



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

**LA CULTURA DE LA LEGALIDAD EN PALERMO, SICILIA, Y  
SU POSIBLE APLICACIÓN EN MÉXICO**

**T E S I N A**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**P R E S E N T A**

**LETICIA OSORIO CLARK**

**ASESORA**

**DRA. ROSAMARÍA VILLARELLO REZA**



México; D.F.

2008



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*Agradecimientos:*

*A la doctora Rosamaría Villarelo, de manera especial, por su valioso apoyo en la realización de este trabajo. Con paciencia y motivación estuvo presente en todo momento durante su desarrollo y culminación.*

*A los profesores Teresa Pérez, Yamel Velador, Pedro Medina y Roberto Peña, por sus precisas observaciones y sugerencias para mejorar la forma y el contenido de los materiales.*

*A los doctores Ignacio Carrillo Prieto y Samuel González Ruiz por su generosa aproximación y orientación a este tema, como autores de obras, ensayos y conferencias en la materia.*

*Dedicatorias:*

*Dedico este esfuerzo a mis hijas Aretí y Helián, quienes iluminan mi vida, y a Rodolfo por su confianza, cariño y por todo su apoyo;*

*con gratitud a mis padres Emma y Federico, por su amor y dedicación;*

*a mis hermanas Glafira, Emma, por su entereza y reciprocidad en los afectos, y a Roselia, compañera de vivencias inolvidables;*

*a la familia Rothschuh por su ejemplo de unidad y armonía;*

*a mis sobrinos Eduardo, Elisa y Ulla, por compartir su entusiasmo en la vida;*

*a la familia Lozano Garduño con aprecio;*

*a Edith Martínez, amiga entrañable por su ejemplo de tenacidad, compañerismo y fraternidad;*

*a Karla Burgueño, querida amiga, por toda su fuerza y seguir en mi camino.*

*a Alejandra Echeverría, por insistir en que todo es posible.*

*“Nosotros mismos debemos ser el  
cambio que deseamos ver en el mundo”*  
**Gandhi**

# ÍNDICE

## Introducción

<b>1. El poder de la mafia y sus consecuencias</b> .....	6
1.1 El surgimiento de la mafia en Sicilia.....	10
1.1.1 “El saqueo de Palermo”.....	12
1.1.2 “Los hombres de honor”.....	15
1.2 Los estragos de la mafia.....	17
<b>2. La cultura de la legalidad y el Renacimiento de Palermo</b> .....	20
2.1 El papel de la educación y el rompimiento del Pacto de <i>omertà</i> .....	23
2.2 La importancia de la participación ciudadana en el combate contra el crimen organizado.....	25
2.3 El “Maxiproceso”: estrategia contra el crimen organizado.....	27
2.4 La importancia de los medios masivos de comunicación en la difusión de programas preventivos.....	30
2.5 Los alcances de la aplicación de la cultura de la legalidad.....	33
2.6 Simposio internacional sobre el caso Sicilia.....	37
2.6.1 Firma de La Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional.....	39
<b>3. Un modelo aplicable en México</b> .....	47
3.1 El crimen organizado: la experiencia en México.....	53
3.2 Fortalecimiento e innovación de políticas públicas en materia de prevención del delito.....	62
3.3 Educar en la cultura de la legalidad.....	66
3.4 La familia, la educación y la prevención del delito: aliados contra el crimen organizado.....	75
<b>Conclusiones</b> .....	82
<b>Bibliografía</b> .....	89
<b>Anexo</b> .....	92

## INTRODUCCIÓN

El modelo de la cultura de la legalidad consiste, esencialmente, en mostrar y persuadir acerca del cumplimiento de la normatividad vigente y de la participación social en el orden establecido. Parte de la idea de responsabilidad como un principio que genera obligaciones, derechos y libertades.

Se puede estar o no estar de acuerdo con determinadas normas establecidas en la Constitución, pero eso no exime de la obligación para acatarlas o cumplirlas. Sí procede, en cambio, en una organización estatal democrática luchar políticamente a fin de cambiarlas, con el objeto de que el Poder Legislativo las derogue o las abrogue.

La cultura de la legalidad, en el sentido arriba expresado consiste, entonces, en educar en el respeto de las normas, participar en su creación y cambio, asumir las responsabilidades y exigir el cumplimiento de los derechos, según el principio de que derechos y obligaciones van paralelamente, como las caras de una misma moneda.

En el sur de Italia, en la década de los años 60 y 70, tuvo lugar el posicionamiento de la mafia (criminalidad organizada), específicamente en Palermo y Sicilia occidental. Dicho fenómeno se caracterizó por el deterioro de las instituciones públicas (poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial); entidades como la iglesia, el comercio, lo mismo establecimientos educativos y, en particular, de la célula social más importante: la familia. La criminalidad ha ido *in crescendo*, al grado de que fueron asesinados jefes policíacos, jueces, y magistrados.

En la década de los ochenta se había iniciado la aplicación de estrategias contra la mafia, a través del llamado *Maxiproceso* en el que fueron enjuiciados alrededor de 476 integrantes y representantes de organizaciones criminales. Posteriormente, en el año de 1992, les costaría la vida a los magistrados Giovanni Falcone y Paolo Borsellino, quienes fueron asesinados mediante coches-bomba por haber sometido a proceso a los miembros de dichas organizaciones criminales. Aunado al *Maxiproceso*, en 1985 Leoluca Orlando, alcalde de la ciudad de Palermo, llevó a cabo una labor de rescate y renovación de la comunidad

siciliana, mediante la aplicación de acciones basadas en la cultura de la legalidad y la participación ciudadana, las que se habían iniciado para combatir al crimen organizado.

A partir de los sucesos de 1992 se recrudece la indignación, por parte de la sociedad siciliana, organizándose una “cruzada” en contra del delito y el crimen organizado. La experiencia en Sicilia contra el crimen organizado integra la participación de la ciudadanía, aunada a campañas en medios de información, lo cual demostró que pueden reducirse los niveles de criminalidad y mejorar la situación que se vive en países con problemas derivados del crimen organizado.

El presente trabajo tiene por objetivo dar a conocer en qué consiste la cultura de la legalidad y por qué se sugiere llevarla a la experiencia social que actualmente se experimenta en México.

Para tal efecto, se lleva cabo una descripción de lo ocurrido en Palermo, Sicilia. Después, se efectúa lo mismo en relación con el crimen organizado en nuestro país, para formular finalmente conclusiones que se refieren: asuntos tales como el fenómeno delictivo y sus efectos sociopolíticos y económicos, el orden normativo y la necesidad de modificar y actualizar el derecho penal, la importancia de educar a través de cultura de la legalidad.

En el Capítulo 1 expongo lo que es la mafia, cómo se fue desarrollando e infiltrando en las áreas económicas, políticas, sociales y culturales de Sicilia. Hago una descripción de las consecuencias y los costos sociales registrados; menciono la causa de la penetración de estos grupos criminales en la sociedad siciliana.

En el Capítulo 2 analizo el programa aplicado por el alcalde Leoluca Orlando en las inmediaciones de la provincia siciliana; realizo un estudio de los aspectos que abarca dicha experiencia: el rescate de la ciudad secuestrada por la mafia, el rompimiento del pacto de *omertà* (ley del silencio), momento en el que la sociedad comienza a hablar de la mafia, iniciándose un cambio por parte de la población para no callar ante los actos criminales, haciendo lo que le correspondía como un deber ciudadano, así como el apercebimiento de la ciudadanía sobre los costos sociales y culturales provocados por la injerencia de los grupos criminales en todos los ámbitos sociales.

En este mismo capítulo señalo que en el tema de la estrategia eficaz en el combate al crimen organizado es primordial la creación de leyes especializadas en contra de delincuentes, como también el decomiso de los bienes obtenidos de manera ilícita.

En el Capítulo 3 describo la situación actual en nuestro país, haciendo mención de sucesos ocurridos en los últimos años que registran un considerable incremento del crimen organizado con mayor incidencia de hechos violentos en la comisión de los delitos; además, en abierta provocación a los poderes del Estado.

Se hace énfasis en datos relacionados con el ambiente de tensión en el que cada vez son más comunes los delitos contra la salud, el robo a mano armada, los homicidios bajo la forma de ejecuciones seriales; así también el secuestro, el tráfico de estupefacientes y la venta masiva de psicotrópicos; en fin, el fraude, el plagio y el abuso de confianza.

Todos estos hechos se agravan por la corrupción en los diversos ámbitos de la sociedad (aparato administrativo, iniciativa privada e instituciones políticas y religiosas); asimismo, predomina la impunidad como un factor de máxima inestabilidad. Lo anterior se adiciona al desempleo, a los cada vez más precarios e insuficientes espacios de recreación y promoción de la cultura, así como a la incipiente promoción de valores entre niños, adolescentes y jóvenes. Todo esto provoca efectos como atemorizar a la sociedad haciéndola reaccionar en forma deficiente, desorganizada y con gran desconfianza hacia las autoridades. En el sector educativo son escasas las acciones enfocadas a incluir programas preventivos en la materia.

La experiencia siciliana demuestra la correlación entre la cultura de la legalidad, la injerencia de las instituciones educativas, la promoción de una legislación actualizada y el funcionamiento del Estado de Derecho, para garantizar el desarrollo material y cultural. En consecuencia, la paz social.

En México, la concentración del poder político y económico, el incipiente juego de partidos, la falta de credibilidad electoral en el Poder Legislativo con el objeto de crear leyes mejores, aunado a una lenta y corrupta administración de la justicia,

son aún lastres en el camino para lograr una cultura de la legalidad en los términos antes aludidos.

Considero, finalmente, que a pesar de que las acciones educativas, informáticas, legales, judiciales y políticas en nuestro país que se han iniciado, se requiere de una visión de conjunto para afrontar los retos, de un esfuerzo mayor de síntesis y de sistematización programática; de formar y formalizar frentes amplios para el despliegue de las acciones ciudadanas, como en Italia. La cultura de la legalidad no es un sistema normativo estático, implica la idea de un orden jurídico dinámico, incluyente, progresivo, justo y equitativo.



*Ubicación geográfica de Sicilia, Italia*

## 1. El poder de la mafia y sus consecuencias

Se han hecho diversos intentos por encontrar la etimología de la palabra *mafia*. Un estudioso de la materia, Giuseppe Carlo Marino, en su investigación *Historia de la Mafia* señala que el término se deriva de la palabra árabe *maha fat* que significa protección, inmunidad o exención.

Asimismo, se ha identificado a la mafia con un pulpo de mil tentáculos o con un cáncer de la sociedad. Sin embargo, Luciano Violante, quien se ha dedicado a su estudio, señala que la mafia no es un pulpo ni un cáncer, que está integrada por hombres, dinero, armas, relaciones políticas y financieras.<sup>1</sup> Así, decir *mafia* requiere llevar a cabo una especie de rodeo a fin de comprender, en forma satisfactoria, su significado real.

“El término mafia es un término exclusivamente literario, surgido en Italia, que no es utilizado por las personas que pertenecen a esta organización. Ellas hablan, con particular eufemismo, y de manera exclusiva, de *Cosa Nostra*”.<sup>2</sup>

En Italia existen tres tipos de organizaciones mafiosas: la “mafia”, la “camorra” y la “andrangheta”.<sup>3</sup> En el tema que nos ocupa, se hablará de mafia, como de una

---

<sup>1</sup> “La mafia non è una piovra, nè un cancro. Non è nè misteriosa nè invencibile. Per combatterla efficacemente e per vincerla occorrono analisi razionali. È fatta di uomini, denaro, armi, relazioni politiche e relazioni finanziarie. È costituita esencialmente da tre grandi organizzazioni criminali, Cosa Nostra ‘ndrangheta, e camorra, e da una organizzazione minore, la Sacra Corona Unita, che è radicata in Puglia. Queste organizzazioni hanno in comune il controllo del territorio, i rapporti con la politica e l'internazionalizzazione.” Luciano Violante, *Non è la piovra. Dodici tesi sulle mafie italiane*. Edit. Einaudi, Turín, 1994, p.3. (“La mafia no es un pulpo ni un cáncer. No es misteriosa ni invencible. Para combatirla eficazmente y para vencerla, se requieren análisis racionales. Está hecha de hombres, dinero, armas, relaciones políticas y relaciones financieras. Está constituida esencialmente por tres grandes organizaciones, Cosa nostra, ‘ndrangheta y por la camorra, asimismo, por una organización menor, la sacra Corona Unita, radicata en Puglia. Estas organizaciones tienen en común el control del territorio, las relaciones con la política y la internacionalización”).

<sup>2</sup> Samuel González Ruiz, Coordinador, *La lucha contra el crimen organizado. La experiencia de Giovanni Falcone*, PGR, México, 2ª ed., 1995, p.40.

<sup>3</sup> *La Camorra* “... opera en la zona de la Campania y sobre todo en Nápoles”. “... está formada por una estructura numerosísima de pequeñas organizaciones locales y carece de un gran jefe que controle todo”.

Esta organización, a partir de los años 80, hizo el intento de realizar una reorganización de manera vertical, lo cual no fue bien visto por sus integrantes, acción que provocó que se produjeran numerosas muertes por la lucha del poder. La mencionada organización tuvo una destacada participación en el contrabando de cigarros, a principios de los años 70. Cabe señalar que la Camorra y la Cosa Nostra mantienen un vínculo en cuestión del tráfico de drogas.

*Andrangheta*. “Es una palabra que deriva del griego ‘andragateo’ que significa comportarse como hombre valiente...”. “La característica de este grupo es que no tiene una organización unitaria, sino que está compuesta por una serie de *andrine*, es decir familias de mafiosos que tienen entre ellas un tipo de

organización criminal, cuyo escenario ha sido Sicilia, en la cual una de las características más sobresalientes es que deforman los valores más comunes de la sociedad, entre otros, el honor, la familia, la amistad y la tradición. El sentido que le dan a dicha organización, es conforme a sus intereses.

Si bien la mafia es criminalidad organizada, no toda la criminalidad organizada es mafia, con palabras de Giovanni Falcone, notable magistrado que luchó sin descanso en la ardua tarea de combatir la organización delictiva, mediante la aplicación rigurosa de la ley.

Para otros autores, como Gaetano Mosca, el término mafia alude a una calificación del mismo, es decir, que los sicilianos relacionan “mafia” con “espíritu mafioso”, con la tendencia o actitud mediante la cual se dirigen los integrantes de la organización. De esta manera, da a entender una connotación de clase social o estrato social en el que predominan las propias reglas y costumbres.<sup>4</sup> El autor logra dar una caracterización de especial interés. Según él, dicho espíritu mafioso es una manera de sentir que, como la soberbia, el orgullo y la prepotencia, requiere una determinada línea de conducta dentro de un determinado orden de relaciones sociales.

Por otra parte, sugiere que con el término “espíritu mafioso” (cualidad que define qué es la mafia) se entiende no una “especial sociedad”, sino un conjunto de “asociaciones pequeñas” con diversos objetivos. En el curso de su actividad, la guía un “falso sentimiento de honor o dignidad”, por lo que ofensas al honor de las familias, violencia entre personas”, homicidio, etcétera, entre esos grupos, no se denuncian ante la justicia. Entre esos grupos, denunciar ante las autoridades competentes tales ilícitos, es considerado “cosa vil”, algo ruin.<sup>5</sup> Según lo anterior,

---

confederación que conjuntamente representa a la ‘sociedad honorable’... hay que añadir que en el seno de una familia, de la *andrina*, existe una escala jerárquica extremadamente rígida. ... el jefe de la familia se llama *Mama Santissima*. Los otros grados son el ‘contador’, el ‘maestro de la jornada’, el *puntaiolo* y el ‘camorrista’...”. En la base de toda esta organización están los *picioti* (jóvenes de la organización). Se han encontrado documentos relativos a la organización en los que existe, además, una fórmula de juramento de sangre con invocación de santos, etc. Esta organización se desarrolla en la región de la Calabria y por su condición geográfica se considera de gran importancia, en un principio, para el contrabando de tabaco y posteriormente de estupefacientes. En lo que respecta a las organizaciones arriba mencionadas, hay que señalar que por su manera de estar un tanto dispersas permite los enfrentamientos frecuentes originando varias muertes. Samuel González Ruiz, Coordinador, PGR, *op., cit.*, pp., 36-39.

<sup>4</sup> Gaetano Mosca, *¿Qué es la mafia?*, FCE. Argentina, 2003, p. 46.

<sup>5</sup> *Idem*, p. 47.

la justicia legal no interviene, sino que se hace valer el derecho del más fuerte sobre el más débil. Así, la sanción jurídica del Derecho Penal se convierte en venganza (*vendetta*) entre grupos. De ese modo, no puede quedar de lado el mencionar que esa actitud por parte de la mafia, o según el espíritu mafioso, tiene consecuencias, lo que se expresa con la palabra *omertà*, cuyo significado expresa el autor del siguiente modo: “Regla según la cual es hecho poco honorable dar información a la justicia en aquellos ilícitos que la opinión mafiosa cree que deben saldarse entre la parte ofensora y la ofendida”.<sup>6</sup>

Asimismo, Mosca precisa que el “espíritu mafioso” está en relación con el bajo nivel educativo y la incultura de sus integrantes, por mucho que ostenten alcurnia y hayan alcanzado niveles socioeconómicos considerados altos. Por otra parte señala que los mafiosos no nacen o heredan la tendencia a la criminalidad. “Adquirieron, dice, el color moral del ambiente que las rodea”.<sup>7</sup> Si cambian de domicilio, en otra ciudad o comunidad, tienden a cambiar sus hábitos.

Aquí cabe citar el enfoque que Gian Carlo Caselli y Antonio Ingroia, en su estudio preliminar al libro *¿Qué es la mafia?* discrepan de la consideración de Mosca, para quien “el siciliano que migrara a Italia del Norte se despojaría, de inmediato, de todo espíritu de mafia”<sup>8</sup>

“Por desgracia, sostienen los autores citados, la evolución posterior de la mafia nos demostró de modo palpable su capacidad de instalarse y expandirse en áreas tradicionalmente ajenas a la subcultura mafiosa marcando, así, el fracaso de la interpretación iluminista de Mosca, para la cual la mafia habría prendido en Sicilia, porque en esa región ‘las ideas y los sentimientos modernos (...) tuvieron poca cabida’.”<sup>9</sup>

La discusión acerca de qué es aquello que determina el espíritu mafioso se origina de la consideración entre si es el medio ambiente lo que lo define o, en dado caso,

---

<sup>6</sup> *Idem*, p.49 y 50.

<sup>7</sup> *Idem*, pp. 54-55.

<sup>8</sup> Los autores consideran que el análisis de Gaetano Mosca lleva a una interpretación positivista; es decir, que describe la tendencia mafiosa como expresión del medio ambiente, físico y cultural. Asimismo, mencionan que hay otros factores que concurren en la formación del fenómeno llamado crimen organizado: la educación, el apetito de poder, la corrupción para alcanzar posiciones sociales. Se refieren a la importancia de las ciencias sociales y jurídicas en el estudio de la mafia. *Cfr.* Gian Carlo Caselli y Antonio Ingroia, en Gaetano Mosca, *op. cit.*, pp. 18-20.

<sup>9</sup> *Idem*, pp. 25- 26.

es la tradición sociopolítica, una herencia en donde la organización jurídica, las formas políticas y las influencias de predominio externo las invasiones y la presencia de poderes extranjeros, configuran un modo determinado de ser, como se verá más adelante. Al menos como predisposición o tendencia.

Por otra parte, cabe señalar que *Cosa Nostra* posee una característica que la hace diferente a las otras organizaciones. Consiste en que tiene control sobre el territorio en el que se maneja, lo cual se lleva a cabo a través de los “hombres de honor”, quienes son observados por la organización en el sentido de que están siguiendo los hechos criminales y la sangre fría con la que los ejecutan. Así, podrán integrarse a la organización e irán conociendo a sus representantes. Además, deberán cubrir los requisitos como ser hombre y ser siciliano. En la mafia italiana no se encontrarán nunca documentos escritos, ya que ellos se basan en la tradición oral para transmitir y conservar sus costumbres<sup>10</sup>.

Por lo que respecta a la organización de la mafia, ésta corresponde a una estructura piramidal en la que la “familia” se encuentra en la base y está integrada por los llamados “hombres de honor”; sigue el “jefe decena”, quien comanda la estructura militar de la familia. Ésta tiene un jefe denominado “representante” y en la parte superior se encuentra “la comisión” integrada, a su vez, por los representantes más importantes de la familia.

Otra característica de la mafia es que tiende a involucrarse con la sociedad civil, mediante actividades que podrían parecer lícitas, haciendo integrar la participación de la sociedad, mediante engaños, con la intención de conocer la organización que se tiene en cada lugar que les interesa controlar para después extorsionar, es necesario el conocimiento previo, cómo se desarrolla ese lugar, las actividades comerciales que llevan a cabo, conocer la seguridad con la que cuentan, las fuerzas policiales al interior. La mafia tiende por naturaleza propia a una expansión ilimitada, su objetivo es político: el dominio sobre un determinado territorio que conquistar de cualquier modo.<sup>11</sup> Es así que, a diferencia de la criminalidad tradicional, la criminalidad organizada se sirve de la intimidación y de la

---

<sup>10</sup> Samuel González Ruiz, *op. cit.*, p. 45.

<sup>11</sup> Luciano Violante, *op. cit.*, p.5-7.

corrupción. La criminalidad organizada busca la internacionalización, a través de la droga, las armas y el dinero.

### 1.1. El surgimiento de la mafia en Sicilia

Como una colonia, Sicilia vivió la explotación de los invasores. Nunca fue gobernada en sentido estricto, ya que no había estabilidad ni permanencia de los gobernantes en el poder. Pareciera que su condición geográfica permitía que el gobierno central no considerara a Sicilia parte de Italia, lo que facilitó la intransigencia por parte de sus autoridades, quienes tuvieron más oportunidad de disponer de los recursos y de la vulnerabilidad de sus ciudadanos.<sup>12</sup>

En el siglo XIX, las familias aristocráticas aún controlaban la organización política y social de Sicilia, aunque realmente sus intereses estaban puestos en sus propiedades y privilegios. La inexistencia de una clase media condicionaba la polarización de la sociedad siciliana y, en el momento en que la clase aristocrática comenzó a emigrar a las grandes ciudades como Roma, París y Viena, entre otras, se preveía la próxima desaparición de esta clase, dejando un vacío en el control de las tierras que, posteriormente, fue ocupado por los denominados *gabelloti*.<sup>13</sup>

Los *gabelloti* eran administradores quienes, en ausencia de los terratenientes, obligaban a los campesinos a pagar por el uso de las tierras. Una de las características especiales de estos grupos era su facultad para controlar a los malhechores que rondaban la región, además de ser hombres muy violentos que cubrían el lugar de las autoridades y de las instituciones encargadas de poner orden en esa región. De esta manera, comienzan a surgir los “nuevos hombres de Sicilia”, los futuros integrantes de la mafia.

Para Giuseppe Carlo Marino, el debilitamiento del Estado en Sicilia se debe a dos elementos fundamentales que determinan esta circunstancia: a) “el primero está constituido por el ordenamiento feudal con su andamiaje jerárquico piramidal, de la

---

<sup>12</sup> Leoluca Orlando, *Hacia una cultura de la legalidad*, UAM, México, 2004, p.18.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

plebe a los príncipes”; y b) “consiste en la particular vicisitud histórica de una soberanía estatal que perteneció, casi sin solución de continuidad durante nueve siglos, a dominadores extranjeros”.<sup>14</sup>

Según el autor de la *Historia de la mafia*, lo anterior establece una modalidad de organización política, carente de autonomía, que determina reacciones y conductas por los sicilianos, envueltos en medio de condiciones que pueden tipificarse como de subordinación-rebeldía, eludiendo la normatividad.

La pugna producida por la inconformidad de las clases privilegiadas sicilianas contra los extranjeros en el poder, determina “una negociación permanente”,<sup>15</sup> de estira y afloja; en fin, con repetidas revueltas y represiones.

Esto hace decir al autor que: “en conjunto, el sistema formado en Sicilia podría definirse como una sociedad sin Estado...” En este punto, más que discutir lo relacionado con la idea de que el Estado es la estructura legal o jurídica y, por lo tanto en el caso, medieval y feudal, se trata de saber si es una organización eficaz o no; es decir, si las leyes se cumplen o no, y en qué medida se cumplen.

En la sociedad siciliana se puede observar que los usos y costumbres de las clases sociales en el poder, la transacción a espaldas de la ley, por los pudientes económicamente y los extranjeros con el poder en las manos, lleva al incumplimiento gradual y sistemático del derecho. Y esto, obviamente, conduce a la corrupción, la ilegalidad y la anarquía.

En esto hay un fondo de verdad, pues se ve que habiendo factores que inciden en la existencia y operatividad de la mafia (ambientales y genéticos), la carga histórico-cultural, la cultura de la anarquía e ilegalidad, no se produce de la noche a la mañana. Por esto mismo, no se suprimirá ni menos se erradicará sin un frente amplio, común y decidido a combatir sus causas y, en consecuencia, sus efectos.

---

<sup>14</sup> Giuseppe Carlo Marino, *Historia de la Mafia*, Edit. Vergara, España, 2ªed., 2004, p.34.

<sup>15</sup> *Ibidem*.

### 1.1.1. “El saqueo de Palermo”

El centro de operaciones de la mafia siciliana ha sido la ciudad de Palermo, por lo que se conoce como mafia de Palermo, la que se instaló en las áreas de gobierno para el manejo de los recursos a su conveniencia; a esos actos se les denominó “saqueo de Palermo”. Se refiere principalmente a la etapa en la que existieron fuertes vínculos entre los políticos con la Mafia, llevándose a cabo a partir de los años 50 y 60.<sup>16</sup>

Tiene como antecedente que después de la Segunda Guerra Mundial se hace necesario equilibrar a la izquierda, participando a favor del Partido Demócrata-Cristiano de Italia.

Haciendo un paréntesis y regresando algunas décadas hacia atrás, en los años 20 y 30 se vive una fuerte emigración de Italia y particularmente de Sicilia hacia América, la cual se había iniciado ya, desde la segunda mitad del Siglo XIX.

Esta etapa va definir el modelo económico que se estableció en Italia, la división tan marcada entre norte y sur, en la que el norte se desarrolló, además de modernizarse, efectuándose con esto una ruptura que caracterizó al modelo dualista de desarrollo italiano. Situación que explica, de alguna manera, el abandono, el desinterés y el desapego, entre otros aspectos, que representaba esta región para el resto de Italia.

El modo de operación de las bandas criminales ya instaladas en Estados Unidos de América, fue tomando aspectos de la cultura norteamericana, por ejemplo esto lo ilustra el gangsterismo. Los representantes de la mafia que fue expandiéndose eran los denominados “padrinos”, quienes tenían control en los puertos y además la entrada de estupefacientes.

De vuelta al “saqueo de Palermo”, a esta etapa se le conoce también como el periodo en el que la ciudad, no sólo sufrió un deterioro en su arquitectura, sino

---

<sup>16</sup> Es importante mencionar y no dejar de lado la situación que se vivió en Italia por la fuerte emigración. En su libro *La historia de la mafia* Giuseppe Carlo Marino señala: “existen pocas dudas sobre el hecho de que la mafia transmigró de Sicilia a América”. “... la emigración siciliana... había puesto en evidencia los aspectos más sórdidos de su lucha por la incorporación a la sociedad americana, con la emergencia de sus ilegales actividades portuarias y su capacidad para involucrar en una red de corrupción también a los americanos.”  
*Cfr.* Giuseppe Carlo Marino, *op. cit.*, pp.130-133.

también en el aspecto económico y político. Al asumir la administración representantes como Vito Ciancimino y Salvo Lima, quienes resultaron electos por el partido Demócrata-Cristiano, obtuvieron una mayoría frente a sus opositores (una población de reciente inmigración), quienes desconocían la relación existente entre los políticos con la mafia.<sup>17</sup>

“El saqueo de Palermo martirizó, afeó y desfiguró hasta hacerlo irreconocible, el rostro de una ciudad que había estado entre las más hermosas de Italia y de toda Europa, convirtiéndola en una horrible aglomeración de cemento y asfalto”.<sup>18</sup>

A partir de la Reforma Agraria, y contrario a lo que podría pensarse, que los campesinos obtuvieran acceso a las tierras, muchos de ellos emigraron a la ciudad, “lo que dio como resultado el que se dedicara mayor importancia a la construcción. En Sicilia, aproximadamente, el 70% del producto bruto proviene del gobierno, y el gobierno siempre está construyendo...”<sup>19</sup>

La necesidad de construir se originó por la inmigración del campo a la ciudad, y las autoridades administrativas aprovechando esta estructura, en ese momento, vieron los grandes beneficios que representaba invertir en la industria de la construcción, además de que era notable el vínculo entre empresarios y mafia, o bien, con empresarios que eran mafiosos.

Así, se habla de construcciones surrealistas como inicios de carretera, que no llegaban a ninguna parte, puesto que no habían sido concebidos tales proyectos en sus orígenes con un fin preciso.

A los ya mencionados representantes del saqueo de Palermo, la familia Salvo, se le ubicaba con el malestar de la ciudad, ya que eran quienes habían presidido este proceso de robo; se conocía que se habían autodesignado cobradores de impuestos y que conservaban el 10%, el cual invertían en propiedades que después usufructuaban con la mafia.<sup>20</sup>

Aquí, cabría señalar como característica de la mafia moderna a la corrupción, la que se encuentra como factor decisivo que permite su consolidación.

---

<sup>17</sup>Leoluca Orlando, *op. cit.*, p.36.

<sup>18</sup>Giuseppe Carlo Marino, *op. cit.*, p. 287.

<sup>19</sup>Leoluca Orlando, *op.cit.*, p.36.

<sup>20</sup> *Idem*, pp. 56-57.

Como se ha mencionado en este proceso en Sicilia, de despojo y rapiña, del que fueron víctimas los ciudadanos, se trata de un ejemplo acerca de cómo mediante la corrupción se fortalece el poder mafioso.<sup>21</sup>

Para la ciudadanía resultaba un proceso desgastante el no contar con servicios de primera necesidad como pudiera ocurrir en cualquier otra ciudad europea, además de estar en contra de la destrucción de edificios que se consideraban piezas arquitectónicas estilo *art nouveau*. La razón de no expresar su inconformidad era porque el código de *omertà*, que prohíbe hacer mención de los delitos que incumben a los implicados, o bien el silencio ya estaba imperando y nadie se atrevía a hablar sobre tal situación.

---

<sup>21</sup> “Il potere delle mafie moderne nasce esencialmente da alcune grandi decisioni pubbliche. Ci sono, al di là della storia specifica di Cosa Nostra e del suo ruolo ai tempi dello sbarco alleato in Sicilia, scelte pubbliche di natura politica o economica, che hanno schiacciato il Mezzogiorno, hanno premiato classi politiche dirigenti locali fragili e delegittimate e sono state attenuate con la tolleranza dei ceti imprenditoriali. Questo fenomeno ha prodotto l’integrazione della mafia nel sistema economico e politico e ha dato luogo ad estese pratiche corrutive. La corruzione, nel processo espansivo della mafia si è rivelata più importante del ricorso alla violenza.”Luciano Violante, *op. cit.*, p. 153.

### 1.1.2. “Los hombres de honor”

La Mafia en Sicilia se desarrolla por la desorganización existente en las instancias responsables de procurar el orden y la justicia, aprovechando el vacío de poder. En el Siglo XIX, el Estado en Sicilia estaba lleno de defectos y no funcionaba como Estado de Derecho, permitiendo el surgimiento de figuras que daban respuesta a la ciudadanía en cuanto se refiere a la administración de justicia.

