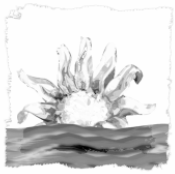

The Sicilian Renaissance Institute

UN ODCCP United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention

City of Palermo

"Guía para desarrollar una cultura de la legalidad"

Dr. Roy Godson
Profesor de Gobierno, Universidad de Georgetown
Presidente del National Strategy Information Center

preparado para

Simposio sobre el Papel de la Sociedad Civil para Contrarrestar al Crimen Organizado: Implicaciones Globales del Renacimiento de Palermo, Sicilia

Presentado por primera vez en el 2000 en Palermo, Italia

GUIA PARA DESARROLLAR UNA CULTURA DE LA LEGALIDAD

Aunque con treguas y oleadas, en los últimos 25 años se ha registrado un aumento en los crímenes graves y la corrupción en todo el mundo, con una tendencia mínima hacia el abatimiento.[1] La prevención y reducción de este azote contemporáneo han sido examinadas, con énfasis en sus aspectos regulatorios y de impartición de justicia. Ciertamente es necesario este enfoque hacia el estado de derecho para enfrentar el reto; pero es poco probable que, en los siguientes 10 ó 15 años, el enfoque institucional o regulatorio, por sí mismo, sea suficiente. Lo que se necesita es una estrategia complementaria que conlleve a un cambio fundamental de valores. El enfoque regulatorio necesita ir acompañado de una sociedad o cultura que apoye al estado de derecho.

Reforzados por una cultura simpatizante (una cultura de la legalidad) los sistemas de impartición de justicia y regulatorios funcionan en forma más efectiva de diversas maneras. Aquellos que transgreden las reglas serán señalados no sólo por la ley, sino también por muchos sectores de la sociedad. El apoyo y la participación de la comunidad también pueden enfocarse a la prevención y desarraigo de las prácticas criminales y corruptas, sin necesidad de gastar en un sistema masivo de impartición de justicia y penal. Esta participación también reduce el riesgo y el costo de una vigilancia gubernamental violatoria y de prácticas regulatorias que son dañinas para las libertades individuales y para las iniciativas de orden económico, social y político. En otras palabras, la impartición de justicia, tal como lo ha planteado el alcalde de Palermo, no es más que una de las dos ruedas de una carreta.

Después de establecer definiciones claves, esta guía se enfocará en la forma en que se pueden construir los elementos básicos de una cultura de la legalidad en un tiempo relativamente corto—una generación. Los métodos, técnicas y procesos que aquí serán delineados se han tomado, en su mayoría, de la experiencia reciente de dos esfuerzos exitosos y continuos. Tuvo lugar un cambio significativo en la cultura de tan diversas regiones y economías como Hong Kong y Sicilia entre finales de los años setenta y finales de los noventa. Estos ejemplos demuestran que es posible cambiar una cultura y reforzar el estado de derecho aún en áreas donde el crimen, la corrupción y la pobreza han prevalecido por décadas. Algunas de las técnicas aquí descritas están siendo usadas también en los esfuerzos que se están realizando actualmente en ambos lados de la frontera México-Estados Unidos, así como en áreas tan diversas como Botswana , la República de Georgia, Centro y Sudamérica. Desde luego, las prácticas efectivas que se han utilizado y la experiencia que una sociedad ha obtenido no siempre son aplicables a otras, pero los principios claves—elementos que han sido efectivos en uno o más casos y que pueden ser una guía útil susceptible de ser adaptada a otras situaciones—demuestran que el cambio cultural, aunque difícil, puede producirse, y en ocasiones en un tiempo relativamente corto.[2]

¿Qué es una cultura de la legalidad?

Una cultura de la legalidad significa que la cultura, *ethos* y pensamiento dominantes en una sociedad simpatizan con la observancia de la ley. En una sociedad regida por el estado de derecho, la gente tiene capacidad para participar en la elaboración e implementación de las leyes que rigen a todas las personas e instituciones dentro de esa sociedad, incluyendo al gobierno mismo. Esto **no** es lo mismo que gobernar con la ley, en donde los gobernantes

(incluso los que han sido electos democráticamente) imponen la ley a otros en la sociedad. Bajo el estado de derecho, todos (independientemente de la raza, credo, color, género, antecedentes familiares o las condiciones económicas, sociales y políticas) deben ser tratados por igual. El gobernante, al igual que el gobernado, debe responder ante el estado de derecho. Como ha señalado el Subsecretario General de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Pino Arlacchi, es el estado de derecho, y no la democracia basada en la mayoría, el que protege a todos los miembros de la sociedad, incluyendo a los elementos más débiles, e incluso a los extranjeros entre ellos.[3]

Como sucede con la mayoría de las instituciones humanas, la perfección es generalmente inalcanzable, aun en aquellos lugares donde funcionan con más éxito. Sin embargo, el estado de derecho es la institución más prometedora de las hasta ahora desarrolladas por el hombre para mejorar la calidad de vida en sociedad, y dentro del estado de derecho, hay muchos mecanismos para su continuo mejoramiento.

