedir las nuevas leyes y dar inicio al cambio tanto de las condiciones de vida de la población como del régimen político es necesario disputar todos los cargos de Senado y Cámara mediante la conformación de un programa y de una lista única. Y Hacer comprender a la ciudadanía la estrecha relación que existe entre programas y personas, medio y fines; oferta política y lista única. Sin el poder político suficiente no se pueden hacer las reformas necesarias para hacer viable la paz verdadera que Colombia demanda.

A tales propósitos resultan inconvenientes o inadecuados los movimientos políticos contruidos predominantemente solo sobre la base de las personas, de profesionales o empresarios de la política, al igual que los conformados para disputar una lista muy limitada de los cargos de elección popular. Para facilitar la gobernabilidad y lograr la expedición de nuevas leyes es necesario acceder tanto al poder ejecutivo como contar con la mayoría suficiente en las dos cámaras.

Programa único y lista única constituyen los elementos fundamentales o indispensables de un movimiento orientado a usar la ley para alcanzar la paz, incidiendo sobre la manera como se produce la interacción de los actores sociales de tal forma que sea posible transformar las condiciones de vida de las personas y el régimen político

El programa y la lista única hacen posible que la iniciativa se realice mediante una sola campaña y no mediante “n” cantidad de campañas. Una campaña así diseñada se convertirá por sí misma también en un instrumento pedagógico y representará sin duda una reducción de los costos que trae consigo la forma tradicional de participar en política.

Un movimiento de esta naturaleza, abierto y plural, debe estar conformado por mujeres y hombres jóvenes fundamentalmente, así como por intelectuales, líderes de reconocido prestigio social y personas con partido o sin partido que compartan la visión de la sociedad aquí planteada.

Y aunque estará dirigido al país entero, debe cultivar el voto de opinión, motivar a la juventud, a la mujer, a la intelectualidad, movilizar a un amplio sector del que tradicionalmente participa en las elecciones, y hacer un esfuerzo especial para modificar la cultura política que se manifiesta en la abstención y canalizarla hacia la participación electoral.

En un lenguaje sencillo, revalorizando lo simple, lo lógico, lo justo debemos emprender la tarea de construir una esperanza: un proyecto político dirigido a convocar a la inmensa mayoría de los colombianos para cambiar la vida social y política del país.

No es de olvidar que en la lucha legítima y legal por los derechos es necesario

un movimiento social y político. Un sistema jurídico, por más técnicamente bien elaborado que esté, no puede por sí solo garantizar nada. Los derechos y libertades no se sostienen por sí solos. El movimiento es el instrumento para incidir en el cambio de la legislación, el gobierno y la jurisdicción necesarios para mejorar las condiciones de vida de colombianas y colombianos, y alcanzar la paz.

Un programa de política del derecho para la paz social y la convivencia como el aquí propuesto constituye también un juicio de responsabilidad al régimen y a la clase política, confiere identidad, personalidad y carácter a un nuevo movimiento, conlleva un compromiso con la sociedad, simboliza una nueva forma de hacer política y representa una esperanza.

## **CONCLUSIONES**



## CONCLUSIONES

El objetivo principal de este estudio no era otro que intentar proponer una alternativa al esquema diálogo/guerra que acompaña la política y la cultura de la paz en Colombia. Tarea compleja y difícil pero necesaria, a mi juicio, para hacer posible la solución del conflicto armado y la convivencia en mi país.

Estaba convencido que este binomio no contenía todas las opciones posibles sino que había otras alternativas. Con esta finalidad decidí hacer un análisis de las experiencias de paz y de los procesos de negociación política de conflictos armados emprendidos en otros lugares del mundo, particularmente en Centroamérica, no sólo por su cercanía geográfica y cultural sino por tener la experiencia de haber participado directamente en los procesos de paz de esa región como funcionario y asesor en derechos humanos de la Organización de Naciones Unidas.

Dos hechos significativamente importantes de esta experiencia me llamaron la atención. En primer lugar, constaté que la paz política no trajo consigo la paz social: se pasó de la violencia política a la violencia social y al aumento de la delincuencia en proporciones jamás experimentada. La paz demanda entonces ocuparse de la violencia social.

En segundo lugar, también había comprobado que casi todos los acuerdos políticos que pusieron fin a los conflictos armados terminaron expresados en formulas jurídicas. Entendí, por tanto, que era necesario estudiar el derecho que había surgido como consecuencia de los acuerdos de paz.

Había que estudiar esta experiencia centroamericana, con sus aportaciones y límites, pues era lógico suponer que la respuesta jurídica que traería la paz debería ser por lo menos distinta de aquella vinculada al origen y/o permanencia de los propios conflictos armados.

Una vez hecho este análisis, y tras haber estudiado otros conflictos armados, procesos de paz y procesos de transición, en otras sociedades, decidí encaminarme en un sentido contrario: en lugar de estudiar los conflictos y la violencia incursioné, utilizando la perspectiva socio-constructivista, en el estudio de la convivencia para tratar de comprender que es lo que han hecho los países que registran menos niveles de violencia.

Simultáneamente, continúe mi estudio sobre las ciencias de la paz, la teoría de la solución pacífica de conflictos, la economía pública para la convivencia y el Estado de Bienestar. El objetivo era intentar comprender como estas aproximaciones teóricas se relacionaban con el derecho.

Del estudio de cada uno de estos ámbitos obtuve interesantes conclusiones. A continuación expondré las que he considerado más importantes:

*1. La paz requiere de un derecho de nuevo tipo.*

La paz pone en cuestión la respuesta jurídica tradicional y obliga a replantear el derecho en función de la convivencia y la paz misma.

A través del análisis de la respuesta legal que los países centroamericanos pusieron en marcha para cumplir con los acuerdos se pudo comprender los logros y límites de la paz. Si bien se aprobaron normas jurídicas para acompañar la política hacía el pasado, para intentar alcanzar el monopolio del uso de la fuerza, para incorporar a la vida social y política a las personas afectadas por el conflicto armado y a muchos de sus protagonistas, también se aprobaron otras para acompañar las políticas de participación, la de protección de los derechos humanos y la judicial, la respuesta jurídica que acompañó a la paz en América Central no cumple con los requisitos mínimos ni reúne las características que necesita el derecho para ser instrumento de paz. En el fondo, ha sido del mismo tipo de aquella que hizo posible el surgimiento y la connivencia con la violencia y los conflictos armados.

Los límites que caracteriza y los cuestionamientos que se le hacen en la actualidad a los procesos de paz, la escasa incidencia que han tenido en la mejora de la



calidad de vida de los ciudadanos de los países que terminaron los conflictos mediante negociación política, tienen mucho que ver con el tipo de respuesta jurídica que acompaña la paz y con el marco institucional que de tales acuerdos surge.

La paz requiere un derecho de nuevo tipo. El derecho que ha surgido de los acuerdos sigue siendo un mero instrumento de la política, no se vincula con la gestión de los riesgos sociales, lo hace fundamentalmente con la gestión de problemas sociales, y no contribuye a la construcción del mínimo común que deben compartir los habitantes de una sociedad para hacer posible la convivencia.

En definitiva, la paz no fue debidamente acompañada de una teoría jurídica para la convivencia. La falta de esta elaboración teórica condiciona también sus resultados.

## *2. La transformación de la cultura penal es condición necesaria para la paz*

Otra conclusión importante que arroja esta aproximación a la paz a través de la legalidad, es la influencia negativa de la cultura penal. En casi todos los ámbitos del trabajo en derechos humanos de los que da cuenta este estudio, se hizo evidente la influencia nociva de una cultura jurídica predominantemente de naturaleza penal.

La paz requiere una nueva cultura penal. Existen dos formas de construir la realidad social del sistema punitivo; una que parte de la delincuencia y otra que lo hace precisamente desde la convivencia. La cultura penal de la paz centroamericana, no muy distinta de la de otros países de América, construye la organización de este sistema de justicia y sus reformas desde la perspectiva de la delincuencia.

Tradicionalmente los sistemas penales se han construido fundamentados en una explicación causal de la criminalidad y en una interacción social e institucional generada a partir de un fenómeno socialmente negativo como el delito. En contraposición a esta forma de construir la realidad social del sistema penal, existe la experiencia del Estado de Bienestar que deja a un lado el paradigma causal y se centra en un fenómeno socialmente positivo como es la convivencia.

Pasar del paradigma de la delincuencia al de la convivencia es una tarea imprescindible para contribuir a la construcción de la paz y para organizar un sistema

penal de nuevo tipo. En este tránsito está tanto una de las mejores contribuciones que a las ciencias penales aporta, a mi juicio, la criminología crítica, como el objeto de trabajo de una nueva criminología.

3. *La paz demanda del diseño y puesta en marcha de una nueva forma de trabajar en derechos humanos*

La denuncia por sus violaciones, la protección reactiva y la capacitación formal en derechos humanos, son insuficientes para construir paz y convivencia. Además de reflejar una concepción limitada, que en muchos casos olvida la finalidad social que tiene el reconocimiento y protección de tales derechos, contribuye a una forma de construir la realidad social que se centra en el tratamiento y gestión de problemas sociales y en sus consecuentes definiciones jurídicas, (desplazado, refugiado, víctimas, criminalidad, derecho internacional humanitario DIH, etc., etc.), así como en la interacción social e institucional que produce la reacción a sus violaciones.