Se acudía a determinadas instancias, si las cosas marchaban mal, si un padre de familia requería que se hiciera justicia porque habían violado a su hija, acudía entonces a los *uomini di rispetto* (hombres respetables), puesto que solicitar apoyo a autoridades policiales no era algo común y se dejaba como última instancia, ya que parecía algo inalcanzable y lejano. Asimismo, dichas entidades no sólo respondían a estas peticiones sino que asumían las funciones correspondientes al Estado como: cobro de impuestos, establecimiento de un liderazgo jerárquico e integración de grupos para hacer cumplir con las leyes que ellos mismos establecían.<sup>22</sup>

Mucho se ha hablado acerca de que el orden creado por la mafia no habría sido posible sin la existencia de sus integrantes y miembros conocidos como: “hombres de honor”, ya que de esta manera se hicieron presentes entre la sociedad siciliana, haciéndose valer por la violencia ejercida y el temor que provocaban entre los ciudadanos.

El mito de los “hombres de honor” surge entre la población como respuesta a las acciones realizadas por los integrantes de la mafia, puesto que en diversas ocasiones se ha mencionado que llegaron a asesinar a ladrones que robaban sin su consentimiento, poniendo “orden” de esta manera, lo que provocó que se generara una mala interpretación por parte de la población y a la vez aceptación, así como solidaridad por estos actos. Los integrantes de esta organización manifestaban su acuerdo o desacuerdo frente a la comisión de actos criminales, delimitando así su territorio.

---

<sup>22</sup> Leoluca Orlando, *op.cit.*, p.19.

Es importante señalar que, anteriormente, la mafia estaba en desacuerdo con los hechos delictivos, aunque ya para la década de los 80' se incrementaron los delitos patrimoniales en el sur de Italia, sobre todo por dos circunstancias:

Al incrementarse los delitos, la población exige mayor presencia de las instancias correspondientes; de esta forma distraen de los asuntos efectuados por los mafiosos, y contar con un escenario en el que podían detectar delincuentes que posteriormente se convertirían en nuevos mafiosos.<sup>23</sup>

El prestigio de los hombres de honor se fundamenta en la impunidad de la que gozan, dado que de esta manera tienen control del territorio y pueden influir en las funciones propias del Estado.

La impunidad se ampara en las diversas formas para eludir los cargos y las sentencias. Por ejemplo, que los integrantes de organizaciones delincuenciales quedaran exentos de las sentencias penales a las que en la mayoría de los casos debían pagar, ser absueltos o cumplir con mínimas condenas, gozar de beneficios cuando se encontraban en la cárcel, no ser arrestados en los casos en que la conducta antisocial lo ameritara.

Pero, por qué razón la mafia logra sostenerse por tantos años, a qué se debe el privilegio de esos beneficios. Aunado a la impunidad se encuentra otro aspecto que explica la razón por la que los integrantes de este grupo organizado se constituyen como figuras de poder y de "honor"; éste se refiere a la intervención política, la cual determina su libre actuación, más de lo que podría pensarse acerca de la apatía de la población que, de alguna forma, influye en el empoderamiento de los hombres de honor.

---

<sup>23</sup>Samuel González Ruiz, *op. cit.*, p. 45.

## 1.2. Los estragos de la mafia

Los costos que sufrió la sociedad siciliana fueron muy altos, ya que a fines del decenio de los años 70 se habían instalado laboratorios de heroína, provocando el consumo de esa clase de drogas y, en consecuencia, las adicciones entre los jóvenes de esa época. Por otra parte, el enlace entre *Cosa Nostra* de Estados Unidos y *Cosa Nostra* siciliana hizo posible el tráfico de drogas que colocaría a Sicilia a la cabeza de la producción de narcóticos.

Por otra parte, como ya se mencionó anteriormente, el deterioro en la arquitectura de la ciudad se produjo por las negociaciones que las autoridades iniciaron con la idea de invertir en construcciones que no resultaban benéficas en ningún sentido para la ciudad ni para la población palermitana. Las condiciones para los niños en cuanto a recreación se refiere eran casi nulas, pues los espacios verdes se habían visto reducidos por las construcciones realizadas de manera surrealista.

Leoluca Orlando, quien sería electo alcalde de Palermo a finales de la década de los años ochenta, refiere que en la ciudad se detectaban entre otros síntomas provocados por la mafia, ausencia de espacios recreativos. Existía un teatro, “El Massimo”, el cual no era funcional, ya que se encontraba cerrado por “restauración” transcurrieron años sin que se hiciera modificación alguna al inmueble.

Además, no se contaba con un servicio de transporte público. Era mínimo el número de autobuses que tenían para trasladar a las personas a diversos puntos de la ciudad.

En cuanto a las escuelas, los estudiantes se veían obligados a asistir a clases en edificios privados y, en muchas ocasiones, el trato era con personas sospechosas.<sup>24</sup> Otro de los aspectos negativos que vivía la ciudadanía y sufría las consecuencias de la imposición de la mafia, era mediante el pago de *il pizzo o tangente*, que representaba un beneficio económico para esta organización, y se efectuaba ofreciendo protección a los ciudadanos. En el caso de que alguno de éstos se

---

<sup>24</sup> Leoluca Orlando, *op. cit.*, p.104.

negara a pagar la extorsión mencionada, quedaba a expensas de sufrir algún perjuicio material y hasta físico que llegaba, incluso, a la pérdida de la misma vida. Según los colaboradores o arrepentidos, la mafia destinaba estos recursos para pagar a los abogados de los mafiosos que estaban en la cárcel o para beneficiar a las esposas de éstos. Así, la mafia cumplía con brindar “seguridad social”, estableciendo sus propias leyes y haciendo valer el pacto de *omertà* o pacto del silencio.

Los palermitanos desarrollaban sus actividades con grandes zozobras; el temor por la inseguridad era frecuente. Comenta Leoluca Orlando: “La ciudad parecía vivir un toque de queda autofiscal y autoimpuesto”, ya que a cierta hora, al cerrar los comercios, la gente se guarecía en sus casas y evitaba transitar a deshoras.

Pasando a otro punto, durante los años ochenta en Palermo se detectaron entre 240 y 250 homicidios anuales cometidos por la mafia, entre ellos figuraban representantes del área de seguridad.<sup>25</sup>

La década de los años 90 no fue la excepción, cuando se pensaba que se había alcanzado una tranquilidad como la que se vivió durante la Primavera de Palermo, en la que la ciudadanía obtuvo el apoyo de las autoridades por la aplicación de las leyes, que se constata en el *Maxiproceso*: “En 1992 Giovanni Falcone y Paolo Borsellino, valientes magistrados que habían llevado a la mafia ante los tribunales en un juicio que recibió halago a nivel internacional, murieron por causa de explosiones de coches-bomba, acciones que durante unas cuantas semanas parecieron ser el inicio de un golpe de Estado contra el gobierno italiano, así como en contra de Sicilia, e incluso contra el principio mismo de la decencia humana”.<sup>26</sup>

Con esto la mafia reasumía el poder, ya que el Estado no le representaba, de ninguna forma, un obstáculo para la realización de sus actividades ilícitas.

Pese a las situaciones antes mencionadas para la sociedad palermitana, era difícil concebir o aceptar la legalidad, el predominio del Estado de Derecho, ya que

---

<sup>25</sup> “Para la Cosa Nostra existía una jerarquía de homicidios. Un asesinato “normal” de un *picciotto* que se había portado mal, yacía bajo la autoridad del *capofamiglia*. Un asesinato “excelente”, de algún político o funcionario de la ley de la zona, por decir, requería del permiso de la Comisión. Un asesinato “supremo”, de una personalidad importante, a veces era decidido por una Comisión ampliada que incluía a los jefes en representación de otras provincias sicilianas. *Idem.* p.62.

<sup>26</sup> *Idem.* p.13.

habían vivido bajo la extorsión y el sometimiento mediante la violencia y el miedo, que hacía difícil optar por otras vías. No se alcanzaba a percibir, o tal vez era mejor ni reflexionar acerca del origen ni de las consecuencias que la mafia había ocasionado como la obstaculización del desarrollo, permitiendo el enriquecimiento de unos cuantos y dejando en desventaja a la mayoría, dando origen así al desempleo, al analfabetismo, al atraso tecnológico; en fin, un sinnúmero de desventajas para la sociedad en general.

Donde la mafia es más fuerte, se puede encontrar estructuras de los poderes públicos más débiles, los servicios por ende son ineficientes y los ciudadanos con mayores carencias<sup>27</sup>. Esto no es fortuito, ya que la mafia busca desacreditar el papel de los poderes públicos, hacerlos ver como instancias que no funcionan, que son débiles e ineficaces; de esta manera, los representantes de los grupos criminales tienen oportunidad y así lo han demostrado, de presentarse como la única autoridad de gobierno, dando falsas soluciones a las necesidades de la sociedad civil.

---

<sup>27</sup> Cfr..Luciano Violante, *op. cit.*, pp. 286-289.

## 2. La cultura de la legalidad y el Renacimiento de Palermo

La situación vivida en Sicilia en las últimas décadas, haciendo referencia a los años ochenta y noventa del siglo pasado, obligó a la sociedad palermitana a luchar contra la mafia de manera participativa. Los acontecimientos violentos por las muertes de los magistrados dejaron conmovida a la sociedad palermitana, manifestándose en las calles con gran indignación.

En 1985 Leoluca Orlando es elegido alcalde de Palermo, por vez primera, y en 1993 obtiene, nuevamente, el mismo cargo como representante de esa ciudad. En la primera etapa de su administración fue realmente difícil desarrollar las acciones que tenía consideradas. Por una parte había que comenzar, atendiendo las necesidades básicas de la ciudadanía, que estaban olvidadas, y por otra existía una tarea fundamental, sacar a la mafia del Estado. En la segunda etapa aplica con más seguridad estrategias relacionadas con proyectos de corto, mediano y largo plazos.

En la etapa inicial, el primer paso consistió en la tarea de atender las cuestiones relacionadas con el mantenimiento urbanístico, lo que era emergente, rompiendo con aquellos contratos establecidos con empresas que tenían vínculos mafiosos. Lo anterior dio como resultado despidos, en esta nueva etapa de modificaciones administrativas. Esta medida no tardó en tener repercusiones en grupos que se manifestaron por medio de reclamos, tales como el de: “la mafia da trabajo” y “larga vida a la mafia”.<sup>28</sup>

Muchas de las manifestaciones estaban influenciadas por la mafia, dado que las modificaciones y reestructuraciones en la administración, a la ley, y en consecuencia a la cultura siciliana, estaban generando inestabilidad en la estructura de la organización. Entre las innovaciones más inesperadas y que resultó un golpe a los preceptos en los que se basaba la estructura de la mafia, se encuentra la participación de las mujeres y su integración en el movimiento antimafia.

---

<sup>28</sup> *Idem.* p.105

Ya en la segunda etapa de su administración se pueden percibir de manera notoria los cambios, los que estaban sustentados en acciones dirigidas a las siguientes áreas: educación, cultura, rehabilitación de la ciudad, integración y participación de la ciudadanía y medios masivos de comunicación, orientados a crear una conciencia cívica basada en la cultura de la legalidad y el Estado de Derecho.

Leoluca Orlando define la cultura de la legalidad haciendo uso de una metáfora, la del carro siciliano. “El tradicional carro siciliano compuesto por dos ruedas, una, la de la impartición de justicia, la de la legalidad; y otra, la de la educación y la cultura. Dos ruedas que deben rodar a la misma velocidad, de otro modo el carro no va hacia adelante, sino que gira sobre sí mismo. Si no gira nada más que la rueda de la legalidad sin que gire la rueda de la cultura, existe el riesgo de que los ciudadanos digan que ‘se estaba mejor cuando se estaba peor’”.<sup>29</sup>

De esta manera explica un modelo integral de la lucha contra la mafia, ya que están consideradas las fuerzas del orden y de la aplicación de la ley, así como la parte que incluye el aspecto de la cultura, entendido en sentido amplio, en el que es de vital importancia la educación y la participación ciudadana.

“La cultura - está al fin claro – es música, es danza, pero es en primer lugar, la conciencia de la identidad individual y comunitaria y su relación con el respeto al ser humano, a cualquier ser humano.”<sup>30</sup>

“Una cultura de la legalidad significa que la cultura, *ethos* y pensamiento dominantes en una sociedad simpatizan con la observancia de la ley...”<sup>31</sup>.

En una sociedad en la que predomina el Estado de Derecho hay oportunidad de que los individuos puedan participar no sólo en la elaboración de leyes sino en su aplicación, mediante los organismos correspondientes. Hay diferencia cuando se habla de ser gobernados con la ley, ya que hasta los gobiernos democráticos pueden imponer a la sociedad formas para su organización y su convivencia.

---

<sup>29</sup> The Sicilian Renaissance Institute. “El papel de los medios de comunicación”. El caso siciliano en <http://www.sicilianrenaissance.info/es/publicazioni.php>, p.10.

<sup>30</sup> *Idem* p.9.

<sup>31</sup> The Sicilian Renaissance Institute. Actas editadas del simposio internacional. “El papel que juega la sociedad civil en el contraataque a la delincuencia organizada: implicaciones globales del Renacimiento de Palermo, Sicilia”, *op. cit.*, p.55.

En Sicilia se aplicó la cultura de la legalidad basada en el Estado de Derecho. La sociedad vio la necesidad de no dejar todo el trabajo a los gobernantes, aunque en muchas etapas hubo desánimo y poca credibilidad, también hubo quienes sí creyeron que el sector social tenía que jugar un papel de gran relevancia. Tiempo después los resultados así lo demostraron.

“... 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”. ...“La presencia de una cultura que apoya el estado de derecho -una cultura de la legalidad- permite que la persona promedio crea 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<sup>32</sup> .

Es conveniente destacar, subraya Leoluca Orlando, que la parte central del cambio está en la identidad, en volver la mirada a la identidad, a la historia y, en este caso, a la cultura milenaria de Sicilia <sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> *Idem.* p.56.

<sup>33</sup> “Hoy, reflexionando sobre las distintas mafias del mundo, podemos afirmar que el origen no es la Mafia, sino aquello que se llama ‘ilegalidad identificadora’, una ilegalidad que se relaciona con la identidad”. The Sicilian Renaissance Institute. “El papel de los medios de comunicación”...*op., cit.*, p.10.

## 2.1. El papel de la educación y el rompimiento del Pacto de *omertà*

El Renacimiento de Palermo, Sicilia, en el cual se aplicaron acciones para fortalecer la cultura de la legalidad, incluyó la participación social. Una de las estrategias fue el tener de base a la educación como parte de los cambios que podrían hacer consciente a la ciudadanía de lo que significaba el poder de la mafia y así romper de tajo con su infiltración en cada célula social.

Las condiciones en que se encontraba Palermo, aún en los años 90, eran de devastación, no sólo en cuestiones, como ya se ha mencionado anteriormente, de su economía, organización política y social, además de la arquitectura, sino que la parte más afectada y vulnerable era en materia de educación.

Se había detenido la construcción de escuelas y las existentes no podían recibir a un número considerable de alumnos, porque no contaban con la capacidad ni eran adecuadas para esos fines. Durante el año lectivo 1992-1993, 300 niños tuvieron que asistir a clases en turno vespertino, lo que representó diversas dificultades para esa población estudiantil.

Además de que el 70% de las clases se impartían en edificios que tuvieron que ser rentados y que no correspondían a los espacios que requiere una escuela.<sup>34</sup>

La mafia estaba evitando la construcción de escuelas con un objetivo claro: significaba estar presente en las negociaciones de los edificios que se rentaban y que para ellos significaba un buen negocio; asimismo, y esta es la parte esencial de este asunto, impedir que los niños, adolescentes y jóvenes se educaran, pues el conocimiento significaba un obstáculo para la comisión de sus actos ilícitos y esperaban que mientras predominara un estado de ignorancia podrían seguir saqueando y manejando todo a su conveniencia.

En Palermo, en el año 1993, se inició un proceso de sensibilización y de concientización acerca del rescate de la cultura y de la ciudad en las escuelas mediante la participación de los maestros y alumnos, en un inicio, ya que posteriormente se fue sensibilizando a los padres de familia, además de los

---

<sup>34</sup> *Cfr.* The Sicilian Renaissance Institute. Actas editadas del simposio internacional..., *op. cit.*, p.17.

vecinos, quienes empezaron a tener intervenciones, aunado al apoyo destinado a rescatar Palermo.

Se comenzó por dar pláticas de orientación en temas acerca del respeto a la ley, principios de civismo y de legalidad. El mensaje consistía en que el respeto por la ley es una condición necesaria para mejorar la vida de la comunidad. Aunque la teoría no era fácil de asimilar por parte de los niños y adolescentes, se decidió darle un giro y hacer el aprendizaje más dinámico. De esta manera, se utilizó la ciudad como un medio de prácticas educativas; así se pudo captar mejor la idea de la importancia de acatar las leyes y valorar su cultura. A través de prácticas, los niños tomaban la palabra y sugerían propuestas de mejora a la ciudad, además de comprometerse a realizar acciones en favor de Palermo.

Aunado a estas actividades, se realizó un proyecto denominado *La escuela adopta un monumento*, pensado con la finalidad de que los jóvenes se hicieran cargo de rehabilitar alguna obra que estaba olvidada; tenían que estudiar ese patrimonio cultural, cuidarlo, tratar de restaurarlo y de reabrirlo al público. Esto permitió que los niños se percataran del estado de descuido en el que se encontraba su ciudad y la diferencia de rehabilitarla con el esfuerzo de ellos, en particular, y de toda la sociedad en general.<sup>35</sup>

Los alcances de estos proyectos fueron muy considerables y se aprecian en la construcción de nuevas escuelas, la eliminación de turnos vespertinos, la reducción del número de edificios rentados para efectos educativos y la disminución del ausentismo escolar.

El rompimiento de la ley de *omertà* se había iniciado con la colaboración de algunos *pentiti* (arrepentidos) cuando comenzó el *Maxiproceso*. Este proceso de acabar con el pacto de silencio tiene continuidad en las escuelas y son precisamente los niños, adolescentes y jóvenes, quienes empiezan a hablar de los problemas que generó la mafia en su ciudad, tema del que sus padres jamás se habían atrevido a tratar. El entusiasmo de los niños y jóvenes palermitanos motivó

---

<sup>35</sup> Como ejemplo el testimonio de una de las niñas participantes del programa *La escuela adopta un monumento*: "...No permitiremos que nuestra honrosa Palermo sea atracada, desfigurada, ofendida, explotada o violada por nadie. Hemos comprendido que la historia de la ciudad es nuestra historia, que su cultura y su arte son nuestra fortaleza y que nuestra cultura es la fortaleza de nuestra ciudad." *Idem*. p.20.

a los padres de familia y vecinos para emprender de manera conjunta acciones a favor de la ciudad y en beneficio común.

## 2.2. La importancia de la participación ciudadana en el combate contra el crimen organizado

Uno de los episodios más significativos que seguramente, conmovió y desató reflexiones, para emprender actitudes de compromiso y responsabilidad por parte de los palermitanos, debido a las circunstancias que los rodeaban, fue sin duda el asesinato del general Alberto Dalla Chiesa,<sup>36</sup> considerado un símbolo de lucha contra la mafia. En sus funerales y en el mensaje de despedida, se mencionó lo siguiente: *“Dum Romae consulitur, Saguntum expugnatur* (Mientras que en Roma hablan, está siendo conquistado Saguntum). Y la intención era, y así se entendió, presentar una solicitud para que la presencia del Estado se volviera más continua y activa dentro del territorio; implicaba también que las estructuras sociales deberían percatarse de que ya no podían permanecer inertes, sino que debían estar igualmente presentes y activas ante un peligro tan amenazador”.<sup>37</sup>

El trabajo llevado a cabo por Leoluca Orlando en la primera etapa de su administración (1985), aunque con trabas y dificultades por ser una lucha frontal contra la mafia, sembró en la conciencia de la ciudadanía la importancia de intervenir y de estar enterados de los cambios que se estaban gestando para su beneficio. El llamado, la motivación, al despertar de una vida de convivencia basada en la tranquilidad y prosperidad, ya estaba influyendo en los individuos, quitándose, de esta forma, la venda de los ojos, en el sentido de que los “beneficios” otorgados por la mafia, finalmente tenían costos sumamente altos.

---

<sup>36</sup> “El General Carlo Alberto Dalla Chiesa era un *carabiniere* de pies a cabeza, investido de toda la cortesía y el encanto de un soldado chapado a la antigua y con la determinación de vencer como corresponde a un soldado. Había ascendido en el rango de las fuerzas policiales y consolidó la leyenda que lo rodeaba al desarticular a las Brigadas Rojas”. Leoluca Orlando, *op. cit.*, p. 76.

<sup>37</sup> The Sicilian Renaissance Institute. Cultura de la Legalidad “El papel de las experiencias religiosas”. El caso siciliano, *op. cit.*, p. 14.

Asimismo, cuando se inicia el “Maxiproceso”, los mafiosos realizan una campaña para desacreditar a las autoridades; pero, sobre todo, las reacciones se dirigen a las excesivas medidas de seguridad, aseverando que la ciudad se estaba convirtiendo en una “ciudad blindada”. La mafia orillaba a los habitantes de Palermo a que se manifestaran por medio de movilizaciones y protestas, cuestionando: “¿no se estaba mejor antes que se hubiera iniciado esta lucha?”.<sup>38</sup>

El principal impacto cívico en los años 90, fue el asesinato de los magistrados Giovanni Falcone y Paolo Borsellino.<sup>39</sup> En su discurso pronunciado en el Simposio internacional, María Falcone, vicepresidenta de la Fundación Falcone, hace referencia a lo siguiente: “1992 puede ser definido precisamente de la forma en que fue llamado por un periodista: el año en que nació el verdadero movimiento antimafia, el año en que vio nacer una nueva identidad propia de la sociedad civil, así como también de su firme intención de oponerse a la *Cosa Nostra* con toda su fuerza.”<sup>40</sup>

Con base en lo anterior, el caso de Palermo ejemplifica, de manera significativa, el papel que jugó la ciudadanía como un componente necesario en la lucha contra el crimen organizado. El respeto y apego a la ley fueron determinantes en esta etapa del Renacimiento de Palermo.

---

<sup>38</sup> Leoluca Orlando, *op. cit.*, p.114.

<sup>39</sup> Para ejemplificar el impacto causado entre los palermitanos por la muerte de los hombres-símbolo de la lucha contra la Mafia, es oportuno mencionar lo siguiente: “En la mañana del 23 de junio, un mes después del ataque de Capaci, se formó en todo Palermo una cadena humana, que se extendía simbólicamente desde la oficina del fiscal por las calles centrales de la ciudad hasta el árbol de Falcone. Miles de personas unieron sus manos en silente testimonio de su determinación de no olvidar y, lo que es más importante, aun de asegurarse de que la Mafia conociera que ahora, después de todos los años de preparación cívica, ellos eran una fuerza que tenía que reconocerse”. *Idem.* p.166.

<sup>40</sup> The Sicilian Renaissance Institute. Actas editadas del simposio internacional... *op. cit.*, p.6.

### 2.3. El “Maxiproceso”: estrategia contra el crimen organizado

Siguiendo con la metáfora del carro siciliano, es muy ilustrativo hacer mención del “Maxiproceso”, dado que se puede comprender mejor la importancia y la necesidad de aplicar las leyes para permitir que el carro pueda avanzar, parafraseando a Leoluca Orlando.

El “Maxiproceso” se refiere a la labor llevada a cabo por iniciativa de la Fiscalía de Milán y ejecutada por la Fiscalía de Palermo, en la que participaron destacados jueces. Entre los más representativos se encontraban Paolo Borsellino y Giovanni Falcone.<sup>41</sup>

Para Paolo Borsellino el problema de la mafia era hacer que el Estado funcionara, al igual que para Giovanni Falcone, quienes trabajaban con un objetivo claro defender la vida democrática y el derecho como única forma de convivencia humana.

Para realizar estas acciones dirigidas a perseguir y emitir los castigos establecidos por la ley penal, fue necesario construir un *bunker* en el que se consideraba el número de asistentes como el número de testigos. Este proceso histórico de la lucha contra la mafia, se realizó el 10 de febrero de 1986 en la sala-*bunker* de Palermo en el que se encontraban presentes “3000 soldados y dos tanques de ejército estacionados afuera de la sala del Tribunal búnker, con helicópteros que volaban a baja altura...”<sup>42</sup>.

Las estrategias comprendidas en el “Maxiproceso”, eran: procesar al mayor número posible de imputados, con el objeto de poder conocer los aspectos más característicos de la mafia, revisar y captar la estructura interna de la mafia, y extender vínculos con representantes y autoridades judiciales del ámbito internacional y poder obtener, de esta manera, su colaboración mediante

---

<sup>41</sup> “En particular, la obra maestra del gran magistrado Giovanni Falcone consistió en una hábil operación en el curso de la cual sus excelentes dotes de investigación se vieron potenciadas por una sutil agudeza psicológica y un conocimiento sin igual de la realidad siciliana, que logró obtener, en diversas ocasiones, las confesiones de Tommaso Busceta” (arrepentido mafioso). Marino, *op. cit.*, p.375.

<sup>42</sup> Leoluca Orlando, *op. cit.*, p.117.

información valiosa para aprehender a integrantes de la mencionada organización que operaban en otros países.<sup>43</sup>

La operación dio como resultado condenar a 400 mafiosos, castigos por 342 causas por 2 mil 665 años, en las que se consideraban 19 senencias de cadena perpetua.<sup>44</sup>

En el derecho italiano se puede encontrar, por vez primera, la inclusión del delito de asociación mafiosa, en el que se señala: “La asociación es de tipo mafioso cuando quienes forman parte de ella se valen de la fuerza de intimidación del vínculo asociativo y de la condición de sometimiento y *omertà* que deriva de él para cometer delitos, adquirir de manera directa o indirecta la gestión o en cualquier caso el control de actividades económicas, concesiones, autorizaciones, contrataciones y servicios públicos o para obtener beneficios o ventajas injustos para sí o para otros”.<sup>45</sup> A esta ley se le conoce como la Ley La Torre-Rognoni (lleva el nombre de los ministros que la elaboraron y la propusieron).

Es así, que pueden verse frutos como los datos que señalan 4 mil 870 personas denunciadas por asociación mafiosa, 20 mil 890 comprobaciones matrimoniales, así como 1 mil 452 secuestros de bienes de procedencia ilícita relacionada con la mafia.<sup>46</sup>

Los magistrados se basaron en los siguientes aspectos para el desarrollo del Maxiproceso:

Endurecer las condenas en los casos de delitos cometidos por los integrantes de la mafia; incluso se restringieron los beneficios que tienen otros reclusos comunes. Castigos más severos para los criminales; énfasis en particular a fin de que la estancia en las cárceles tuviese el carácter estricto, sin excepciones, a los reglamentos internos, lo cual no significó hacerse valer de la tortura o de otros tratamientos que pusieran en riesgo los derechos humanos; las condenas se enfocaban a impedir que, desde dentro de las cárceles, los capos de la mafia siguieran dirigiendo sus actividades ilícitas.

---

<sup>43</sup> Samuel González Ruiz, *op. cit.*, p. 14.

<sup>44</sup> *Ibidem.*

<sup>45</sup> Giuseppe Carlo Marino, *op. cit.*, p. 375.

<sup>46</sup> *Ibidem.*

Asimismo, se integró una estructura especializada para combatir a la mafia mediante la creación de la Dirección Nacional contra la Mafia, la Fiscalía de Distrito en contra de la Mafia, la Dirección de investigaciones en contra de la Mafia y Servicios Policiacos Centrales e Interprovinciales, incluyendo los *Carabinieri* y la *Guardia di Finanza*.

En cuanto a la mejoría en los instrumentos y en la tecnología para obtener información, por tratarse de una organización secreta, se hacía necesario implementar estos medios (intervenciones telefónicas, diversos aparatos de escucha, infiltración de agentes secretos a la organización).

Uno de los puntos más importantes y que dio muy buenos resultados, es el que se refiere a la colaboración de los denominados *pentiti* (arrepentidos). La información brindada por estos ex colaboradores de la mafia, permitió conocer más acerca de la organización, dando como resultado la captura de capos peligrosos, quienes fueron arrestados y condenados a cadena perpetua. Es oportuno mencionar que se creó un sistema para la protección de los *pentiti*.

Los bienes ilícitos fueron incautados a la mafia, esta fue una estrategia muy efectiva contra el crimen organizado.

Se hicieron, por otra parte, reglamentaciones a fin de evitar que continuara la infiltración de esta organización en el ámbito político y financiero, en el caso de rubros contra el lavado de dinero. Se terminó con las relaciones de la mafia y la administración pública, en la que se contemplaba la derogación de licencias y autorizaciones de construcción, contratos, entre otros. Además, se impidió el derecho a ser candidatos a quienes ya se había imputado cargos o multas por algún delito relacionado con la obtención de votos a cambio de dinero.

Se dispusieron medidas como resarcir el daño a las víctimas de la mafia en situaciones en las que se causaron daños en relación con sus propiedades o por extorsión a través de pagos en efectivo.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Cfr. The Sicilian Renaissance Institute Actas editadas del simposio internacional..., *op. cit.*, p. 9.

A este periodo, en el que se observa una atinada respuesta por parte de las autoridades judiciales en apego al Estado de Derecho, se le reconoce como la *Primavera de Palermo*, en que hubo resultados muy positivos en la lucha contra la mafia.

#### 2.4. La importancia de los medios masivos de comunicación en la difusión de programas preventivos

Se entiende por comunicación social la actividad informativa que ofrecen los medios: prensa escrita y electrónica; es decir, los diarios y las publicaciones periódicas por una parte, y la radio y la televisión por otra, así como en los últimos años la internet.

En la cultura de la legalidad, los medios de comunicación social desempeñan una función de gran importancia. Según el filósofo Habermas, la cultura es la capacidad humana, en constante evolución, de interpretar y cambiar el entorno, adaptándose a él, en una praxis constitutiva de nuevos modos de realidad. Asimismo, señala que los ciudadanos entramos en contacto con la cultura a través de dos formas: a) mediante la educación (cultivo de la inteligencia), b) por el flujo de mensajes que recibimos por los medios de comunicación, lo cual permite reforzar la comunicación entre los actores sociales. Así es posible acceder a las diversas culturas, aún distantes en el espacio y en el tiempo.

Los medios informativos modifican los contenidos de la cultura; es decir, influyen en costumbres y conductas. La estrategia informativa contra el crimen organizado resultó ser eficaz, pues permitió transformar la deformación cultural y moral inducida por la acción propagandística de la Mafia y la difusión que llevó a cabo a través de los antivalores.

En Sicilia se comprueba lo anterior, en el análisis de los factores que participan en la etapa del denominado “renacimiento” de la ciudad, particularmente con motivo de la gestión del alcalde Orlando en los inicios de los años noventa, etapa considerada como un nuevo capítulo en la vida socioeconómica, política y cultural de aquella comunidad.

En “Veinte años de reportajes en lo profundo de Italia”, Attilo Bolsón relata aquel fenómeno en el que se inserta la presencia innovadora de los medios de comunicación colectiva; en especial, de la prensa escrita. Describe la ola de violencia por parte de la Mafia, las ejecuciones sucesivas y la impunidad con que se protegían a los autores de los crímenes.<sup>48</sup>

En aquella etapa de cambio, si bien tiene mucho de asesinatos entre las filas de policías e investigadores, de funcionarios públicos relacionados con la persecución de criminales, así como contra periodistas, también tuvo mucho de conductas valerosas en esa “guerra” contra la impunidad y el crimen.<sup>49</sup>

En medio de las descalificaciones de la mafia y sus abogados, de las declaraciones de los encargados de procurar justicia y de magistrados para quienes no había “pruebas” concluyentes, se iba quebrantando el terror de los mafiosos y ganaba terreno la rebelión de la sociedad. La prensa desempeñaba un papel en aquel movimiento de inconformidad social, sin dejar de reconocer que hubo cárcel para los informadores.