La presencia de una cultura que apoya el estado de derecho—una cultura de la legalidad—no significa que todos los miembros de la sociedad creen en la viabilidad o incluso en la conveniencia del estado de derecho. Ni tampoco debe esperarse que todas las subculturas o grupos estén imbuidos por el valor de la legalidad. No obstante, una sociedad así se distinguiría porque la persona promedio cree que las normas legales son una parte fundamental de la justicia o que proporcionan una puerta para alcanzarla, y que un sistema así refuerza la calidad de vida de los individuos y de la sociedad en su conjunto.

No debe darse por hecho que la gente de todas las sociedades comprenda la necesidad de una cultura así. La mayoría de las personas tienen pocos motivos para involucrarse en la promoción de dicha cultura. Algunos creen que el gobernante o el gobierno son responsables de formular y hacer cumplir las leyes. Otros creen que la sociedad—la comunidad y el sector no gubernamental—no tiene la capacidad para contribuir al estado de derecho. Ambas perspectivas subestiman el papel de la ciudadanía, la comunidad y la cultura. También sobrestiman el poder del gobierno y de las fuerzas de impartición de justicia, y de lo que se necesita para que la policía y el sistema judicial apliquen, en forma efectiva, el estado de derecho sin una cultura de la legalidad.

Sin esa cultura, habría seguramente más delitos. La mayoría de la gente actúa conforme a la ley, por sus expectativas de que otros se comporten en forma similar y porque creen que esto es lo mejor para todos. En ausencia de una cultura de la legalidad, muchos tendrán más libertad para satisfacer sus necesidades y preferencias inmediatas, incluso en presencia de leyes muy elaboradas. Por otro lado, sin leyes y sin fuerzas de impartición de justicia, la cultura de la legalidad, por sí misma, es incapaz de mantener el estado de derecho. Debe haber procesos específicos para hacer las reglas y para aplicarlas. La cultura necesita la ejecución de la ley, pero los ejecutores necesitan la cultura. De otra forma, la sociedad podría verse abrumada por la violación de las leyes, o se necesitaría una excesiva presencia policíaca para controlar la criminalidad. Al mismo tiempo, el estado de derecho protege a la sociedad de los excesos de las fuerzas de impartición de justicia. Sin una cultura de la legalidad, el estado de derecho no es realmente viable; el estado de derecho sin dicha cultura tampoco es realmente deseable. Es importante aumentar la conciencia pública sobre estas propuestas. El gobierno puede tener un papel central en la creación de un ambiente legal para la ciudadanía, pero las organizaciones cívicas, religiosas, educativas, empresariales, laborales, culturales y sociales, en todos los niveles de la sociedad, también tienen un papel muy importante que desempeñar.

Métodos y técnicas específicas y prácticas efectivas

Son varios sectores de la sociedad y sus instituciones los que influyen en la cultura popular y fomentan una cultura de la legalidad. Es necesario movilizar a cada uno de ellos. Sin embargo, sólo es razonable esperar cambios importantes en la cultura cuando estos sectores operan de manera sinérgica y se refuerzan uno al otro. Igualmente, sólo cuando ambas "ruedas" (la regulatoria y la cultural) operan en armonía se puede esperar que funcione efectivamente el estado de derecho.

1. *Educación cívica y escolar*. El fortalecimiento y la educación de la ciudadanía son esenciales. Los conocimientos, las actitudes y habilidades necesarias no se darán automáticamente, sobre todo en el caso de los jóvenes. Los programas sistemáticos, formales y menos formales en escuelas, asociaciones profesionales, sindicatos, y lugares de trabajo, así como en instituciones religiosas, parecen marcar la diferencia cuando se aplican junto con prácticas regulatorias efectivas (Véase Apéndice).

   La educación escolar parece ser, por muchas razones, una de las formas más prometedoras de avanzar y fomentar las cualidades requeridas. Si cambiamos las actitudes y los conocimientos de la próxima generación, los estudiantes pueden volverse un electorado clave para efectuar el cambio a largo plazo. Las escuelas están entre las organizaciones más importantes, más extendidas y más estratégicas de educación cívica. La mayoría de los jóvenes asisten a la escuela primaria y cada vez más están asistiendo a la secundaria. En segundo lugar, las escuelas están también entre las organizaciones cívicas con mejores recursos en cualquier sociedad. Las escuelas cuentan con instalaciones para impartir clases formales sobre, por ejemplo, crimen y corrupción, y ofrecen oportunidades para organizar actividades de apoyo extracurriculares y culturales en sus comunidades. La mayoría de las escuelas tienen material para la enseñanza, libros, y algunas cuentan con las nuevas tecnologías de la información. El personal, particularmente los profesores, está cerca del educando y son miembros respetados de la sociedad. Las escuelas pueden llegar (alcanzar) a un gran número de niños y, a través de ellos, a sus padres y a la comunidad en general.