Un nuevo trabajo en materia de derechos humanos debe estar asociado a la gestión de los riesgos sociales. Uno de los primeros riesgos que su reconocimiento y protección pretende evitar es precisamente el de la mercantilización de la fuerza de trabajo. La tarea central en la construcción de convivencia consiste en reducir los riesgos que supone para una persona que su sobrevivencia sólo dependa de su capacidad de vender su fuerza de trabajo en el mercado.

Junto a éste, otro de los riesgos sociales a cuya gestión debe aportar el trabajo en derechos humanos es el de la profesionalización de la política. Para contribuir a la convivencia es importante establecer límites a la política como profesión y reducir los riesgos que tal profesionalización conlleva.

Además de construir instrumentos para apoyar la gestión de los riesgos sociales, un nuevo trabajo en este campo debe, de una parte, estar asociado a la búsqueda del mínimo común que comparten los integrantes de una sociedad, su protección legal e institucional; y de otra, separarse de la mejor manera posible, al estilo también de “ultima ratio”, del propio derecho penal.

No es el conflicto el dinamizador de la sociedad, es la construcción de un consenso social básico, la convivencia, el que hace posible su desarrollo. Y las garantías penales, más allá de su indiscutible valor y de su incuestionable importancia, insuficientes para proteger los derechos de libertad.

La naturaleza multidisciplinaria, la definición de políticas asociadas a la gestión de los riesgos sociales, la búsqueda del consenso, la creación de mecanismos legales e institucionales de protección preventiva o de prevención activa, la separación del derecho penal así como del DIH y del marco jurídico de la tradicional ayuda humanitaria, constituyen, en buena medida, los elementos centrales de un nuevo trabajo en derechos humanos.

#### *4. La viabilidad de la familia constituye el sustrato material de la paz social y la convivencia*

Una de las lecciones más importantes de la experiencia de los países europeos que hemos analizado, está asociada con la autonomía teórica y práctica que tiene o debiera tener la familia. Su importancia política y social, e incluso académica, viene determinada por la función propia que cumple o puede cumplir en la sociedad. En efecto, la familia tiene una función que le es inherente, independiente de su relación con el mercado de trabajo y la natalidad. La protección de la familia, esto es, la puesta en marcha de programas para su viabilidad económica, social, cultural y legal, constituyen antes que nada el sustrato material de la paz social y la convivencia.

La convivencia, se ha dicho antes, depende de la forma como se distribuya la gestión de los riesgos sociales entre el Estado, el mercado y la familia.

Los indicadores de convivencia en los países que han invertido en familia son considerablemente mejores que la de los países que no lo han hecho, y el gasto público en defensa, seguridad y justicia penal sustancialmente inferior. La estabilidad de la familia es condición esencial para la convivencia.

Es de advertirse sin embargo que tal protección no conlleva en ningún caso una explicación causal de la criminalidad ni de la violencia. Representa más bien, otra

manera de producir la interacción entre los actores sociales y de construir la realidad social.

La relación familia-convivencia no es solo otra forma de aproximarse al estudio del Estado de Bienestar, constituye uno de los aportes más importantes de Europa al desarrollo de otras experiencias sociales y vivenciales que permitan tanto reducir la conflictividad social como resolver pacíficamente muchos de los conflictos sociales existentes en otros lugares del mundo.

En efecto, tomando como referencia la experiencia europea, dado los valores universales que supone, un programa para la viabilidad social, económica, cultural y legal de la familia en Colombia, constituye uno de los elementos centrales de la propuesta de política del derecho para la paz y la convivencia que en este trabajo se presenta como alternativa al esquema dialogo-guerra actualmente dominante en el país.

##### *5. La dimensión internacional de la paz*

En términos generales, toda iniciativa de paz requiere de una perspectiva internacional por la necesaria vinculación a los derechos humanos. La de Colombia es además internacional porque este es el carácter que tiene tanto la política que lo rige como el fenómeno mismo del tráfico de drogas.

En el primer caso, la tarea supone el conocimiento y socialización de experiencias exitosas que con valor universal tengan otros países en la gestión de los riesgos sociales y en la construcción de convivencia. Este es sin duda el caso de la experiencia europea en la protección de la familia. En efecto, la familia y los derechos humanos constituyen valores que trascienden las fronteras del Estado-nación.

La familia puede perfectamente constituir uno de los primeros bienes públicos comunes de carácter universal sujeto de protección especial. Sacar del ámbito del mercado y de la política la protección de la familia constituye sin duda, a mi juicio, uno de los aportes más importantes de la experiencia de los países europeos de alto desarrollo social, digna no sólo de ser seguida por los otros países de la Unión, sino también convertida en una de las prioridades de la política internacional y de

cooperación de la Comunidad Económica Europea.

La socialización de esta experiencia resulta útil en estos momentos tanto en Colombia como en Europa. En Colombia porque representa una alternativa para construir convivencia y resolver su conflicto. En Europa porque el futuro del Estado de Bienestar depende, en buena medida, de la internacionalización de logros alcanzados en la protección de valores comunes a la humanidad.

En el campo de la prohibición del tráfico y consumo de narcóticos, la propuesta que se formula en este trabajo consiste precisamente en convertir este fenómeno social en un asunto de interés común de la humanidad.

El carácter internacional que tiene la paz demanda una participación también de nuevo tipo de la comunidad internacional, una implicación más activa, comprometida y propositiva, que trascienda los clásicos caminos de la mediación, los buenos oficios, la verificación de acuerdos y la ayuda humanitaria. Contribuir a la generación de pensamiento y acción social en torno a la convivencia y sus instituciones, constituye también otra de las formas mediante las cuales la cooperación internacional puede vincularse a la solución del conflicto colombiano.

#### 6. *La paz y la convivencia son también un proyecto teórico*

La teoría de la solución pacífica de los conflictos armados es insuficiente para construir paz y convivencia. La paz demanda en cambio una teoría jurídica, una sociología y una teoría económica para la convivencia, ámbitos no desarrollados suficientemente en nuestras ciencias sociales, las que se han ocupado más del conflicto, de la violencia, la delincuencia y los problemas sociales. La falta en estos ámbitos de pensamiento y teoría influye de forma negativa en los logros de la paz.

El estudio de la convivencia y sus instituciones es una tarea central de todo proyecto de paz. La familia, como hemos visto, una de las principales instituciones en la construcción de convivencia no fue debidamente tomada en cuenta en ninguno de los procesos de paz que comentamos ni su estudio tampoco ocupa, a nuestro juicio, el lugar adecuado en las ciencias sociales, económicas y jurídicas. Aunque se registran avances,

muy poco han sido tratados los derechos de la familia y sus mecanismos de protección en la legislación nacional e internacional, por ejemplo. En la generación de esta suerte de teoría de la convivencia puede contribuir, como hemos dicho antes, la comunidad internacional.

Una propuesta de paz entonces no puede ser otra que la de poner en marcha una nueva experiencia teórica y social con el derecho y sus instituciones. La paz como la democracia es también un proyecto teórico y vivencial.

### *7. La paz y la convivencia se construyen socialmente*

Para hacer frente a la paz y a la convivencia existen por lo menos dos racionalidades; dos formas diferentes de construir la realidad social, con consecuencias distintas para la vida de las personas, la organización institucional y el gasto público. En la construcción de cada una de estas racionalidades, tiene un papel fundamental la legalidad. Las características técnicas del derecho y sus finalidades sociales son diferentes para cada caso.

La primera racionalidad dirige sus esfuerzos de paz a la negociación política de un conflicto armado y a la construcción de su instrumental técnico y teórico. Se trata, como hemos visto, de un intento por prohibir el uso de la violencia en la política y facilitar los canales de participación formal de la oposición, otrora levantada en armas. Para esta racionalidad, la paz es resultado de un acuerdo entre actores políticos.

Esta perspectiva se corresponde con una forma de construir la realidad social que centra su atención, teórica y empírica, en el diseño de las respuestas a los problemas sociales. Como parte del estudio de problemas, dotándolos de autonomía teórica y práctica, realiza, en el fondo, una construcción social negativa de la realidad. La paz para esta racionalidad, se constituye fundamentalmente en una forma de hacer frente al problema social de la violencia política.

Además de no ocuparse debidamente de todas las manifestaciones de la violencia, de la violencia social, por ejemplo, esta perspectiva, se acompaña por regla general, de una explicación causal de los problemas sociales y construye respuestas de

carácter predominantemente reactivo.

La paz y la convivencia, antes que un ideal de la sociedad para el que trabajar con los correspondientes instrumentos teóricos y técnicos, constituyen una forma de gestionar el problema de la violencia en la sociedad. Al dotar de autonomía teórica y práctica, de ontología, a los problemas sociales, tiende a profesionalizar las respuestas con consecuencias considerables para el gasto público, la organización institucional, el papel del derecho en una sociedad, la reducción del problema que pretende atender y la convivencia misma.

Trae como consecuencia una alta intervención del sistema penal y un incremento significativo del gasto público en justicia. Construye mecanismos de protección de los derechos humanos de carácter reactivo y un sistema jurídico dedicado a regular la respuesta a los problemas sociales.