Por otra parte, en su administración, Leoluca Orlando se valió de los medios de comunicación para dar a conocer las medidas que se estaban desarrollando, y se percató de que una forma de protección era “hacer ruido”, por insignificante que pareciera la acción. De esta manera, no estaba solo y esto le permitió escaparse de las garras de la Mafia y de la lista en la que ya estaba considerado como persona *non grata* en cuanto se refería al nuevo proceso que vivía Palermo.<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> “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 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 legalidad y el estado de derecho, dedicando tiempo y cobertura a aquellos que en su sociedad y en otras, participan activamente”. *Idem*, p. 58.

<sup>49</sup> “La mafia si comporta come un potere politico totalitario: ha ucciso politici, magistrati, poliziotti. Ma ha ucciso anche giornalisti: ed è questo il segno più evidente del totalitarismo. Solo lo stalinismo e il nazismo hanno ucciso chi combatteva con lo strumento del pensiero e delle parole. Luciano Violante. *op.cit.*, p. 7.

<sup>50</sup> “Aparte de las señales de resolución inmediata, el nuevo alcalde reveló insospechadas dotes de líder político de alcance nacional y no sólo por sus brillantes capacidades para valerse de los medios de comunicación de masas promoviendo una campaña de imagen que daría numerosos frutos en la relación entre las opiniones públicas internacionales y Palermo...”. Giuseppe Carlo Marino, *op. cit.*, p. 379.

En el tema de la transparencia en la administración pública, los medios masivos de comunicación son indispensables para dar a conocer los proyectos de sus representantes políticos, así como informar a los ciudadanos de los alcances y resultados que se obtengan.

En los años 80, cuando ya nadie deja de hablar de la mafia, el único periódico de Palermo, *Il Giornale de Sicilia*, difunde el tema pero de manera superficial, teniendo mucho cuidado en no caer en confrontaciones con los representantes de la organización. Había muy poco de lo que ellos denominaban “imparcialidad”, destacando hechos de manera sensacionalista como el caso de que la escolta de Borsellino había atropellado a un grupo de estudiantes que estaban en la parada del autobús, y omitiendo muchos de los logros alcanzados.

En su segunda etapa como alcalde de Palermo, Leoluca Orlando decide no dar más entrevistas al *Giornale de Sicilia*, aunque mantenía comunicación con otros periódicos nacionales e internacionales. Asimismo, se dirigía a otros medios de comunicación. La explicación que dio ante ese medio informativo fue que no estaba de acuerdo en que se diera difusión bajo una misma óptica, ya que en otras ciudades europeas había más de un periódico. Después de cuatro años de no tener ningún contacto con ese diario, dio un giro notable y asumió una participación menos “imparcial” y con miras a apoyar en lugar de obstaculizar. Es así que se integra una sección en este periódico denominada *asignación de clase*, un espacio en el que los niños podían manifestar y hablar abiertamente acerca de las necesidades en sus escuelas y hasta sugerían propuestas para resolverlas.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Leoluca Orlando, *op. cit.*, p.189-190.

## 2.5. Los alcances de la aplicación de la cultura de la legalidad

Los cambios fueron paulatinos en Palermo para enfrentar la corrupción en la administración local. No podía ser de otra manera, pues *Cosa Nostra* estaba infiltrada en los procedimientos administrativos de donde obtenían grandes ganancias burlando a las autoridades y a la ciudadanía. Los problemas más emergentes de la ciudad, competencia del gobierno local, se acumulaban sin que hubiese resolución alguna.

En la década de los noventa, Leoluca Orlando, una vez reelecto alcalde, se enfrentó a diversos problemas causados por el crimen organizado, entre otros, la infiltración de la Mafia en la política y en la administración pública, el deterioro del Estado de Derecho mediante prácticas de intimidación y chantaje entre comerciantes y gente de negocios, la presencia de la delincuencia en actividades escolares, por medio de la renta de inmuebles de su propiedad, construidos con dinero ilícito. A todo esto, se añadía la necesidad de reimpartir enseñanza en horarios incómodos e impropios para los niños y adolescentes.

Con gran determinación, el alcalde enfrentó los problemas ocasionados por la presencia de los aludidos grupos criminales. Puso en práctica el desarrollo de actividades planeadas una década antes y que no pudieron realizarse entonces, pues se había sembrado apenas la semilla de educación cívica que tardaría en germinar y dar frutos hasta el inicio de la nueva década.

El propio Leoluca Orlando haría referencia a la inmovilidad social en Palermo y comentaría que había una negación por reconocer sus capacidades, siendo que de esta manera se frenaban las posibilidades de alcanzar un proceso de renovación. Los aspectos más innovadores y significativos estaban relacionados con el estilo de vida de los habitantes y con el cambio de mentalidad.

La renovación en la sociedad de Palermo se podía apreciar en diversos aspectos, como se menciona a continuación.

Tras el rescate de la ciudad, en el aspecto económico la Agencia *Moody's* (Grupo de análisis financiero que canaliza inversiones mundiales) asignó a Palermo, con motivo del renacimiento de la ciudad, un *issuer rating* que se refiere a la valoración del grado de solidez y fiabilidad financiera, de nivel Aa3 (un grado de valuación, respecto de la solidez y confiabilidad financiera que es considerada como “excelente” en la escala de valores de Moody)<sup>52</sup>

Este dato señala la credibilidad por parte de empresarios, quienes reconocen así una estabilidad para invertir en Palermo, situación que no podría siquiera imaginarse años atrás.

Por otra parte, se manejan cifras que señalan los avances en materia de seguridad pública, después de haber vivido épocas difíciles en las que las estadísticas eran alarmantes por los asesinatos cometidos por la mafia que cada año iban en considerable aumento. En 1999 se reportaron 11 asesinatos; ninguno de ellos se encontraba relacionado con la mencionada organización.<sup>53</sup>

En el aspecto laboral también hubo modificaciones. Los trabajos ya no eran generados ni administrados por la mafia, y aunque esto produjo crisis en algún momento, pues hubo despido de trabajadores que se contrataban con recursos ilegales, posteriormente se aceptó que la mejor forma no era aquella si se quería realmente un cambio sustancial.

Se tomaron medidas para acabar con la corrupción en las instancias administrativas dedicadas a tramitar documentaciones oficiales, ya que anteriormente existía una figura especial denominada *spicifacienni* (tramitador) un encargado de ir de oficina en oficina en calidad de intermediario para que el ciudadano obtuviera dicha documentación necesaria. De esa manera se pagaban sobornos a diferentes empleados, a fin de agilizar los mencionados trámites. Esto

---

<sup>52</sup> “La agencia destaca que dicho *rating* se basa en la mejora de la administración comunal, en sus crecientes bases de entrada y en su moderada flexibilidad fiscal. El *rating* refleja además los altos niveles de transferencias por parte del Gobierno y una carga de deudas relativamente baja, tiene también en consideración las preocupaciones sobre la situación económica relativamente débil del Municipio, sus actuales necesidades de inversión, así como el riesgo de que las recientes mejoras permanezcan estrechamente ligadas a la administración actual y puedan por lo tanto ser susceptibles de variación en caso de cambios políticos”. *Cfr.* The Sicilian Renaissance Institute. Documentación y discursos. “Moody’s asigna un Aa3 como primer *rating* al Municipio de Palermo”, *op. cit.*, p.1.

<sup>53</sup> Leoluca Orlando, *op. cit.*, p. 10.

se resolvió a través del uso de máquinas, tipo cajeros automáticos, que evitaban el contacto con servidores públicos y el pago innecesario de “mordidas”.

Los beneficios sociales durante este periodo fueron notables y se pueden constatar en el nivel de vida que adquirieron los palermitanos al contar con mayor seguridad por una parte y espacios culturales por otra. Tal es el caso de la reapertura del teatro *Massimo* (en 1897 era uno de los mejores escenarios de ópera en Europa). En el año 1997, asimismo, tuvo lugar la rehabilitación de monumentos culturales que estaban en el olvido, los cuales fueron rescatados y valorados una vez más por la ciudadanía.

Muchos de los bienes confiscados a mafiosos se otorgaron en beneficio de la comunidad, como fue el caso de algunos edificios, lo que fueron ocupados por escuelas, centros de rehabilitación para drogadictos; en el caso de las tierras se destinaron a la agricultura con fines de apoyo, mediante la organización en cooperativas en las que participaban jóvenes. Los habitantes retomaron los espacios que se habían convertido en lugares de vicio y crímenes, de esta manera, se transformaron en centros de enseñanza de cultura, asimismo se incrementaron las áreas verdes, volviendo así la confianza para caminar en las plazas y calles. Se destinaron espacios dedicados al arte, al teatro y a la música; se abrió una biblioteca y se creó un parque recreativo, todo un mosaico de actividades concentrado en el denominado Centro Cultural Zisa.

El logro del Renacimiento de Palermo se debe también a la colaboración de la sociedad civil mediante la representación de las organizaciones civiles, como es el caso de LIBERA, “un consorcio que integra a 740 organizaciones no gubernamentales italianas que trabajan activamente en el área de la lucha contra el delito y la corrupción, así como la promoción de la educación cívica, la legalidad y los derechos humanos” <sup>54</sup>Esta labor está a cargo de Rita Borsellino, hermana de Paolo Borsellino, magistrado, asesinado por la mafia.

Los resultados obtenidos como consecuencia del “Renacimiento de Palermo” se promueven hacia el exterior, se comparten las experiencias, se distribuyen publicaciones y se brindan conferencias. El objetivo es multiplicar el mensaje de

---

<sup>54</sup> The Sicilian Renaissance Institute. Actas editadas del simposio internacional...*op. cit.*,p.3.

que se pueden obtener cambios muy positivos en casos donde el crimen organizado ha copado las esferas políticas, económicas y sociales. Para estos efectos se creó el Instituto del Renacimiento Siciliano (*Sicilian Renaissance Institute*), del que Leoluca Orlando se convirtió en su presidente. El Instituto es una organización sin motivo de lucro que realiza actividades encaminadas a fomentar la renovación cívica en Sicilia y en el ámbito internacional, esta corporación se fundó en 1999, gracias al interés de un grupo de representantes de la sociedad civil. Los recursos económicos con los que cuenta para la difusión de información en materia de prevención del delito consisten en donaciones que realizan otras organizaciones internacionales. Cabe señalar que la sede de dicho instituto se encuentra en Palermo tiene, asimismo, una representación en Nueva York y otra en Tijuana, México.<sup>55</sup>

La experiencia siciliana habla del compromiso, la voluntad política y la conciencia por parte de la ciudadanía, así como de los esfuerzos que, de manera conjunta, llevaron a vivir un proceso de renacimiento que involucró a los sectores sociales y a las instituciones, y que con gran optimismo desean su permanencia. De lo contrario, como lo manifiestan en siciliano: "Agghiurnò...ora speriamo ca scura" (Hemos visto el alba, esperamos llegar hasta la noche).<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> "El Instituto para el Renacimiento Siciliano, conocido también como The Sicilian Renaissance Institute, es una organización sin ánimo de lucro, que fue fundada en diciembre de 1999, por la iniciativa de un grupo de representantes de la sociedad civil italiana y norteamericana". The Sicilian Renaissance Institute. Documentación y discursos. Presentación., *op. cit.* p.1.

<sup>56</sup> *Cfr.* The Sicilian Renaissance Institute. Cultura de la legalidad..., *op. cit.* ,p.7.

## 2.6. Simposio internacional sobre el caso Sicilia

Los resultados del Renacimiento de Palermo se dieron a conocer en el simposio internacional sobre el caso Palermo denominado “*El papel que juega la sociedad civil en el contraataque a la delincuencia organizada: Implicaciones globales del Renacimiento de Palermo, Sicilia*”, que se llevó a cabo el 14 de diciembre de 2000”. El simposio sirvió como preámbulo para la firma de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, mediante la conferencia de alto nivel, la finalidad, sobre todo, fue la de compartir las experiencias con motivo de la intervención de los diversos sectores sociales en Palermo. Se contó con la participación de los actores más representativos en el proceso del Renacimiento de Palermo, proceso conocido con ese nombre.

El objetivo principal del Simposio fue el de dar a conocer las circunstancias que marcaron a Palermo en las últimas décadas, con la finalidad de que países que afrontan tan lamentables consecuencias producidas por el crimen organizado conozcan nuevas propuestas para hacer frente a este flagelo con la eficacia exigida ante casos semejantes.

Como parte del programa se presentaron diversas ponencias acerca de procuración de justicia, educación y participación ciudadana.

El Simposio resultó ser un foro en el que se dieron a conocer las estrategias y el compromiso que, asumidos por la sociedad, representaban graves riesgos ante la decisión de erradicar uno de los males más graves que afectaban el desarrollo económico, político y social de la ciudad de Palermo.

En el evento internacional se presentaron los casos de países que siguieron el modelo llevado a cabo en Palermo, mediante acciones de fomento a la cultura de la legalidad. Los casos que se presentaron como exitosos en la lucha contra la criminalidad organizada fueron:

- Hong Kong, mediante la intervención de Alan Lai Nin, Comisionado contra la corrupción, Región Administrativa especial de Hong Kong.

- El caso de México en representación de Lorenzo Gómez Morín, Secretario de Educación Pública de Baja California, México.
- Se presentó el caso de Botswana, a cargo del Director Asistente de Lucha contra la Corrupción y el Delito Económico de Botswana, Adolph Hirshfeld.
- Por último, intervino el Presidente de la Suprema Corte de la República de Georgia, Lado Chanturia.<sup>57</sup>

El común denominador de las exposiciones fue en el sentido de reconocer la participación ciudadana en la difícil tarea de enfrentar al crimen organizado. Asimismo, dar razón de las estrategias que fueron utilizadas en cada una de las áreas sociales que estuvieron unidas para combatir a la mafia. Si bien es cierto que el aspecto jurisdiccional y de procuración de justicia tuvo una destacada actuación, no puede verse de manera parcial, ya que el aspecto educativo, religioso, comunitario, además de la intervención de los medios masivos de comunicación en conformidad con una cultura de la legalidad pudieron alcanzar los objetivos de restituir entre la sociedad confianza en las instituciones públicas y motivar la participación civil en las actividades de renovación económica, social y política; además, tomar ventaja frente a una organización que mantenía el control social.

---

<sup>57</sup>The Sicilian Renaissance Institute. Actas editadas del simposio internacional...*op. cit.*, p.34-51.

### 2.6.1. Firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

En el apartado anterior se describe lo ocurrido durante el denominado Renacimiento de Palermo, ciudad convertida en escenario del crimen organizado en diferentes manifestaciones, así como lugar donde se realizó el proceso por el cual Palermo alcanzó el rescate de la paz social, el desarrollo económico y el nivel de un atractivo destino turístico.

En honor a dicho rescate (el renacimiento de Palermo) y con el propósito de reconocer la trascendencia global, internacional, del citado suceso histórico por parte de los palermitanos y los representantes de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se efectuó la importante Asamblea, cuyos antecedentes principales son los siguientes:

- Declaración de Nápoles (23-12-94) Contiene políticas y un plan de acción mundial relacionadas con la prevención del delito y la justicia penal.
- Declaración de Dakar (julio de 1997) sobre la prevención y la lucha contra la delincuencia internacional organizada y la corrupción.
- Reunión de Varsovia (febrero de 1998) Integra un grupo intergubernamental, el cual formula un bosquejo de opciones para el contenido de la Convención.
- Declaración de Manila (julio de 1998). La comunidad internacional acoge con beneplácito la propuesta para crear la Convención de referencia.
- En 17-01-99, la Asamblea General pide al Comité Especial a fin de integrar un grupo de expertos, con representación geográfica equitativa, para el estudio y sistematización de propuestas<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup>ONU. Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional Conferencia política del alto nivel para la firma de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional en <http://www.un.org/spanish/conferences/delintransnacional/events.html>.p. 3-5.

En Viena se realizan 11 sesiones previas, de enero de 1999 a julio de 2000, comenzando con la asistencia de poco menos de cien Estados miembros hasta llegar, en las últimas sesiones, a más de 120.

Son estos antecedentes en los que se ve cómo la Convención necesitó de un notable esfuerzo por parte de la comunidad internacional, el progreso lento y gradual en el que se invirtió dedicación, capacidad organizativa, talento y conocimientos técnicos, como también buena voluntad de los Estados miembros. Fue necesario disponer de recursos financieros y contar con el apoyo de dirigentes y estadistas mundiales para celebrar la reunión cumbre de la Asamblea General.

El gobierno de Italia previamente había ofrecido ser el anfitrión de una conferencia política de alto nivel a efectuarse en la ciudad de Palermo, con el propósito mencionado.

Del 12 al 19 de diciembre del año 2000, sesiona la Asamblea General de la ONU, teniendo como sede para la firma del documento (la Convención de Palermo), el famoso teatro *Massimo*, situado en Piazza Verdi.

Cabe destacar que el contenido de la Convención está estructurado de la siguiente manera: el texto de la Convención (41 artículos en total) comienza con una serie de definiciones de términos a que hace referencia, señala el ámbito de aplicación, el concepto de soberanía de los Estados en donde se cuida el respeto territorial de las naciones, el blanqueo de dinero, la penalización de la corrupción, como también propone fórmulas que tienen que ver con el secreto bancario.

También indica lo que se entiende por decomiso e incautación de bienes y equipos, los activos y recursos que maneja el crimen organizado; precisa el alcance de la cooperación internacional, la asistencia judicial recíproca, el entrenamiento de cuerpos policiales, las investigaciones conjuntas; asimismo la protección a las víctimas, la capacitación y la asistencia técnica en la localización, detención y aprehensión de miembros de la delincuencia organizada.

El documento se refiere a la recopilación y al intercambio de información, a la prevención, a la aplicación del contenido de la Convención, a las controversias y

su respectiva forma de resolverlas. Al final incorpora todo lo relacionado con la firma, aceptación, adhesión y entrada en vigor de la Convención.

El consenso en la reunión de Palermo, logrado con un gran esfuerzo y como resultado de negociaciones previas, permite reflexionar acerca de que la lucha contra el crimen organizado requiere que la sociedad participe de una manera organizada, como aconsejaba el juez Giovanni Falcone.

Se inició creando una conciencia de solidaridad entre los representantes de los Estados miembros y de la integración de un frente común con la participación de la sociedad internacional, al hacer posible la elaboración de un formato sobre el cual se hicieron precisiones y adiciones hasta llegar a un acuerdo general.

Por una parte, la Convención se refiere a cómo perseguir y penalizar a los miembros de las organizaciones criminales, incluyendo la figura de la extradición; por otra, establece acciones que tienden a la prevención de los delitos, a fin de frenar la criminalidad y con el propósito de inhibir la comisión de delitos, evitando así costos sociales y económicos de gran importancia.<sup>59</sup>

El documento se caracteriza por tener flexibilidad para que los órdenes jurídicos de cada Estado miembro se asimilen a las disposiciones de la Convención. Por ejemplo, en lo relativo a extradición y en lo que se refiere a jurisdicción, por lo que tiene que ver con el respeto a los derechos soberanos y al concepto de autodeterminación.

El propósito de la Convención fue el de promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada internacional.

Conocida como la Convención de Palermo, por haber sido firmada en esa localidad por la Organización de las Naciones Unidas en su Asamblea General 55ª, efectuada del 12 al 15 de diciembre del año 2000, y por haber tenido lugar en dicho escenario, el denominado Renacimiento de Palermo. Su nombre completo

---

<sup>59</sup> “Al ratificar la Convención los gobiernos se comprometieron también a declarar delito el lavado de dinero, la corrupción y la obstrucción de la justicia. El texto que habla del secreto bancario lo hace en términos directos ...” “Esto puede ser uno de los elementos más efectivos de la Convención de Palermo, dado que el crimen organizado pierde mucho de su atractivo si las ganancias que de él se derivan no pueden conservarse de una manera segura”. ONU. Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente. “Las naciones forjan alianzas para detener el crimen organizado”, en <http://www.un.org/spanish/conferences/Xcongreso/index.html>, p.4.

es Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

La Convención ha sido considerada como uno de los logros más importantes del derecho internacional penal, por su cobertura a fin de indagar, perseguir y sancionar a los delincuentes que se asocian para infringir la ley, de manera que la jurisdicción en la que se comenten los ilícitos no sea obstáculo para aplicar las disposiciones legales de dicho ordenamiento, con base en los tratados de extradición y la facultad que los Estados deleguen con dicho efecto.<sup>60</sup>

El intenso proceso de consulta, análisis y discusión en las diversas reuniones llevadas a cabo por parte del Comité Especial de las Naciones Unidas nombrado con esa finalidad; las propuestas y sugerencias de los representantes de los Estados miembros, así como las observaciones y precisiones incorporadas al texto en vías de preparación, particularmente la intervención del cuerpo de expertos de todo el mundo en la materia, contribuyeron a la presentación y aceptación de un documento cuyo carácter es el de una convención multilateral para la cooperación legal, con sus formas de procedimiento jurídico al más alto nivel. La Convención establece órganos responsables y sobre todo aptos en cuanto a su aplicación y alcance universal.<sup>61</sup>

Es importante hacer mención que el 29 de septiembre de 2003 entra en vigor la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, también conocida como Convención de Palermo. En cuanto respecta a nuestro país, se hicieron los trámites necesarios para la ratificación de dicho instrumento internacional, así como sus tres protocolos: Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños. Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire y el tercero que se refiere a la fabricación y el

---

<sup>60</sup> “La Convención de Palermo es una respuesta clara al crimen transnacional. La razón de este éxito es, en mi opinión, muy evidente. El nivel e intensidad del crimen internacional ha ido más allá de lo que los gobiernos y la población en general están preparados para aceptar. La Convención es la piedra fundamental de una estrategia internacional en surgimiento para combatir el crimen organizado transnacional”. *Idem*, 3-5.

<sup>61</sup> “El artículo más largo de la Convención se dedica a la ayuda legal mutua, y se ocupa de una amplia gama de modos prácticos en los que los estados pueden cooperar entre sí”, *ibidem*.

tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones (Éstos entraron en vigor en 2003, 2004 y 2005, respectivamente)<sup>62</sup>

Aquí se hace necesario hacer una recapitulación de los aspectos que integraron el modelo presentado en el Simposio, y que hizo posible el renacimiento de Palermo. El modelo está integrado por la creación de leyes especializadas para el combate al crimen organizado, endurecimiento de penas contra los delincuentes, aplicación de los bienes confiscados como apoyo para programas sociales, fomento a la participación social, dando representatividad a los actores sociales a través de instancias como las organizaciones civiles; asimismo, atención a las demandas de la ciudadanía, pláticas en escuelas informativas para niños y jóvenes acerca del crimen organizado, con la finalidad de crear conciencia y disuadir su participación en actividades ilícitas. Además de promover la coparticipación social, las autoridades religiosas se sumaron a este esfuerzo y desarrollaron actividades desde su ámbito en particular. En medios masivos de comunicación, se difundieron las medidas preventivas a favor de las que se estaban tomando para el desarrollo de programas de prevención en contra del delito.

En la actualidad, ciertamente, los nuevos retos que enfrenta Italia en cuanto a crimen organizado se refiere, ya no tienen que ver con Cosa Nostra. La mafia que ha resurgido con renovada fuerza es la 'Ndrangheta, de la que se mencionaron algunos aspectos al inicio de este trabajo. Esta banda criminal que realizaba actos delictivos desde las montañas de Calabria en la década de los años noventa, actualmente está haciendo temblar a Europa, ya que tiene presencia en Alemania, Francia, Bélgica, Holanda, los Balcanes, Europa Oriental.

Este grupo criminal surge como resultado del combate frontal que sufrió la mafia y aprovechando esta coyuntura para expandir su territorio, para ellos el sur de Italia, ya no es atractivo. Ahora, las operaciones de lavado de dinero las llevan a cabo en el norte de Italia y en Europa oriental. En Alemania (oriental) adquirieron inmuebles con interés histórico, que después utilizaron para instalar restaurantes, pizzerías y hoteles. Luego de la captura de un mafioso, como consecuencia de los

---

<sup>62</sup>Ratificación de la Convención contra la delincuencia organizada, en [http://www.sre.gob.mx/substg/temasglobales/delin\\_organizada.htm](http://www.sre.gob.mx/substg/temasglobales/delin_organizada.htm), pp.1-3 .

ataques recientes (septiembre de 2007) que se vivieron en Alemania y que dieron muerte a seis italianos, el integrante de esa organización señaló que “los alemanes tienen que comprender que donde hay una pizzería, está la mafia”.<sup>63</sup>

En sus inicios la ‘Ndrangheta se dedicaba al secuestro y ese dinero lo invirtieron en heroína, posteriormente vieron que era más lucrativo el negocio de la cocaína, del cual han hecho ya un monopolio. Cabe mencionar que tiene conexiones con otros grupos delictivos para traficar cocaína desde Sudamérica pasando por Senegal.

No obstante, después de la aplicación de estrategias, del combate contra la delincuencia organizada, así como los logros obtenidos en años anteriores no son eternos, por así decirlo, no podemos afirmar que el crimen organizado en Italia está controlado definitivamente. Tiene movilidad y también representación mediante diferentes grupos criminales, por lo que se confirma que en la medida que el Estado de Derecho se encuentra debilitado y que no existe claridad por parte de la ciudadanía para unirse en contra de este flagelo, cuando no se tiene presencia de esta problemática en al agenda social, surge entonces el medio propicio para el crimen organizado y para la comisión de delitos en general.

El planteamiento de este trabajo está orientado a la aplicabilidad del modelo siciliano en nuestro país. Pero, ¿por qué sugerir la experiencia de un microcosmos a uno macro, qué fundamenta, y además qué resultados augura la puesta en práctica de la cultura de la legalidad?

Si bien es cierto que Sicilia posee características específicas, geográficas, además de que el contexto histórico en el que se vivió el “renacimiento de Palermo” puede señalarse como particular, los fundamentos, la esencia del modelo que hicieron posible un cambio de cultura en la sociedad, fue, ciertamente, el apego a una cultura de la legalidad lo que permitió a la ciudadanía quitarse la mordaza de la *omertà* y el poder hablar de un problema que estaba impidiendo su desarrollo en todos los sentidos, económico, político y social.

En los inicios de la lucha contra el crimen organizado, Sicilia enfrentaba no sólo al miedo que sometía y replegaba la participación social, sino existía un atraso

---

<sup>63</sup> “Ndrangheta, la nueva mafia”, en *El Universal*, El mundo, México, miércoles 22 de agosto de 2007, p.A5.

económico muy considerable. Se creía que en condiciones de pobreza la cultura de la legalidad no tendría razón de ser, que no habría éxito en su aplicación; sin embargo, el resultado fue contrario al aplicarse la ley hubo mayores oportunidades para la isla y sus habitantes.<sup>64</sup>

El fortalecimiento del Estado de derecho lleva al crimen organizado a seguir prácticas ilícitas, a extender su presencia y poderío que impide a una sociedad desarrollarse.<sup>65</sup>

Aunque se ha demostrado que la prevención del delito ofrece enormes beneficios, en muchos países se han destinado recursos a programas muy costosos para frenar los efectos delictivos, y en la actualidad aún se duda en aplicar programas preventivos, porque los efectos son mensurables a mediano y largo plazo, lo que no significa que no sean eficaces. Por el contrario, las ventajas son mayores para la sociedad civil. Asimismo, hay que enfatizar que cualquier medida o programa que quiera desarrollarse debe ser evaluado a fin de conocer los logros, además de hacer los cambios necesarios durante el proceso en que se ejecuten. De esta manera se podrá conocer si hay cambios cuantitativos y cualitativos.

Si a esto agregamos el apoyo que brindan los medios masivos de comunicación para difundir entre la población los alcances que se están obteniendo mediante la aplicación de programas en la materia, el efecto multiplicador sería más rápido y de mayor penetración en los individuos.<sup>66</sup> A partir de la credibilidad de la sociedad, el trabajo se facilita, obteniéndose mejores resultados.

Se estima que el fomento de la participación ciudadana y la aplicación de la cultura de la legalidad en nuestro país permitirían contar con instituciones más

---

<sup>64</sup> “Luchar contra la corrupción, luchar contra la delincuencia organizada es lo mismo que luchar por el desarrollo, porque estos son los principales obstáculos para el desarrollo económico”.The Sicilian Renaissance Institute. Actas editadas...*op. cit.*, p.31.

<sup>65</sup> “El caso siciliano no debería permanecer como único o no debería ser solo uno de muy pocos ejemplos de logros en el mundo. La mejor forma de preservar estos logros es convertirlos en parte de un contexto mucho más amplio.” *Ibidem.*

<sup>66</sup> Sin la prensa es muy difícil moverse, hay planes y programas que han fracasado por no tener el apoyo de la prensa. Pueden gastar y juntar a los técnicos, pero la prensa les puede demoler el mejor de los programas”, Luis Rodríguez Manzanera “La prevención de la delincuencia juvenil como parte esencial de la prevención del delito en la sociedad”, en *Memorias de la 2ª Reunión nacional la prevención de conductas infractoras en los menores de edad. Modelos y alternativas* (obra inédita) SSP-INACIPE, México, 27, 28 y 29 de junio 2007.

sólidas en donde no haya cabida para la corrupción, donde los recursos se destinen a las áreas que lo ameriten y no exista fuga de éstos. Además, a partir de la colaboración social deben surgir propuestas de programas desde la detección de sus necesidades; de otra manera los programas que se desarrollen, si no parten de estudios e investigaciones, muy probablemente no tendrán éxito, por otra parte la voz de la ciudadanía debe estar presente, pues parte de su responsabilidad es revisar y exigir que se esté cumpliendo con los objetivos que plantean los representantes de instituciones.

Las experiencias, por otra parte, propician el seguimiento a su aplicabilidad, en otros lugares, de acuerdo con los resultados que se hayan verificado. Aunque sería erróneo querer transferir un modelo a un país con una realidad distinta, en otro contexto histórico; como si habláramos de una horma que debe ajustarse de manera adecuada. Lo que sí cabe es hacer hincapié en la fórmula: impartición de justicia más la aplicación de la cultura de la legalidad, más la participación ciudadana da como resultado menor delincuencia. Es decir, la mayor cooperación y coparticipación de la ciudadanía en la lucha contra el delito, ha demostrado tener grandes efectos en beneficio de la misma ciudadanía.

Por lo anteriormente señalado, considero que sería viable la implementación de una cultura de legalidad en nuestro país, aunado a la colaboración de la sociedad civil, a fin de adoptar medidas más severas en contra de delincuentes, y que aunque se observa una incipiente corresponsabilidad entre sociedad y Estado, queda mucho por hacer para frenar el atraso de un país con enormes posibilidades de cambio, en sentido positivo. Lo que se explica de manera más ampliamente, en el siguiente capítulo.

### **3. Un modelo aplicable en México**

Haciendo hincapié en el caso de México, es uno de los ejemplos que se pueden indicar que han aplicado acciones encaminadas a fortalecer la cultura de la legalidad y han fomentado la participación ciudadana.

En el año de 1997 se encontraron en una reunión de trabajo Lorenzo Gómez Morín, Secretario de Educación en Baja California, en esos años, y el profesor Godson (de la Universidad de Georgetown y presidente de National Strategy Information Center en Washington, D.C.), con la finalidad de establecer estrategias para enfrentar a la delincuencia organizada. Se había llegado a la conclusión que tanto del lado de la frontera mexicana y de la parte correspondiente a la norteamericana, el problema de la comisión de delitos a cargo de la delincuencia organizada creaba conflictos hacia el interior de cada uno de los países, por lo que propusieron unir esfuerzos para enfrentar esta problemática.