   Una gran variedad de estrategias y enfoques pueden ser adaptadas a distintos sistemas educativos. Sería ideal llegar a los niños que asisten tanto a la primaria como a la secundaria, con tal vez 20 horas de clase en los primeros años de la primaria. Más adelante, en los primeros años de la secundaria, serían más apropiadas de 40 a 60 horas, para llegar a los niños antes de que se vean involucrados en actos criminales graves y que lleguen a dar por sentado que viven en una cultura de corrupción. Es casi seguro que si esperamos a los últimos años de la educación formal (entre los 16 y los 18 años) será demasiado tarde. A estas alturas, los chicos ya habrán estado expuestos a las tentaciones del crimen y la corrupción y muchos, sino es que la mayoría, habrán dejado la escuela. El programa escolar anticrimen y anticorrupción se inició en Hong Kong en los años setenta. Actividades culturales creativas y programas escolares similares han contribuido en forma significativa en Palermo y otras partes de Sicilia occidental desde los años ochenta. Nuevas iniciativas muy prometedoras han sido lanzadas en lugares tan dispares como la frontera México-Estados Unidos, Sudamérica, Botswana, en el sur de Africa, y la República de Georgia en la ex Unión Soviética.

2. *Centros de autoridad moral*. En todas las sociedades ciertos individuos e instituciones no gubernamentales (ONG) son considerados "centros" de autoridad moral. En muchos lugares, las instituciones de fe, los líderes de movimientos religiosos y sus asociados laicos serán clave. En otros, serán muy respetados los artistas, escritores, maestros y las valientes figuras locales que sufrieron por sus creencias y sus normas morales. Con frecuencia estos personajes están asociados con organizaciones no gubernamentales.

   Estos individuos y centros de autoridad moral pueden jugar un papel importante en ayudar a desarrollar y mantener una cultura de la legalidad. Por ejemplo, las instituciones religiosas buscan promover las relaciones armoniosas y correctas entre la gente e identificar los tipos de comportamiento que van en detrimento de esta armonía. En los lugares donde los líderes religiosos identifican al crimen y la corrupción como perjudiciales y movilizan sus instituciones—iglesias, mezquitas, sinagogas y organizaciones laicas—para fomentar un comportamiento apropiado, esto ha demostrado ser de mucha importancia. En Sicilia, por ejemplo, durante más de 100 años, los altos mandos religiosos ni siquiera mencionaban públicamente la existencia de la Mafia, y mucho menos se atrevían a denunciarla. Fue hasta 1982 cuando el cardenal de la isla, Salvatore Pappalardo y después el Papa, denunciaron la violencia y la crueldad de la Mafia y calificaron a dicha institución y a la participación en sus actividades como "malignas". Estas declaraciones fueron importantes y constituyeron un apoyo muy necesario para aquellos sacerdotes, católicos laicos, y otros, que luchaban por fomentar una cultura de la legalidad.

   Con frecuencia los centros de autoridad moral, los que están asociados con ellos, y otros individuos muy respetados de la sociedad, participan en la educación formal e informal. En el ámbito formal, cuentan con sus propios centros de aprendizaje y capacitación profesional para personal religioso, institutos pedagógicos, etc. para aquellas personas que realizan actividades pastorales para sus seguidores. Cuentan también con sus propias escuelas parroquiales o sus comités consultivos sobre educación pública y privada para la sociedad en general. Asimismo, tienen sus propios canales hacia los medios de comunicación, radio, televisión, diarios y revistas, o se les pide con frecuencia que participen en programas en medios masivos. Organizan o colaboran en programas deportivos y campamentos de verano para jóvenes, así como en actividades extraescolares. Emprenden obras de caridad y educativas para niños que se han fugado de sus hogares o que han sido maltratados; para minusválidos, pobres o convictos por actos criminales. A fin de cuentas, en el curso de sus obligaciones cotidianas están en contacto diario con un porcentaje importante de la población en las áreas urbanas y rurales.

   Aunque en la comunidad no todo el mundo reconozca su autoridad moral, estos individuos y centros están en posición de desempeñar un papel importante para estimular y reforzar a otros miembros de la sociedad que procuran fomentar una cultura de la legalidad.

   El concepto de modelos está muy relacionado con los centros de autoridad moral. Una sociedad que alienta a los líderes de todo tipo (políticos, culturales, de los medios de comunicación, religiosos, educativos, laborales y empresariales) a hablar claro y a ejercer su autoridad en los esfuerzos contra la corrupción, aún cuando sus

blancos sean personajes importantes en instituciones públicas, con quienes tienen amistad o de quienes son partidarios, proporciona modelos muy poderosos para la ciudadanía.

Cuando los líderes, "héroes" o modelos saben mucho sobre las prácticas y la gente que están condenando, el efecto es aún mayor. Si están dispuestos a ser específicos, a nombrar a individuos o partes de la institución a la que están atacando, la efectividad se multiplica. Se necesita un gran valor personal y psicológico, y seguramente protección física, para criticar o exponer a personas o instituciones que han sido o pueden ser aliadas en otras luchas o causas.