La segunda racionalidad es, en cambio, de carácter positivo. No parte de los problemas sociales sino de los ideales de la sociedad. La convivencia constituye un propósito colectivo, debidamente acompañado de los respectivos recursos técnicos y teóricos. No se preocupa por la explicación causal de los problemas sociales, dedica sus esfuerzos a estudiar tanto los instrumentos de convivencia, como la forma como se produce la interacción entre los distintos actores sociales. En lugar de políticas reactivas o de gestión de los problemas sociales, implementa políticas para la definición, prevención y gestión de los riesgos sociales, tiene un gasto público significativo en convivencia y altamente reducido en materia de justicia penal.

En suma, la forma de hacer frente a la paz está condicionada por la racionalidad que se asume para construir la realidad social. No sobra advertir que tanto la construcción social de la realidad como la racionalidad asumida son opciones que libremente debe elegir cada sociedad.

Cada una de estas formas de construir esta realidad social e institucional tiene consecuencias sobre la vida de las personas, sobre los niveles de convivencia, sobre la organización judicial y sobre el gasto público. A cada una se corresponde un lenguaje, un discurso teórico, un instrumental técnico y sus respectivas disciplinas académicas.

8. *Política del derecho para la paz y la convivencia: alternativa al esquema diálogo-guerra*

Tal vez la conclusión más importante de todo este trabajo está precisamente en reconocer que es posible y viable construir una salida distinta al conflicto colombiano que supere el esquema diálogo-guerra a que nos tienen acostumbrados.

Esta salida no es otra que la puesta en marcha de una nueva experiencia social con el derecho y las instituciones jurídicas; un programa de política del derecho para la paz social y la convivencia que proteja la familia, acuerde y proteja el mínimo común que compartimos los colombianos, gestione los riesgos sociales, establezca mecanismos de protección reactiva y preventiva de los derechos humanos, construya un sistema penal y judicial para la convivencia, una política para hacer frente a la transición, ocuparse de la violencia pasada y de la reconciliación, así como promueva la participación activa de la comunidad internacional.

Un programa de este tipo presupone la existencia tanto de una oferta política como de una organización social que lo fomente.

Ante el debilitamiento de los actores sociales tradicionales (trabajadores, sindicatos, partidos políticos, iglesias, movimientos armados, etc.), los principales nuevos actores para la paz y la convivencia de Colombia, según este estudio, son la familia, los jóvenes y el derecho.

Como el programa que se presenta es tanto una conclusión como un sueño, buena parte de nuestro esfuerzo se concentró en demostrar su viabilidad.

En todo caso, el futuro de la paz y del país depende de la capacidad que tengamos los colombianos para construir este sueño colectivo y movilizarnos en torno suyo. No debe olvidarse que el objetivo de la política y de las ciencias sociales no es solo contribuir a la administración de los bienes comunes y a la gestión de los instrumentos técnicos de la manera menos mal posible sino también abrir horizontes y estimular pacíficamente a las sociedades. La pasión y la esperanza son tan indispensables en la vida de los pueblos como la democracia, el Estado de Derecho, el bienestar y el crecimiento.



## **BIBLIOGRAFÍA**



**BIBLIOGRAFÍA**

ABRAHAMSON, Peter. (2000): “¿Estado de Bienestar nacional o Europeo?”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago, et al. (Dir.): “*Las estructuras del bienestar en Europa.*” Civitas –Escuela Libre Editorial, Madrid, pp. 507-522.

ALBA, Alfonso. (2000): “*La riqueza de las familias: mujer y mercado de trabajo en España democrática*”, Ariel, Barcelona.

ALBI, Emilio, GÓNZALEZ PARAMO, José Manuel, y ZUBIRI, Ignacio. (2004): “*Economía Pública*”. Ariel, Barcelona.

ALESINA, A y PEROTTI, R. (1996): “*Income distribution, political instability, and investment*”. European Economic Review 40, pp. 1203-1328.

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. (2001): “*Recomendaciones sobre Derecho Internacional Humanitario.*” Versión electrónica. www. hcr.org.co. Bogotá

ANISI, David. (1997): “*Creadores de escasez. Del bienestar al miedo*”, Alianza Editorial, Madrid.

ANISI, David. (1989): “La posibilidad actual de un nuevo pacto keynesiano”. En MUÑOZ DE BUSTILLO, Rafael. (Comp.): “*Crisis y futuro del Estado del Bienestar*”, Alianza Editorial, Madrid.

ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto. (2007): “*En torno a la jurisdicción*”. Editores del Puerto, Buenos Aires.

ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto (Dir.). (1999): “*La experiencia jurisdiccional: del Estado legislativo de derecho al Estado constitucional de derecho.* Consejo General del Poder Judicial, Madrid.

ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto. (1996): “*Corrupción y Estado de derecho*”. Trotta, Madrid.

ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto. (1988): “*Justicia y conflicto*”. Tecnos, Madrid.

ANDRÉS IBÁÑEZ, Perfecto. (1986): “*El poder judicial*”. Tecnos, Madrid.

ARANGUREN MOLINA, Mauricio (2001): “*Mi confesión*”. Editorial Oveja Negra, Bogotá.

ASOCIACIÓN GALEGA DE ESTUDIOS DE ECONOMÍA DO SECTOR PUBLICO. (1994): “*La crisis del Estado del Bienestar*”, Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Publico, Santiago de Compostela.

ASTARLOA VILLENA, Francisco (1994): “*El Defensor del Pueblo en España*”. Universitat de les Illes Balears, Palma de Mallorca.

ATIENZA, Manuel. (1993): “*Tras la justicia*”. Ariel, Barcelona.

AZPURU, Dinorah; BLANCO, Ligia; CÓRDOVA MACÍAS, Ricardo; NOYA MARIN, Layelli, RAMOS, Carlos. G. y ZAPATA, Adrián (2007): “*Construyendo la democracia en sociedades postconflicto. Guatemala y El Salvador, un enfoque*”

*comparado*". Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC)/F&G editores, Guatemala.

BANDRÉS MOLINÉ, Eduardo y GARCÍA DELGADO, José Luis. (2000): Estado de Bienestar y crecimiento económico, en MUÑOZ MACHADO, Santiago, et al. (Dir.): "*Las estructuras del bienestar en Europa.*" Civitas -Escuela Libre Editorial, Madrid, pp. 279-286.

BARATTA, Alessandro. (1998): *La política criminal y Derecho penal de la Constitución: nuevas reflexiones sobre el modelo integrado de ciencias penales*, en Capítulo Criminológico vol. 26, N°2. Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela. Pp. 9-47

BARATTA, Alessandro. (1997): Política criminal: entre la política de seguridad y la política social. En Elías Carranza (ILANUD): *Delito y seguridad de los habitantes*. San José, Costa Rica. Pp. 80-95

BARATTA, Alessandro y Rivera Sneider (Dir.) (1995): *Niñez y adolescencia en conflicto con la ley penal. El nuevo derecho penal juvenil: un derecho para la libertad y la responsabilidad*. PRODERE-EDINFODOC, Ministerio de Justicia de El Salvador. San Salvador.

BARATTA, Alessandro. (1991): "*Criminología crítica y crítica del Derecho Penal*", Editorial Siglo XXI, México.

BARATTA, Alessandro. (1990): *Derechos Humanos: entre violencia estructural y violencia penal*. En Revista IIDH N° 11, San José, Costa Rica. Pp. 11-28.

BARATTA, Alessandro. (1987): *Principios del Derecho penal mínimo. (Para una teoría de los derechos humanos como objeto y límite de la ley penal)*. En Revista Doctrina, Penal 1987, Buenos Aires. Pp. 623-650.

BARATTA, Alessandro. (1986): *Viejas y nuevas estrategias en la legitimación del derecho penal*, en Poder y Control N° 0/1986, Barcelona. Pp.77-92

BARATTA, Alessandro. (1977): *El Estado de derecho. Historia del concepto y problemática actual*. En Sistema. Revista de Ciencias Sociales 17-18/1977, Madrid. Pp. 11-23

BARCELONA, Pietro. (1991): *Los sujetos y las normas. Problemas de legitimación en el Estado Social*. Trotta, Madrid.

BARRETO NIETO, Luis H. y RIVERA, Sneider. (2009): *Una mirada a la impunidad en el marco del Sistema Penal Oral Acusatorio en Colombia*. Ministerio de Justicia-Unión Europea, Bogotá.

BAUMAN, Zygmunt. (2006): *Ética postmoderna*. Siglo XXI. México.

BAUMAN, Zygmunt. (2005): *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Gedisa. Barcelona.

BECCARIA, Cesare. (1983): "*De los delitos y de las penas*, Editorial Bruguera, Barcelona.

BECK, Ulrich. (2002): "Políticas alternativas a la sociedad de trabajo", en VV. AA. "*Presente y futuro del Estado de Bienestar: el debate europeo*", Editorial Miño y Dávila, Buenos Aires.