Se celebró un Convenio entre el Ejecutivo de Baja California y el Instituto Renacimiento Siciliano en el que se estableció desarrollar un proyecto que se denominó: “Cultura y economía de la legalidad en Baja California”, con el propósito de difundir entre la comunidad la importancia de la cultura y de la economía basadas en la legalidad.

Fue así que representantes de la Secretaría de Educación de Baja California y la Oficina de Educación del Condado de San Diego propusieron un proyecto de plan de estudios, en el que se haría, de manera inicial, un sondeo entre estudiantes de sectores sociales que se consideraban de alto riesgo. Las encuestas integraban cuestiones acerca de la información que tenían los estudiantes de la delincuencia organizada; a partir de estas bases se planteó un programa que incluía temas como: valores, delincuencia, corrupción y uno más sobre el fomento de una cultura de la legalidad. La duración de las pláticas era de una hora por cada plática y a lo largo de cada año escolar se presentaban 36 lecciones, las que posteriormente aumentaron a 60. Para el caso de Tijuana, se señala que se había considerado atender a ochocientos estudiantes, cifra que aumentó considerablemente a quince

mil. No obstante, se reportó para el año 2004, la atención de veintidós mil alumnos de tercero de secundaria en el estado.

Entre los objetivos del proyecto pueden destacarse, el de crear conciencia entre los estudiantes sobre los beneficios que existen de actuar con apego a la ley, fortaleciendo la enseñanza de hábitos y valores, así como desalentar la participación de los jóvenes en actividades corruptas, en general ilícitas. Con palabras de Gómez Morín, Secretario de Educación en Baja California, “el plan de estudios explica cómo, en una sociedad caracterizada por una cultura de la legalidad poco precisa, la delincuencia organizada y la corrupción amenazan los valores, la economía, la seguridad y el bienestar de la ciudadanía”.

Cabe destacar que el mismo plan se aplicó de ambos lados de la frontera y estuvo basado en las experiencias de ciudades como Hong Kong y Sicilia.

En cuanto respecta al tema de la injerencia de la administración pública, en el estado de Baja California se implementó el programa “Formación de servidores públicos”, a partir de la formación de trabajadores mediante el Código de conducta, Principios de administración, Normatividad aplicable al ejercicio de los recursos, Ley de responsabilidades de los servidores públicos, Cultura de la legalidad y Calidad en el servicio al público con legalidad. A través de la capacitación, se logró formar a 11 mil 278 servidores públicos, así como a 223 facilitadores que multiplicaron el programa en el estado.<sup>67</sup>

La Secretaría de Seguridad Pública del estado también celebró un Convenio de colaboración con el Instituto Tijuana Renacimiento. Los representantes de dichas instancias trabajaron de manera conjunta para que, a través de los medios de comunicación, las asociaciones civiles y el ámbito religioso se replicaran mensajes para el combate a la corrupción, la participación social en el Estado de Baja California. Asimismo, la Secretaría de Seguridad Pública organizó el primer Foro estatal de participación ciudadana, con el objetivo de dar a conocer los avances y logros después de la aplicación del Programa “Cultura y economía de la

---

<sup>67</sup> Instituto de Cultura de Baja California. “Avances en el programa cultura y economía de la legalidad implementado en Baja California” en <http://www.bajacalifornia.gob.mx/icbc/acultural/agosto/ac-ago-04-a.htm>,p.5.

legalidad”, de la participación activa de la sociedad. Además, que se promovió la denuncia con la puesta en marcha del programa “Yo sí denuncio”.

En el sector económico se acordó con el Centro de Ética para los Negocios (ETHOS) instancia dependiente de la Universidad Iberoamericana para que llevara a cabo acciones de promoción de la cultura y economía de la legalidad en las empresas, lo anterior como iniciativa de la Secretaría de Desarrollo Económico (SEDECO).

Por otra parte, el Instituto Estatal de Policía incorporó la materia de Cultura y Economía en los programas de formación policial.

El ámbito religioso no fue la excepción, ya que predicadores se forman a través de las temáticas de cultura y economía de la legalidad, quienes replicaron los temas mediante talleres, boletines, retiros y pláticas dirigidas a la comunidad.

Como puede constatarse, hay indicios en nuestro país de programas que hablan acerca de la cultura de la legalidad, de la conveniencia del cumplimiento de la ley y no actuar fuera de esta. Sin embargo, son incipientes los esfuerzos y grandes las necesidades. Haciendo remembranza de la indignación de la sociedad por los índices de inseguridad que ha reflejado nuestro país en los últimos años, el 27 de junio de 2004, la ciudadanía se manifestó en la denominada *Marcha ciudadana contra la inseguridad*, en la que se exigió al presidente Vicente Fox que diera pronta respuesta ante la ola de violencia que se vivía en el país. El entonces Presidente de México se comprometió a desarrollar una propuesta que incluía integrar a representantes de la sociedad en un instituto de vigilancia ciudadana, que se daría a la tarea de supervisar las acciones que en materia de seguridad estaba emprendiendo el gobierno. En cambio, se creó el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal, A.C., instancia sin facultades para obtener los alcances que se deseaban, a través de un instituto nacional de seguridad y justicia como se había planteado en un inicio.

El crimen organizado ha traspasado las fronteras. Actualmente es un problema que debe considerarse asunto de interés internacional. Se ampara en la globalización de la economía y de las finanzas. Aprovecha el flujo de mercancías entre los países y aún los programas de intercambio educativo, tecnológico y cultural. Los delitos de “cuello blanco” son expresión del crimen organizado a través del lavado de dinero, aparte del tráfico de armas; del tráfico de órganos, de personas y de droga<sup>68</sup>.

Con la finalidad de afrontar los retos que plantea el crimen organizado a las autoridades de cada país, los gobiernos deben tener pleno conocimiento del *modus operandi* de las organizaciones criminales que actúan en cada nación, además de conocer las experiencias que han vivido las sociedades de otros países, con la idea de conocer alternativas funcionales en otros países.

Las organizaciones criminales se clasifican en tres grandes grupos:

- a) Estructuras empresariales ilegales: los cárteles de las drogas.
- b) Firmas ilegales que se involucran con el delito financiero, como los bancos, que se especializan en facilitar el lavado de dinero y la evasión impositiva;
- c) Empresas ilícitas creadas, total o parcialmente, con dinero obtenido del crimen organizado.<sup>69</sup>

La eficacia con la que se desenvuelven estas agrupaciones responde a la vigorosa infraestructura con la que cuentan y a la organización similar a la de las empresas comerciales. Lo anterior hace más difícil la lucha ante estos grupos criminales, ya que en muchas ocasiones superan a los grupos policíacos tanto en número como en preparación y equipo; tienen una pronta respuesta ante los cuerpos de seguridad que muestran rezagos y desventajas.

---

<sup>68</sup> “Clasificación presentada por la Oficina de las para el Control de Drogas y la Prevención del Crimen. ONU. Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención...“Las naciones forjan alianzas...*op. cit.*, p.2.

<sup>69</sup> *Ibid.*,p. 1-3.

Para Pino Arlacchi, quien fuera Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas para el Control de Drogas y la Prevención del Crimen (ONUCDPC), el crimen organizado provee a algunas sociedades de productos y servicios, que, de alguna manera, el Estado no atendería por cuestiones de índole política, cultural o social, lo que deja ver que son estos vacíos o espacios los que aprovechan las organizaciones criminales para hacerse presentes y tener una infiltración en cuestiones del gobierno. Asimismo señala que “Las organizaciones y redes del crimen transnacional consiguen, con ayuda de la corrupción, la extorsión y la intimidación, usar para su pleno beneficio los mercados abiertos y las sociedades abiertas”.<sup>70</sup>

Cuando existe la participación de funcionarios en el crimen organizado facilita las tareas a dichos grupos. Al contar con mayor información y tácticas, se obtienen mejores resultados de sus objetivos.

Otra de las acciones ilícitas que propicia el crimen organizado es la corrupción, una expresión que apunta a la conducta ilegal de los funcionarios, quienes admiten sobornos como pago de favores en la resolución de asuntos en que se involucran los usuarios; la corrupción promueve condiciones de ilegalidad que aprovecha el crimen organizado para actuar y enraizarse en una determinada sociedad.

Existen estudios realizados en el ámbito internacional los cuales demuestran que en los países con prácticas de corrupción han alejado a los grandes inversionistas y han perdido valiosas oportunidades para sus economías, puesto que después de periodos considerables, abandonan importantes proyectos, interrumpiendo las inversiones a largo plazo que son las que más aportan y favorecen a las comunidades.<sup>71</sup>

Asimismo, los organismos internacionales desconfían en brindar apoyo a los países que, aunque manifiestan la necesidad de contar con ayuda internacional, difícilmente canalizarán los recursos a rubros prioritarios, puesto que se ha comprobado, en muchos de los casos, que se hace mal uso de esas aportaciones,

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, p.1.

<sup>71</sup> ONU. Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención...“El costo de la corrupción”, *op. cit.*, p.1.

y son las cuentas de funcionarios deshonestos quienes terminan disfrutando de los beneficios.

Una idea que ya se ha manifestado en este trabajo, propuesta por Leoluca Orlando, es la que se refiere a que se debe ir recuperando la cultura de una comunidad, región y de un país, en pro de fomentar los valores y principios que fortalezcan al ciudadano, y evitar que sean éstos utilizados de manera distorsionada por la delincuencia organizada. De esta misma manera, señaló Fred Schenkelaar, asesor especial del Programa de las Naciones Unidas contra la Delincuencia de Rendición de Cuentas y Transparencia (1999), cuando se refirió a que la corrupción puede iniciarse en una especie de “actitud moral o cultural” en ciertas sociedades y que aún en el caso de que, por ejemplo, si a funcionarios se les incrementara el sueldo, esto no disminuiría la corrupción.<sup>72</sup>

Las prácticas corruptas perjudican la economía de cualquier país, se gastan grandes sumas en el pago de “mordidas” para evadir impuestos, generando una cadena de corrupción en la que, como siempre, los grupos de poder son los únicos beneficiados.

Ante tales circunstancias quedan los lineamientos internacionales, señalan Juan Carlos Elizarrarás y José Antonio Murguía Rosete, que “el derecho internacional penal cobra hoy enorme e inusitada relevancia porque vivimos en el contexto de una sociedad global de características conflictuales y anárquicas, donde imperan la violencia, el caos y el desorden, la inseguridad, el demérito de los valores, el genocidio y la tortura, las conductas delictuosas, los crímenes, los delitos y las infracciones a la ley, así como la impunidad en todas sus amplias y variadas connotaciones.”<sup>73</sup>

Los países que vivieron las consecuencias del crimen organizado han podido comprobar que, aislados o con esfuerzos propios, jamás habrían podido eliminar

---

<sup>72</sup> *Idem.*, p.2.

<sup>73</sup> Juan Carlos Velázquez Elizarrarás y José Antonio Murguía Rosete, *Responsabilidad internacional penal y cooperación global contra la criminalidad*, UNAM, México, 2004, p.16.

esta problemática. Sólo mediante la cooperación internacional se pueden obtener resultados positivos.<sup>74</sup>

### 3.1. El crimen organizado: la experiencia en México

Para el caso de México, que aquí nos ocupa, la situación se asemeja a las circunstancias que vivió la sociedad en Sicilia, Italia. Hay algunas similitudes en el modo en que las organizaciones criminales se infiltraron en las esferas de poder, y en los sectores de la sociedad civil, ante la ausencia de autoridad y el escaso rigor de las leyes.

Una de las expresiones del crimen organizado que ha cobrado más víctimas en los últimos años en nuestro país, es el narcotráfico.

Cabe señalar que las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico en México tienen, como característica principal, de manera similar al caso siciliano, pero a diferencia de grupos en otros países, que todas sus estrategias están dirigidas al control del territorio; se dedican a ocupar espacios en donde puedan hacer uso de su capacidad de corrupción para controlar a las autoridades responsables de áreas de seguridad,<sup>75</sup> además de ir penetrando en la cultura de la población en algún estado, municipio o región. Estas acciones van desde la difusión de valores desvirtuados que invaden a la sociedad mediante mensajes en la música como los “narcocorridos”, hasta calar en determinadas formas de vida.<sup>76</sup>

“En lo que va del sexenio (del presidente Vicente Fox) la violencia ha cobrado, como nunca antes, cientos de vidas en diferentes estados del país. Si bien la

---

<sup>74</sup> “Ningún país puede hacer frente por sí solo al crecimiento de la delincuencia organizada. Sabemos que la combinación de corrupción, delincuencia organizada y blanqueo de dinero, puede subvertir los sistemas políticos, económico y sociales”. Cfr. ONU. Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención... El costo de la corrupción”, *op. cit.*, p.1-2.

<sup>75</sup> Jorge Fernández Meléndez, *El otro poder*, Ed. Aguilar. México, 4ª reimpresión, 2004, p.174.

<sup>76</sup> “El narcotráfico es algo más que crimen organizado, se trata de una forma de cultura con sus íconos y hasta sus santos (la capilla de Jesús Malverde, el santo patrono de los narcos en Culiacán; sus músicos predilectos (los Tucanes de Tijuana para los Arellano Félix, los Tigres del Norte para los del cártel de Juárez), una literatura y una moda, formas representativas de vestir y expresarse.” *Idem*, p. 19.

violencia ha sido un factor estrechamente relacionado con el crimen organizado, durante este gobierno se rompieron los mecanismos de control”.<sup>77</sup>

Desgraciadamente, ha habido protección para los grupos que operan en el narcotráfico tanto elementos de cuerpos policíacos como militares que han sido sobornados para custodiar las operaciones que realizan estas células del crimen organizado.<sup>78</sup>

La situación en los últimos años en México, en cuanto a violencia se refiere, puede explicarse en razón de la lucha por los grupos criminales a fin de extender su territorio y hegemonía. Estas disputas entre los narcotraficantes han provocado brotes de violencia en todo el territorio. Las víctimas, en esta guerra denominada sucia, son autoridades judiciales, integrantes de cuerpos policíacos, población civil y últimamente se han dirigido a atacar a periodistas y reporteros, pues no les conviene que a la luz pública se conozca su manera de actuar ni los crímenes que cometen cotidianamente.

Hay que señalar, que el narcotráfico es sólo una parte del crimen organizado, pero una parte que ha distorsionado la seguridad pública en este país. Además si se toma en cuenta que es un negocio millonario “esta actividad proporciona a los cárteles nacionales: unos seis mil millones de dólares anuales, un margen mayor de utilidad que las exportaciones de crudo mexicano en un buen año petrolero.”<sup>79</sup>

La capacidad corruptora del narcotráfico puede calcularse no sólo por su agresividad orientada a obtener por diferentes medios sus metas y objetivos, sino por la penetración en todos los niveles de los poderes públicos: en la procuración y administración de justicia, como también entre los cuerpos policiales de municipios, estados y del orden federal.

“Según informes de la Procuraduría General de la República, los grupos del crimen organizado se sitúan de la siguiente manera: Hermanos Arellano Félix (Cártel de Tijuana), Osiel Cárdenas Guillén (Cártel del Golfo), Vicente Carrillo

---

<sup>77</sup> Ricardo Ravelo, *Los capos. Las narco-rutas de México*, Ed. Plaza Janés. México, 2ª reimpresión, 2006, p.25.

<sup>78</sup> “Los policías locales – municipales, ministeriales o estatales – dejaron de servir a la sociedad. Atraídos por el poder del dinero...” “las corporaciones policíacas relajaron sus tareas de seguridad para cuidar a los vendedores de droga, con lo que garantizaban mayores entradas de dinero, que complementaban sus salarios, como se observó en Tijuana, Mexicali, Culiacán, Nuevo Laredo, Reynosa...”. *Idem*, p.56 y 57.

<sup>79</sup> Jorge Fernández Meléndez, *op. cit.* p. 19 y 20.

Fuentes y Vicente Carrillo Leyva (Cártel de Juárez), los hermanos Valencia (Cártel del Milenio), Joaquín El Chapo Guzmán, los hermanos Beltrán Leyva (sociedad); Ignacio Coronel, Ismael Zambada García y Juan José Esparragoza, El Azul (derivación del cártel de Juárez que opera en Sinaloa), los hermanos Amezcua (“Reyes de las metafetaminas”) Juan Diego Espinoza y Sandra Ávila Beltrán (“La Reyna del Pacífico”) (sociedad) y Pedro Díaz Parada (zar de la marihuana en Oaxaca, extensión del cártel de Juárez)”<sup>80</sup>

Asimismo, el tráfico de personas se agrega a la lista de delitos que integran la delincuencia organizada. Llegan migrantes a Ensenada, provenientes de China y quienes tienen la intención de ingresar a Estados Unidos. Representan una parte considerable, pues las autoridades reportan que el 8% de los obreros que trabajan en las maquilas en la frontera son chinos.” En el sur del país, al menos desde 1994, se ha comprobado que se están utilizando a los miles y miles de inmigrantes indocumentados para pasar, junto con ellos, en una suerte de contrabando hormiga, drogas y en ocasiones armas.<sup>81</sup> “El creciente tráfico de gente, un negocio que suma ya unos dos mil quinientos millones de dólares anuales, según cifras oficiales”.<sup>82</sup>

Los datos en el 2008, reportan que son 3 mil los ejecutados en el país, relacionadas con el crimen organizado; asimismo el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) señala que, de acuerdo con las encuestas nacionales sobre la inseguridad, se registran sólo 12 de cada 100, el número de delitos fue realmente de 13 millones 200 mil, de los que 0.05% son secuestros, tradicionales o exprés, lo que equivale a más de 17 por día.<sup>83</sup>

Al llegar a este punto, se hace necesario explicar el concepto de seguridad pública, entendido como “el conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas, que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante el sistema

---

<sup>80</sup> Ricardo Ravelo, *op. cit.*, p.19.

<sup>81</sup> *Idem*, p.284.

<sup>82</sup> *Idem*, p.33.

<sup>83</sup> *Cfr.* Luis de la Barra Solórzano, “El secuestro de México”, en *El Universal*, México, sábado 23 de agosto de 2008, p.4.

de control penal”<sup>84</sup>. Lo anterior expresa por qué la criminalidad organizada es una cuestión de seguridad pública y que, por lo tanto, atañe a la sociedad en su conjunto, que requiere por igual de la intervención de los poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La Ley sobre la delincuencia organizada, la cual entra en vigor en el año de 1996, desafortunadamente no incluye un programa que proteja a los testigos, por lo que aquí cabe hacer mención que, en el caso de Italia, las aportaciones que hacían los denominados *pentiti* se consideraban muy valiosas además de que se les ofrecía protección y garantía de ser anónimas sus declaraciones.

Como parte de las estrategias que en México se han estado integrando para enfrentar a la delincuencia organizada, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, publicada en el Diario Oficial el 7 de noviembre de 1996, entró en vigor el 8 de noviembre de ese año<sup>85</sup>. Durante la sesión para aprobar la Ley, se expresó que durante la década de su vigencia el ordenamiento en cuestión fue un instrumento útil para el órgano, cuya misión es investigar y perseguir delitos. No obstante, la Ley de 1997 no había alcanzado sus objetivos, en particular en lo tocante a dispositivos procesales.

Con el propósito de reformar esta Ley, a finales de octubre de 2006, el pleno de la Cámara de Diputados recibió la iniciativa con la finalidad de que la dependencia responsable de combatir los delitos que tienen jurisdicción federal no incurriese, se dijo, en extralimitaciones y se distorsione su función.

Se discutió la propuesta para que los jueces de distrito no autorizaran intervenciones del Ministerio Público, cuando no hay indicios suficientes que presuman, con fundamento, el investigar casos de delincuencia organizada.

En febrero de 2007, la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados aprobó el dictamen que reforma la Ley, en estos puntos:

1. Que los plazos sobre la prescripción de delitos no se aplique a quienes estén fuera del territorio nacional; y si eso mismo obstaculiza que se

---

<sup>84</sup> González, *et. al.*, *Seguridad Pública en México. Problemas perspectivas y propuestas*, UNAM, México, p.43.

<sup>85</sup> Ley Federal contra la delincuencia organizada en <http://www.info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/107.htm>.

efectúe una averiguación previa, se ejecute una sanción o se concluya un proceso.

2. Los delitos incluidos se definen como de “impacto social de gravedad” Algunos de éstos, de carácter transfronterizo: contra la salud, el terrorismo, la falsificación o alteración de moneda, las operaciones con recursos de procedencia ilícita, el asalto, el secuestro, el robo de vehículos y el tráfico de armas, de menores, de indocumentados y de órganos.
3. En el caso de que el Ministerio Público de la Federación investigue actividades de la delincuencia organizada relacionadas con el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, se solicite a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que coadyuve para determinar si en dichos delitos se usan servicios de instituciones financieras.
4. La reforma de la Ley reafirma y amplía las acciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a solicitud del Ministerio Público, en el sentido de realizar auditorías a personas físicas o morales, cuando existan indicios de participación con el crimen organizado.

Como se puede observar, hay modificaciones en materia legislativa a fin de que no exista impunidad por los delitos cometidos y comprobados. A continuación se señalan las estrategias llevadas a cabo por el Ejecutivo para atender la problemática relacionada con la delincuencia organizada.

En materia educativa, se han realizado esfuerzos por integrar en el programa escolar temas referentes a difundir el conocimiento de los derechos humanos, a partir de la educación primaria.<sup>86</sup>

En educación secundaria, a partir del año 2000, se integró el programa de formación ciudadana hacia una cultura de la legalidad a través de la Subsecretaría de Educación Básica, que se aplica en las escuelas secundarias del país, y el programa de formación cívica y ética en las escuelas primarias; así, se “pretende desarrollar en los alumnos actitudes y disposiciones de apego al Estado de Derecho, así como promover su participación activa en la construcción de una cultura de la legalidad en nuestra sociedad”... “el objetivo es proporcionar a los

---

<sup>86</sup> Gerardo Laveaga, *La cultura de la legalidad*, UNAM, México, 2006, pp. 84-86.

estudiantes elementos que favorezcan la construcción de conocimientos, la adquisición de habilidades y el desarrollo de actitudes que propicien su participación voluntaria en la promoción de la cultura de la legalidad”<sup>87</sup>. Cabe señalar que la asignatura es de carácter optativo.

En la lucha contra el crimen organizado, el Plan Nacional de Desarrollo 2007 incorpora los instrumentos jurídicos internacionales de los que México es parte; es decir, los protocolos en materias que tiene que ver con la convivencia social en paz y armonía, sin lastres de corrupción, tráfico de armas y de personas, contrabando de narcóticos, y en apoyo al crecimiento material y el desarrollo cultural, aprobados en el seno de la ONU.

El Objetivo 11 del Plan, “Fomentar el desarrollo de una cultura de la legalidad” sintetiza aquellas acciones tendentes al logro de una sociedad regida por el Derecho, compenetrada de sus garantías y obligaciones y copartícipe de la gobernabilidad democrática, a la que aspira la sociedad en su conjunto. En la Estrategia 11.1, se dice: “Realizar el diseño e impartición de programas educativos para la población, orientados a reforzar la cultura cívica, el apego a la legalidad y el conocimiento del Derecho”.

La actual administración federal (2006-2012) dio comienzo con la declaración de un combate frontal al crimen organizado, principalmente a los cárteles de la droga, habiendo dado comienzo en los escenarios en los que ejercían su *modus operandis*. El programa fue involucrando las diversas zonas y regiones convertidas en plazas o cotos cerrados de los narcotraficantes.

Utilizando métodos hasta entonces no habituales (Ejército y policías bajo un mando común), el gobierno de la República ha hecho valer facultades discrecionales en casos de emergencia. Ha procedido a poner en escena operativos, cuyos resultados siguen a debate en los medios de comunicación y en el seno de los partidos políticos.

El combate contra el crimen organizado con la participación de las Fuerzas Armadas pronto se volvió una verdadera guerra en el sentido de respuesta inmediata mediante todos los medios logísticos y materiales a su alcance.

---

<sup>87</sup> *Idem*, p. 85.

Con saldos adversos para ambas partes, pero con efectos lamentables entre la población que ha resultado víctima de la violencia desatada incluyendo supuestas conductas abusivas por parte de miembros del Ejército y de la policía, los operativos originaron desde un principio expectación, temor e intranquilidad en la sociedad.

Entre los efectos inmediatos registrados, destaca lo siguiente:

- Ejecuciones de integrantes de cárteles, a causa de la lucha entre las organizaciones delictivas.
- Crímenes contra elementos de la policía, funcionarios de seguridad, autoridades y aún jueces, magistrados y legisladores.
- Extradiciones de capos y auxiliares de jefes de la delincuencia organizada.
- Investigaciones ministeriales y persecución de criminales
- Destrucción de plantíos de estupefacientes
- Investigación de autoridades corruptas, coludidas con el crimen organizado.

La lucha contra el crimen organizado no se agota en el narcotráfico. Pasa por la corrupción gubernamental, a través de la indagación en las aduanas fronterizas, mediante la comisión de los llamados “delitos de cuello blanco” (lavado de dinero, transacciones bursátiles y financieras en general), tráfico de personas y de armas.

Los convenios, las recomendaciones del ámbito internacional, y las propias necesidades del país han motivado a las instancias para realizar programas en materia de prevención del delito. Distintas secretarías de estado realizan estrategias de atención dirigidas a niños, adolescentes, padres de familia y población en general, a través de orientación, información y canalización a las áreas más especializadas para atender casos de violencia familiar, problemas de adicciones, de conducta, deserción escolar, entre otros.

La Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal de la Secretaría de Seguridad Pública a través de la Dirección General de Prevención y Tratamiento para Menores y la Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana son áreas encargadas de desarrollar programas en materia de prevención del delito. La primera instancia, en el mes de junio (2007), realizó la *2ª Reunión nacional de*

*prevención de conductas infractoras. Modelos y alternativas*, teniendo como precedente la *1ª Reunión (Análisis y perspectivas)* en el mes de septiembre de 2006, las que conjuntaron la participación de representantes de las entidades federativas de instituciones gubernamentales, no gubernamentales y de participación ciudadana, con el propósito de presentar propuestas en materia de prevención de conductas infractoras. Ahí el Subsecretario de esa institución se pronunció a favor de que “en nuestro país los fenómenos antisociales no habrán de rebasar los límites prohibitivos y disuasivos”.

La Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana, por su parte, llevó a cabo el Foro denominado “La participación de las organizaciones de la sociedad civil en la prevención del delito y fomento a la cultura de la legalidad”, en Monterrey, Nuevo León, en el mes de mayo 2007. Las propuestas contienen temas a fin de prevenir las conductas antisociales, además de promover la participación social en nuestro país.

Las áreas antes mencionadas tienen programas en materia de prevención del delito, dirigidos a menores de edad, jóvenes, padres de familia, maestros, líderes comunitarios, interesados en la materia y población en general. Personal capacitado brinda pláticas, conferencias, talleres y cursos de capacitación, sugiere acciones con el propósito de brindar orientación a la comunidad con la que se trabaje, de esta manera, se colabora en la prevención del delito.

Por otra parte, un buen intento por realizar acciones en materia de prevención del delito, fue el que realizaron la Secretaría de Seguridad Pública, la Secretaría de Educación Pública y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, instancias que, de manera coordinada, elaboraron el *Programa de seguridad integral de las comunidades educativas*, el que se integró en cuatro guías:

- 1 Documento rector
- 2 Los niños y las niñas tomamos medidas por nuestra seguridad (guía básica para evitar ser víctima de la delincuencia)
- 3 La prevención del delito y los jóvenes
- 4 Guía básica de padres para evitar ser víctima de la delincuencia

La finalidad del *Programa de seguridad integral de las comunidades educativas* radicaba en llevar a cabo acciones encaminadas a informar y orientar a los estudiantes a través de acciones preventivas para disuadir a la comunidad escolar de la comisión de delitos y ejercer la violencia.<sup>88</sup>

El documento quedó como registro de lo que podrían y deberían realizar las secretarías de Estado antes mencionadas, las que de manera conjunta planteaban acciones para atender la prevención del delito<sup>89</sup> en niños, adolescentes y jóvenes. Se iniciaría el trabajo en quinientas escuelas, en el ciclo escolar 2005-2006, periodo en el que se celebró el Año Nacional de la Participación Ciudadana en la Prevención Social del Delito a cargo de la SSP. Sin embargo, se desconoce la aplicación del *Programa de seguridad integral de las comunidades educativas* y más parecería una estrategia con tintes políticos en un contexto a fines de sexenio y elecciones presidenciales, que un programa integral con mayores posibilidades de aplicación, además de que un tiraje de mil ejemplares no habría cubierto, de forma alguna, a las escuelas dependientes de la SEP a nivel nacional.

Cambian las estrategias, para hacer frente a la desbocada criminalidad y es necesario modificar las formas y el contenido de los programas destinados a luchar contra la delincuencia en sus diversas modalidades.

En lo que respecta a la corrupción, las instancias internacionales se han dedicado a emitir recomendaciones acerca de cómo combatirla. Destacan, entre otras, las de hacer pública la información, fortalecer los organismos de vigilancia y de auditoría. O bien, a través de la supervisión de oficinas externas, proporcionar servicios de revisión y sugerir medidas contra la corrupción.

En nuestro país, se puede observar que los órganos internos de control aún dependen del Ejecutivo y no del Congreso, lo que empaña la transparencia con la que deben desempeñarse las áreas de la administración pública, en el caso de

---

<sup>88</sup> SSP, SEP Y SNTE, *Programa de seguridad integral de las comunidades educativas*, SNTE, México, 2005, 3-6 pp.

<sup>89</sup> "... la experiencia internacional demuestra que, en la medida en que la cultura de la prevención del delito abarque también la cultura de la denuncia y la cultura jurídica necesaria para que los ciudadanos sepan activar correctamente el aparato de procuración de justicia, esta corresponsabilidad, lejos de ser inadecuada, se traducirá en la consolidación de una comunidad más segura y, por lo tanto, más cohesionada. "Gerardo Laveaga, *op. cit.*, p.89.

que existan revisiones a servidores públicos. A éstas, en muchos casos, no se les da la debida importancia por parte de los servidores públicos, ya que se tiene la visión de que son señalamientos realizados por la misma institución, o no se cumplimentan en su totalidad. Lo anterior ofrece resultados negativos, ya que impide que la tarea de los gobiernos se desarrolle de manera ineficaz e ineficiente, que resulte menos veraz y que la ciudadanía pierda credibilidad.

### 3.2. Fortalecimiento e innovación de políticas públicas en materia de prevención del delito.

Para Cecilia Loria, las políticas públicas representan el espacio de interacción entre la sociedad y el Estado, sugiriendo así que la responsabilidad misma de su funcionamiento no radica únicamente en la organización estatal de manera exclusiva, sino que la ciudadanía participa de manera activa en su formulación y consiguiente aplicación.<sup>90</sup>

Otra definición hace referencia a que las políticas públicas son estructuras y espacios institucionales que definen el quién y el cómo del proceso de construcción. Son “el conjunto de principios, normas, instituciones, orientaciones y cursos de acción que promueven la transformación de la realidad social”. La injerencia social se explica del siguiente modo: “La posibilidad de la participación ciudadana en las políticas públicas depende de la existencia de instituciones, así como de mecanismos que la legislen”<sup>91</sup>.