Por ejemplo, como se dijo antes, fue necesario el gran valor personal de una minoría de sacerdotes y después de individuos de la jerarquía en Sicilia, para atacar a una institución con la que la iglesia había estado aliada, en cierta medida, durante décadas. Cuando esta respetada autoridad actuó, significó un gran estímulo para el movimiento contra la Mafia. En los años siguientes, otros empezaron a dirigir las luces de la publicidad sobre políticos y funcionarios específicos que tenían fama de corruptos. Esto fue un avance importante en la lucha contra la Mafia y ayudó a producir un gran cambio en la cultura de la corrupción que durante décadas había prevalecido en partes de Sicilia.[4]

Uno de los más valientes y que más claro ha hablado, pero por ningún motivo el único, ha sido el último alcalde de Palermo, Leoluca Orlando. A fines de los años setenta y a principios de los ochenta, Orlando, un católico, se mantuvo muy cerca de los líderes eclesiásticos locales que buscaban los cambios arriba descritos. Orlando era un líder naciente al interior del Partido Demócrata Cristiano en el poder, y a mediados de los ochenta, se distanció de varios miembros de su partido, ante la falta de disposición al liderazgo para combatir a la Mafia. Por fortuna, el pueblo de Palermo lo eligió y reeligió como alcalde. Orlando y otros líderes políticos, educadores y religiosos en ciudades grandes y pequeñas, como Corleone y St. Giuseppe Jato, desempeñaron un papel importante en el cambio que caracteriza a Palermo y a otras partes de Sicilia occidental, así como en los esfuerzos para hacer que este cambio sea irreversible.

3. *Los medios y la cultura popular*. Los medios de comunicación masiva en las sociedades modernas son instituciones muy poderosas que pueden exhibir al crimen y la corrupción reforzando, a la vez, la cultura de la legalidad. Los medios pueden desempeñar este papel de muchas formas. Una de ellas es vigilar el comportamiento de los funcionarios públicos, tanto en los programas de gobierno como en el sector privado, y hacer públicos los resultados. Hacer esta clase de informes independientes, objetivos y justos sobre el crimen y la corrupción no es fácil, pero es una parte muy importante, si no es que esencial, para mantener la transparencia.

   Los medios también pueden marcar la diferencia al fomentar y facilitar la participación pública en la promoción de la cultura de la legalidad y el estado de derecho, dedicando tiempo y cobertura a aquellos que en su sociedad, y en otras, participan activamente.

   En Sicilia por ejemplo, el principal diario, *Giornale Di Sicilia*, cubre las investigaciones policíacas y judiciales, así como los juicios que se refieren a la confabulación criminal con funcionarios y empresas. Sin embargo, también utiliza sus páginas para alentar a niños de diferentes partes de la región a convencerse de que ellos

también pueden influir en la vida diaria de su propia sociedad. Durante varios años, los directores del periódico han publicado las cartas y las opiniones de los estudiantes, sobre sucesos y condiciones específicas en su comunidad, en particular sobre el estado de derecho o sus deficiencias. El periódico busca, entonces, las opiniones de funcionarios de elección popular o por nombramiento, o de otros especialistas, a quienes se les pide que respondan a preguntas específicas de los niños, y las respuestas son publicadas semanalmente en una página especial. Como frecuentemente el diálogo se refiere a asuntos, particularmente sobre la corrupción y la delincuencia local, que afectan a los adultos y a la comunidad en general, muchos adultos y jóvenes se interesan activamente. Esta política del *Giornale Di Sicilia* tiene varias funciones. Expone problemas y exige a los funcionarios que respondan, demostrando con esto a la generación más joven de sicilianos que pueden involucrarse directamente en el fomento del estado de derecho. También refuerza los programas escolares de prevención del crimen y la corrupción. Por último, al llegar a los niños, también llega a sus hermanos, padres y otros miembros de la sociedad.

Otro ejemplo es la República de Georgia, donde emprendedores directores de medios y periodistas de televisión quieren iniciar programas de televisión interactivos para niños y adolescentes, así como "talk shows" y programas de juegos que se enfoquen en la solución de problemas y el estado de derecho (por ejemplo, un programa de concurso que se llama ¿Qué tan bien conoces la ley?) En un esfuerzo por estimular la discusión pública y presentar modelos positivos a la gente que está poco familiarizada con lo que una comunidad puede lograr, los directores georgianos de medios planean también informar sobre cómo individuos de otros países, así como de Georgia, han derrotado exitosamente al narcotráfico y la corrupción menor y de gran escala.

No deben subestimarse la cultura popular y su posible influencia. Potencialmente, puede reforzar los valores propios de una ciudadanía que acata la ley. Las películas, la música popular, la televisión, los comerciales y otros elementos reflejan y contribuyen al comportamiento. Los artistas y los medios reflejan a la sociedad, pero también marcan tendencias que influyen en la conducta. Si los talentos creativos que se dedican a la producción de éxitos de taquilla, discos de platino y otros éxitos similares del mercado se aplicaran a la glorificación de las hazañas de los "soplones" y los héroes anti Mafia de nuestro mundo y a promover el respeto a los valores morales y a la ley, contribuirían a la lucha en contra del crimen y la corrupción al influir en las actitudes y los valores.