- BECK, Ulrich. (2000): *“La democracia y sus enemigos”*, Paidós Ibérica, Barcelona.
- BECK, Ulrich. (2000): *“Un nuevo mundo feliz. La precariedad del trabajo en la era de la globalización”*, Paidós, Ibérica, Barcelona.
- BECK, Ulrich. (1998): *“La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad”*, Paidós Ibérica, Barcelona.
- BEGG, Iain, DRAXLER, Juraj. Y MORTENSEN, Jorgen. (2008): *¿Is Social Europe Fit for Globalisation? CEPS Policy Brief*, Centre for European Policy Studies Nº 165, august, Brussels.
- BEJARANO, Jesús Antonio (1995): *Una agenda para la paz. Tercer Mundo*, Bogotá.
- BENTHAM, Jeremy. (1978): *“Escritos económicos”*. Fondo de Cultura Económica, México.
- BERGALLI, Roberto (2001): *Globalización y control social: post fordismo y control punitivo*. Sistema Nº 160. Págs. 107-124.
- BERGALLI, Roberto (1999): *Hacia una cultura de la jurisdicción: Ideologías de jueces y fiscales*. AD-HOC, Buenos Aires.
- BERGALLI, Roberto y RESTA, Eligio (Comp.), (1996): *Soberanía un principio que se derrumba*. (Aspectos metodológicos y jurídico políticos). Paidós, Barcelona.
- BERGALLI, Roberto (1989): *“El Derecho y sus realidades”*. PPU, Barcelona.
- BERGALLI, Roberto. (1984): *“Estado democrático y cuestión judicial. Vías para alcanzar una auténtica y democrática independencia judicial”*. Depalma, Buenos Aires.
- BERGALLI, Roberto y BUSTOS RAMÍREZ, Juan. (1983): *“Pensamiento criminológico: un análisis crítico”*. Ed. Península, Barcelona.
- BERGALLI, Roberto. (1983): *“Pensamiento criminológico II: Estado y control”*. Ed. Península, Barcelona.
- BERGALLI, Roberto. (1982): *“Crítica a la criminología: hacia una teoría crítica del control social en América Latina”*. Ed. Temis, Bogotá, Colombia.
- BERGER, Peter y LUCKMANN, Thomas. (1968): *“La construcción social de la realidad”*. Ed. Amorrortu-Munguía, Madrid.
- BERNSTEIN, Eduard. (1982): *“Las premisas del socialismo y las tareas de la socialdemocracia”*, Siglo XXI, México.
- BETANCOURT, Ingrid (2001): *“La rabia en el corazón”*. Editorial Grijalbo, Bogotá.
- BEVERIDGE, Informe de Lord. (1989): *“Seguro social y servicios afines”*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- BLOOMFIELD, David; NUPEN, Charles y HARRIS, Peter: (2001): *“Democracia y conflictos profundamente arraigados: opciones para la negociación”*. Tercer Mundo Editores. Bogotá
- BOBBIO, Norberto (1994): *“Estado, gobierno y sociedad”*. Fondo de Cultura Económica, México.

- BOBBIO, Norberto. (1991): *“El tiempo de los derechos”*, Sistema, Madrid.
- BOBBIO, Norberto. (1986): *“El futuro de la democracia”*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- BOBBIO, Norberto. (1984): *“Las ideologías y el poder en crisis”*. Ed. Ariel, Barcelona.
- BOBBIO, Norberto. (1982): *“El problema de la guerra y las vías de la paz”*. Gedisa, Barcelona.
- BOBBIO, Norberto (1980): *“Contribución a la teoría del derecho”*. (Edición a cargo de Alfonso Ruiz Miguel). Valencia.
- BOBBIO, Norberto. (1977): *¿Qué socialismo?*, Plaza y Janés, Barcelona.
- BOBBIO, Norberto. (1977): *¿Existe una doctrina marxista del Estado?*, Avance, Barcelona.
- BORRA MARCOS, Cristina y PALMA MARTOS, Luis. (2005): “Las políticas familiares: entre la conciliación laboral y la fecundidad”, en LASARTE, Javier (ed.): *“La familia ante el Derecho Tributario”*, Comares Editorial, Fundación El Monte, Granada.
- BORRA MARCOS, Cristina y GÓNZALEZ CAMACHO, M. Carmen. (2009): *“Las políticas familiares en la Unión Europea”*. Documento de Trabajo. Departamento de Historia e Instituciones Económicas y Economía Aplicada, Universidad de Sevilla, Sevilla.
- BOUTROS BOUTROS-GHALI, M. (1992): *“Un programa de paz”*. Naciones Unidas. Nueva York,
- BURGHENTAL, Thomas. (1996): *Derechos humanos internacionales*. Ediciones Gernika, México.
- BUSTOS GISBERT, Antonio. (1998): *“Lecciones de Hacienda Pública I”*, Colex, Madrid.
- BUSTOS RAMÍREZ, Juan y HORMAZÁBAL MALARÉE, Hernán. (2006): *“Lecciones de derecho penal”*. Parte general. Trotta, Madrid.
- BUSTOS RAMÍREZ, Juan y HORMAZÁBAL MALARÉE, Hernán. (2004): *Nuevo sistema de derecho penal*. Editorial Trotta, Madrid.
- BUSTOS RAMÍREZ, Juan. (1990): *“Control social y sistema penal”*. Ed. PPU. Barcelona.
- BUSTOS RAMÍREZ, Juan. (1990): *Coca-cocaína, entre el derecho y la guerra (política criminal de la droga en los países andinos)*. PPU, Barcelona.
- BUSTOS RAMÍREZ, Juan. (1984): *“Manual de derecho penal español”*. Parte general. Ed. Ariel, Barcelona.
- CAMPS, Victoria (1990): *Virtudes públicas*. Editorial Espasa Calpe. Madrid.
- CARRARA, Francesco. (1956): *“Programa de derecho criminal. Parte general, 2 tomos”*, Temis Bogotá.
- CASTANEDA, Jorge (1993): *La utopía desarmada*. Editorial planeta. México.
- CASTELLS, Antoni y BOSCH, Nuria (Dirs.) (1998): *“El futuro del Estado del bienestar”*, Civitas, Madrid.

CASTRO CAICEDO, Germán (2001): *Con las manos en alto. Episodios de la guerra en Colombia*. Editorial Planeta, Bogotá.

CEPEDA ULLOA, Fernando, (ed.), (2001): *Haciendo la paz. Reflexiones y perspectivas sobre el proceso de paz en Colombia*, Bogotá.

CHRISTIE, Nils. (1993): “*La industria del control del crimen*”, Editores del Puerto, Buenos Aires.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. (2005): “*Los valores europeos en un mundo globalizado*”. Contribución de la Comisión a la reunión de jefes de Estado y de Gobierno del mes de octubre. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones: 20.10.2005, com (2005) 525 final, Bruselas.

COMISION PARA EL ESCLARECIMIENTO HISTÓRICO (1999): *Guatemala, memoria del silencio*. Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala Tomos I a V. F y G Editores, UNOPS, Guatemala.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. (2007): *Towards common principles of flexicurity: more and better jobs through flexibility and security*. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. (2008): Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. “*Renewed social agenda: Opportunities, access and solidarity in 21st century Europe*”. 2.7.2008 COM (2008) 412 final. Brussels.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. (2007): “*Memorias 2006*”. Tomo I y Tomo II. CGPJ. Centro de Documentación Judicial, Madrid, 2007.

COOPERACION ITALIANA. (1996): *Prodere. Le strategie, i metodi ed i risultati di un Programma per lo sviluppo humano, la pace e la democrazia in America Centrale*. Centro Stampa, Roma.

CORCHETE, Martín, María José. (2001): *El Defensor del Pueblo y la protección de los derechos*. Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca.

CÓRDOBA TRIVIÑO, Jaime. (1992): *El Defensor del Pueblo. Antecedentes, desarrollo y perspectivas de la institución del Ombudsman en Colombia*. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá.

COSTA, Jean Paul. (2000): “La Carta Social Europea revisada”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago et., al. (Dirs.): “*Las estructuras del bienestar en Europa*.” Civitas -Escuela Libre Editorial, Madrid, pp. 435-447.

CRESPO GARRIDO María y GARCÍA PÉREZ Carmelo. (2005): “Adecuación de las políticas públicas de familia a la situación de la fecundidad en España y sus comunidades autónomas”, en Lasarte, Javier (ed.): *La familia ante el Derecho Tributario*, Comares Editorial, Fundación El Monte, Granada.

DARBY, John y MAC GINTY, Roger. (2003): *Contemporary Peacemaking*. Palgrave Macmillan. Hampshire.



DARBY, John y MAC GINTY, Roger. (2000): *The Management of Peace Processes*. Palgrave Macmillan. Hampshire

DIAZ, Elías. (1978): *“Legalidad – legitimidad en el socialismo democrático”*, Civitas, Madrid.

DURKHEIM, Emilio. (1988): *“Las reglas del Método Sociológico y otros escritos sobre filosofía de las Ciencias Sociales”*, Alianza Editorial, Madrid.

EGGERSTSSON, Thráinn. (1995): *“El comportamiento económico y las instituciones”*. Alianza Editorial, Madrid.

ERHARD, Ludwing. (1994): *“Economía social de mercado: su valor permanente”*, edición y presentación Ignacio Mirabell, Rialp, Madrid.

ESCOHOTADO, Antonio. (2003): *Historia elemental de las drogas*. Anagrama, Barcelona.

ESCOHOTADO, Antonio. (1987): *Majestades, crímenes y víctimas*. Anagrama, Barcelona.

ESCUELA CULTURA DE PAZ. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA (2010): *Alerta 2010. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Icaria, Barcelona.

ESCUELA CULTURA DE PAZ. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA (2009): *Alerta 2009. Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*. Icaria, Barcelona.

ESCUELA CULTURA DE PAZ. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA (2006): *Alerta 2006*. Icaria, Barcelona.

ESCUELA CULTURA DE PAZ. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA (2010): *Anuario Procesos de paz 2010*. Icaria, Barcelona.