La temporalidad o bien, la vigencia de las políticas públicas tienen impacto en el mediano y largo plazo, van más allá de los periodos en que permanezcan los representantes que toman las decisiones. Los efectos van dirigidos a mejorar a la sociedad y, por esta razón, deben tener mayor permanencia. Es así que la política pública “está destinada a cómo construir democráticamente una sociedad justa”<sup>92</sup>

Las bases de las políticas públicas son:

---

<sup>90</sup> “...la política pública es transectorial: se puede dar en discusiones específicas de un sector, o bien en discusiones más de tipo integral. Como sea, estas propuestas tienen que ser- tarde o temprano- asumidas por el Estado”. Suman Bhattacharjea, compiladora *Infancia y política social*, UNICEF, México, 1999, p.69.

<sup>91</sup> *Idem.*, p.69-71.

<sup>92</sup> *Idem.*, p. 20.

- La búsqueda de una nueva identidad de la Administración Pública ante el agotamiento del Estado benefactor
- La politización del hombre (ciudadanización) con el fortalecimiento de las democracias y la exigencia de mejores servicios públicos con transparencia y rendición de cuentas
- El examen económico-contable de los costos de la burocracia
- La adaptación de técnicas administrativas del sector privado<sup>93</sup>.

Una vez mencionada la noción de coparticipación, en el sentido de interacción entre Estado y sociedad, es importante destacar que el grado de eficacia depende de la asimilación, comprensión y ejercicio de la responsabilidad.

Al respecto, es común la suposición de que todo el peso, o la mayor parte del peso, recae en las instituciones y en la capacidad de la autoridad normativa para alcanzar con buen éxito las metas y los objetivos. Además, se considera que por involucrar un conjunto de fenómenos sociales con características típicas, la clave está en emitir directrices generales a todo el país, lo que no podría integrarse en un programa único.

Si se incluyera la voz de la población en lo que se refiere a contar con programas de acción a fin de prevenir el delito, hay instituciones como las organizaciones civiles, organismos no gubernamentales, portavoces que expondrían las necesidades, los reclamos de aquellos que padecen directamente las consecuencias del crimen organizado, de una forma ya planificada y sistematizada.

Por este medio, asimismo, se pueden expresar las solicitudes, y el Estado tendría entonces que dar respuesta cumplida a estas demandas sociales. Aquí la discusión de las políticas públicas y la participación ciudadana se presenta cuando, continuamente, se solicita la colaboración de la sociedad, como si ésta se diera con el simple hecho de levantar la mano o asentir automáticamente. La participación ciudadana debe entenderse como la posibilidad de la población de

---

<sup>93</sup> Manuel Quijano Torres “Propuestas para la implementación de políticas públicas en el ámbito de la prevención del delito”, en *Memorias de la 1ª Reunión nacional. La prevención de conductas infractoras en menores de edad. Análisis y perspectivas*, SSP-INACIPE, México, 27, 28 y 29 de septiembre, 2006.

contribuir en la toma de decisiones gubernamentales que le afectan. Precisamente, dicha participación comienza en las elecciones de los integrantes de las cámaras de Senadores y Diputados. A los legisladores corresponde crear las leyes para regular las conductas ilícitas en el derecho penal. Al gobierno, actuar a través de la procuración de justicia.

Cuando revisamos los resultados obtenidos en la lucha contra el crimen organizado en Sicilia, Italia, parte de ese éxito se debió a la coordinación llevada a cabo por la ciudadanía, quienes realmente se interesaban por lo que acontecía: dolor por la pérdida de sus familiares, pesar por las autoridades asesinadas por el hampa, y agobio por la mordaza del pacto de *omertà*. Todo esto impulsó a los sicilianos a tomar conciencia de la situación, y para actuar en beneficio propio. Incluyeron a la iglesia, a las asociaciones civiles, a los medios de comunicación y fortalecieron vínculos para enfrentarse a un enemigo común: el crimen organizado. La desesperanza ante la impunidad de los delitos hace que la ciudadanía actúe de manera desinteresada y con desapego a la ley. Sin embargo, lo que hace falta es realmente lo contrario, pues si los ciudadanos insistieran en su inconformidad, sin bajar la guardia, sin descanso, entonces se obligaría a las instituciones a dar una respuesta. "...como sociedad también tenemos una responsabilidad, tenemos que participar y si queremos un México mejor no nos podemos esperar a que alguien nos lo dé, nosotros lo tenemos que hacer".<sup>94</sup>

"... La experiencia nos ha demostrado que la existencia de instancias permanentes de investigación, desvinculadas en lo posible de la influencia de las dinámicas propias de la política, y constituidas como apoyo inmediato para la

---

<sup>94</sup> "¿Cómo podemos participar? exigiendo una relación positiva entre la participación ciudadana y el control efectivo de la criminalidad, vamos a pedir a las autoridades que cumplan, pero nosotros también vamos a hacer nuestra parte, las autoridades se tienen que desempeñar dentro de la legalidad ...". "... entonces todos tenemos que trabajar en la legalidad, porque tenemos que ser conscientes que vivir en la ilegalidad no nos conviene. Así también, poner en práctica la denuncia ciudadana, los ciudadanos realmente debemos tener un programa preventivo en el que todos estemos involucrados, la sociedad y gobierno, ni el gobierno va a hacer todo por nosotros, ni nosotros le vamos hacer el trabajo al gobierno...". Ma. Elena Morera de Galindo, "Sociedad y familia, pilares de la prevención" en *Memorias de la 2ª Reunión nacional la prevención de conductas infractoras en los menores de edad. Modelos y alternativas* (obra inédita), México, SSP-INACIPE, 27,28, y 29 de junio, 2007, p. 5.

gestación, aplicación y evaluación de las políticas públicas, sobre cualquier materia es el camino para el desarrollo idóneo”.<sup>95</sup>

La ciudadanía tiene el derecho de exigir el respeto a sus garantías de protección y tutela, pero también tiene responsabilidad en el cumplimiento de sus obligaciones. Los problemas públicos, sociales, no pueden ni deben atenderse de manera aislada, ya que se interrelacionan entre sí y tienen impacto en otras condiciones de vida. Así, en materia de prevención del delito, las políticas públicas requieren formalizarse de manera horizontal, en modo alguno, de arriba hacia abajo. La atención de los problemas mediante políticas públicas transversales, que se planteen a esta problemática, involucra por igual a las instituciones y a los actores sociales.

---

<sup>95</sup> González, *et. al. op. cit.* p. 80.

### 3.3. Educar en la cultura de la legalidad

En México, los primeros años de la actual década han sido negativos, en general adversos en relación con el propósito de fortalecer la cultura de la legalidad, ampliar sus bases, dar eficacia a los programas elaborados y puestos en marcha, corregir algunos y promover otros.

Habrá que tomar en cuenta que “en México, los más ricos ganan por lo menos 38 veces más, consumen el 68% de los bienes industriales en el mercado y el 80% de los automóviles. En su encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares (1996), el INEGI concluye que el 10% de la población concentra el 41% de la riqueza nacional, mientras que el 50% de ésta apenas disfruta del 16% de esta riqueza”;<sup>96</sup> así podemos deducir que la escala de valores en la sociedad mexicana se ve matizada por la situación económica que prevalece en nuestro país, es decir los valores son diferentes para las clases altas en comparación con los de las clases bajas. Y podemos darnos cuenta, entonces, que hay grandes dificultades para homogeneizar un criterio para educar en la cultura de la legalidad.<sup>97</sup>

Por cultura se entiende “el conjunto de creencias, pautas de conducta (mental, emocional y práctica), actitudes, puntos de vista, valoraciones, conocimientos, utensilios, arte, instituciones, organizaciones, lenguaje, costumbres, etc. compartidos y transmitidos por los miembros de una determinada sociedad” “... cultura es lo que los miembros de una determinada sociedad concreta aprenden de sus predecesores y contemporáneos en esa sociedad, y lo que le añaden y modifican. Es la herencia social utilizada, revivida y modificada.”<sup>98</sup>

Partimos de la noción de que la cultura sugiere la idea de cultivo, aplicación y fomento. En el caso que nos ocupa es cultivo de la legalidad a través de la

---

<sup>96</sup> Gerardo Laveaga, *op.cit.*, p. 74-76.

<sup>97</sup> “A últimas fechas se han efectuado novedosos estudios sobre la mexicanidad y la axiología de los mexicanos. Uno de estos estudios nos explica que los objetivos de los mexicanos son, por orden de importancia, educar a sus hijos, ayudar a su familia y conseguir una buena educación personal; que los factores que, según ellos, les permiten triunfar en la vida, son una educación esmerada, inteligencia y trabajo duro; que las características que más admiran en una persona son la honradez, el respeto y la dignidad; que las personas que más respeto les merecen son el padre, la madre, el maestro y el sacerdote.” *Idem*, pp.75-76.

<sup>98</sup> Luis Recasens Fiches, *Tratado general de sociología*, Ed. Porrúa, 5ª ed., México, 1963, p.171.

formación ética y la enseñanza cívica sobre el apego a las normas de observancia obligatoria.

Por legalidad se entiende concordancia entre la conducta y las normas establecidas. Así, el cultivo de la legalidad significa promover valores e ideales; fijar en lo individual y participar en la comunidad mediante la formulación de metas y objetivos favorables a la paz y la armonía social.<sup>99</sup>

En un Estado democrático, la comunicación y difusión del contenido de las normas jurídicas alientan la convivencia; es base para el desarrollo cultural y social. Además, fija sanciones a las conductas ilícitas. Ahí, los órganos de autoridad y las instituciones públicas son eficaces; es decir, se aplican y hacen posible su cumplimiento y el respeto a las reglas de convivencia. En México no existe una difusión de los contenidos de las normas, hay gran desconocimiento de la consecuencia jurídica al no acatar las leyes.<sup>100</sup>

Es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se encuentran expresados los valores jurídicos, y que a continuación se señalan:

- a) Valores de identidad. Éstos se localizan en el artículo 3° de la Constitución, y son los siguientes: amor a la patria, la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y la justicia, el aprecio a la dignidad de la persona y la integridad de la familia y la convicción en el interés general de la sociedad expresada en los ideales de fraternidad e igualdad de derechos entre todos los hombres. En el artículo 34 y 37- B se menciona cómo se adquiere la nacionalidad y cómo se pierde, respectivamente; señala que quien no la pierde son los mexicanos por nacimiento; en el 38 se habla de por qué se suspenden los derechos de los ciudadanos y las ventajas que tienen los mexicanos con relación a los extranjeros puede revisarse en el 32 y 33.
- b) Valores que implican un derecho: derecho a la libertad física, derecho a la educación, derecho a decidir acerca de cuántos hijos se desea tener, derecho a la protección de la salud, derecho a manifestar libremente las

---

<sup>99</sup> González, *et al. op. cit.*, pp. 43- 49.

<sup>100</sup> Gerardo Laveaga, *op. cit.*, pp. 77-81.

ideas, y a poseer armas de fuego en el domicilio a excepción de aquéllas reservadas al Ejército. Además los referentes a que los ciudadanos pueden votar en las elecciones populares, a ser votados en los cargos de elección popular, asociación libre y pacífica para participar en asuntos políticos del país.

- c) Valores que implican una obligación. Son los que señalan que los hijos deberán asistir a recibir educación, instrucción militar, contribuir en los gastos públicos, así como votar en las elecciones populares y desempeñar los cargos de elección popular.
- d) Valores de organización política. Están concentrados en los artículos 39, 40 y 41; subrayan la importancia de la promoción y difusión de la participación social en un Estado.<sup>101</sup>

En los últimos años, el cumplimiento de las normas jurídicas ha ido de más a menos, lo que se relaciona con ineficacia por parte del Poder Judicial al que le corresponde emitir fallos y sentencias.

En la práctica, la ineficacia se traduce en un Estado débil, el cual se caracteriza por la ausencia de resoluciones apegadas a derecho y por la falta de firmeza en hacer valer las decisiones judiciales.

“La noción de seguridad pública es multívoca, ya que para algunos tiene la misma amplitud semántica que el concepto de legalidad. Así la caracterizan como la inviolabilidad del orden jurídico objetivo, de los derechos subjetivos, del particular, así como de las instituciones y organismos del Estado y de los demás portadores de soberanía.”<sup>102</sup>

En México, el Poder Judicial requiere actuar con mayor independencia y oportunidad; el Poder Ejecutivo necesita actuar con rigor en todos los casos, por encima de intereses políticos o económicos; a su vez, el Poder Legislativo debiera elaborar leyes previsoras, justas y equitativas.

Dejar que se actúe impunemente lesionando intereses individuales y sociales, permitiendo que se obstruyan las garantías fundamentales, es propio de un

---

<sup>101</sup> *Idem.*, pp. 78-81.

<sup>102</sup> González , *et al. op. cit.*, p.48.

Estado en el que las facciones delictivas y las agrupaciones criminales tratan de imponerse como un poder sobre los poderes públicos, como una fuerza superior a la fuerza del derecho, con las graves repercusiones sociales que se conocen y con saldos negativos en el rubro denominado cultura de la legalidad.<sup>103</sup>

La cultura de la legalidad sufre un daño mayor cuando el incumplimiento de sus atribuciones, facultades y obligaciones proviene de las esferas de autoridad. El mal ejemplo es asumido por la sociedad en el sentido de que si se obstruye el Estado de Derecho por el Estado mismo, entonces estaría permitido a los ciudadanos evadir el acato a la legalidad. "Se entiende por Estado de Derecho un modelo de Estado en el que el gobierno está sometido a leyes, es decir no actúa arbitrariamente sino que lo hace conforme lo prescribe el ordenamiento jurídico. El principio de legalidad es el fundamento básico del comportamiento de las autoridades en un Estado de Derecho".<sup>104</sup>

Así ocurre, en especial, cuando se permite o se tolera en perjuicio de la sociedad, por apatía o por indecisión de la autoridad, que se lesionen derechos fundamentales, entre otros los de educación, de la libre comunicación, del tránsito de las personas y de la inviolabilidad del domicilio.

La dispersión de cuerpos policiales, la fragmentación de organizaciones de seguridad, la multiplicación de mandos y jefaturas por lo mismo, aparte de la competencia de dichas corporaciones en razón de las materias (narcotráfico, uso indebido de armas) y jurisdicciones (federal, estatal y municipal), hacen más complejas las tareas de combate a la corrupción y abren la puerta a las conductas antisociales.<sup>105</sup>

Otro factor que va en contra de la cultura de la legalidad es el clima de inseguridad que, al ir en aumento, hace presa a la sociedad de incertidumbre, falta de credibilidad y confianza en las instituciones.

Decae la cultura de la legalidad mientras crece la violencia a manos del crimen organizado. Ante esa situación, el Estado mexicano se encuentra con la necesidad de fortalecer las políticas de prevención; promover acciones educativas desde los

---

<sup>103</sup> *Idem.*, pp. 44- 47.

<sup>104</sup> *Idem.*, p.44.

<sup>105</sup> *Idem.*, pp.88-90.

niveles de la enseñanza elemental hasta los de enseñanza media, media superior y superior; renovar las estructuras de seguridad y dar coherencia a las corporaciones responsables de la integridad y dignidad de las personas.

La inseguridad jurídica origina inseguridad pública.<sup>106</sup> Ésta actúa de tal forma que propicia el surgimiento de un Estado de Derecho ineficaz que incumple sus funciones tutelares de las garantías constitucionales arriba mencionadas. La cultura de la legalidad es un instrumento para medir el desacato al derecho, el desprecio a las instituciones y la falta de respeto a la autoridad.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 se integró como parte de las estrategias, en el rubro de seguridad pública, el desarrollo de una cultura de la legalidad, a través de “reforzar el diseño e impartición de programas educativos para la población, orientados a reforzar la cultura cívica, el apego a la legalidad y el conocimiento del derecho”.<sup>107</sup>

En el Eje 1 del Plan denominado “Estado de Derecho y Legalidad”, se expone la doctrina del progreso en el sentido de desarrollo humano, partiendo de la base del concepto de Estado democrático de Derecho como condición que hace posible la convivencia en paz y armonía, pero sobre todo mostrando que la participación ciudadana es indispensable como un factor de equilibrio.

“La vigencia del Estado de Derecho -se lee textualmente- depende fundamentalmente de la confianza de la ciudadanía en su gobierno y en las leyes que la rigen, para ello es indispensable una actuación íntegra y transparente de la autoridad, que brinde a los ciudadanos la certidumbre de que cuentan, en todo momento, que garantizan el respeto a sus derechos mediante la aplicación de la ley.”<sup>108</sup>

Precisa el Plan, el carácter dinámico del Estado de Derecho, poniendo énfasis que se deben atender las demandas sociales, de manera inmediata, en materia de seguridad pública.

---

<sup>106</sup> “...la seguridad jurídica es la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos o que si éstos llegan a producirse le serán aseguradas por la sociedad protección y reparación”. *Idem.*, p. 44.

<sup>107</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en <http://www.pnd.presidencia.gob.mx/index.htm>, pp. 1y2.

<sup>108</sup> *Ibidem.*

Subraya el acato a las leyes por parte de los ciudadanos, hace ver lo relevante de que la autoridad ponga el ejemplo y que el ciudadano tenga la certeza en los gobernantes y en los órganos de poder.

En este punto, el Plan se refiere al concepto de cultura de la legalidad, como un factor que puede dar eficacia. “Es inaplazable, dice, fomentar la cultura de la legalidad entre los mexicanos, garantizar el apego de los servidores públicos a la ley y sancionar a quienes no lo hagan”.<sup>109</sup>

Prosigue así: “Para los ciudadanos, la cultura de la legalidad significa llevar a cabo el estricto cumplimiento de las obligaciones que la ley les impone para garantizar la convivencia social y por otra parte que el ejercicio de sus derechos se valore en apego a las disposiciones legales”.<sup>110</sup>

Podemos observar que en el Plan Nacional de Desarrollo destaca la necesidad de adoptar una cultura de la legalidad, así como en las diversas acciones que se están emprendiendo, en la actualidad, con el fin de fortalecer el Estado de Derecho, van en el sentido de apegarse a la ley.

Se retoma por una parte la experiencia de otros países han demostrado que en el combate frontal a la delincuencia organizada, la cultura de la legalidad ofrece grandes ventajas que estar del otro lado, y por otra, no es conveniente para los ciudadanos vivir en desacato a las normas jurídicas y a los lineamientos de convivencia social.

Los costos de la ilegalidad son altos y sus consecuencias sociales y económicas en nuestro país han llegado a extremos incontrolables. Es, por lo antes mencionado, que la propuesta de este trabajo es la de educar en la cultura de la legalidad.

Finalmente, hay que señalar que la sociedad mexicana se encuentra en alerta ante los riesgos y flagelos que ha provocado en el país la criminalidad organizada; comienza por tomar conciencia de la importancia y necesidad de su participación, los secuestros, por ejemplo, causan un impacto que alcanza niveles de estupor generalizado. Existe una percepción de que la ley va a la retaguardia y la

---

<sup>109</sup> *Idem.*, p.2.

<sup>110</sup> *Ibidem.*

provocación criminal crece día a día. A la fecha se ha incluido en la agenda gubernamental programas en materia de prevención del delito y cultura de la legalidad apoyándose en los recursos de los medios masivos de comunicación.

En el aniversario de las elecciones de 2006, el 1 de julio de 2007, el Presidente de la República, Felipe Calderón Hinojosa, expuso en forma pormenorizada los programas, las estrategias, los acuerdos en materia de prevención del delito, el combate a los delincuentes y los resultados alcanzados en la lucha contra la Delincuencia Organizada, en cuyo apartado destacan los resultados relativos a:

- Sistemas estadísticos de información criminal, aseguramientos y sobre detenidos. Esto, dentro del Programa denominado Plataforma México
- Acuerdos: el 29 de marzo de 2007 se publica en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo que crea el Consejo Asesor y el Comité Técnico de la Plataforma México antes mencionado. Su objetivo: establecer las estrategias para desarrollar sistemas informáticos y metodológicos que proporcionen información de inteligencia.
- Convenios con gobernadores del país, con el propósito de homologar los procedimientos genéricos de las policías preventivas; contratación con Telmex para realizar la ingeniería y cotización de los proyectos de la Plataforma y redes estatales.
- En el rubro de procuración de justicia, el 9 de marzo de 2007 se puso en funcionamiento el Consejo de Implementación de los Juicios Orales, con el fin de propiciar el cambio de un sistema inquisitorio a uno acusatorio.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Primer Informe Presidencial. Crimen organizado, pp.1-7, en <http://www.informe.gob.mx>.

El Presidente Calderón, decretó el 17 de junio de 2008 la Reforma constitucional sobre justicia penal y seguridad pública, la que consiste en lo siguiente:

Proveer al Estado mexicano de herramientas jurídicas en la lucha contra el crimen organizado; modernizar el sistema de procuración e impartición de justicia, incluyendo los juicios orales, con la finalidad de hacer eficientes los procedimientos penales. Asimismo, señala elevar a rango constitucional la coordinación entre las corporaciones policiales de los tres órdenes de gobierno en un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Se establecen nuevas medidas a favor de los derechos de las víctimas, que de acuerdo con la Reforma tendrán derecho a asesoría jurídica, atención médica y psicológica, según se requiera, además de colaboración el Ministerio Público e intervenir en el juicio hasta intervenir en el juicio.

La Reforma también delimita las atribuciones de los cuerpos policiales como corporaciones de carácter civil, profesional y con funciones propias en sus respectivos ámbitos de competencia.

Por otra parte, establece la profesionalización de las diferentes policías y consolidación de las capacidades institucionales de las corporaciones de seguridad.

Complementar el marco de actuación policial mediante el esfuerzo de sus capacidades técnicas para realizar actividades de investigación preventiva.

Considera brindar mejores condiciones laborales a los miembros de cuerpos policiales del país.

Por otra parte se subraya la importancia de dotar a la Procuraduría General de la República de autonomía técnica funcional, además de clasificar como delitos graves las conductas tipificadas como delincuencia organizada.

En cuanto respecta al tema de los valores humanos, autocuidado y cultura de la denuncia, se pusieron en marcha los programas “Juvenil de Prevención Integral”, “Limpiemos México” y “Comunidad Segura” destinados a disminuir los factores

que inciden en la criminalidad, así como para controlar y disuadir actividades delictivas y reforzar la prevención del delito.<sup>112</sup>

Mediante las acciones derivadas de dichos programas se trata, asimismo, de motivar a la sociedad y que los ciudadanos se apropien de los espacios de su comunidad; asimismo fomentar la participación de la sociedad. De ese modo, ampliar las bases en las que se sustenta la cultura de la legalidad.

Pese a las dificultades que ha vislumbrado, el jefe del Ejecutivo federal, Felipe Calderón, señala que la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada eran inminentes, ya que son las principales amenazas a la paz y la seguridad de México. Por lo que, ante la ola de violencia que se vive en el país, se hace necesaria la consolidación y el fortalecimiento de las áreas de prevención del delito, a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública.

En ese sentido, se requiere un mayor apoyo con recursos financieros y humanos para el desarrollo y eficacia en las acciones preventivas destinadas a brindar información referente a temas en prevención de adicciones, del delito, violencia; dirigida a orientar a los niños, adolescentes, jóvenes, a los padres de familia y maestros; en fin, a la sociedad en general.

---

<sup>112</sup> Primer Informe... Participación ciudadana en la Prevención y Combate del Delito, pp.1-4, *op. cit.*

### 3.4. La familia, la educación y la prevención del delito: aliados contra el crimen organizado

Una visión retrospectiva acerca de la evolución de la familia mexicana pone de relieve lo siguiente: la inserción de la mujer en el campo laboral ha propiciado la desatención de los menores en el seno familiar y con ello el debilitamiento de las costumbres tradicionales de formación de valores morales y éticos. La vecindad misma con los Estados Unidos se traduce en influencias y patrones de vida que en el pasado no habían hecho mella en la forma de vida de nuestra sociedad. La globalización, los medios de comunicación y la migración de trabajadores nacionales representan otro factor que condiciona la proliferación delincinencial prematura en las familias. En este punto cabría hacer la precisión de que la comisión de delitos se ha incrementado en la etapa juvenil, más que en los menores de edad, sin que esto indique que de manera implícita se produzcan condiciones que favorezcan el incremento de conductas delictivas entre los jóvenes.

La violencia en general y en particular en el seno familiar es un ingrediente importante en la desintegración de los miembros del hogar y condiciona, así, la expulsión o la diáspora de los niños que pasan a formar parte del escenario en las calles de ciudades, municipios y aún de pequeñas comunidades.

La desatención de los padres por cuestiones laborales y su escasa presencia, origina que los menores de edad, adolescentes y jóvenes, acompañados en cambio, por programas televisivos violentos, con marcada connotación sexual, influyen en conductas de riesgo como las adicciones, problemas de salud (anorexia y bulimia), así como la repercusión en la misma escuela, ahora se ha denominado violencia escolar, o bien estableciendo relaciones basadas en la violencia.

Es necesario, por lo anteriormente expuesto, que sea en la familia el inicio de la prevención. Así, se están desarrollando programas tales como escuela para padres, los que tienen como objetivo dar elementos para la crianza de los hijos. Aunque, es importante decirlo, la introyección de valores como una solución por sí misma no es la adecuada, en la medida en que no tiene apoyos en la realidad social. La propuesta en este sentido consiste en que la familia sea un elemento no sólo vinculatorio, sino que actúe como una fuerza moral y cívica, como parte formativa en el seno del hogar.

“Se reconoce que la familia, en tanto ámbito privilegiado de socialización, moldea profundamente el carácter de los individuos, inculca modos de actuar y de pensar que se convierten en hábitos y opera como espacio productor y transmisor de pautas y prácticas culturales”<sup>113</sup>

Ciertamente, se requiere un conjunto de valores que permitan la actividad de la familia como factor positivo y protector para la prevención delictiva. Sin embargo, más que una tabla de valores formalmente jerarquizada y ordenados para el logro de una vida recta y plena de virtudes, es importante la propuesta de motivar a la creación participativa de los miembros de la familia, a través de la intercomunicación familiar para lo cual los padres colaboran con su experiencia, formación, dedicación y sensibilidad para inculcar hábitos y costumbres constructivas de convivencia.

Por otro lado, los medios de comunicación podrían ejercer una influencia favorable, contrastando lo que actualmente sucede a través de las transmisiones televisivas, por ejemplo los programas educativos por TV UNAM; EDUSAT entre otras propuestas, además por medio de la radio y también mediante la página impresa.

En efecto, encontramos que los programas electrónicos, proponiéndoselo o no, difunden información que motiva la proliferación de acciones ilícitas, como también las informaciones que divulgan los programas televisivos y los espacios

---

<sup>113</sup> Cfr. Rodolfo Tuirán “Estructura familiar y trayectorias de vida en México”, Procesos sociales, población y familia, alternativas teóricas y empíricas en las investigaciones sobre vida doméstica, en Araceli Franco Vázquez. *Reconocimiento de la comunidad internacional sobre la importancia de la familia: resolución 44/82 de la ONU*, tesis de licenciatura, México, UNAM, p. 13.

periodísticos, lleva muy a menudo, a inducir la reproducción la comisión de conductas antisociales.

Por tal razón, es aconsejable que en este apartado de la prevención familiar, los padres de familia intervengan en el cuidado de lo que consumen los menores de edad, adolescentes y jóvenes.

En el debate público actual se discute acerca del papel inhibitorio de la familia, entendiendo esta función de no encubrir a los propios integrantes del círculo familiar, en el caso de que hubiese comisión de delitos. De esa manera, se rompería el tabú de no hacer del conocimiento de la autoridad hechos que revierten en daño a terceras otras. De esa forma, la cultura de la legalidad mostraría que no es un apego pasivo de la voluntad a las disposiciones legales o normativas, sino que hace posible que sea dinámica la aplicación y la administración de la justicia, evitando con ello que la impunidad comience a temprana edad y continúe haciendo efectos nocivos en la vida de futuros ciudadanos.

En el caso de la mayoría de las familias infractoras, ocurre un determinado fenómeno según el cual, la ausencia de capacitación para el trabajo en el tratamiento en instituciones correctivas, obliga a que el menor infractor continúe cometiendo actividades delictivas, ya que no ha encontrado otra forma de ocupación para su manutención, aunado a que en algunos casos los padres también se encuentren recluidos en prisiones. “La familia representa y reproduce en dimensión reducida, a la sociedad en su conjunto, en sus aspectos económico, político, ideológico y cultural”.<sup>114</sup>

Por lo que se refiere a la educación en México hay indicadores que señalan la ausencia de una organización eficiente y eficaz a causa, principalmente de la escasez de recursos humanos y materiales; asimismo, por la falta de una planeación de la oferta educativa. Esto ha dado como consecuencia rezagos lamentables en la atención de la niñez, desde la falta de guarderías, centros de desarrollo infantil, hasta la educación básica, sin dejar de tomar en cuenta la enseñanza media y media superior.

---

<sup>114</sup> Cfr. Gilda Waldman. “La crisis de la familia: una revisión teórica del problema”, *ibidem*.

Impacta este cuadro sociocultural en la deficiente preparación de los jóvenes a fin de ingresar en el mercado laboral, lo que determina desocupación, subempleo y deserción temprana e inmediata en los centros educativos; posteriormente se observa deficiente desempeño y rendimiento ocupacional. Asimismo la escasa oferta laboral y capacitación para el empleo.

La teoría y la práctica en materia criminológica, ha determinado en épocas anteriores la modalidad de acentuar la justicia punitiva a través de penas y castigos severos que no condujeron a abatir la comisión de delitos. Zaffaroni, por ejemplo, se refiere a este aspecto y señala que en la década de los años setenta se promovió reducir la reclusión social; sin embargo, señala que se incrementó la ampliación de la red de reclusión y control social. Propone este criminalista rehabilitar a los internos, por medio del tratamiento psicopedagógico, la transformación de conductas negativas en positivas, con el objeto de reinsertar a quienes cometieron ilícitos en la vida social, haciéndolos productivos socialmente.

En México la corrupción en la procuración y administración de justicia se manifiesta de la siguiente manera: por lo que se refiere a la detención, consignación y sentencia de los presuntos delincuentes hay toda una cadena de pasos sucesivos, la cual empieza en la detención por agentes policiales que extorsionan a los detenidos, y ya en los “separos” y en las prisiones preventivas continúa el inadecuado trato que violenta los derechos humanos y mantiene a aquéllos indefinido por largo tiempo, sin resolución por parte de las áreas judiciales.

Es decir, el aparato de la administración de justicia participa también en este proceso anómalo, exigiendo pagos a los familiares de los internos y amenazándolos si no se obtienen las cuotas requeridas, suspendiendo los juicios una y otra vez, hasta lograr sus pretensiones.

El objetivo que se propone este trabajo es poner de relieve que en nuestro país hay un marcado desapego a la legalidad, afectado por la corrupción en los diversos ámbitos de la justicia federal y estatal. Asimismo, tiene que ver la poca credibilidad y confianza por parte de la sociedad en la aplicación de las leyes.

Es por ello, que el estudio comparativo se hizo tomando como referencia (similitudes y diferencias) el modelo de Sicilia, Italia, para, de ese modo, contrastarlo con el caso mexicano. Por lo tanto, las estrategias para la aplicación del modelo siciliano, tendrían que ser adecuadas y pertinentes al caso de México.

Otra propuesta sobre el particular es la aplicación de programas en materia de prevención del delito, acompañadas de campañas eficientes y eficaces en medios de comunicación destinadas a persuadir a la población en general y también a los potenciales delincuentes acerca de evitar ser víctimas de la actuación antisocial. Por otra parte, diseñar campañas específicas para aquellos que, ya habiendo cometido infracciones a la ley, tomen conciencia de que no habrá omisiones a los efectos de la ley y por lo tanto evasión a través de la impunidad.

Aquí cabe señalar que la prevención es el conjunto de actividades dirigidas a evitar la realización de conductas constitutivas de infracciones a las leyes penales.