Por ejemplo, si los medios populares de comunicación refuerzan el narcotráfico y el *machismo,* como lo hacen los *narcocorridos* (canciones populares sobre las drogas) a lo largo de la frontera México-Estados Unidos, es más difícil convencer a la población, especialmente a los jóvenes de ambos lados de la frontera, de que se opongan a estas prácticas. Si, por otro lado, la música, los libros, las revistas y las películas hacen hincapié en los efectos negativos en las vidas de aquéllos que toman ese camino, es probable que debiliten el atractivo del crimen y la corrupción.

Con esto no se trata de sugerir que crear esta cultura popular y criticar las imágenes negativas en los medios populares sea trabajo principalmente del gobierno. Esto no es viable ni deseable. Se necesita, más bien, que los líderes de la sociedad

civil, los artistas, los escritores, los músicos y las fundaciones y empresarios que proporcionan la infraestructura financiera, elijan adecuadamente las condiciones y valores con los que están contribuyendo.

4. *Las corporaciones policíacas.* Los programas educativos sobre el estado de derecho ayudan a mejorar la efectividad de la policía y el sistema judicial. Dichos programas ayudan a fomentar una cultura de policía profesional de comportamiento lícito y respetuoso de los derechos ciudadanos.

   Los líderes en el área de seguridad pública del mundo están empezando a reconocer la importancia de esta educación en la formación de personal honesto y competente. El Proyecto Cultura de la Legalidad (COL) esta trabajando estrechamente con el sistema de la procuración de justicia en México, Colombia y Panamá en un esfuerzo por integrar el curso de cultura de la legalidad en su currículo académico de formación y actualización.

   Esta iniciativa tiene tres grandes metas. Primero, busca fomentar un mejor entendimiento entre los policías del cómo y porqué respetar el estado de derecho contribuye a un trabajo profesional y efectivo. Segundo, trata de promover nuevas actitudes que favorecen el estado de derecho. Y tercero, enseña destrezas concretas que ayudan a que la policía sea vista como un ejemplo a seguir y como un líder en la promoción de la cultura de la legalidad en su comunidad.

   Esta educación con base en la integridad busca crear un entorno organizacional en donde el delito y la corrupción sean desalentados y en donde la policía sea recompensada al defender y promover la ley. Un sistema policiaco cuya cultura se basa en la legalidad, permite desarrollar la confianza no solamente en la comunidad sino también en otras agencias del sistema de las corporaciones policíacas. Esta confianza genera fundamentos para una cooperación más eficaz entre las distintas agencias y la comunidad para así conjuntamente prevenir el crimen y otras amenazas al estado de derecho y de la seguridad pública. Véase Apéndice sobre el papel, métodos y sostenimiento para lograr una armonización de cambio cultural en cada uno de los cuatro sectores.

La necesidad de transparencia y protección

Es esencial tener un sistema regulatorio y de impartición de justicia que permita la apertura y proteja a aquellos que, dentro y fuera del gobierno, adoptan una postura en contra de la corrupción. Las sociedades en las que el público y los medios de comunicación pueden vigilar y examinar los programas, políticas y decisiones gubernamentales y hacer públicos sus descubrimientos, han sido las que más exitosamente han mantenido la integridad de sus funcionarios públicos. Para lograrlo, las leyes y reglamentos deben proporcionar al público acceso a la información y libertad para difundir sus hallazgos (sujetos sólo a las limitaciones legales necesarias para proteger los derechos de los individuos y de la sociedad.) Los medios deben poder informar sobre supuestos crímenes y actos de corrupción en lugares públicos y privados. Esto necesita extenderse de los niveles nacional y comunitario, al global—de manera que el público pueda dar seguimiento a los alegatos, arrestos, juicios y disposiciones de casos específicos, que en conjunto conforman los patrones y las prácticas de sus barrios locales y globales, y, si es necesario, hacer algo al respecto.

Al mismo tiempo, el sistema regulatorio y de impartición de justicia tiene que proteger a aquellos que adquieran y difundan conocimientos sobre corrupción pública. Hay pocas condiciones más aterradoras y favorecedoras de la corrupción que el miedo a que la policía o los funcionarios de seguridad tomen represalias contra los "soplones", especialmente dentro de las mismas fuerzas policíacas, a través de la intimidación física y psicológica. Esa protección puede requerir de unidades especiales y mecanismos para proteger a aquellos que delatan y combaten la corrupción. Aunque los individuos lo hagan por razones egoístas (por ejemplo, para evitar duras condenas en prisión) o por remordimiento, ellos y sus familias necesitan protección.

Los programas de protección que se han organizado nacional e internacionalmente son algunas de las iniciativas más exitosas que han contribuido a la efectiva impartición de justicia y al fomento de una cultura de la legalidad. Aunque están lejos de ser perfectos, estos programas han incluido la protección a los *pentiti* italianos, desertores criminales que, a partir de los años ochenta, proporcionaron información clave sobre la Mafia y su colaboración con funcionarios públicos. Los Estados Unidos y otros países ayudaron en este programa. En muchos países se han establecido programas de protección similares, y la cooperación internacional para la protección de testigos ha aumentado. El nuevo Tratado sobre el Crimen Transnacional de la ONU hace un llamado a la adopción universal de programas de este tipo.