ESCUELA CULTURA DE PAZ. UNIVERSIDAD AUTONOMA DE BARCELONA (2009): *Anuario Procesos de paz 2009*. Icaria, Barcelona.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. (2002): *¿Burócratas o arquitectos? “La reestructuración del Estado benefactor en Europa”*, en VV. AA. *“Presente y futuro del Estado de Bienestar: el debate europeo”*, Editorial Miño y Dávila, Buenos Aires.

ESPING-ANDERSEN, Gosta. (2000): *“Fundamentos sociales de las economías postindustriales”*. Editorial Ariel, Barcelona.

ESPING-ANDERSEN, Gosta.(1993): *“Los tres mundos del Estado del bienestar”*. Edicions Alfons El Magnanim, Insitució Valenciana D Estudis i Investigació, Generalitat Valenciana, Diputació Provincial de València, Valencia.

EUCKEN, Walter. (1967): *“Cuestiones fundamentales de economía política”*. Alianza Editorial, Madrid.

EUCKEN, Walter. (1963): *“La economía de mercado”*. Sociedad de estudios y publicaciones, Madrid.

EUROSTAT. (2006): *“The family in the EU 25 seen through figures”*. 2006.

EUROSTAT.

<http://.epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/search-database>. Consulta realizada junio 2009.



FERRAJOLI, Luigi. (2008): *Democracia y garantismo*. Edición de Miguel Carbonell. Editorial Trotta, Madrid.

FERRAJOLI, Luigi. (2007): *Sobre el papel cívico y político de la ciencia penal en el Estado constitucional de derecho*. En "Crimen y Castigo". Cuaderno del Departamento de Derecho Penal y Criminología de la Universidad de Buenos Aires, Año 1, Nº 1., p.27

FERRAJOLI, Luigi. (2006): *Garantismo: debate sobre el derecho y la democracia*. Editorial Trotta, Madrid.

FERRAJOLI, Luigi. (2004): *"Razones jurídicas del pacifismo"*. Editorial, Trotta, Madrid. 2004.

FERRAJOLI, Luigi. (2001): *"Derechos y garantías. La ley del más débil"*. Editorial, Trotta, Madrid.

FERRAJOLI, Luigi (2001): *"Los fundamentos de los derechos fundamentales"*. Editorial Trotta, Madrid.

FERRAJOLI, Luigi. (1995): *"Derecho y Razón Teoría del Garantismo Penal"*. Editorial Trotta, Madrid.

FERRAJOLI, Luigi; SENESE, Salvatore y otros (1978): *Política y justicia en el Estado capitalista*. Fontanella. Barcelona.

FERRERA, Maurizio. (2000): Los dilemas de la Europa social. En MUÑOZ MACHADO, Santiago, et al. (Directores): *"Las estructuras del bienestar en Europa"*. Escuela Libre Editorial- Civitas, Madrid. Pp.421-433.

FLAQUER, Lluís. (2002): *"Políticas familiares en la Unión Europea"*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona.

FLAQUER, Lluís. (2000): *"Las políticas familiares en una perspectiva comparada"*. Ed. Fundación la Caixa. Colección Estudios Sociales, Barcelona.

FISAS, Vicenc (2010): *"Procesos de paz comparados"*. Cuaderns de Construcció de Pau. Escola Cultura de Pau, - Agència Catalana de Cooperació al Desenvolupament, Barcelona.

FISAS, Vicenc (2004): *Procesos de paz y negociación en conflictos armados*. Paidós. Estado y Sociedad. Barcelona.

FISAS, Vicenc (1998): *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Icaria, Barcelona.

FISAS, Vicenc (1987): *Introducción al estudio de la paz y de los conflictos*. Ediciones de la Magrana, Barcelona.

FRIEDMAN, Miltón. (1987): *"Libertad de elegir: hacia un nuevo liberalismo económico"* Grijalbo, Barcelona.

GALTUNG, Johan. (2003): *"Paz por medios pacíficos"*, Bakeaz, Centro de Documentación y Estudios para la Paz, Bilbao.

GALTUNG, Johan. (2003): *"Trascender y transformar. Una introducción al trabajo de conflictos"*, Montiel & Soriano Editores, Puebla, México.

GALTUNG, Johan (1998): *Tras la violencia, 3R: Reconstrucción, reconciliación y resolución*. Bakeaz/Gernika Gogoratuz. Bilbao.

GALTUNG, Johan (1984): *¡Hay alternativa! Cuatro caminos para la paz y la seguridad*. Tecnos, Madrid.

GARAY, Luis Jorge (Coord.). (2002): *Repensar a Colombia. Síntesis programática*. Talleres del milenio. Alfaomega, Bogotá.

GARAY, Luis Jorge. (2002): *Construcción de una nueva sociedad*. Segunda edición. Alfaomega Colombiana, Bogotá.

GARCIA COTARELO, Ramón. (1986): “*Del Estado del bienestar al Estado del malestar*”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo. (2000): “El reconocimiento de los derechos sociales en la Comunidad Europea”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago, et al (Dir.): “*Las estructuras del bienestar en Europa*.” Civitas -Escuela Libre Editorial, Madrid, pp. 413-420.

GIDDENS, Antony. (1999): “*La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*”, Taurus, Madrid.

GIL RENDÓN, Raymundo (2001): *El Ombudsman en el Derecho Constitucional Comparado*. Macgraw-Hill. Serie Jurídica, México.

GIL ROBLES, Álvaro (1979): *Defensor del Pueblo*. Civitas, Madrid.

GINER DEL PRADO, Carlos (1986): *El Defensor del Pueblo en la teoría y en la práctica*. Editorial Popular, Madrid.

GINER DEL PRADO, Carlos (1986): *Los Ombudsman europeos*. Tibidabo Ediciones, Barcelona.

GONZÁLEZ CAMACHO, M. Carmen. (1999): “*Capitalismo, economía de mercado y Doctrina Social de la Iglesia*”. Trabajo de investigación. Departamento de Teoría Económica y Economía Política de la Universidad de Sevilla, Sevilla.

GONZÁLEZ SEARA, Luis. (2000): “Antecedentes y fundamentos teóricos y doctrinales del Estado de Bienestar”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago et al. (Directores): “*Las estructuras del bienestar en Europa*”. ONCE-CIVITAS, Madrid. Pp. 37-129.

GONZÁLEZ TEMPRANO, Antonio. (2003): “El Estado del Bienestar en España en los años noventa”. En GONZÁLEZ TEMPRANO, Antonio (Director): “*La consolidación del Estado del Bienestar en España*. Consejo Económico y Social, Madrid. Pp. 17-65

GONZÁLEZ TEMPRANO, Antonio (Director) (2003): “*La consolidación del Estado del Bienestar en España*”, Consejo Económico y Social, Madrid.

GONZÁLEZ TEMPRANO, Antonio y TORRES VILLANUEVA, Eugenio. (1992): “*El Estado del Bienestar en los países de la OCDE*”, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Centro de Publicaciones, Madrid.

GONZÁLEZ PÁRAMO, Juan Manuel. (2000): “De recortes y reformas en el Estado de bienestar: el papel de la gestión pública, en en MUÑOZ MACHADO, Santiago et al. (Directores): “*Las estructuras del bienestar en Europa*”. ONCE-CIVITAS, Madrid. Pp. 525-550.

GÓMEZ BUENDIA, Hernando, (2000): *¿Para dónde va Colombia?* Tercer Mundo Colciencias, Bogotá.

GÓMEZ BUENDIA, Hernando, (2000): *El lío de Colombia. ¿Por qué no logramos salir de la crisis?* Tercer Mundo Editores, Bogotá.

GÓMEZ HURTADO, Álvaro (1999): *El tiempo perdido*. Cátedra universitaria Tomo III. Universidad Sergio Arboleda y Fundación Álvaro Gómez Hurtado, Bogotá.

GOUGH, Ian. (1982): *“Economía política del estado del bienestar”*, H. Blume, Madrid.

GRAMAJO, Alejandro (1995): *De la guerra.....a la guerra: la difícil transición política en Guatemala*. Fondo de Cultura Editorial, Guatemala.

GUILLEN MARTÍNEZ, Fernando (1996): *El poder político en Colombia*. Editorial Planeta, Bogotá.

HABERMAS, Jürgen. (2009): *“¡Ay, Europa!”*, Editorial Trotta, Madrid.

HABERMAS, Jürgen (2000): *La constelación posnacional*. Paidós, Barcelona.

HABERMAS, Jürgen (2000): *Facticidad y validez*. Editorial Trotta, Madrid.

HABERMAS, Jürgen. (1999): *“La inclusión del otro. Estudios de teoría política”*. Ed. Paidós, Barcelona.

HABITAT (2009): *“Enhancing urban safety and security-Global Report on human Settlements 2007*. [www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org) Consulta realizada noviembre de 2009.

HAYECK, Friedrich. (2008): *“Derecho, legislación y libertad: una nueva formulación de los principios liberales de la justicia y de la economía.”* Unión Editorial, Madrid.

HAYECK, Friedrich. (1998): *“los fundamentos de la libertad”*. Unión Editorial, Madrid.

HOBBS, Thomas. (1994): *“El leviatán”*, Ediciones Atalaya, Barcelona.

HOBSBAWN, Eric (2009): *Guerra y paz en el siglo XXI*. Ediciones Diario Público, Barcelona

HULSMAN, Louk y BERNAT DE CELIS, J. (1984): *Sistema penal y seguridad ciudadana: Hacia una alternativa*. Ariel, Barcelona.