“... *La prevención primaria* pretende eliminar o eventualmente disminuir los riesgos que afectan al conjunto de la población, procurando favorecer la máxima integración entre las personas y sus ambientes. Los destinatarios de las actuaciones preventivas, son, por tanto, individuos que no presentan problemas, en el momento de la intervención, aunque puedan pertenecer a un colectivo en situación de riesgo...” “*La prevención secundaria*, intenta detectar los problemas tan pronto como sea factible, reduciendo su incidencia y prevalencia”... “*La prevención terciaria*, se plantea como objetivo principal minimizar los efectos físico, psíquicos y sociales de un determinado trastorno”... tratando de reinsertar al individuo en la sociedad, al tener las connotaciones propias de un ‘tratamiento’ y evitar la reiterancia.<sup>115</sup>

Es importante señalar que la comisión de delitos tiene un carácter multifactorial, por lo que su atención tendría que ser en diversos sentidos y mediante técnicas diversas, según las circunstancias socioeconómicas y políticas.

---

<sup>115</sup> Cfr. José Ortega, Coordinador, *Pedagogía Social Especializada*, Ariel Educación, Barcelona, 1999, p. 34-35.

Por lo anterior, las propuestas de este trabajo para combatir el crimen organizado y el delito en general, son las siguientes:

1. Promover entre la familia mexicana insertada en la globalización económica, social y política, los valores de solidaridad, identidad, libertad, cooperación social y responsabilidad, con el objeto de forjar caracteres y temperamentos propicios en el esquema de la cultura de la legalidad que aquí se propone.
2. Implicar la teoría del delito actualmente, la cual propone la justicia restaurativa como sustituto de la justicia punitiva, pasando así de la imposición de penas y castigos al método de restaurar el daño a las víctimas en lo posible y a proteger sus derechos de integridad de la persona. Se puede advertir que en países como Nueva Zelanda y Estados Unidos ha tenido buenos resultados.
3. Diseñar programas de prevención del delito acordes a cada comunidad, aunados a campañas preventivas en medios masivos de comunicación, dando un mensaje claro, dirigido a la audiencia idónea, siguiendo la idea de Leoluca Orlando: reculturalizar para lograr cambios reales.
4. Formalizar e incluir en el mapa curricular de la educación básica de Prevención del delito y promover mensajes desde la etapa preescolar a través de actividades lúdicas y formativas. Dar al deporte la importancia formativa de hábitos de disciplina de creatividad por medio de la sana competencia desde la infancia.
5. Proseguir los resultados favorables como descongestionar los hacinamientos en las cárceles, brindar capacitación laboral y generar ofertas de trabajo para lograr una readaptación social real.
6. Involucrar a la sociedad en un frente común para exigir a la instancia legislativa la creación de leyes más eficientes y más eficaces en materia de procuración y administración de justicia. De este modo, se construye al Estado fuerte, a través de a justicia.

7. Fomentar la denuncia y la participación ciudadana en nuestro país para escuchar y conocer las necesidades y peticiones de la sociedad; de ese modo, crear las políticas públicas necesarias para inhibir el crimen organizado y el delito en general. En este rubro cabe la participación de los medios masivos de comunicación que, en vez de aparentar ayuda, a la sociedad distorsiona, fragmenta, encubren la realidad delictiva, disfrazando los hechos delictivos en sucesos de distracción y de divertimento.
8. Por otra parte, se debe contar con una policía capacitada, profesional y técnicamente; bien remunerada, contar con incentivos para los servidores públicos que pertenecen a las corporaciones policiales evitando, así la corrupción ante los atractivos estímulos que ofrecen los grupos delictivos, tomando en cuenta que son parte de una organización, presidida por lineamientos que unifiquen las diversas corporaciones en el país, mediante un mando único y condecoradora de los derechos humanos, involucrando el derecho que asiste a las víctimas.
9. Abatir los índices de corrupción en el gobierno y en las empresas mediante auditorías externas y seguimiento a códigos de ética.
10. En este trabajo se propone que la cultura de la legalidad involucre al individuo como persona moral y ética, a la sociedad como factor constitutivo del Estado y a las autoridades como representantes de los órganos públicos, para dar respuesta unánime y en un solo sentido, y hacer posible la convivencia en paz y armonía.

## CONCLUSIONES

Las experiencias relativas al desarrollo del crimen organizado en Sicilia y México son, sin duda, experiencias distintas, desarrolladas en contextos socioeconómicos y políticos diversos. Sin embargo, las situaciones de hecho y de derecho que se observan en Sicilia, Italia, y en México presentan algunas similitudes. En consecuencia ofrecen la oportunidad de señalar resoluciones posibles para combatir los efectos del crimen organizado en nuestro país.

En Sicilia, el debilitamiento del Estado de Derecho había conducido, hasta antes, de los años ochenta, a circunstancias en que la delincuencia asumía el papel coactivo de la administración de justicia e incluso marcaba la orientación de la educación, la economía y las actividades financieras.

En México, el crimen organizado se ha enfrentado abiertamente al Estado combatiéndolo por medio de la persuasión, la intimidación y la fuerza, financiando campañas de grupos de poder político; tratando de suplantar la administración de justicia por medio de ejecuciones, la comisión de crímenes en contra de funcionarios judiciales y a través de amenazas a las altas autoridades públicas.

En Sicilia, el aislamiento causado por el sistema gubernamental repercutió en la región sur del Estado italiano, sumado esto al abandono motivado por la migración de terratenientes de la región a las grandes ciudades. La discriminación presupuestal de recursos públicos para el crecimiento y el desarrollo de aquella zona creó grandes vacíos en la economía, la política y en diversos escenarios sociales, propiciando con ello la injerencia de grupos, cuyo interés era obtener ganancias por todos los medios, incluyendo la violencia y la subversión en contra del Estado de Derecho.

En México, a partir de los años ochenta, la petrolización de la economía nacional repercutió en el abandono del agro nacional y el olvido de una política agropecuaria, que había propiciado cierto grado de desarrollo mediante políticas de incentivos, créditos, avíos a los pequeños y medianos agricultores en las dos décadas anteriores. A partir de entonces comenzó la crisis agraria, acentuándose hasta convertirse en un verdadero detonante en nuestros días. El fenómeno

migratorio de campesinos a los Estados Unidos es la expresión más notoria de dicha crisis, así como el flujo de alimentos del vecino país al entrar en vigor la cláusula que libera de aranceles a los productos agropecuarios (TELECAN). La situación anterior marca en el termómetro social dependencia y competencia desleal en el abasto alimentario; deterioro en la ocupación laboral, crisis de la política migratoria con el consiguiente debilitamiento del Estado de Derecho, lo cual aprovecha en su favor el crimen organizado.

Uno de los factores que propició el desarrollo del crimen organizado en Sicilia fue la corrupción. La estrategia de corromper a los representantes de los poderes locales incluía a funcionarios del gobierno municipal, como también a representantes de la procuración y administración de justicia. Dicha táctica involucraba a los agentes de otros países vinculados con la actividad de tráfico, por ejemplo, de armas, drogas y de capitales ilícitos.

Por lo que se refiere a México, su posición geográfica en el Continente y su vecindad con el poderoso mercado estadounidense han condicionado el intenso tráfico de estupefacientes, introducción de armas y lavado de dinero. Particularmente en la frontera norte del país se ha incrementado la corrupción en las aduanas a través de las cuales egresan mercancías ilícitas e ingresan armamentos que requieren los cárteles de la droga. Por otra parte, el sistema judicial mexicano se ha contaminado al participar los funcionarios judiciales en sobornos por parte de los agentes de grupos criminales, siendo blanco, asimismo, objeto de la intimidación de los delincuentes en el desempeño de sus tareas de administrar justicia. En el caso, de dictar justicia penal.

En la provincia italiana de Sicilia, la pasividad del Estado de derecho consistió en la ausencia de una legislación penal adecuada y eficaz, con el objeto de perseguir y castigar a los miembros del crimen organizado, lo que abrió espacios que fueron ocupando de manera gradual los grupos criminales hasta dar la impresión de que la mafia era un Estado dentro de un Estado de derecho.

En México no es sino hasta mediados de la década de los 90 cuando las presiones sociales de los diferentes sectores ciudadanos llevaron a plantear una reforma penal, con el propósito de combatir a través de penas más severas a los cárteles de la droga, a los grupos empresariales que lavan dinero en sus empresas y en el sistema, financiero y a los traficantes de armas que operan con impresionante impunidad.

El caso siciliano es del dominio público internacional y ha sido objeto de reconocimientos al más alto nivel de la comunidad mundial en lo que se refiere a una profunda reforma jurídica, política y administrativa, así como por el éxito de la campaña mediática de información y convencimiento ciudadanos.

A continuación, considero importante señalar los aspectos más relevantes: en la aplicación de la cultura de la legalidad, uno de ellos es la voluntad política, reflejada en el interés que puso el gobierno en Sicilia al problema del crimen organizado, dio oídos atentos a la inconformidad popular y se puso en marcha una reforma administrativa y jurídica con el propósito de actualizar las normas legales punitivas y estar en condiciones de enfrentar, con buen éxito, al crimen organizado. Junto con ello, se desplegó una campaña informativa a la sociedad obteniéndose en respuesta, el consenso ciudadano asegurando su participación para reactivar la enseñanza en las escuelas y abrir las instalaciones escolares suplantadas por los grupos delictivos. Paralelamente se produjo una corriente de respaldo por parte de la comunidad internacional cuya repercusión, primero en la sede del poder nacional, en Roma, se extendió a otras naciones en Europa y fuera del Continente. Entre tanto, el proceso de globalización daba pie a la internacionalización del crimen organizado.

Con ese efecto, se estableció un lazo de cooperación entre la autoridad y los medios de comunicación (radio, prensa y televisión), lográndose una cobertura amplia y con resultados positivos. Esto sirvió para inhibir la provocación y el reto por parte de las bandas criminales que, finalmente, optaron por la retirada.

La experiencia de Sicilia señala que el rescate de los espacios públicos que habían sido secuestrados por la mafia a la sociedad civil, es una forma de restringir la expansión de estos grupos, confinándolos a la clandestinidad y de ser

posible erradicándolos de la vida socioeconómica y cultural. Se fortaleció la sociedad a través de su participación organizada y por medio de las redes y los vínculos de apoyo comunitarios.

Asimismo, se demostró que la integración de la sociedad, la participación y el interés de la ciudadanía, contribuyeron, en conjunto, a la creación de un poderoso frente contra la delincuencia organizada. Así, en lugar de abandonar toda la responsabilidad a las autoridades, la sociedad se involucró decididamente en el combate a la criminalidad, acompañándola en sus acciones represivas y exigiéndoles continuidad en las mismas, pero al mismo tiempo demostrando capacidad de organización y de eficacia. En las escuelas hubo información acerca de lo que era la mafia y el crimen organizado; además se brindaron alternativas y ocupación del tiempo libre de los niños y adolescentes. Se rescataron valores y se fortaleció la solidaridad social, generando una nueva cultura de legalidad.

Este ejemplo de participación social, involucrando a la sociedad, en primer término, haciendo copartícipes a grupos representativos en la lucha contra el crimen organizado, por medio de la educación, mediante programas de salud, de prevención y rehabilitación, demuestra cómo la sociedad tomó conciencia de su papel, de sus derechos y obligaciones, y asumió una actitud dinámica ante los retos del “dejar pasar, dejar hacer”, que traducía beneficios sustanciales a los criminales.

Por lo anterior, cabe destacar con toda claridad y seguridad, la correlación que hay entre cultura de la legalidad, injerencia de las instituciones educativas, promoción de una legislación de vanguardia y funcionamiento del Estado democrático de Derecho, para garantizar el desarrollo material y cultural y promover la paz social.

Respecto al caso de México, el Estado ha tenido que remar contra la corriente, en la medida que el crimen organizado ha penetrado en los medios masivos de información, corrompiendo, atemorizando y asesinando incluso a informadores de la prensa, la radio y la televisión, lo cual indica la necesidad de proteger, hasta donde ello es factible, a los integrantes de ese importante bastión en la crucial lucha. Hay constancia, sin embargo, favorable en materia de formación de una cultura de la legalidad en los espacios educativos, deportivos y de salud pública.

La cercanía de México con los Estados Unidos ha hecho posible, en los últimos años, que el crimen organizado adquiriera una acentuada presencia en los medios informativos, haciendo visible ante los ojos del mundo el problema del crimen organizado en todas las esferas de la vida social, cultural económica y política del país. Con ello, se ha logrado tomar conciencia de los efectos nocivos de la criminalidad y, al propio tiempo, de la vulnerabilidad jurídica de la soberanía del Estado mexicano, a través de la comisión de delitos de cuello blanco por grupos internacionales

El Estado tiene ante sí el reto de asumir una actitud más diligente, coherente y de autocrítica; debe asumir una posición encaminada a unir los esfuerzos, fortalecer la formación y capacitación de los cuerpos policiales, actualizar los métodos de enseñanza y los contenidos cívicos entre los representantes de la educación, la administración pública, como en materia de seguridad. La cobertura deberá extenderse hacia las regiones más apartadas de los centros urbanos, culturales del poder político.

Es importante que la actividad legislativa esté guiada por una más amplia visión social para reformar el estatus jurídico vigente y motivada por la determinación de los representantes populares para abrogar y derogar disposiciones normativas y códigos ya obsoletos. Asimismo, la formación y capacitación de los cuerpos judiciales requiere de reformas que incluyan el conocimiento de los derechos humanos y de los que corresponden a las garantías de seguridad y de tránsito de las personas.

Así, es necesario establecer leyes punitivas más rigurosas y disposiciones normativas con mayor severidad para confiscar bienes muebles e inmuebles a los grupos del crimen organizado.

En la medida que importantes grupos de poder avalen, respalden y protejan a los cárteles y grupos de crimen organizado, no habrá ningún avance de particular trascendencia, en la lucha contra delitos criminales.

El crimen organizado en sus diversas manifestaciones como son tráfico de personas, armas, narcotráfico; en general, toda clase de contrabando, entendido como una empresa multinacional, no podrá acabarse si de entrada no hay control efectivo, total, en las fronteras, con el fin de impedir la entrada de armas y explosivos para uso de las bandas criminales.

La comunidad internacional se ha pronunciado a fin de que los gobiernos actúen en los términos de la legislación vigente, para confiscar los bienes y las utilidades que posee el crimen organizado, causa principal de su existencia.

La voluntad política y el fortalecimiento de programas públicos en materia de prevención del delito es condición indispensable, si lo que se quiere es dar una eficaz batalla a los secuestros, al tráfico de personas con fines de explotación sexual, y abatir el tráfico de órganos con objetivos mezquinos de comercio ilícito. Así, la sociedad mexicana y sus miles de víctimas actuales lograrán romper el círculo en que se encierra la producción, el comercio la distribución y el comercio de drogas.

Es necesario, asimismo, considerar el crimen organizado como un problema de carácter internacional y no de índole local, por mucho que se ubique en tiempos y espacios determinados. El caso siciliano, no es un suceso o fenómeno social particular. Representa un microcosmos, pero se relaciona con un problema de impacto mundial, por lo que la sociedad internacional debe atender estos problemas con la rigurosidad que el tema amerita, elaborando políticas públicas internacionales precisas y sobre todo eficaces que brinden y favorezcan a los países que están viviendo estos flagelos. Tomando en cuenta las experiencias logros y propuestas que conduzcan a ese propósito.

Considero que es de vital importancia reforzar los programas preventivos del delito y de la prevención en las áreas mencionadas de la salud, la educación, el deporte y la participación cultural. Es indispensable, por otra parte, aumentar las inversiones en obras de apoyo, destinar mayor presupuesto en respaldo a la aplicación de estrategias convenidas en materia de comunicación social y la puesta en acción de programas destinados a restaurar el patrimonio material y espiritual de la población.

Si partimos de la idea de que la comisión de delitos y la conducta antisocial tiene un origen multicausal, es una problemática con causas multifactoriales, su atención, por ende, no podrá ser de manera unilateral, sino que tendrá que ser mediante políticas transversales.

El tema desarrollado aquí nos lleva a realizar una reflexión crítica, a fondo, acerca de la lucha del Estado mexicano contra el crimen organizado y sobre la implementación de una cultura de la legalidad en el esquema del Estado democrático de Derecho, lo cual requiere de una acentuada participación ciudadana, del fortalecimiento de las instituciones públicas, aunada a la voluntad política para hacer frente al desafío de los cárteles de la droga y a la escalada de violencia auspiciada por los traficantes de órganos y de armas, así como de tratantes de personas, en sus diversas modalidades.

## BIBLIOGRAFÍA

Bonfil Batalla. Guillermo. *Pensar nuestra Cultura*, Alianza Editorial, México, 1992, 172 pp.

Bhattacharjea Suman (Coordinadora). *Infancia y política social*, UNICEF, México, 1999, 117 pp.

Carrillo Prieto. *et. al.*, *Hacia la profesionalización de la policía judicial federal mexicana*, INACIPE, México, 1992, 145 pp.

Cuisset, André. *La experiencia francesa y la movilización internacional en la lucha contra el lavado de dinero*, PGR, México, 1996, 255 pp.

Domínguez Moisés, Pérez. "Legislación y Juventud en México" en *Joven es revista de estudios sobre juventud*, IMJ, SEP, México, enero-junio 2003, pp 31.

Giddens, Anthony. *Un mundo desbocado*, Taurus, Alfaguara, México, 2000, 117 pp.

González Ruiz, Samuel *et al.* *Seguridad Pública en México*, UNAM, México, 1994, 192 pp.

Laveaga, Gerardo. *La cultura de la legalidad*, UNAM, México, 2006, 116 pp.

López Ugalde, Antonio y Concepción Chávez Romo. *Cultura de la legalidad*, Mc Graw Hill, México, 2004, 150 pp.

Marino, Giuseppe Carlo. *Historia de la Mafia*, Vergara, España, 2ª ed., 2004, pp.531.

Méndez, Jorge Fernández. *El otro poder*, Nuevo Siglo Aguilar, México, 4ª, 2004, pp.367.

Mosca, Gaetano *¿Qué es la mafia?*, FCE, México, 2ª ed., 2003, pp.109.

Orlando, Leoluca. *Hacia una cultura de la legalidad, La experiencia siciliana*, UAM, México, 2004, 239 pp.

Ortega, José Esteban. *Pedagogía social especializada*, Ariel Educación, Barcelona, 1999, 221 pp.

PGR, *La lucha contra el crimen organizado, La experiencia de Giovanni Falcone*, México, 1995, 115 pp.

Puzo, Mario. *Omertà*, Punto de lectura, Madrid, 2001, pp.488.

Ravelo, Ricardo. *Los capos. Las narco-rutas de México*, Plaza Janés, México, 2ª ed., 2006, 273 pp.

Ruiz Massieu, Mario. *El marco jurídico para el combate al narcotráfico*, FCE, México, 1994, 177 pp.

Simonetti, José M. y Julio E.S. Virgolini. *Del delito de cuello blanco a la economía criminal*, INACIPE, México, 1990, 205 pp.

SSP, SEP Y SNTE, *Programa Integral de las Comunidades Educativas*, México, 2005, 64 pp.

Velázquez Elizarrarás y Juan Carlos Murguía Rosete. *Responsabilidad internacional penal y cooperación global contra la criminalidad*, UNAM, México, 2004, 236 pp.

Violante, Luciano. *Non è la piovra. Dodici tesi sulle mafie italiane*, Einaudi, Turín, 1994, 337 pp.

Medios electrónicos:

The Sicilian Renaissance Institute. Documentación y discursos. "Moody's asigna un Aa3 como primer rating al Municipio de Palermo", 3 pp.

The Sicilian Renaissance Institute. "El papel de los medios de comunicación". El caso siciliano en Documentación y discursos. "Moody's asigna un Aa3 como primer rating al Municipio de Palermo", en <http://www.sicilianrenaissance.info/es/pubblicazioni.php.p>. 64 pp.

The Sicilian Renaissance Institute. Actas editadas del simposio internacional. "El papel que juega la sociedad civil en el contraataque a la delincuencia organizada: implicaciones del Renacimiento de Palermo, Sicilia", en <http://www.sicilianrenaissance.info/es/pubblicazioni.php.p>. 63 pp.

The Sicilian Renaissance Institute. Cultura de la Legalidad. El papel de las experiencias religiosas". El caso siciliano., en <http://www.sicilianrenaissance.info/es/pubblicazioni.php.p>. 60 pp.

The Sicilian Renaissance Institute. Documentación y discursos, en <http://www.sicilianrenaissance.info/es/pubblicazioni.php.p>. 15 pp.

<http://www> Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente. El costo de la corrupción, 7 pp.

<http://www> Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente. Los delincuentes tienen derechos, pero... y las víctimas, 6 pp.

<http://www> Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente. La lucha contra la delincuencia organizada transnacional, 4 pp.

<http://www> Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente. Prevención del delito y reducción de su costo, 5 pp.

<http://www> Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente. Las naciones forjan alianzas para detener el crimen organizado 6 pp.

[http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/merida\\_e.pdf](http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/merida_e.pdf) 153pp.

<http://www.funcionpublica/.gob.mx/convencionesinternacionales>

## **ANEXO**

ACTAS EDITADAS DEL

Simposio Internacional

*El Papel que Juega la Sociedad Civil en el  
Contraataque a la Delinuencia Organizada:  
Implicaciones Globales del  
Renacimiento de Palermo, Sicilia*

Llevado a cabo conjuntamente con la  
Conferencia Política de Alto Nivel para la Firma de la Convención  
de las Naciones Unidas Contra la Delinuencia Organizada Transnacional

Palermo, 14 de diciembre de 2000



S I M P O S I O   S O B R A   E L   P A P E L   C H E   J U E G A   L A   S O C I E D A D   C I V I L  
E N   E L   C O N T R A A T A Q U E   A   L A   D E L I C U E N C I A   O R G A N I Z A D A

Publicado por la Ciudad de Palermo  
Proyecto y revisión de los textos: Enzo Lo Dato  
Traducción: Mary Alice Mina Moss  
Diseño gráfico de la portada: Segnali, Palermo

Suplemento del periódico "InformaPalermo"  
Directora responsable: Giulia Randazzo  
Gerente del Sector Relaciones Institucionales  
de la Ciudad de Palermo: Domenico La Torella

Imprenta: Officine Grafiche Riunite, Palermo



## CONTENIDO

### SESIÓN UNO CAMBIO CULTURAL EN SICILIA

#### Palabras de Presentación

- 1 ROY GOODSON, Profesor de Gobierno, Universidad de Georgetown, Presidente, National Strategic Information Center, Washington, D.C.
- 2 RITA BORSSELLINO, Vicepresidenta, Instituto del Renacimiento Siciliano, Vicepresidenta, LISIA
- 3 MARIA FALLONE, Vicepresidenta, Fundación Falcone

#### Foro

- 4 PIERO CRASSO, Procurador General de Palermo
- 5 SALVATORE PAPPALARDO, Cardenal, Arzobispo Emerito de Palermo
- 6 ALESSANDRA SIRAGUSA, Comisionada para la Educación, Ombú de Palermo
- 7 GIOVANNI PEPI, Columnista, Diario Siciliano "Giornale di Sicilia"
- 8 LEOLUCA ORLANDO, Alcalde de Palermo, Presidente, Instituto del Renacimiento Siciliano

### SESIÓN DOS ROMENTANDO LA CULTURA DE LA LEGALIDAD EN OTRAS REGIONES DEL MUNDO

#### Foro

- 9 PINO ARLACCHI, Subsecretario General, Naciones Unidas
- 10 ALAN LAI NIN, Comisionado, Comisión Independiente contra la Corrupción, Hong Kong
- 11 LORENZO GOMEZ MORIN, Ministro de Educación, Baja California, México
- 12 ADOLF HIRSCHFELD, Director Asistente, Dirección sobre la Corrupción y la Delincuencia Económica de Roma
- 13 LADO CHANTURIA, Presidente, Suprema Corte de la República de Georgia
- 14 ROY GOODSON, Profesor de Gobierno, Universidad de Georgetown

- 15 Apéndice  
"GUÍA PARA EL DESARROLLO DE UNA CULTURA DE LA LEGALIDAD" POR DR. ROY GOODSON

SESION UNO  
CAMBIO CULTURAL EN SICILIA

PALABRAS DE BIENVENIDA

**ROY GODSON**, PROFESOR DE GOBIERNO,  
UNIVERSIDAD DE GEORGETOWN; PRESIDENTE,  
NATIONAL STRATEGY INFORMATION CENTER,  
WASHINGTON, DC

Buenos días, distinguidos invitados provenientes de todo el mundo.

En nombre de los patrocinadores de este programa, es para mí un gran placer darles la bienvenida a este Simposio sobre el papel que juega la cultura en la legalidad, y especialmente sobre las implicaciones que tiene el Renacimiento de Palermo, Sicilia para otras regiones del mundo que se encuentran enfrascadas en una lucha contra el azote de la delincuencia y la corrupción.

Ha sido una maravillosa experiencia haber tenido la oportunidad de participar como miembro de la coalición que organizó esta reunión. En primer lugar deseo agradecerle a las Naciones Unidas, y especialmente a la Oficina de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito, cuyo Director General, el Subsecretario General de las Naciones Unidas, Pino Arlacchi, nos acompañará esta tarde. El y su equipo se encuentran representados aquí por Sumru Noyan, Encargado de Relaciones Exteriores de la Oficina de las Naciones Unidas en Viena, quien ha jugado un papel muy importante para lograr que todos pudiéramos reunirnos en este recinto.

Un segundo patrocinador, la Ciudad de Palermo, estará muy bien representada aquí. Pero la primera persona a la cual deseo extenderle nuestro agradecimiento es, naturalmente, al Alcalde Leoluca Orlando. Logró conjuntar un equipo extraordinario de personas que ha trabajado incansablemente para lograr nuestra participación el día de hoy.

El tercer patrocinador es el Sicilian Renaissance Institute (Instituto del Renacimiento Siciliano). Se trata de una organización no lucrativa, dedicada a fomentar la renovación cívica en toda Sicilia, y a proporcionar información e inspiración a comunidades y regiones del mundo interesadas en el tema.

Antes de abordar los objetivos específicos de este simposio quisiera invitar a Rita Borsellino y a María Falcone para que nos ofrezcan unas palabras adicionales de bienvenida.

Rita Borsellino es muy bien conocida en Sicilia y en toda Italia. Para aquellos de Ustedes que la conocen hoy por primera vez me permito hacer de su conocimiento que es hermana del magistrado siciliano, Paolo Borsellino, quien fuera asesinado por la Mafia en 1992. Sus padres eran farmacéuticos y crecieron en una área cercana a Palermo, misma que sabían muy bien, se encontraba bajo el control de elementos delictivos.

A partir de la muerte de su hermano - ella misma también farmacéutica - ha trabajado incansable e infatigablemente en pro de la liberación del pueblo de Palermo, y de un renacimiento cívico aquí y en toda Italia. Ella es Vicepresidenta de LIBERA, un consorcio que integra a 740 ONGs italianas que trabajan activamente en el área de la lucha contra el delito y la corrupción así como la promoción de la educación cívica, la legalidad y los derechos humanos, y viaja incansablemente por toda Italia para reunirse con estudiantes y líderes, educadores y trabajadores, instándolos a unírsele en su lucha. Actualmente, Rita es también Vicepresidenta del Sicilian Renaissance Institute (Instituto de Renacimiento Siciliano). Es para mí un verdadero placer presentarla ante Ustedes.

**RITA BORSELLINO**, VICEPRESIDENTA, INSTITUTO DEL RENACIMIENTO SICILIANO; VICEPRESIDENTA, LIBERA

Es para mí un privilegio tener la oportunidad de ofrecer unas breves palabras de bienvenida a esta asamblea.

Nos encontramos aquí para hablar sobre el Renacimiento de Palermo. Esta es una palabra que merece mi mayor respeto. Pero indudablemente refleja el proceso de renacimiento civil que se ha suscitado en Palermo en años recientes. Este proceso - lento, constante y gradual - ha sido el resultado de una ola enor-



memente emotiva surgida como resultado de las masacres de 1992 en las cuales Giovanni Falcone, su esposa Francesca Morvillo y Paolo Borsellino, perdieron la vida, junto con tantos jóvenes policías que los acompañaban como escoltas.

La intensidad de esta emoción se convirtió en una fuerza motriz que no ha podido ser detenida. Después de la conmoción inicial que ocasionó que muchísimos palermitanos salieran a las calles para demostrar su indignación, su rebelión frente a estos actos de violencia de la Mafia, la ciudad tomó los primeros pasos sobre el camino del renacimiento, un proceso dentro del cual buscábamos todos una nueva conciencia de nuestra propia identidad. Pienso, ahora, que tenemos aquí lo que ha constituido el verdadero renacimiento de Palermo, esta nueva conciencia de nuestra propia identidad, la forma en que los ciudadanos de esta tierra tomaron una vez más las riendas de sus vidas. Obviamente, no todos lo hicieron, ya que si así hubiera sido, el proceso ya habría llegado a su fin, y estaríamos reuniéndonos aquí únicamente para celebrar tal suceso.

Nuestra presencia aquí el día de hoy, por lo tanto, pretende dar prueba fehaciente de nuestra determinación de continuar por el camino que nos hemos marcado. Realmente, se ha hecho muchos en estos años, y la ciudad ha cambiado de rostro. Pero si pretendemos que Palermo se presente en todo su esplendor, también tenemos que admitir que aún queda mucho por hacer. Palermo es una ciudad muy bella que cuenta con uno de los centros de ciudad más grandes de Europa y que además ha sido dotada de riquísimas obras de arte, pero su renacimiento aún no ha llegado a su fin.

Pero, ¿qué tan lejos hemos llegado con este renacimiento? ¿Nos encontramos aún en el amanecer? ¿Son estos los primeros pasos? O, como dicen algunos, ¿hemos ya llegado a su fin? Bien, a mi me parece que hemos llegado a la adolescencia de este renacimiento.

La adolescencia es el momento mismo en que nos volvemos concientes de nosotros mismos, cuando nos damos cuenta de quiénes somos y de lo que podemos ser, el momento en que nos prometemos a nosotros mismos convertirnos en algo más, algo mejor y más grande. Los sueños de la adolescencia son siempre sueños de grandeza, sueños bellos, sueños donde realizamos nuestros deseos. Y es por esto que me gusta pensar que hoy en día Palermo se ha convertido en un adolescente, una adolescencia que nos fuerza a ver el proceso de renovación continua con grandes esperanzas y con gran optimismo.

La sociedad civil se ha organizado para luchar contra el fenómeno de la delincuencia que había amenazado con aniquilarnos. Durante demasiados años había existido una profunda resignación frente a todo esto. Pero la reacción provocada por las masacres nos estimuló a abrir los ojos y, sobre todo, a poner nuestra cabeza en alto una vez más.

Esa es la razón por la cual 740 organizaciones independientes han decidido unir sus fuerzas, mediante el establecimiento de LIBERA. Hemos visto que se puede lograr mucho más trabajando de manera conjunta para lograr los mismos objetivos - no obstante que sea de forma diferente y utilizando medios diferentes - que si cada organización trabaja de manera aislada.

Es de esta manera que hemos obtenidos resultados verdaderamente importantes, pero hay muchos, muchos otros por los cuales aún tenemos que luchar. Todavía tenemos que crecer y pasar de la adolescencia a la edad adulta si hemos de reintegrarle a esta ciudad toda la dignidad que había perdido, la dignidad que había olvidado que poseía. Y entonces, ante ustedes y ante todo el mundo, no solamente queremos mostrar lo que hemos sido capaces de lograr, sino también queremos dar prueba fehaciente, por encima todo, de nuestra voluntad de continuar. Queremos mostrar nuestro compromiso para continuar por este camino hasta que logremos realizar el sueño que tenían Paolo Borsellino, Giovanni Falcone y todas aquellas personas que han dedicado sus vidas a este sueño, y que han llegando hasta el sacrificio extremo.