El proceso

Cuando importantes sectores de la sociedad, particularmente los medios, los centros de autoridad moral, las corporaciones policíacas y los educadores, se movilizan e institucionalizan métodos para estimular una cultura de la legalidad, se nota la diferencia.

Hay muchas formas de empezar. Como indica la tabla anexa "Técnicas para el Desarrollo Efectivo de Programas e Institucionalización", el primer paso es movilizar y asegurar el apoyo de los líderes o directores de los principales sectores. A menos que estos líderes crean en esto y estén dispuestos a apoyar la participación en la promoción de una cultura de la legalidad, será difícil que su personal (maestros, periodistas, sacerdotes y líderes religiosos laicos) sea efectivo.

Algunas veces es necesario que haya una crisis dramática o un suceso "disparador" para catalizar el liderazgo. Los trágicos asesinatos de líderes políticos electos y de importantes líderes de las fuerzas de impartición de justicia en los 80, tuvieron este efecto en Sicilia. En Hong Kong, un escándalo de corrupción dentro de la fuerza policíaca fue la chispa que encendió el cambio, al igual que un escándalo similar en Botswana. Sin embargo, a veces es el deterioro diario en la calidad de vida, y el aumento de la ilegalidad y la corrupción masiva lo que anima a los líderes de la comunidad e incluso a los individuos que hasta ese momento no habían participado en cuestiones públicas. Este es el caso en ambos lados de la frontera mexicana, la República de Georgia y ciudades como Nueva York y Youngstown, Ohio, en los Estados Unidos. En ocasiones, con algo de previsión, puede anticiparse que las regiones en transición (sobre todo cuando están ocurriendo simultáneamente cambios económicos, sociológicos y políticos masivos) tienen más probabilidad de experimentar la ilegalidad y la corrupción en un futuro cercano. Tal y como ya está sucediendo en muchas partes del mundo, esto impide el estado de derecho, el desarrollo económico y la democracia.

Es necesario hacer una **valoración** antes de dirigirse a los líderes de un determinado sector, o después de que estos hayan indicado su interés. Los funcionarios responsables

necesitan comprender las formas en que su sector puede ser más eficaz, durante cuánto tiempo, y con qué recursos. Los líderes querrán estudiar el plan o los programas que se contemplan. Por lo tanto, es muy útil identificar las fortalezas específicas de las instituciones en cada sector y la forma en que estas estrategias pueden desplegarse. Aún cuando los líderes prefieran dejar las cuestiones programáticas a su personal, es conveniente preparar planes por escrito y un calendario para la implementación y evaluación.

Por ejemplo, si se involucra a las escuelas, será necesaria la aprobación y el apoyo tanto de importantes administradores de escuelas, como de sus superiores políticos—funcionarios de elección popular o por nombramiento, a nivel comunitario, regional o nacional. Los funcionarios académicos necesitan saber que la educación escolar puede marcar la diferencia, que el proyecto cuenta con el apoyo de la comunidad y que sus subordinados (especialmente los maestros) están de acuerdo.

Los funcionarios también querrán saber cuánto costará un esfuerzo así—material y burocráticamente; es decir, cuánto cambio pueden lograr sin poner en peligro otros programas necesarios en el sistema educativo.

Esto, desde luego, lleva inmediatamente a la cuestión de los **recursos**. Afortunadamente, la experiencia ha demostrado que fomentar una cultura de la legalidad puede ser una empresa relativamente económica. Las escuelas, los medios y las instituciones religiosas tienen muchos de los recursos necesarios, edificios, personal, programas educativos y de medios de comunicación, e importantes audiencias.

Sin embargo, será necesario, por lo menos al principio, sumar a los recursos de estos sectores. Muy pocas personas en los sistemas educativos y las instituciones religiosas estarán familiarizadas con las prácticas efectivas en contra del crimen y la corrupción, que han funcionado en otros lugares. Es casi seguro que tendrían que adaptarlas a las complejidades de sus propias sociedades. Por ejemplo, los programas escolares de prevención desarrollados en Hong Kong y Sicilia en los años ochenta, tuvieron que ser adaptados por funcionarios de las escuelas en la frontera México-Estados Unidos, a fines de los noventa. Los sistemas escolares en lugares tan dispares como la ciudad de Nueva York y la República de Georgia están emprendiendo ahora un programa escolar piloto, adaptando el programa de estudios de la frontera México-Estados Unidos, el cual tuvo sus orígenes en la experiencia de Sicilia y Hong Kong. Por lo tanto, es conveniente que aquellos que implementen nuevos programas (en escuelas, corporaciones policíacas, medios de comunicación y centros de autoridad moral) estén conscientes de las técnicas que han sido efectivas en otras regiones y que se beneficien de las personas con experiencia en otras sociedades. Afortunadamente, ahora hay por lo menos cuatro centros que están preparados para compartir sus prácticas con otros, de forma que con base en ellas, se puedan diseñar, adaptar e incluso mejorar nuevos programas.