IHERING, Rudolph (1990): *La lucha por el derecho*. Temis, Bogotá.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS IIDH, (1997): *Estudios de Derechos Humanos VIII. El Ombudsman y la protección de los derechos humanos en América Latina. Compendio de legislación*. San José, Costa Rica.

KANT, Emmanuel. (1989): *La paz perpetua*. Tecnos, Madrid

KANT, Emmanuel. (2005): *Ensayos sobre la paz, el progreso y el ideal cosmopolita*. Cátedra. Madrid

KELSEN, Hans. (2003): *La paz por medio del derecho*. Trotta, Madrid.

KÜNG, Hans. (2006). *Proyecto de una ética mundial*. Trotta. Madrid.

LARRAURI, Elena (2009): *“La economía política del castigo” en Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología N° 11-06*. [www.criminet.ugr.es/RECPC1106](http://www.criminet.ugr.es/RECPC1106). pp.6-22.

LARRAURI, Elena y CID José. (2005): *La delincuencia violenta: ¿Prevenir, castigar o rehabilitar?* Tirant lo Blanch. Valencia.

LARRAURI, Elena. (1992): *“La herencia de la criminología crítica”*. Siglo XXI. Madrid.

LASARTE, Javier. (2005): *“La familia ante el Derecho Tributario”*, Comares Editorial. Fundación El Monte, Granada.

LECHNER, Norbert. (1990): *Los patios interiores de la democracia*. Fondo de Cultura Económica, México.

LEDERACH, John Paul. (1998): *Construyendo la paz: reconciliación sostenible en sociedades divididas*. Bakeaz /Gernika Gogoratuz. Bilbao.

LE MONDE DIPLOMATIQUE. (2005): *“Europa: Momentos decisivos”* Ediciones Cybermonde, Madrid.

LEVITT, Steven y DUBNER, Stephen. (2006): *“Freakonomics”* [un economista políticamente incorrecto explora el lado oculto de lo que nos afecta], Ediciones B, Barcelona.

LÓPEZ LÓPEZ, María Teresa y VALIÑO CASTRO, Aurelia. (2004): *“Conciliación familiar y laboral en la Unión Europea”*, Madrid: Consejo Económico y Social. Colección Estudios.

MARSHALL, T.H. y BOTTOMORE Tom. (1998): *“Ciudadanía y clase social”*. Ed. Alianza, Madrid.

MARTÍNEZ, SÁNCHEZ, Mauricio (1990): *Qué pasa en la criminología moderna*. Temis, Bogotá.

MISHRA, Ramesh. (2000): “El Estado de Bienestar en transición: Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda en la década de los noventa. En MUÑOZ DE BUSTILLO, Rafael: *“Retos y restricciones del Estado de Bienestar en el cambio de siglo”*, Alianza Editorial, Madrid. Pp. 109-136.

MISHRA, Ramesh. (1992): *“El estado de bienestar en crisis: pensamiento y cambio social”*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.

MOLANO, Alfredo (1987): *Selva adentro. Una historia de la colonización del Guaviare*. Ancora Editores, Bogotá.

MOLANO, Alfredo (1993): *Trochas y fusiles*. Ancora Editores, Bogotá.

MONTORO ROMERO, Ricardo. (2000): “El Estado de bienestar moderno” en MUÑOZ MACHADO, S., et al (Dir.): *“Las estructuras del bienestar en Europa.”* Civitas-Escuela Libre Editorial, Madrid.

MORENO MINGUEZ, Almudena. (2007): *“Familia y empleo de la mujer en los regímenes del bienestar del sur de Europa. Incidencia de las políticas familiares y laborales”*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

MORENO, Luis: *“Unión Europea y estado del bienestar”*, Instituto de Estudios Sociales Avanzados, Madrid, 1997.

MÜLLER ARMACK, Alfred. (1963): “Las ordenaciones económicas desde el punto de vista social”, en EUCKEN, Walter, MÜLLER ARMACK, Alfred et al., *“La economía de mercado”*. Sociedad de Estudios y Publicaciones, Madrid.

MISES, Ludwig. (1980): *“Seis lecciones sobre el capitalismo.”* Unión Editorial, Madrid, 1980.

MUÑOZ DE BUSTILLO, Rafael. (2000): “Retos y restricciones del Estado de Bienestar en el cambio de siglo”. En MUÑOZ DE BUSTILLO, Rafael. (ed.), *“El Estado del Bienestar en el cambio de siglo”*, Alianza Editorial, Madrid. Pp. 17-108.

MUÑOZ DE BUSTILLO, Rafael. (ed.) (2000): *“El Estado del Bienestar en el cambio de siglo”*, Alianza Editorial, Madrid.

MUÑOZ DE BUSTILLO, Rafael, (comp.) (1995): *“Crisis y futuro del estado del bienestar”*, Alianza Editorial, Madrid.

MUÑOZ DE BUSTILLO, Rafael y BONETE, Rafael. (2002): *“Introducción a la Unión Europea: un análisis desde la economía”*, Alianza Editorial, Madrid.

MUÑOZ DE BUSTILLO, Rafael. (1989): “Economía de mercado y Estado de bienestar”, en R. Muñoz de Bustillo (ed): *“Crisis y futuro del Estado de bienestar”*, Alianza Universidad, Madrid.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, GARCÍA DELGADO José Luis y González Seara, Luis. (2000): *“Las estructuras del bienestar en Europa”*. ONCE- CIVITAS, Madrid.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, et al. (2000): “La europeización de la garantía de los derechos y la universalización en Europa de algunas políticas de bienestar”, en MUÑOZ MACHADO, Santiago, et al (Dir): *“Las estructuras del bienestar en Europa”*, ONCE- CIVITAS, Madrid. Pp. 305-408.

NACIONES UNIDAS (1994): *Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos*. Naciones Unidas, Ginebra.

NACIONES UNIDAS (1993): *Acuerdos de El Salvador. En el camino de la paz*. Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador ONUSAL, San Salvador.

NACIONES UNIDAS (1993): *De la locura a la esperanza. Informe de la Comisión de la Verdad de Naciones Unidas en El Salvador*. Naciones Unidas, San Salvador.

NACIONES UNIDAS (1994): *Naciones Unidas en El Salvador*. Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York.

NACIONES UNIDAS (1995): *Las Naciones Unidas y los derechos humanos*. Departamento de Información Pública de Naciones Unidas. Nueva York.

NACIONES UNIDAS (1995): Centro de Derechos Humanos: Instituciones nacionales de derechos humanos: *Manual sobre la creación y fortalecimiento de las instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos*. Naciones Unidas. Nueva York, Ginebra.

NACIONES UNIDAS: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2001): *La situación de los derechos humanos en Colombia. Informe de Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a la Comisión de Derechos Humanos*. Versión electrónica. Pág. Web: hcr.org.co, Bogotá.

NAVARRO, Vicenc. (2006): *“El subdesarrollo social de España. Causas y consecuencias”*. Editorial Anagrama. Colección Argumentos, Barcelona.



NAVARRO, Vicenc. (2004): "El Estado de bienestar en España", en NAVARRO, Vicenc, (coord.): *"El Estado de bienestar en España"*. Tecnos - Universidad Pompeu Fabra, Madrid.

NAVARRO, Vicenc. (2000): *"Globalización económica, poder político y Estado del bienestar"*, Ariel, Barcelona.

NAVARRO, Vicenc. (2000): *"Neoliberalismo y Estado del bienestar"*, Ariel, Barcelona.

NORTH, Douglas: *"Instituciones, cambio institucional y desempeño económico"*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1993.

NOZICK, Robert. (1990): *"Anarquía, estado y utopía"*. Fondo de Cultura Económica, México.

OCHANDO CLARAMUNT, Carlos. (2002): *"El estado del bienestar"*, Ariel, Barcelona.

OCHANDO CLARAMUNT, Carlos. (1999): *"El Estado del bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas"*. Ariel Practicum, Barcelona.

O'CONNOR, James. (1981): *"La crisis fiscal del Estado"*. Ediciones Península, Barcelona.

OECD (2009): Family Database: [www.oecd.org/els/social/family/database](http://www.oecd.org/els/social/family/database). Noviembre, 2009.

OECD (2009): Social Expenditure Database: [www.oecd.org/els/social/expenditure](http://www.oecd.org/els/social/expenditure). Julio 2009.

OECD (2009): Society at a Glance 2009-OECD Social Indicators: [www.oecd.org/els/social/indicators/SAG](http://www.oecd.org/els/social/indicators/SAG). Julio 2009.

OECD (2009): Government expenditure by function: <http://stats.oecd.org/WBOS/index.aspx>. Mayo, 2009.

OECD (2007): *"Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life a Synthesis of Findings for OECD Countries"*. Versión electrónica. Julio 2007

OFFE, Claus. (1994): *"Contradicciones en el Estado del Bienestar"*, versión española de Antonio Escotado, Alianza, Madrid.

OSPINA, William. (2001): *Lo que se gesta en Colombia*. Revista Foro No 42. Ediciones Foro Nacional Por Colombia. Bogotá.

OROZCO, ABAD, Iván. (1992): *Combatientes, rebeldes y terroristas. Guerra y derecho en Colombia*. Temis, Bogotá.

PALACIOS, Marco. (2001): *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Editorial Norma, Bogotá.