Hoy estarían alegres, es más creo que *están* alegres, viendo a todo el mundo reunido aquí en Palermo para mostrar su solidaridad y para ayudar a que la ciudad lleve a cabo su sueño, un sueño de civilidad y libertad que no puede más que ser el sueño de todos nosotros.

ROY GODSON, MODERADOR

*Ahora me es muy grato presentar a María Falcone. El nombre de la familia Falcone es bien conocido en Italia y en el mundo entero. En los Estados Unidos sentimos un gran orgullo porque durante la década de los 80, Giovanni Falcone ayudó a establecer vínculos entre los italianos y los americanos que llegaron a trabajar conjuntamente y a colaborar en lo que pudiera ser uno de los esfuerzos más exitosos de impartición de justicia que haya sido montado entre dos países.*



*Y es por esto que nosotros, los americanos, sentimos un cariño muy especial por Giovanni Falcone, al igual que por su hermana María y por la Fundación Falcone, presidida por ella. La Fundación ha producido y continúa produciendo estudios que esperamos se tornen más y más accesibles y útiles para todos aquellos que se interesan en apoyar los ideales y los compromisos para luchar contra la delincuencia en todo el mundo.*

MARÍA FALCONE, VICEPRESIDENTA, FUNDACIÓN FALCONE

Muchas gracias y bienvenidos sean todos Ustedes. El tema de este Simposio, que se centra en el papel que desempeña la sociedad civil en la lucha contra la delincuencia organizada, me otorga la oportunidad de subrayar algo que siempre trato de explicar cuando viajo en Italia y en el extranjero para hablar a los jóvenes sobre la Mafia.

Mi primera reflexión es que el año de 1992 puede ser definido precisamente de la forma en que fue llamado por un periodista hace varios años: el año en que nació el verdadero movimiento antimafia, el año que vio nacer una nueva identidad propia de la sociedad civil, así como también de su firme intención de oponerse a la Cosa Nostra con toda su fuerza.

Los palermitanos seguramente recordarán, y en este momento me permito recalcarlo ante todas aquellas personas que no se encontraban en Palermo en ese momento, lo que representaban los funerales de Giovanni Falcone y Paolo Borsellino y después, un año más tarde, el funeral de Don Pino Puglisi. Lo que yo recuerdo especialmente, es el sentimiento de participación que, no obstante el dolor devastador sufrido en aquellos momentos, llegó hasta mí a través del grito de rebelión de la ciudad. Al invocar el nombre de Giovanni al unísono, la ciudad había encontrado, finalmente, el símbolo que durante años no había sido capaz de reconocer.

Permítanme platicarles sobre un pequeño episodio que explica este punto. Durante la década de los 80, Giovanni y Paolo tuvieron que vivir como reclusos en la isla de Asinara<sup>1</sup> para finalizar los preparativos de lo que sería el primer juicio importante de la Mafia. El procurador Grasso, otro de los protagonistas de este juicio, sin duda recordará el período. Cuando regresaron de su aislamiento for-

zoso, una mujer palermitana le escribió al diario local, mismo que no dudó en publicar la carta, para decir que la sirena del automóvil que escoltaba a Giovanni desde el palacio de justicia hasta su casa perturbaba su siesta vespertina. Quise recordar este episodio para subrayar lo mucho que ha cambiado la sociedad palermitana desde aquél entonces. Es esa misma sociedad la que hoy acoge la Conferencia de las Naciones Unidas con tanta atención, la que ha entendido y aprecia profundamente lo que representa este evento, y la que no ha mostrado la menor señal de impaciencia e intolerancia ante las incomodidades y los problemas que le ha implicado la misma.

Esa, en mi opinión, es una señal significativa de lo mucho que ha cambiado la mentalidad de nuestros ciudadanos. Asimismo, quisiera subrayar la gran fuerza y determinación mostrada por la sociedad palermitana al lograr que el Estado decidiera, finalmente, luchar contra la Mafia de manera digna como país civil. Es más, el importante papel que ha desempeñado la sociedad es precisamente este: el de lograr que Italia y el mundo entiendan que ha llegado el momento de decir no, que ha llegado el momento de cambiar completamente nuestra forma de actuar.

Estoy muy agradecida para con los palermitanos por la forma tan firme con que han expresado la conciencia de su propia identidad, el manantial de los muchos resultados obtenidos en años recientes. Asimismo, deseo exhortar a mis conciudadanos a que no se descorazonen por las falsas ilusiones que hayan existido y por las desilusiones que puedan surgir en el futuro. Aún no hemos sanado nuestra isla de todos sus males, empezando con el desempleo y siguiendo hasta el tejido económico que aún no ha quedado liberado de la influencia de la Mafia.

Gracias a los sacrificios de las fuerzas policíacas, de los jueces y de otros líderes de la sociedad, durante estos años se le han asestado golpes letales a las organizaciones de la Mafia. Muchos capos de la Mafia han sido arrestados y sentenciados a prisión, pero muchos otros aún se encuentran libres. Y la Mafia aún no ha sido derrotada de una vez por todas.

Giovanni siempre decía que uno podría hablar de una victoria final cuando el último Mañoso hubiera sido puesto detrás de las rejas; cuando se hubiera secado totalmente el flujo financiero que permite que la organización sobreviva; cuando hubiéramos cortado todos los vínculos que unen a la Mafia con los hombres

<sup>1</sup> Sitio de una cárcel de máxima seguridad y de prácticamente nada más.



de las instituciones. Lo que han logrado hasta ahora nuestras fuerzas policíacas y magistrados me llena de alegría. Aquellos que fueron materialmente responsables del asesinato de Giovanni y de Paolo, así como los asesinos de muchos otros que han caído en la lucha, han sido arrestados y sentenciados. Pero todo esto no es suficiente, a pesar de algunas declaraciones recientes que podrían llevar a pensar lo contrario. Pensar que la lucha en contra de la Mafia ha llegado a su fin sería un grave error. Detenernos ahora significaría tomar un paso en dirección contraria. Detenernos ahora significaría repetir la experiencia a la cual se ha referido Tommaso Buscetta, el Mañoso arrepentido, al hablar con Giovanni y con otros magistrados. Buscetta, un hombre que ha vivido y experimentado la Mafia desde adentro, ha dicho que la Mafia ha estado al borde de la extinción desde la década de los 70. En aquellos años, el Estado también le había asestado golpes importantes que habían logrado que la organización cayera de rodillas, pero entonces se había detenido, pensando que la batalla había sido ganada. Y la Mafia se había reorganizado, volviéndose eventualmente aún más fuerte que antes. Ese era el mensaje entregado por Buscetta.

Y es por esto que no me canso jamás de repetir que aún no ha llegado el momento de detenernos, que es esencial continuar la lucha con la misma determinación y fuerza mostrada en años recientes. Y esto se lo repito a los magistrados, a los oficiales de policía, a los políticos, a las organizaciones cívicas y a toda la sociedad civil. Por sobre todas las cosas, se lo sigo repitiendo a nuestros jóvenes, la nueva generación, porque tengo una gran confianza en su buena disposición por sostener un proyecto para la sociedad civil. Pero nos toca a nosotros, los adultos, proporcionarles a ellos los medios que les permitirán implementar este proyecto: oportunidades de empleo y una economía liberada de toda influencia de la Mafia.

Algunas personas se están tornando pesimistas respecto al futuro. Yo no soy una de ellas. No soy pesimista en virtud de la confianza que tengo en nuestros jóvenes, por la forma en que los veo reaccionar cada vez que tenemos un encuentro en las escuelas, siempre que yo, Rita Borsellino, Piero Grasso, Giovanni Pepi y muchos otros, los exhortamos a que crean en los valores por los cuales tantas de las personas que amamos han entregado sus vidas y han hecho posible que nuestra ciudad tome el camino del renacimiento. Es precisamente esta confianza la que sostiene nuestra voluntad y nuestro compromiso para no considerar que nuestra labor ha llegado a su fin.

ROY GODSON, MODERADOR

*Muchas gracias, Rita y María, por esta introducción tan cálida y plena de inspiración. Ahora, permítanme brevemente hablar sobre nuestros objetivos en este simposio, y sobre la forma en que pretendemos proceder el día de hoy.*

*En primer lugar nos encontramos aquí para celebrar la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional, la cual ha sido aceptada por muchas naciones. Esta convención es el primer tratado importante del siglo 21. Es un buen presagio para la cooperación que comienza a desarrollarse para enfrentar un problema que se ha vuelto aún peor en las últimas décadas del siglo 20. Es un símbolo de las nuevas leyes internacionales y de las nuevas herramientas para combatir la delincuencia organizada al interior de países individuales y, como resultado de la globalización, a través de las fronteras entre países. Es un logro muy importante y muchos de nosotros estamos aquí el día de hoy para agradecerles a aquéllos que han trabajado denodadamente durante los últimos cuatro años en muchos países, para llegar a tan importante objetivo. Una vez ratificado, este tratado será una herramienta importante para la impartición de justicia en décadas futuras.*

*Pero también nos encontramos aquí para discutir el ingrediente adicional requerido para lograr que la lucha para prevenir y derrotar la delincuencia organizada transnacional y nacional sea eficaz. Nos encontramos aquí para discutir el hecho que, en aquellos lugares donde se ha prevenido eficazmente la delincuencia, ha sido necesario contar con un segundo ingrediente, además de contar con las leyes apropiadas, con investigaciones cuidadosas, con jueces honestos, y con métodos efectivos para tratar a las personas que han estado involucradas en la delincuencia. Este segundo elemento tiene que ver con que la sociedad debe trabajar en forma armónica con la procuración de justicia. Si no cuenta con el apoyo de la sociedad, la procuración de justicia no será muy eficaz. De igual forma, si no se cuenta con procuración de justicia y un estado de derecho genuino, la sociedad no podrá funcionar muy efectivamente. Estos dos elementos, estas dos ruedas - por así decirlo - de carreta (tomo prestada esta metáfora de una carreta siciliana de dos ruedas) deben girar de manera conjunta para lograr que la carreta se mueva hacia adelante.*

*Cuando las dos ruedas giraban a la misma velocidad, algunas comunidades pudieron, en una sola generación,*



revenirlo que era considerada como una situación imposible, es decir, en una sola generación se cambiaron décadas de delincuencia y de cultura de ilegalidad.

Presentaría yo aquí dos importantes ejemplos para ilustrar esto, y tendremos la oportunidad de hablar en detalle sobre estos casos. El primero, es el caso de Palermo y de algunos pueblos de Sicilia occidental. El segundo ejemplo importante proviene de una cultura muy diferente, de otra parte del mundo, de alguna manera una experiencia muy diferente en términos de su historia y antecedentes. Este es el caso de una ciudad, actualmente una área especial de China, conocida como HongKong.

Esta mañana pretendemos enfocarnos en Palermo y en las otras provincias de Sicilia occidental. Específicamente, ¿cómo es que sucedió este cambio? Naturalmente existen personas que argumentan que éste es solamente un cambio parcial, que no es un cambio completo, y que la gente de Sicilia debe tener mucho cuidado. Pero al igual como cambió la situación en una sola generación, existe siempre la posibilidad de que ésta se revierta. Yes así que nos encontramos aquí para hablar no solamente de la forma en que se llevó a cabo este cambio, sino también para hablar de lo que se necesita para continuar el cambio en toda Sicilia, y quizá en otras partes de Italia donde aún no ha ocurrido.

Tenemos mucha suerte de contar hoy con la presencia de muchos de los verdaderos participantes que encabezaron este cambio cultural. Naturalmente la historia de este proceso no es la historia de solamente un puñado de líderes de movimientos que trajeron consigo el cambio. Es la historia de muchas, muchas personas, en toda Sicilia occidental, muchas de las cuales no se encuentran hoy aquí porque están en sus trabajos, en sus labores como maestros, periodistas, doctores, abogados y trabajadores en diversas partes de esta isla. Pero contamos con la presencia de algunos de los hombres y mujeres que de hecho estuvieron a la cabeza de esta lucha. Les hemos pedido que hablen brevemente sobre su experiencia y que dejen un breve período de tiempo para observaciones y preguntas del público.

Esta tarde volveremos nuestra atención a otras experiencias en el mundo, y a otros que se encuentran involucrados en proyectos experimentales para tratar de usar las técnicas que fueron desarrolladas aquí en Sicilia y en HongKong. Y repito, escucharán a las personas que desempeñaron el trabajo y que trabajan ahora para reproducir las experiencias de Palermo.

Volvamos ahora nuestra atención a la historia de Palermo y de Sicilia occidental. El primer ponente será Piero Grasso. Es muy bien conocido en Sicilia y en Italia, pero permítanme hacer una breve introducción para aquéllos de entre Ustedes que vienen del extranjero.

Piero Grasso ha sido uno de los magistrados y procuradores más importantes y eficaces aquí en Sicilia. María Falcone hizo referencia al papel que desempeñó durante la década de los 80 para lograr la condena de muchos líderes de la Cosa Nostra. En aquél entonces era un procurador relativamente de jerarquía menor. Más tarde, se tornó en uno de los procuradores más eficaces en Italia, siendo actualmente el Procurador General en Palermo. Le hemos pedido que nos hable sobre cómo entiende él, y como entienden los magistrados italianos, el problema del delito y de la corrupción, el papel que ha desempeñado la impartición de justicia, y la forma en que él ve el papel que desempeña la sociedad civil como un ingrediente necesario en la lucha para prevenir y derrotar la delincuencia organizada.

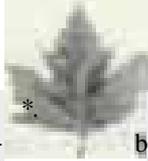
#### PONENCIAS

PIERO GRASSO, PROCURADOR GENERAL DE PALERMO

Permítanme llegar al meollo del asunto que me ha sido asignado, se trata del papel que ha desempeñado la ley y la forma en que ha sido aplicada en años recientes. Durante este período, a partir de la década de los 80 en adelante para ser precisos, la estrategia de la lucha contra la Mafia se concentró en intervenciones a nivel global de carácter legislativo, administrativo, financiero y penal.

Los primeros éxitos significativos se lograron en la década de los 80 y uno de estos ya ha sido mencionado: el maxi-juicio. Yo fungí como juez en ese juicio, que representó uno de los momentos líricos de exaltación de la sociedad siciliana y realmente sentimos el apoyo del pueblo. Existía consentimiento pleno, consentimiento unánime, por lo que Giovanni Falcone y Paolo Borsellino habían logrado con sus investigaciones.

Le siguieron años oscuros, pero la lucha se retomó después de las masacres de 1992. No solamente fueron gradualmente identificados, tomados y enjuiciados los capos y sus secuaces y asesinos de la Cosa Nostra, además se tornó posible la formulación de una nueva estrategia de ataque contra la organización, y se inició la terminación total de las relaciones externas de la Mafia; es decir, sus relaciones con sectores contaminados de la sociedad civil y con



las instituciones, relaciones que durante muchas décadas, posiblemente todo un siglo, habían convertido a la Cosa Nostra en un fenómeno único en el panorama mundial de la delincuencia organizada.

Hoy en día podemos decir con toda veracidad que mientras que la Mafia utilizaba explosivos, nosotros pudimos implementar eficazmente una estrategia eficiente en contraposición a este fenómeno delictivo, utilizando únicamente medios legales y democráticos. Los puntos fundamentales de esta estrategia (los relaciono primordialmente para los expertos de otros países que ven nuestra experiencia como un posible modelo) pueden ser precisados dentro de los siguientes objetivos.

Primero: endurecimiento de las condenas por delitos de la Mafia, complementado por la prohibición absoluta de extenderle a los miembros de la Mafia los beneficios penales de que gozan los reclusos comunes.

Segundo: endurecimiento de las condiciones de vida en las cárceles, lo cual definitivamente no se refiere a recurrir a la tortura, sino simplemente no permitirle a los capos de la Mafia que continúen dirigiendo sus actividades delictivas desde el interior de las cárceles, como ha sucedido en el pasado.

Tercero: adaptación de la magistratura y de la policía a las características específicas de la Mafia. Esto se llevó a cabo otorgándole estructura organizacional a la experiencia adquirida por el grupo en contra de la mafia de Giovanni Falcone y de Paolo Borsellino, mediante la creación de la dirección nacional contra de la mafia, las oficinas del fiscal de distrito en contra de la mafia, la dirección de investigaciones en contra de la mafia y los servicios policíacos centrales e interprovinciales, los Carabinieri y la *Guardia di Finanza*. Es decir, una estructura completa diseñada para combatir la Mafia con inteligencia, capaz de implementar estrategias específicas, e integrada por personal entrenado que ya había experimentado el fenómeno y que, por lo tanto, conocía al enemigo al que tenía que enfrentarse.

Cuarto: mejoramiento de los instrumentos que pueden utilizarse para adquirir información desde el interior de la organización de la Mafia, la cual - no nos olvidemos - es una organización secreta. Y por lo tanto, la posibilidad de intervenciones telefónicas y colocación de todo tipo de aparatos de escucha ocultos; la infiltración de la organización con agentes secretos; el postergar en la confiscación de drogas o la toma de otras medidas con el fin de que continúen

las investigaciones, eventualmente atacando las bandas a niveles más altos.

Quinto: creación de un sistema para la protección de ex-delinquentes que colaboran con la ley (los así llamados "*pentiti*" o "arrepentidos"), un instrumento indispensable para descubrir los delitos y las estructuras de la organización de la Mafia y para la derrota - como en efecto han sido derrotados - los mitos del silencio, la impunidad y la invencibilidad con los cuales, hasta hace solo pocos años, se asociaba la imagen de la Mafia. Este era uno de los más grandes éxitos de todo el plan en contra del delito. Gracias a la contribución de estos colaboradores las organizaciones delictivas sufrieron fuertes golpes, capos peligrosos fueron arrestados y condenados a cadena perpetua u a otras penas igualmente severas. Su divulgación tuvo como resultado el fracaso de varios planes involucrando asesinatos, ataques con bombas y masacres, salvó vidas humanas, llevó al descubrimiento de arsenales de armas y explosivos, bloqueó embarques de drogas e hizo posible la identificación de los asesinos de Falcone y Borsellino y de los autores de los ataques con bombas en Roma, Florencia y Milán en 1993 y 1994. La utilidad de estos colaboracionistas tiene también un carácter estratégico. Ellos han creado una especie de desestabilización dentro de la organización de la Mafia, misma que no estaba acostumbrada a este fenómeno, sembrando la sospecha y la desconfianza entre las bandas. Nada más piensen Ustedes, nuestros colaboracionistas nos indicaron que algunos de los autores de los ataques más recientes a menudo se reunían disfrazados para evitar ser identificados en el futuro por un posible "*pentito*". Tal fue el grado al que penetró la sospecha dentro de la organización. Significaba que el prestigio de los capos había sido socavado, dado que parecían no poder manejar el fenómeno, y esto por sí mismo facilitó la acción del Estado.

Sexto: incautación y confiscación de bienes ilícitos a los miembros de la Mafia.

Séptimo (otro aspecto muy importante aunque a menudo descuidado): defensa del sistema legal y político contra la infiltración y las estipulaciones hechas por la Mafia. ¿Cómo? Mediante reglamentaciones en contra del lavado de dinero y el cese de todo tipo de relación con la administración pública, incluyendo la derogación de licencias y autorizaciones de construcción, contratos, subcontratos, etc. Así como medidas de disolución de consejos municipales y provinciales cuando tienen vínculos con la Mafia, o están infiltrados por administradores coludidos; limitación al derecho de ser candidatos en elecciones a



aquellas personas que están procesados por cargos graves, o la imposición de multas severas por el nuevo tipo de delito definido como promesa de votos a cambio de sumas de dinero, o la creación de obstáculos al libre ejercicio del voto.

Octavo: medidas para salvaguardar a las víctimas de la Mafia, consistentes en pagos en efectivo a las víctimas en caso de asesinato o daño personal grave, o reembolso del daño causado debido a la destrucción de propiedad en casos de extorsión o usura.

Como podrán notar, esta estrategia era de gran alcance, bien estructurada y no le concedía beneficios a los Mañosos excepto cuando colaboraban con el Estado. Pero hoy en día - y no podemos hacer menos que tomar nota de esto - algunos de los pilares de esta estrategia están siendo cuestionados. La vida carcelaria, por ejemplo, no es especialmente difícil.

Las dos cárceles de máxima seguridad en las islas de Asinara y Pianosa han sido cerradas. Los colaboracionistas a menudo pierden legitimidad, definidos *tout court* como no confiables. Las reglas de procedimiento penal se vuelven cada vez menos adecuadas para manejar juicios relacionados con delitos que involucran a la mafia, cada vez menos capaces de asegurar que personas peligrosas permanecerán en la cárcel a partir del inicio de la investigación, desde su arresto hasta la condena y la expiación de la pena.

Por lo tanto tratemos - especialmente para el beneficio de los invitados extranjeros que nos acompañan el día de hoy - de entender mejor exactamente qué es la Mafia. A menudo ha sido descrita como un pulpo con mil tentáculos, o como un cáncer de la sociedad. De hecho, como Giovanni Falcone siempre decía, la Mafia no es ni un animal misterioso ni una enfermedad incurable. Es simplemente una organización integrada por hombres, dinero, relaciones, alianzas y tráfico delictivo. Y puede ser desmantelada arrestando a sus hombres, incautando y confiscando toda su fortuna, destruyendo sus relaciones y alianzas, y poniéndole fin a su tráfico. La acción tomada por el Estado en años recientes ha demostrado que todo esto es posible. En varias ocasiones también hemos vislumbrado la posibilidad de una victoria final y varias batallas importantes han sido ganadas. Pero la guerra aún no ha terminado.

¿Cómo olvidar el Palermo del verano de 1992, una ciudad vapuleada, destruida, ofendida, vilipendiada por las masacres perpetradas por la Mafia en las cuales Falcone, su esposa, Borsellino y sus escoltas perdieron la vida? Parecía que ya no había esperanza al-

guna para los palermitanos honestos. Me corre un escalofrío por la espalda cada vez que recuerdo la terrible frase de Antonio Caponnetto, pronunciada en Via D'Amelio, donde Borsellino acababa de ser asesinado: "Ya no hay esperanza, no hay nada que podamos hacer". Y sin embargo hemos salido del oscuro túnel a la luz del sol, ese sol que todavía hoy está con nosotros.

No olvidemos, entonces, que la Cosa Nostra ha asesinado no solamente a jueces, a policías y a políticos, sino también a periodistas, y esta es una señal de que busca el poder totalitario, que asesina aún a aquellas personas que se le oponen y que la combaten, aun cuando sea solamente de palabra y pensamiento. La Mafia Siciliana sin duda alguna representa una experiencia centenaria, un modelo de vocación internacional entre las organizaciones delictivas. Como hemos aprendido por experiencia, cuando arriba la Mafia, los delincuentes ordinarios deben hacerse a un lado, o deben aceptar un puesto subordinado, o deben adaptarse al modelo de organización de la Mafia.

Sin embargo, algunas cosas deben ser explicadas con mayor detalle si no queremos perder de vista sus connotaciones y diferencias particulares, al atribuirle todos los actos delictivos a la Mafia. Porque cuando decimos que todo es la Mafia, cuando utilizamos su nombre de manera impropia para englobar todas las organizaciones delictivas del mundo, el concepto de la Mafia tiende a perderse en una imagen borrosa que ya no tendrá significado alguno.

Por lo tanto, trataré de presentar un breve análisis del fenómeno que es la Mafia, y, una vez más, esto no tanto para los expertos italianos como para nuestros invitados provenientes del extranjero, a quienes trataré de explicar las diferencias fundamentales. Aunque no nos vendría mal a nosotros mismos reflexionar sobre estos asuntos de vez en cuando.

El punto medular es que la Mafia, operando en su propio entorno es una cosa, mientras que la Mafia operando en el extranjero, en lugares donde no ha logrado crear las mismas condiciones de entorno, es ciertamente otra cosa. En otros países existen diversas organizaciones delictivas que pueden equipararse con la Cosa Nostra en cuanto a estructura y métodos se refiere, pero hay algunos elementos que son típicos de la Mafia siciliana que los otras organizaciones no tendrán jamás. Primordialmente, un control absoluto del territorio y de las actividades económicas que en él se desarrollan, relaciones externas dirigidas a infiltrar el mundo de la política, la

economía, el sistema legal y todas las instituciones, el uso de la violencia para adquirir asimismo consenso social mediante una función distorsionada en la reglamentación del poder público.



No es fácil asimilar este último concepto, y por lo tanto quisiera darles algunos ejemplos para dejarlo un poco más claro. El siguiente es un ejemplo particularmente revelador. En la década de los 70, siendo yo un joven procurador adjunto en Palermo, la prensa le había prestado prominencia considerable al caso de una bailarina checoslovaca que trabajaba en un centro nocturno en la ciudad y a la cual le habían dado golpes con arma blanca desfigurándole el rostro. Las investigaciones policíacas se habían centrado en uno de sus paisanos, mismo que había sido arrestado con base en algunas pistas que sugerían que los celos eran un posible móvil. Sin embargo, aproximadamente un mes más tarde, se encontró el cuerpo sin vida de un hombre joven, con un letrero colgado del cuello que decía "Así mueren las alimañas que manchan a Sicilia". Como pudo determinarse más tarde, se trataba de un ladrón de poca importancia que habiendo decidido arrebatarle a la joven su bolso de mano en el mercado local, había reaccionado con un corte a su rostro cuando él pensaba que ella trataba de defender el bolso, cuando en realidad ella ni siquiera se había percatado de lo que sucedía. La Cosa Nostra había intervenido para castigar al joven ladrón que había "mancillado" el nombre de Sicilia.

Otro ejemplo es el de dos jóvenes delincuentes cuyos cuerpos fueron encontrados en las cajuelas de sus automóviles, asesinados mediante el uso de lo que nosotros llamamos "*incaprettatura*", es decir, con las manos y pies atados y con una cuerda pasada alrededor del cuello con lo cual la víctima muere por estrangulamiento. Estos delitos eran una advertencia de la Cosa Nostra, una advertencia para que se le pusiera un freno a la propagación de la delincuencia "no autorizada" dentro de ciertas áreas, o un castigo por haber violado algunas reglas, como por ejemplo, robarle a alguien que no debía ser robado.

Otro ejemplo más es el de los asesinatos de algunos individuos que recibían joyería y automóviles robados que no habían respetado la regla de guardar la mercancía por 24 horas antes de volverla irreconocible. ¿Y cuál era la razón detrás de esta regla? El permitir que los objetos robados fueran regresados a sus dueños, cuando así lo solicitaban a la Cosa Nostra, siempre y cuando, naturalmente, no se hubiera reportado el asunto a la policía.

En un pequeño pueblecito en el centro de Sicilia, un lugar donde la emigración había dejado tan solo un puñado de viejos campesinos, el peluquero local, el único que existía en el pueblo, había sido forzado a pagar mil liras como "*pizzo*" o dinero de protección, una suma verdaderamente sin importancia. Uno de nuestros colaboracionistas nos explicó que lo que le importaba a la Cosa Nostra no era tanto la colección de las mil liras sino el establecimiento del principio que se debía y tenía que pagar el dinero de protección. Es esta la forma en que la Mafia adquiere e impone su poder en el territorio, estableciendo sus propias leyes en lugar de las del Estado para mantener el orden público, defender la propiedad, recaudar impuestos, etc.

También es una experiencia usual que la Mafia elabore, imponga e implemente estrategias de comportamiento. Es una de las pocas organizaciones delictivas en el mundo que tiene éxito con esto. Tuvimos algunos indicios de esto durante el transcurso del maxi-juicio. Durante todo el tiempo que duró el maxi-juicio no hubo un solo asesinato relacionado con la Mafia, definitivamente una decisión estratégica dirigida a no agravar la situación del acusado. No bien había sido decretada la sentencia, sucedió el primer asesinato relacionado con la Mafia, de hecho fue esa mismísima noche. Actualmente creemos que han adoptado otra estrategia, que tiene que ver con evitar cualquier delito que pudiera llamar la atención, con la esperanza de que pudiera verse reducida la presión que está siendo ejercida sobre la organización.

Pero veo que el tiempo se me agota, por lo que les ruego me permitan esbozar algunas conclusiones. La primera es que pueden obtenerse resultados verdaderamente definitivos en la lucha contra la Mafia únicamente si la acción represiva es acompañada de medidas dirigidas a asegurar los derechos fundamentales de los ciudadanos, los cuales muy a menudo se ven pisoteados. Me refiero muy especialmente a empleos, trabajo y salud. Y enseguida también podemos hablar de la revolución cultural y del renacimiento, en el sentido cívico, que también son esenciales, pero primero tenemos que asegurar estos derechos fundamentales. Ya no existen pretextos detrás de los cuales podemos escudarnos. El ciudadano conoce y debe escoger el partido que debe tomar, ya sea con la Mafia o con el Estado. Pero el Estado tiene que crear las condiciones que faciliten esta decisión, logrando que sea más ventajoso estar con él que con la Mafia y su organización.

Solamente si logramos aislar, condenar y censurar a los Mañosos y a la forma en que se comportan, y solamente entonces, podremos estar seguros que su organización entrará en decadencia. La Cosa Nostra no es una organización delictiva común y corriente, ya que no solamente crea rendimientos sino también poder. Para poder infiltrar el sistema necesita del consenso, de favores, y de colusiones y cuando no las obtiene recurre a la intimidación y a la violencia. Si queremos vencerla, tenemos que oponernos a ella, incesantemente en todos los campos, en todas sus manifestaciones, en todas sus formas ilegales, aun aquellas que parecen tener poca o nula importancia.

Solamente si logramos aislar, condenar y censurar a los Mañosos y a la forma en que se comportan, y solamente entonces, podremos estar seguros que su organización entrará en decadencia. La Cosa Nostra no es una organización delictiva común y corriente, ya que no solamente crea rendimientos sino también poder. Para poder infiltrar el sistema necesita del consenso, de favores, y de colusiones y cuando no las obtiene recurre a la intimidación y a la violencia. Si queremos vencerla, tenemos que oponernos a ella, incesantemente en todos los campos, en todas sus manifestaciones, en todas sus formas ilegales, aun aquellas que parecen tener poca o nula importancia.

Es en este sentido que la cultura de la legalidad representa la base sobre la cual tenemos que construir el renacimiento del pueblo siciliano. Pero este renacimiento también requiere de un crecimiento subsiguiente. Hoy en día tenemos a un bebé que acaba de nacer y al cual debemos ayudarlo a crecer. Hoy en día existe una sensibilidad general con referencia a este tema y estoy plenamente conciente de ello. Pero no podemos detenernos ni podemos dar marcha atrás. Es indispensable que nos pongamos metas nuevas.

En la mayoría de los países del mundo, la gente continúa creyendo que la lucha contra la delincuencia es un asunto que tiene que ver únicamente con la policía y los jueces, que cae exclusivamente dentro del ámbito de su competencia. La experiencia de Palermo ha demostrado que la acción de la policía y de la magistratura puede volverse aún más eficaz dentro de una sociedad en la cual el respeto por la ley se convierte en parte del patrimonio cultural de un número cada vez mayor de ciudadanos. Sin duda alguna los años recientes han visto que la sociedad civil de Palermo y sus líderes - algunos de los cuales nos acompañan el día de hoy - juegan un papel muy importante en el apoyo que se le brinda a las actuaciones de la policía y de los jueces, y llevan a cabo esfuerzos considerables para divulgar la cultura de la legalidad evitando toda influencia por parte de la Mafia. Y ese es el modelo que deseáramos exportar.