Es más, los centros de un país o región pueden tener los recursos financieros e intelectuales para auxiliar en los programas de capacitación para el personal clave en otros países, (por ejemplo, “entrenar a los capacitadores,” y mostrar técnicas de evaluación, etc.) Al preparar la evaluación de los nuevos programas, se debe tomar en cuenta que es necesario “cebar la bomba” (echar a andar los planes) con recursos que pueden estar disponibles en otras regiones. Pero después de cebar la bomba, la evaluación debe considerar cómo se sostendrá el programa durante un determinado período, como parte de la operación regular o trabajo de estos sectores.

Después de hacer la valoración, de asegurar el apoyo de instituciones y líderes claves y de obtener el compromiso necesario de recursos, los funcionarios clave de cada institución pueden empezar a **desarrollar e implementar programas**. No es fácil reunir a las coaliciones nacionales y armonizar las actividades durante años. La mayor parte de los sectores de la sociedad tienen sus propias subculturas. Por ejemplo, en general, las fuerzas de impartición de justicia y los educadores no se mueven en los mismos círculos sociales, aunque ambos jueguen un papel importante en el estado de derecho y una cultura de la legalidad. De aquí que lograr la coordinación entre los líderes políticos, las fuerzas de impartición de justicia, las escuelas y los activistas comunitarios, de la cultura y los medios, no será una tarea fácil.

Además, toma tiempo hacer que los programas de la cultura de la legalidad se vuelvan parte del trabajo normal de los sectores clave de la sociedad. Preparar y capacitar al personal de cada sector tomará dos o tres años, tal vez más. Será necesario desarrollar, probar y evaluar el avance. La paciencia es importante y la flexibilidad, esencial. Lo que funciona muy bien en un lugar o sociedad necesita, frecuentemente, ajustes considerables para que funcione en otra parte. Adicionalmente, mientras que un sector está avanzando (por ejemplo, las escuelas) otros (por ejemplo, los medios, la policía y las instituciones religiosas) pueden estar más rezagados. En el corto plazo puede ser mínimo el cambio observable, y el resultado puede ser la desilusión. Pero no debe esperarse un progreso real en cinco o diez años, e incluso más. El cambio depende de que todos los sectores puedan ser movilizados más o menos al mismo tiempo, de forma que entre ellos refuercen sus métodos y efectividad.

Desarrollar e institucionalizar los programas es en sí mismo un gran logro. Como se muestra en la tabla, **evaluar y reevaluar el progreso** periódicamente en cada sector, ayudará a determinar si los programas están surtiendo el efecto deseado y a asegurar que los programas estén operando en la forma más eficiente posible. Seguramente algunos aspectos serán más efectivos que otros. Después de averiguar lo que funciona y lo que no funciona bien, se pueden hacer ajustes para mejorar la efectividad general. Establecer métodos de evaluación (cuantitativos y cualitativos) es un trabajo especializado. Por ejemplo, en los Estados Unidos se han hecho esfuerzos considerables para desarrollar una metodología que pruebe sistemáticamente la efectividad de la educación escolar para la prevención de la delincuencia. Varios tipos de pruebas, algunas utilizando diseños cuasi-experimentales con grupos de control y experimentales, así como pruebas previas y posteriores, pueden ser usadas para medir el cambio longitudinal durante varios años e incluso más. Por fortuna, existen varios evaluadores en diferentes universidades y centros de investigación en Estados Unidos, que están disponibles para auxiliar en las evaluaciones de otros sistemas escolares y para capacitar a los evaluadores de otros países.[5] Aunque hasta ahora han habido pocas evaluaciones formales de otros sectores, los profesionales de la metodología de la evaluación deben ser capaces de desarrollar las herramientas apropiadas. Varios centros que se especializan en monitoreo y evaluación pueden ser de ayuda quienes estén interesados en evaluación.

Conclusión

Esta guía ha sostenido que las medidas regulatorias y de impartición de justicia no pueden, por sí solas, tratar con la magnitud del crimen y la corrupción global. Más bien necesitan ser complementadas y apoyadas por una sociedad que promueva una cultura de la legalidad. Esto es difícil de alcanzar. Sin embargo hay ejemplos, en circunstancias diversas, de cambios

importantes en valores y actitudes respecto al estado de derecho, dentro de un período relativamente corto. Si bien no existe un enfoque de "una talla para todos," ciertos principios básicos pueden proporcionar una guía útil para las sociedades que buscan fomentar una cultura de la legalidad. Estos han estado presentes en los programas más exitosos y duraderos.