PALMA MARTOS, Luis. (2009): *"Política social y estado del bienestar en la Unión Europea"*. Doc., sin publicar, Universidad de Sevilla, Sevilla.

PALMA MARTOS, Luis. (2005): *"La oferta de servicios de atención a la dependencia en la ciudad de Sevilla: Menores de tres años, personas con discapacidad y mayores"*, REDES - Servicio de Desarrollo Local del Ayuntamiento de Sevilla, Sevilla.

PALMA MARTOS, Luis. (2005): “El Estado de bienestar en los albores del siglo XXI”, en L. Palma (Dir.): “*La oferta de servicios de atención a la dependencia en la ciudad de Sevilla*,” REDES, Sevilla.

PALMA MARTOS, Luis. (2005): “El Estado de Bienestar en los albores del Siglo XXI”, en REDES: “*La oferta de Servicios de Atención a la Dependencia en la Ciudad de Sevilla: Menores de Tres Años, Personas con Discapacidad y Mayores*”, Ayuntamiento de Sevilla, Universidad de Sevilla, Sevilla. Pp. 15-41.

PALMA MARTOS, Luis. (2003): Política social y Estado del bienestar en la unión europea. Implicaciones ante el reto de la ampliación, en “*Bienestar y Nuevos Yacimientos de Empleo*”. REDES- Ayuntamiento de Sevilla, Sevilla. Pp. 9-28

PALMA MARTOS, Luis, (Director) (2003): “*Los nuevos yacimientos de empleo en servicios de apoyo a la familia en la ciudad de Sevilla*”, REDES - Servicio de Desarrollo Local del Ayuntamiento de Sevilla, Sevilla.

PARAMIO, Ludolfo (1995): *La crisis de la política y su refundación democrática*. En Pedro Santana (comp.): *Crisis política, impunidad y pobreza en Colombia*. Corporación Viva la Ciudadanía. Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá.

PARAMIO, Ludolfo (2000): *Sin confianza no hay democracia*. Revista Foro No 39, Bogotá.

PARAMIO, Ludolfo (2001): *La crisis de la política en América Latina*. Revista Foro No 40. Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá.

PARIS, Ronald. (2004): *A War's En: Building Peace After Civil Conflict*. Cambridge University Press, Cambridge.

PARLAMENTO EUROPEO. (2009): “*Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*”, [www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_es.pdf) Consulta realizada el 20 de noviembre.

PARLAMENTO EUROPEO. (2009): “*Tratado de Lisboa*”. [www.europa.eu/lisbon-treaty](http://www.europa.eu/lisbon-treaty) Consulta realizada el 20 de noviembre de 2009.

PASTOR PRIETO, Santos y MORENO CATENA, Victor. (Dirs.) (2002): “*El coste de la justicia*”. Consejo General del Poder Judicial, Madrid.

PASTOR PRIETO, Santos. (1993): “*¡Ah de la justicia!. Política Judicial y Economía*”. Civitas- Ministerio de Justicia, Madrid.

PASTOR PRIETO, Santos. (1991): “Gasto público en justicia: una nota comparativa”, en “*Presupuesto y gasto público N° 3*”, pp.115-120.

PASTOR PRIETO, Santos. (1991): “*Sistema jurídico y economía. Una introducción al análisis económico del derecho*”. Tecnos. Madrid.

PASTOR PRIETO, Santos. (1990): “Elementos para un análisis económico de la justicia: el gasto público en justicia en España”, en “*Hacienda pública española N° 116*”, pp.155-174.

PASTOR, RIDRUEJO, José Antonio (2007): *Curso de derecho internacional público y de organizaciones internacionales*. Tecnos, Madrid.

PAVARINI, Máximo (1983): *Control y dominación: teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*. Siglo XXI, México.

PECES BARBA, Gregorio. (1980): “*Derechos fundamentales*”, Editorial Latina Universitaria, Madrid.

PECES BARBA, Gregorio, DE ASIS ROIG, Rafael y otros (1993): *Ley y conciencia: moral legalizada y moral crítica en la aplicación del derecho*. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas. Universidad Carlos III. Madrid.

PELLÓN Rivero, Ricardo (1982): *El Defensor del Pueblo: Legislación española y derecho comparado*. Tercera edición. Servicio Centro de Publicaciones de la Presidencia del Gobierno. Madrid.

PÉREZ ROYO, Javier (2007): *Curso de Derecho Constitucional*. Marcial Pons. Madrid.

PÉREZ-UGENA y COROMINA, María (1996): *Defensor del Pueblo y Cortes Generales*. Congreso de los Diputados. Madrid.

PREZWORSKI, Adam. (1988): “*Capitalismo y socialdemocracia*”, Alianza Editorial, Madrid, 1988.

PICO, Josep. (1990): “*Teorías sobre el estado del bienestar*”, Siglo XXI de España, Madrid.

PITCH, Tamar (2003): *Un derecho para dos. La construcción jurídica del género, sexo y sexualidad*. Trotta. Madrid.

PINILLA PALLEJÁ, Rafael. (2004): “*La renta básica de ciudadanía: una propuesta clave para la renovación del Estado del bienestar*”, Icaria, Barcelona.

PONTIFICIO CONSEJO “JUSTICIA Y PAZ” (2005): *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*. Tomos 1 y 2. Movimiento Cultural Cristiano –Librería DERSA, Madrid.

PONTIFICIO CONSEJO PARA LA FAMILIA (2009): “*Familia y Derechos Humanos*”, Biblioteca electrónica Cristiana Bec, <http://multimedios.org/docs/d000753>. Consulta realizada noviembre 2009.

POSADA CARBÓ, Eduardo (2001): *¿Guerra civil? El lenguaje del conflicto en Colombia*. Alfaomega Colombiana, Bogotá.

POSADA CARBÓ Eduardo., DEAS, Malcon y POWELS, Charles (2002): *La paz y sus principios*. Alfaomega, Bogotá.

POSADA CARBÓ, Eduardo (2003): *Ilegitimidad del Estado en Colombia. Sobre los abusos de un concepto*. Alfaomega, Bogotá.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD, (1990) *Informe sobre desarrollo humano 1990. Concepto y medición del desarrollo humano*. Tercer Mundo. Bogotá.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD, (1994): *Informe sobre desarrollo humano 1994. Nuevas dimensiones de la seguridad humana*. Fondo de Cultura Económica, México.



PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO  
 PNUD, (2000): *Derechos humanos y desarrollo humano*. Mundi Prensa. Madrid.  
<http://hdr.undp.org>

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO  
 PNUD, (2003): *Conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia 2003*. PNUD, Bogotá.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO  
 PNUD (2005): *Informe de Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Ediciones Mundi Prensa, Madrid. También puede consultarse en el sitio web de la organización. [www.undp.org](http://www.undp.org)

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO  
 PNUD (2009): “*Informe sobre desarrollo humano 2007*”, Mundi Prensa. Madrid. 2007.  
<http://hdr.undp.org>. Consulta realizada octubre 2009.

RAMÍREZ Sergio. (2000): *Adiós muchachos. Una memoria de la revolución sandinista*. Aguilar, México.

RANGEL, Alfredo y MEDELLÍN, Pedro. (2010): *Política de seguridad democrática*. Norma-Semana, Bogotá.

RAVENTOS, Daniel. (2002): “*L a renta básica: por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*”. Ed. Ariel, Barcelona.

RAVENTOS, Daniel. (1999): “*El derecho a la existencia: la propuesta del Subsidio Universal Garantizado*”. Ariel, Barcelona.

RAWLS, John. (2004): “*El liberalismo político*”. Critica, Barcelona.

RAWLS, John. (1997): “*Teoría de la justicia*”, Fondo de Cultura Económica, México.

RESTA, Eligio (1995): *La certeza y la esperanza*. Paidós, Estado y sociedad, Barcelona.

RIFKIN, Jeremy. (2004): “*El Sueño Europeo*”. Ediciones Paidós, Barcelona.

RITTER, Gerhard. (1991): “*El estado social, su origen y desarrollo en una comparación internacional*”. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social Madrid.

RIVERA, Iñaki, (coord.) (2005): “*Política criminal y sistema penal. Viejas y nuevas racionalidades punitivas*” Antropos, Barcelona.

RIVERA, Sneider. (2000): “*La protección de los derechos humanos. La experiencia de la PDDH de El Salvador*”. UNICEF, El Salvador, San Salvador.

RIVERA, Sneider. (1999): “*La nueva justicia penal juvenil. La experiencia de El Salvador*”. Serie adolescencia. UNICEF El Salvador. Segunda edición, San Salvador.

RIVERA, Sneider (1997): Legitimidad democrática del poder judicial. En Jaime Martínez (comp.): *Justicia para todos*. FESPAD ediciones, San Salvador.

ROIG ALONSO, Miguel. (1988): “El gasto público en Justicia.”. En “*Papeles de Economía Española*, 37”. pp 280-292.

ROJAS, Mauricio. (2008): *“Reinventar el Estado de Bienestar. La experiencia de Suecia”*, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales FAES, colección Gota a Gota, Madrid.

ROJAS ARAVENA, Francisco. (1992): *Esquipulas II: Un caso exitoso de negociación y de cooperación para la paz*. Cuadernos de Trabajo No 1. Centro para la Paz y la Reconciliación. Fundación Arias para la Paz, San José.

ROUSSEAU, Jean-Jacques (2003): *Contrato social*. Planeta- De Agostini, Barcelona.

ROVIRA VIÑAS, Antonio: *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*. Defensor del Pueblo – ARANZADI. Madrid, 2002.

RUBIO LARA, María. (1991): *“La formación del Estado social”*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Colección Tesis Doctorales, Madrid.

SALAZAR SILVA, Fernando. (2008): *“Estado de bienestar y políticas sociales en Colombia. Elementos y claves interpretativas ante la encrucijada.”* Tesis Doctoral. Universidad de Sevilla, Departamento de Teoría Económica y Economía Política, Sevilla.

SEN, Amartya Kumar (1997): *“Sobre ética y economía”*. Ed. Alianza. Madrid.

SEN, Amartya Kumar (2006): *“Identidad y violencia. La ilusión del destino”*. Katz Editores. Madrid.

SAA VELASCO, Ernesto. (1986): *Los procesos políticos colombianos y sus hombres*. Universidad del Cauca, Popayán.

SAMAYOA, Salvador (2002): *El Salvador. La reforma pactada*. UCA Editores, San Salvador.

SÁNCHEZ, Gonzalo. (1991): *Guerra y política en la sociedad colombiana*. El Ancora editores, Bogotá.

SANDOVAL HUERTAS, Emiro. (1985): *“Sistema Penal y Criminología Crítica”*. Editorial Temis. Bogotá.

SANTA SEDE – DOCUMENTOS PAPALES (2009): *“Rerum novarum”*, [www.vatican.va/holy\\_father/leo\\_xiii/encyclicals/documents/15051891\\_rerum\\_novarum](http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/15051891_rerum_novarum). Octubre 2009.

SANTA SEDE – DOCUMENTOS PAPALES (2009): *“Mater et Magistra”*, [www.vatican.va/holy\\_father/john\\_x\\_xiii/encyclicals/documents/15051961](http://www.vatican.va/holy_father/john_x_xiii/encyclicals/documents/15051961). Octubre 2009.

SANTA SEDE – DOCUMENTOS PAPALES (2009): *“Pacem in terris”* [www.vatican.va/holy\\_father/john\\_x\\_xiii/encyclicals/documents/1141963](http://www.vatican.va/holy_father/john_x_xiii/encyclicals/documents/1141963). Octubre 2009.

SANTA SEDE – DOCUMENTOS PAPALES (2009): *“Gaudium Et Spes”* [www.vatican.va/archive/hist\\_council/ii\\_vatican\\_council/documents/19651207](http://www.vatican.va/archive/hist_council/ii_vatican_council/documents/19651207). Octubre 2009.

SANTA SEDE – DOCUMENTOS PAPALES (2009): *“Populorum Progressio”* [www.vatican.va/holy\\_father/paul\\_vi/encyclicals/documents/26031967](http://www.vatican.va/holy_father/paul_vi/encyclicals/documents/26031967) Octubre 2009.

- SANTA SEDE – DOCUMENTOS PAPALES (2009): “*Centesimus annus*” 48 a. [www.vatican.va/edocs/ESL/0081](http://www.vatican.va/edocs/ESL/0081). Octubre 2009.
- SANTA SEDE – DOCUMENTOS PAPALES (2009): [www.vatican-ra/hoy-father/benedict XVI/encyclicals documents/20090629](http://www.vatican-ra/hoy-father/benedict%20XVI/encyclicals%20documents/20090629). Octubre 2009.
- SANTANA, Pedro (Comp.). (1998): *Las incertidumbres de la democracia*. Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá.
- SANTANA, Pedro (1999): *Las agendas y la coyuntura de paz*. Revista Foro No 36. Ediciones Foro Nacional por Colombia, Bogotá.
- SANTANA, Pedro (Comp.). (1995): *Crisis política, impunidad y pobreza en Colombia*. Corporación Viva la Ciudadanía. Ediciones Foro Nacional por Colombia. Bogotá.
- SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES DE MÉXICO (1988): *Paz en Centroamérica, la diplomacia de México en acción*. FCE, México.
- SEN, Amartya Kumar. (1997): *Sobre ética y economía*. Alianza. Madrid.
- SEN, Amartya Kumar (2006): *Identidad y violencia. La ilusión del destino*. Katz Editores. Madrid.
- SENGHAS, Dieter. (1985): “*Aprender de Europa: consideraciones sobre la historia del desarrollo*”. Ed. Alfa Barcelona.
- SILVA COLMENARES, Julio (2001): *La salida: Un nuevo modelo de desarrollo humano para la paz*. Ediciones Aurora, Bogotá.
- SILVEIRA, Héctor. (1988): “*El modelo político italiano. Un laboratorio: de la tercera vía a la globalización*”, Edicions Universitat de Barcelona, Barcelona.
- SMITH, Adam (1983): *Investigación de la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. Bosch, Barcelona.
- SPENCE, Jack, (2004): *War and Peace in Central America: Comparing Transitions Toward Democracy and Social Equity In Guatemala, El Salvador and Nicaragua*. Hemisphere Initiative, Brookline MA.
- SOLÍS, Luis G. y QUESADA, Carlos (1993): *El proceso de paz en Centroamérica: La experiencia de Esquipulas*. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Cuadernos de trabajo. San José.
- STIGLITZ, Joseph. (2002): “*La economía del sector público*”. Ed. Antoni Bosch, Barcelona.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (2007): *Sipri Military Expenditure Database*. [www.sipri.org](http://www.sipri.org) Agosto 2007.
- TITMUSS, Richard. (1981): “*Política social*”. Ariel, Barcelona.
- TORRES RIVAS, Edelberto. (1997): *La paz en una sociedad violenta*. Hombres de Maíz. Revista Centroamericana de Desarrollo Humano. No 45. Guatemala.
- TORRES RIVAS, Edelberto. (2000): *La metáfora de una sociedad que se castiga a sí misma*. En Comisión para el Esclarecimiento Histórico: *Causas y Orígenes del Enfrentamiento Armado Interno*. F y G Editores, Guatemala.

TORRES RIVAS, Edelberto (1993): *Historia General de Centroamérica*. Madrid Sociedad Estatal Quinto Centenario - Facultad latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO.

TREVES, Renato (1988): *La Sociología del derecho*. Ariel, Barcelona.

UNITED NATIONS, OFFICE ON DRUGS AND CRIME (1999): “*Global Report on Crime and Justice*”, Graeme Newman ed., Oxford University Press, New York.

UPRIMNY, Rodrigo, RODRÍGUEZ, Cesar y GARCÍA, Mauricio (2006): *¿Justicia para todos? Sistema Judicial, derechos sociales y democracia en Colombia*. Editorial Norma, Bogotá.

URY, William L: (2000): *Alcanzar la paz*. Paidós. Barcelona.

VALENCIA VILLA, Alejandro. (1991): *La humanización de la guerra. Derecho Internacional Humanitario y conflicto armado en Colombia*. Ediciones Uniandes Tercer Mundo. Bogotá.

VARGAS, Ricardo. (1999): *Drogas, máscaras y juegos*, Tercer Mundo Editores – TNI- Acción Andina, Bogotá.

VALIÑO CASTRO, Aurelia. (1999): “*Gasto público en justicia*”. Documento de trabajo. Universidad Complutense de Madrid.

VVAA (1995): *Compendio del proceso de paz: análisis, cronologías, documentos, acuerdos*, Guatemala 1986- 1994. Inforpress Centroamericana, Guatemala.

VVAA (1997): *De la experiencia salvadoreña a la esperanza guatemalteca*. FLACSO El Salvador, San Salvador.

VVAA (1998): *Conversaciones de paz. Frente al horror: acuerdo humanitario. Mandato Ciudadano por la Paz, la Vida y la Libertad*. Bogotá.

VVAA (1998): *Eclipse de guerra. Mandato Ciudadano por la Paz*. Editorial Guadalupe, Bogotá.

VVAA (1998): *Reforma política y paz*. Ediciones Foro Nacional Por Colombia. Bogotá.

VVAA (2001): *¿Qué está pasando en Colombia? Anatomía de un país en crisis*. El Ancora editores, Bogotá.

VVAA (2004): *Conflicto y paz en Colombia*. Alfaomega, Bogotá.

VVAA (2005): *Justicia, verdad y reparación en medio del conflicto*. Alfaomega, Bogotá.

VVAA (2007): *Parapolítica. La ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Corporación Nuevo Arco Iris-Intermedio, Bogotá.

VILLÁN DURÁN, Carlos. (2002): *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*. Trotta, Madrid.

WALLENSTEEN, Peter (2002): *Understanding Conflict Resolution*. Sage. Londres.

WEBER, Max (1992): *La ciencia como profesión; la política como profesión*. Espasa Calpe. Madrid.

WHEELLOCK, Jaime (1991): *La verdad sobre la piñata*. IPADE, Managua.

---

YOUNG, Jock (2003): *“La sociedad excluyente: exclusión social, delito y diferencia en la modernidad tardía, Marcial Pons”*. Madrid.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl (1990): *“En busca de las penas perdidas”*. Temis, Bogotá.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. (1997): *“Estructuras Judiciales”*. Ed. Ediar, Buenos Aires.

ZAGREBELSKY, Gustavo (2003): *El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia*. Editorial Trotta, Madrid.

ZOLO, Danilo (2005): *Los señores de la paz. Una crítica del globalismo jurídico*. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de Las Casas. Universidad Carlos III de Madrid- Dykinson, Madrid.