En resumen, los sectores claves son la **educación cívica y escolar** para llegar a los niños y, a través de ellos a sus padres, hermanos y a la comunidad. Los **centros de autoridad moral** que existen en la mayoría de las sociedades y con frecuencia tienen extensas redes a través de las cuales llegan a grandes segmentos de la población. Estos centros son también fuente originaria de héroes y modelos que proporcionan ejemplos vivientes del sacrificio y la lucha que frecuentemente acompañan y ayudan a forjar el cambio social. Los **medios masivos de comunicación** pueden desempeñar un papel importante en el fomento y el fortalecimiento de la cultura necesaria, resaltando sus fuerzas y debilidades diarias. Finalmente, **las corporaciones policíacas** tambien pueden contribuir. La policía está empezando a integrar la enseñanza del estado de derecho en sus programas académicos para policías. Esta iniciativa pretende fomentar un entendimiento del cómo y porqué respetar el estado de derecho contribuye a una procuración de justicia más efectiva. También, enseña habilidades que ayudan a que la policía promueva una cultura de la legalidad – con la confianza y participación de los ciudadanos.

Juntos, estos sectores pueden establecer un marco para desarrollar y sostener los esfuerzos comunitarios que se necesitan para conformar una cultura de la legalidad. Algunas sociedades han demostrado que son capaces de lograrlo por sí mismas, aún en las circunstancias más difíciles. Otras podrán beneficiarse con las experiencias y recursos disponibles de aquellas que ya han enfrentado el cambio. Cuando una comunidad está dispuesta a cambiar la cultura, las dos ruedas pueden avanzar con armonia.

Apéndice. La armonización de los sectores para el desarrollo de una cultura de la legalidad

SECTOR	Educación desde la Escuela	Centros de Autoridad Moral	Medios de Comunicación	Corporaciones Policíacas
A. Papel del Sector	• Incidir en estudiantes, familias y comunidades • Ayudar a los jóvenes a entender cómo el estado de derecho mejora su calidad de vida • **Forjar conocimientos y destrezas** para prevenir la delincuencia y la corrupción	• Reforzar los aprendizajes de Cultura de la legalidad logrados en la escuela • **Crear conciencia** sobre el papel y la responsabilidad de la ciudadanía • Mostrar a los activistas y creyentes cómo la delincuencia y la corrupción roban sus valores culturales e identidad	• Divulgar el mensaje de cultura de la legalidad • Involucrar a la ciudadanía, en particular a los jóvenes y a las familias • **Fomentar esperanza** al hacer públicos los esfuerzos efectivos tanto del gobierno como de la ciudadanía	• **Poner el ejemplo** de que el estado de derecho sí importa y de que la corrupción no será recompensada • Involucrar a la ciudadanía en la solución de problemas comunitarios de seguridad
B. Métodos	• El plan de estudios de cultura de la legalidad es enseñado por los mismos profesores de la escuela durante la jornada de trabajo normal	• Enseñanza de cultura de la legalidad por las instituciones religiosas y culturales	• Seminarios para construir los conocimientos y destrezas en los líderes de los medios • Programas que valoran y difunden el estado de derecho	• Se enseña cultura de la legalidad a los comandantes y cadetes de policía
C. Sustentabilidad	• El currículo de cultura de la legalidad queda institucionalizado como parte de la educación regular de los estudiantes	• Líderes religiosos y cívicos acogen la cultura de la legalidad como parte integral de sus enseñanzas y mensaje pastoral	• Los programas de cultura de la legalidad son entretenidos y rentables a corto y a largo plazo	• Cultura de la legalidad forma parte del programa de formación y de las evaluaciones de desempeño de la policía

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

[1] Jan van Dijk, "Crime Doesn't Pay: On the Relationship between Crime, Organized Crime, Rule of Law, and Economic Growth". Foro sobre Crimen y Sociedad, No, 1, Naciones Unidas, Oficina para el Control de Drogas y Prevención del Crimen, Viena, próximamente en el 2001. Este artículo, sin embargo, sí señala tendencias más favorables en Europa Occidental y Norteamérica.

[2] Varios centros pueden proporcionar asistencia a personas y organizaciones interesadas en fomentar una cultura de legalidad: National Strategy Information Center (NSIC), el Instituto Renacentista Siciliano (SRI), la Comisión Independiente en contra de la Corrupción (ICAC) en Hong Kong, y el Directorado sobre Corrupción y Crimen Económico (DCEC) en Botswana.

[3] Naciones Unidas, Oficina para el Control de Drogas y Prevención del Crimen, *Statement to the Opening Session by Under Secretary-General Pino Arlacchi,* Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Crimen y el Tratamiento a los Delincuentes, Viena, Austria, abril 10-17, 2000.

[4] Sobre los diferentes sectores que han desempeñado un papel importante ver, *Creating a Culture of Lawfulness*, Instituto Renacentista Siciliano, Palermo, 2000. Ver también, Leoluca Orlando, *Hacia una cultura de la legalidad: La experiencia siciliana,* Universidad Autónoma Metropolitana, México, D.F., 2004. Ver también, Jane y Peter Schneider, *Reversible Destiny: Mafia, AntiMafia, and the Struggle for Palermo*, University of California Press, Berkeley, CA, March 2003.

[5] Ver por ejemplo, Roy Godson y Dennis Jay Kenny, *Evaluation of the Initial Pilot Curriculum for School-Based Education to Counter Crime and Corruption,* National Strategy Information Center, Washington, DC, 2000.