Para cerrar, quisiera subrayar que la firma de esta convención aquí en Palermo es importante para mí por varias razones. Desde el punto de vista emocional, constituye un tributo profundamente sentido y lleno de afecto a todos los mártires de las acciones de la Mafia, y muy especialmente a dos amigos, dos héroes como lo fueran Falcone y Borsellino. En mi calidad de Procurador de Palermo me sentiré menos solo y más fuerte cuando nos encontremos a la caza de los miembros de la Mafia en el momento en

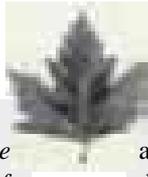
que transfiramos su capital al extranjero para tratar de evitar la investigación, seguros de que podrá contar con la colaboración de otros Estados. Finalmente, como siciliano me da mucha alegría saber que en la historia de mi tierra, después de tantos días de dolor y de derramamiento de sangre, ha llegado este día de esperanza en el futuro del mundo, un día que hará que Palermo sea recordada ya no como la capital de la Mafia, sino como la capital de la lucha contra la Mafia y del renacimiento civil y de la redención moral de nuestro pueblo.

ROY GODSON, MODERADOR

*Mucho le agradecemos el que nos haya señalado qué tan necesario es comprender y diagnosticar las características especiales de las organizaciones delictivas que operan dentro de cada país. No obstante, su análisis recalca que en estay en muchas otras sociedades, el poder delictivo depende esencialmente de la habilidad para subvertir el estado de derecho y la cultura de la legalidad, y hemos tomado debida nota de que apoya la idea de que la ayuda de las instituciones dentro de la sociedad es muy importante para contrarrestar al delito organizado.*

*Desde el punto de vista de la impartición de justicia, pasemos ahora a las perspectivas y a la evolución ocurridas dentro de la sociedad civil en Sicilia, durante las décadas de los 80 y 90. Cada día el mundo se da cuenta que un cambio extraordinario si ha ocurrido en Sicilia. Conoceremos de estos cambios esta mañana de boca de las personas que han estado involucradas en dicho cambio. Pero me permito mencionar que una versión escrita de mucho de lo que escucharán el día de hoy, y aún más información, puede encontrarse en esta nueva publicación editada por el SRI (IRS) en inglés y en italiano. Encontrarán en esta publicación las palabras de varias de las personas que hablarán el día de hoy, y de otras que no pudimos incluir en un programa de un solo día.*

*El próximo ponente es el Cardenal Salvatore Pappalardo. Los italianos y muy especialmente los sicilianos conocen la lucha que se llevó a cabo aquí durante varias décadas dentro de la Iglesia Católica. Durante la mayor parte del siglo 20, la Iglesia no hablaba sobre la Mafia, no discutía públicamente el tipo de poder organizativo sobre el cual nos acaba de hablar Piero Grasso. Muchas personas que vinieron a Sicilia durante la década de los 80 se entrevistaron con sacerdotes que estaban ansiosos por discutirlo y hablar sobre ello. Pero en ese momento la jerarquía de la Iglesia no estaba dispuesta a ocuparse abiertamente del*



*problema. Finalmente, en 1982, el Cardenal Pappalardo, entonces Arzobispo de Palermo, decidió que tenía que hablarlo en voz alta y así ofreció su famosa alocución.*

*La ocasión se presentó como resultado del asesinato del General Carlo Alberto Dalla Chiesa, un oficial de los Carabinieri destacado en Sicilia que había sido nombrado para luchar contra las Brigadas Rojas en el norte de Italia y el cual después de haber derrotado a las Brigadas Rojas fue nombrado Prefecto de Palermo y destacado de regreso aquí para luchar contra la Mafia. El, su esposa y un policía que los escoltaba fueron asesinados por la Cosa Nostra un día en Sicilia, aquí en Palermo. En los funerales del General Dalla Chiesa, el Cardenal Pappalardo ofreció una homilía en la cual públicamente denunciaba la maldad que representa la Mafia. No es demasiado fuerte decir que la historia aquí en Palermo después de eso ya nunca fue igual. Esa homilía ofrecida en 1982 fue uno de los puntos cruciales en la vida de Sicilia. No parecía serlo en ese momento, pero realmente fue un momento decisivo. A partir de ese momento la historia de la iglesia, la historia de los sacerdotes, la historia de la parroquia, la historia del pueblo de Sicilia ya no han sido las mismas, y es para mí un gran honor y un privilegio presentarles ahora al Cardenal Salvatore Pappalardo.*

SALVATORE PAPPALARDO, CARDENAL;  
ARZOBISPO EMÉRITO DE PALERMO

Mucho agradezco la invitación para hablar ante esta distinguida asamblea.

Antes que nada quisiera referirme a una presentación incluida en la publicación dedicada a este Simposio y que se encuentra disponible en este salón. Se trata de una presentación ofrecida por el Vicario General de la Diócesis de Palermo, Monseñor Salvatore Di Cristina, durante un seminario sobre educación para la legalidad ofrecido aquí en Palermo hace pocos meses. Este documento explica lo que ya se ha hecho y la contribución que ha hecho la Iglesia de Palermo al proceso de liberación de la ciudad del poder pernicioso de la Mafia mediante su condena moral de la organización así como la acción educativa y preventiva que ha tomado el clero entre la comunidad de creyentes tanto en Palermo, y en general en Sicilia. La lectura de esta presentación les dirá gran parte de lo que me han pedido explique yo aquí el día de hoy. No me considero, de manera alguna, un estudioso ni un comentarista de lo que ha ocurrido, sino que soy más bien un "testigo" de lo que la Igle-

sia ha podido hacer durante estos últimos treinta años, veintiséis de los cuales fui Obispo de esta ciudad y dieciocho de los cuales Presidente de la Conferencia regional de Obispos Sicilianos.

El Procurador General, el Dr. Grasso, les ha ofrecido una síntesis conmovedora de lo que ha logrado el Estado italiano, actuando a través de sus diversos órganos y medidas, durante los últimos diez años, para enfrentarse a la Mafia y a su incrementada virulencia y arrogancia. Escuchamos cómo se debilitó la seguridad de los Mafiosos al restringir su libertad de movimiento, confiscar sus propiedades adquiridas por medios ilegales y otras medidas coordinadas que trataban de lograr estos objetivos. Menciono esto muy brevemente para aclarar de inmediato que la Iglesia, dada su naturaleza carismática, el carácter voluntario de su membresía, los objetivos espirituales que persigue primordialmente y los medios con que cuenta, ninguno de los cuales es físicamente coercitivo, no se encuentra en posibilidad de intervenir de manera directa con las personas que rehusan sus enseñanzas y su acción educativa. No obstante, no puede haber duda alguna de que sus valoraciones morales y las posiciones que asume con respecto a problemas graves que surgen entre la sociedad, sí ejercen cierta influencia sobre la misma.

Cuando llegué a Palermo por primera vez en diciembre de 1970, aún se afirmaba que el Cardenal Ruffini, uno de mis predecesores, había negado la existencia de la Mafia en Sicilia. Eso no era correcto. De hecho, en una carta pastoral escrita en 1967, él había dicho que la Mafia no representaba "el verdadero rostro de Sicilia", como quizá podrían considerarlo muchas personas hasta hoy en día, sino que los sicilianos (e inclusive yo lo he dicho en varias ocasiones) deberían más bien ser considerados víctimas de la Mafia, y que dada su antigua civilización, su cultura y su fe Cristiana, poseían virtudes y méritos que no podrían ser menos que reconocidos con toda lealtad. Aquí debo añadir que la carta del Cardenal sostenía que la causa detrás de la presencia y la arrogancia de la Mafia en el territorio siciliano, era la ausencia del Estado, al cual le era imposible asegurar que los ciudadanos pudieran gozar de sus derechos y de su libertad personal legítima.

Hoy en día todo el mundo reconoce que dicha situación subsistió en Sicilia por mucho tiempo, y que cualquier ciudadano que deseaba obtener algo de alguna oficina municipal regional o estatal, a menudo tenía que buscar la intermediación de un amigo influyente, o tenía que dirigirse a un político o inclusive a un mañoso, con el resultado que la gente ob-



tenía como un "favor" lo que realmente le correspondía como resultado de un acto de administración o de justicia correcta. Y podría suceder también que de esta forma podían obtener cosas a las que no tenían derecho e inclusive cosas que a todas luces eran *contra legem*.

Es decir, que la situación política existente en Italia, y especialmente en Sicilia, por mucho tiempo dio pie a las colusiones, las confabulaciones, los favoritismos, etc., ¡hasta el punto que todo esto prácticamente era dado por seguro! Una encuesta regional sobre la Mafia, llevada a cabo durante la década de los 70 generó numerosos volúmenes de actas, pero prácticamente ningún resultado. Era evidente que la acción de aquellas personas que supuestamente debían verificar los hechos y poner la ley en marcha siempre que fuera posible, había sido bloqueada en un cierto punto, y por lo tanto, todo podría continuar como de costumbre.

Debemos tener en cuenta que en aquel entonces se sabía muy poco sobre la naturaleza íntima y la organización de la Mafia. Las personas podían solamente estar seguras de que era algo de lo cual uno debería mantenerse alejado, es más, que haría uno bien en ni siquiera pronunciar su nombre en público por miedo a que de alguna manera pudiera traerle problemas a uno. Fue por lo tanto, que cierta impresión fue creada cuando durante el transcurso de algunos discursos públicos, abiertamente me referí a la presencia y a la acción perniciosa de la Mafia y de los mañosos y, es más, sugería que se encontraban presentes entre los así llamados "cuellos blancos". Es decir, había una tendencia a considerar y a confinar a la Mafia como algo exclusivamente delictivo y por lo tanto de interés únicamente a las fuerzas policíacas y a los tribunales. Los delitos que cometía, especialmente los asesinatos, eran vistos ya sea como asuntos internos de las bandas de la Mafia o como intimidación o venganzas sobre algún funcionario o magistrado que había hecho su trabajo con demasiado celo. Durante el triste período en que el terrorismo organizado reinaba en toda la península italiana, algunas personas inclusive llegaron a decir - casi con satisfacción - que en Sicilia no había ocurrido ningún acto terrorista porque la Mafia estaba ahí para evitarlo.

Sin embargo, para efecto de otorgarle un valor adecuado a la atención prestada por el episcopado siciliano al gran número de asesinatos y robos armados que se llevaban a cabo en la isla, me parece importante mencionar que los obispos, a partir del sínodo regional llevado a cabo en 1952, y por lo tanto en la

época del Cardenal Ruffini, habían "excomulgado" (esto es, la pena espiritual de exclusión de la comunidad de la Iglesia) a los ejecutores e instigadores de estos delitos. La excomunión fue confirmada en dos ocasiones por la Conferencia Episcopal Siciliana y hoy en día sigue vigente.

La percepción que la Mafia, muy aparte de sus delitos individuales, también promovía un proyecto subversivo contra el Estado, surge a fines de la década de los 70, y con ella llega la conciencia general que la lucha contra ella no podía dejarse exclusivamente en manos de las fuerzas policíacas y de los tribunales. Los numerosos delitos cometidos cerca del inicio de la década de los 80, mismos que incluyeron el asesinato del Presidente Regional, Piersanti Mattarella, de otros servidores públicos, así como también del Prefecto de Palermo, General Cario Alberto Dalla Chiesa, sirvieron para que todo el mundo se diera perfecta cuenta de qué tanto se había llenado el vaso y de la enorme necesidad que existía de que el Estado interviniera de manera rápida y con gran determinación. La frase en latín a que hice referencia en la trágica ocasión de los funerales del General Dalla Chiesa, permaneció estampada en la memoria de la gente: "Dum Romae consulitur, Saguntum expugnatur" (Mientras que en Roma hablan, está siendo conquistado Saguntum) y la intención era, y así se entendió, presentar una solicitud para que la presencia del Estado se volviera más continua y activa dentro del territorio e implicaba también que las estructuras sociales deberían percatarse que ya no podían permanecer inertes, sino que debían estar igualmente presentes y activas ante un peligro tan amenazador.

A partir de entonces, las asambleas y reuniones de la Iglesia verificadas en la isla han sido testigo de cada vez más intervenciones y denuncias, no solamente con respecto al aspecto anti-social de la Mafia, sino también de los hechos que contrastan tan fuertemente con el Evangelio y el modo de vivir y de operar tan intrínsecos a la comunidad de la Iglesia. La Reunión Regional de 1985 llegó hasta el punto de explorar la necesidad específica de una "anti-mafia pastoral" en la isla. La dicción pudiera no ser del todo correcta, pero si logró traer a la conciencia qué tan esencial era que la Iglesia, también, asumiera una postura clara y decidida respecto a su acción educativa y de formación. Una postura que subrayaría vigorosamente el que el cumplimiento de la ley natural, los mandamientos divinos y los preceptos evangélicos, implicaran por sí mismos, no solamente una oposición radical a actos individuales de trasgresión delictiva, sino también el rechazo a los conceptos



mismos y a la mentalidad de la Mafia, que deben ser expresamente condenados como tales y mostrados a todas luces como perjudiciales a la legalidad, la justicia verdadera y la caridad cristiana.

En consecuencia, las declaraciones hechas a este respecto por los obispos en sus documentos pastorales y los comunicados de las Conferencias Regionales se volvieron cada vez más fuertes y más explícitos y posteriormente también fueron confirmados por el Papa actual, el cual en 1991 se refirió a la Mafia en los siguientes términos: "Este flagelo de la sociedad representa una amenaza seria no solamente para la sociedad civil sino también para la misión de la Iglesia, en virtud que socava la conciencia ética y la cultura cristiana del pueblo siciliano desde su interior". Es decir, nos percatamos con mayor claridad que, en lo que a la Mafia se refería, teníamos que hablar no solamente con las categorías jurídicas y el lenguaje del código penal y de la sociedad civil, sino también con las categorías y terminología de la Iglesia con el fin de dejar perfectamente claro que las acciones y la mentalidad de la Mafia son, por sí mismas, seriamente pecaminosas, que se encuentran en conflicto radical con el Evangelio, mismo que proclama la justicia, el amor y la paz como valores fundamentales e inalienables de un cristiano.

Palabras igualmente fuertes pueden leerse en documentos similares publicados entre 1992 y 1995 (años que fueron testigo de las masacres de los magistrados Falcone y Borsellino y de sus escoltas, y del asesinato de Don Puglisi, un sacerdote), cuando la Asamblea General de las Diócesis Italianas a llevarse a cabo en Palermo estaba ya siendo preparada: "Con referencia a la Mafia, dado que se trata de un complejo distorsionado de valores falsos, muy aparte de su potencial pernicioso delictivo ... es nuestro deber subrayar la denuncia... respecto a su incompatibilidad con el Evangelio ... inherente en la Mafia misma, ya que sin duda alguna forma parte de un reino del pecado y convierte a sus miembros en las mismísimas manos del Diablo". Por esta razón seguimos repitiendo que "todas aquellas personas que de alguna manera y deliberadamente forman parte de la Mafia o cometen actos en confabulación con la Mafia, deben tener conocimiento que se encuentran y viven en oposición irreconciliable con el Evangelio de Jesucristo, que se encuentran fuera de los límites de la comunión de su Iglesia". Estas eran declaraciones inequívocas que no pueden dejar la menor duda respecto a la posición que ha asumido la Iglesia con respecto a la Mafia, y que fueron dadas a conocer a los fieles y a todas aquellas personas dentro de la sociedad que pudieran interesarse en conocer esta posición.

Otras citas, si les parece bien, podrían añadirse a lo anterior, tratándose, uno de los casos, de un documento publicado por los obispos en 1996 en ocasión del 50<sup>º</sup> aniversario del Estatuto de Autonomía de Sicilia: "No podemos menos que recordar y denunciar la delincuencia en todas sus formas, y particularmente a la Mafia... Constituye el flagelo social más vergonzoso de Sicilia, mismo que con su repugnante y excesivo poder, la trágica serie de muertos ... y sus delitos abominables humillan, mortifican y dañan nuestra tierra, corroen los nodulos esenciales de su vida social y política y ensombrecen su imagen y nombre ante el resto del país y del mundo". Es a todas luces legítimo considerar que dichas repetidas denuncias y condenas públicas no han dejado de tener efecto sobre la mente y la conciencia de aquellos que en esta tierra de Sicilia están ansiosos por seguir llamándose cristianos.

Con referencia a la Iglesia Palermitana, en particular, y conjuntamente con todas las demás iglesias de la isla, ésta ha buscado estar presente y activa en este territorio, intensificando las diversas formas de evangelización a través del tiempo, especialmente las así llamadas misiones populares que fueron celebradas en toda la diócesis con un gran compromiso en 1984 y en los años inmediatos posteriores, como un momento de intensa reflexión sobre los valores morales y religiosos de la vida y como un llamado fuerte y general para lograr un cambio en las costumbres. Cerca de 4,000 "misioneros laicos" de ambos sexos participaron en este trabajo, por medio del cual la Iglesia buscaba llegar a tantas personas y familias como fuera posible, a hogares individuales, a conjuntos de apartamentos, a calles y plazas, a estructuras públicas, a sitios de reunión y al trabajo.

Fue en esos años que tuvimos la oportunidad de incrementar el número de parroquias de 158 a 178, aumentando así su presencia en el territorio y en las actividades específicas de educación y formación religiosa desempeñadas a este nivel. Se le brindó cada vez mayor atención a la gente joven, a la cual ya en años anteriores le habían sido dirigidos muchos llamamientos pastorales, buscando estimularla cada vez más hacia el bien y contra el mal.

Buscamos involucrar a todas las realidades y comunidades de la Iglesia en este programa, a fin de que quedara visible que la acción que se había tomada no se limitaba únicamente al clero, a los grupos religiosos y a grupos pequeños de voluntarios, sino que el llamado era para lograr la presencia de toda la comunidad de la Iglesia. Asimismo llevamos a cabo en la Catedral celebraciones penitenciales extraordina-



rias que gozaron de una participación masiva por parte del pueblo así como de representaciones civiles y sociales; incorrectamente denominadas "misas anti-Mafia", éstas buscaban promover una concientización amplia de la maldad social y moral inducida por las actividades de la Mafia.

La Iglesia Palermitana siempre ha sido ricamente bendecida con buena voluntad y gran dedicación a su misión, e hizo uso extenso de ambas para difundir no solamente los valores religiosos, sino también aquellos relacionados con la promoción humana, la solidaridad social, la legalidad y la moralidad. Los grupos juveniles en las parroquias siempre han sido un campo en el cual los sacerdotes, educadores religiosos y trabajadores pastorales han trabajado con gran paciencia, luchando incesantemente contra toda forma de egoísmo y difundiendo la idea del bien común, que es igualmente esencial para la vida de la comunidad de la Iglesia como lo es para el progreso de la sociedad civil.

El mismo compromiso de formación y educación se ha extendido asimismo a muchas y muy diversas asociaciones de jóvenes - y de los no tan jóvenes - que existen en las diócesis, aproximadamente cien en total, cada una de ellas con su propia membresía, y todas ellas formando parte del Consejo del Apostolado Laico. Estas incluyen hermandades populares, algunas de las cuales cuentan con una historia que abarca varios siglos, grupos numerosos de Acción Católica, y aquellos que son animados por numerosas órdenes religiosas que se encuentran presentes en Palermo con sus iglesias, escuelas, oratorios y sitios de reunión donde los adolescentes pueden jugar y aprender.

También hemos podido depender de numerosos grupos de voluntarios que trabajan en diversos centros de servicio social para personas que están en riesgo o que necesitan materiales o ayuda, entre ellos los Centros "Borsellino", Santa Chiara, la así llamada *Casse-famiglia* (hogares para familias), el *Centro "Padre Nostro"*, los de la Institución Caritativa del Cardenal Ruffini, las Hermanas del Buen Pastor, las Siervas de los Pobres, las Misioneras de la Caridad, la Misión de Esperanza y Caridad Biagio Conté, etc. Pero también debe hacerse mención de las actividades fuertemente formativas de las escuelas católicas: incluyendo jardines de niños, escuelas de educación primaria, secundaria y de educación superior, éstas suman un total de 132; administradas por educadores religiosos o directamente por la Diócesis, llevan a cabo una labor altamente competente, especialmente entre las familias de sus estudiantes.

Conjuntamente con estas instituciones caritativas y educativas, la Iglesia de Palermo también ha tratado de ayudar a que personas laicas mejoren su educación en los ramos sociales y religiosos: además de la Facultad de Teología y del Instituto Superior de Ciencias Religiosas, han abierto sus puertas aproximadamente cuarenta escuelas populares que ofrecen un curso de tres años en teología básica, una Escuela Universitaria de Servicios Sociales, un curso universitario en jurisprudencia, y dos centros respectivamente dedicados a la cultura política y a la doctrina católica social.

Esta larga lista de iniciativas, la cual no pretende de manera alguna estar completa, es testigo de la atención que en el pasado, y mayormente en años recientes, siempre ha brindado la Diócesis para asegurar que la cultura evangélica y el espíritu penetren en los diversos niveles de la población, ya que estos no solamente son el sostén de la vida y de la fe de los cristianos, sino que indudablemente se trata también de un antídoto válido para cada forma de desviación ética, legal, moral y social.

Aun cuando siempre ha existido gran preocupación por incrementar la acción fundamental y la responsabilidad que tienen los padres sobre la educación religiosa y civil de sus hijos, nuestra Iglesia siempre ha considerado que las instituciones escolares estatales son medios y campos privilegiados que pueden promover la educación global de los niños e impedir que sean presa de las fuerzas oscuras que se encuentran presentes en la sociedad. En años recientes las escuelas palermitanas han desempeñado una actividad intensa y enérgica al proponer valores culturales y sociales, y esto indudablemente ha sido uno de los elementos más importantes en la promoción de una mayor concientización no solamente entre los jóvenes, sino también entre la ciudadanía en general.

Don Giuseppe Puglisi, el sacerdote asesinado por la Mafia en Palermo en 1993, pensó y actuó de esta forma. Especialmente comprometido con el barrio Brancaccio, hizo una gran labor para lograr la formación religiosa y social de los jóvenes, y fue por esto que la Mafia decidió asesinarlo. Siempre muy conciente de los deberes derivados de su ministerio pastoral, siguió pidiéndole a las autoridades competentes que en su barrio, además de contar con las estructuras apropiadas para retirar a los jóvenes de la degradación y falta de educación de las calles, debería de abrirse una escuela secundaria capaz de brindarles no solamente cultura, sino también de promover en ellos el sentimiento de su dignidad y libertad civil así como su habilidad para defenderlas.



ALESSANDRA SIRAGUSA, COMISIONADA PARA LA EDUCACIÓN, CIUDAD DE PALERMO

La Iglesia de Palermo hoy en día considera a este ministro como un símbolo y un mártir de la voluntad de redención que continúa animando a la ciudad, para que pueda continuar y terminar el proceso prometedor de liberación de la Mafia que se ha iniciado y para reafirmar los valores más altos de la vida física, civil, moral y religiosa, valores todos inherentes a la fe cristiana que por tantos siglos ha sustentado a este antiguo y noble pueblo siciliano.

ROY GODSON, MODERADOR

*Gracias, Eminencia, por sus palabras tan llenas de inspiración.*

*Se encuentra entre el público una persona a la cual deseo nombrar. Se trata del anterior procurador general de Palermo, Giancarlo Caselli, quien recientemente dejó la magistratura de Palermo pero que desempeñó un papel preponderante en la lucha que con tanto éxito ha llevado a cabo la procuración de justicia contra la Mafia. Le pido al Dr. Caselli se ponga de pie por unos instantes para que el público agradezca su presencia.*

*Hasta ahora hemos escuchado a Piero Grasso, quien ha hablado sobre el papel que desempeña la procuración de justicia y la necesidad de contar con una rueda cultural complementaria para contraatacar la delincuencia y la corrupción, y hemos escuchado también al Cardenal Pappalardo discursar sobre el papel que juega, y las actividades que lleva a cabo la Iglesia Católica, uno de los centros de autoridad moral más importantes en Sicilia.*

*Ahora es para mi un placer presentar a una mujer que es bien conocida en Palermo, pero que su nombre aún no es muy bien conocido en el resto del mundo. La Ciudad de Palermo se siente muy orgullosa de todos sus logros.*

*Alessandra Siragusa es una maestra joven, la cual antes de haber tenido gran oportunidad de enseñar fue identificada como una líder en el campo de la educación por el Alcalde Orlando y nombrada Comisionada para la Educación en la Ciudad de Palermo. Las actividades educativas llevadas a cabo en las escuelas en Palermo eventualmente afectaron a gran parte de la ciudadanía. En el salón adjunto pueden Ustedes disfrutar de una exhibición que ilustra uno de los programas educativos más importantes (llamado "La Escuela Adopta un Monumento") que ha sido promovido por la Administración Ciudadana. Mañana en la mañana, tendrán la oportunidad de ir y ver este programa en acción, con los niños y con los maestros precisamente en los monumentos "adoptados".*

Me parece importante mencionar brevemente la forma en que vivíamos en Palermo cuando la Mafia, ayudada por la colusión política, reinaba sin objeción alguna, habiendo destruido la belleza de esta ciudad, violado la relación humana y el auténtico significado de la democracia. Es de importancia para todos: para todos aquellos que no viven en Palermo porque les ayudará a entender lo que aconteció, pero es igualmente importante para nosotros que vivimos en la ciudad, porque parecería ser que algunos de entre nosotros ya lo hemos olvidado.

El Dr. Grasso nos ofreció algunos ejemplos para mostrar la forma en que la Mafia logra controlar el territorio, inclusive por medio de una alianza orgánica con representantes de instituciones y de la política. Este control, que entre otros explotaba una ineficiencia básica del aparato burocrático estatal, aseguró que el centro de nuestra ciudad se encontrara completamente abandonado hasta hace diez años, cuando la ciudad aún se encontraba llena de escombros y ruinas resultado de la guerra y del devastador terremoto de 1968. También tuvo como resultado el que la ciudad creciera de forma desordenada y colosal, con enormes barrios en la periferia que estaban desprovistos de las estructuras esenciales de los servicios urbanos.

Según lo estipulado por la legislación italiana de 1968, cada ciudadano tenía derecho a 18 m<sup>2</sup> de espacio designado como de servicio público, pero Palermo se dio cuenta que contaba solamente con dos. Esto debe ser suficiente para darles una idea de la degradación de una ciudad que carecía de centros sociales, de espacios verdes y, especialmente, de escuelas. No se construían escuelas en Palermo, y los edificios de las escuelas existentes no podían recibir a todos los estudiantes. Esto tuvo como resultado que durante el año lectivo 1992-1993 los niños de aproximadamente 300 clases asistieran a clases vespertinas, con los problemas y dificultades inherentes y con el resultante deterioro en la calidad de las actividades educativas. Es más, ese año, 70% de las clases se impartían en edificios que habían sido rentados y que obviamente no satisfacían los requerimientos de una escuela moderna.

Nada de esto era resultado de la casualidad. Como ha sido determinado a partir de entonces por los tribunales, era la Mafia la que evitaba la construcción de escuelas, y esto precisamente con la intención de que el Municipio rentara edificios propiedad de los



Mañosos y de sus amigos a precios exorbitantes. Pero la influencia de la Mafia se ejercía de una manera aún más sutil para frustrar el concepto mismo de la educación. Los mañosos sabían muy bien que la escuela, al promover la cultura y la conciencia de sí mismo, es capaz de liberar a los jóvenes del condicionamiento perverso que tiene el poder de la Mafia. Por lo tanto, es de interés para ellos evitar que los niños asistan a la escuela, y en cualquier caso, promover la falta a clases y el abandono de los estudios, reduciendo al mínimo la asistencia a clases. Ambos fenómenos llegaron a niveles muy altos en Palermo hasta hace apenas pocos años, como puede observarse en los altos índices de analfabetismo aún existentes en la ciudad.

Permítanme ofrecerles un ejemplo que lo ilustra. El cardenal Pappalardo recordaba la figura del Padre Puglisi, un sacerdote asesinado en 1993 debido a sus actividades de promoción humana en el barrio de Brancaccio, bastión de la Mafia. Una de las batallas que libraba el Padre Puglisi con gran determinación tenía que ver con lograr la construcción de una escuela secundaria en Brancaccio. No había una escuela así en el barrio y el Padre Puglisi se daba cuenta de lo importante que era conseguirla; e igualmente, conocía perfectamente las razones que llevaban a los Mañosos a hacer todo lo posible para evitar su construcción. Pues bien, hoy en día existe una escuela secundaria en Brancaccio - la inauguramos en enero de 2000 en presencia del Presidente de la República y fue dedicada a la memoria del Padre Puglisi.

En esta situación, la administración municipal que asumió el poder a fines de 1993 se encontró llamada a responder a las esperanzas y expectativas de una ciudad que ha reaccionado fuertemente y con pasión ante los asesinatos de 1992 perpetrados por la Mafia, durante los cuales decenas de miles de ciudadanos comunes salieron a las calles para exigir el cambio.

Era una tarea enorme y difícil. Entre los resultados concretos logrados podría yo citar el número de nuevas escuelas construidas a partir de entonces, la eliminación de las clases vespertinas, la reducción del número de edificios rentados para efectos escolares, y la reducción del fenómeno de falta de asistencia. Pero prefiero hablar aquí de la estrategia que hemos adoptado para enfrentar el problema de la educación, con el propósito, ante todo, de reconstruir nuestra identidad.

Palermo era una ciudad que había sido privada de su propia identidad merced al dominio sofocante y

degradante de la Mafia. Nosotros, los palermitanos, ya no amábamos a nuestra ciudad. Es más, por muchos años pensábamos que era horrible. Una de las señales más significativas del renacimiento que ahora se lleva a cabo es que una vez más vemos bella a nuestra ciudad. Y la vemos bella no solamente porque han sido restaurados y reabiertos los monumentos, debido a las obras que en ellos se han llevado a cabo, sino más bien porque empezamos a sentirla nuevamente nuestra, y sentimos un renacer de nuestro amor por Palermo.

Estamos ciertos que este es el beneficio principal que ha proporcionado la reconstrucción de la propia identidad, es decir, la posibilidad que se le ofrece a los ciudadanos de reconocerse a sí mismos en la ciudad y de construir conjuntamente una comunidad en la cual todos pueden participar y sentirse en casa. Una ciudad, hemos pensado, no es solamente una serie de edificios, casas, plazas, iglesias, calles, sino que primordialmente, es la suma total de las relaciones humanas que se establecieron entre todos los que viven en la ciudad, ya sea por decisión propia o por mera casualidad. La escuela desempeña un papel extraordinario y extremadamente importante en la creación de este complejo de relaciones humanas. Y lo que es más, los años recientes han visto a las escuelas convertirse en un motor social, en su sentido más verdadero, un motor para promover la cultura de la legalidad, la cultura de la ciudadanía.

Bien concientes del papel que tenían que desempeñar, los maestros y administradores de nuestras escuelas buscaron encontrar las estrategias más efectivas para lograr que los jóvenes aceptaran los principios de legalidad, los principios de civismo y de espíritu público. Encontramos, por ejemplo, que no bastaba con enseñar el respeto por la ley a un nivel puramente teórico, lejos de toda realidad, y por lo tanto buscamos transmitir el mensaje que el respeto por la ley es una condición necesaria para mejorar la vida de la comunidad y de cada uno de los ciudadanos. Tratamos de lograr que nuestros niños se involucraran en estudiar, o mejor aún, en descubrir sus alrededores, lo que si funciona y lo que no funciona, alentándolos a elaborar proyectos de mejoras, en otras palabras, ayudarles a sentirse parte integral de la vida de la comunidad y ayudarles a adquirir conciencia de sus responsabilidades como ciudadanos.

Me parece que esta idea es probablemente la más importante desarrollada en Palermo estos últimos años: utilizar la ciudad para fines didácticos. Convertir a la ciudad en una fuente y en un medio de prácticas educativas e intervenciones didácticas de todo tipo,



dirigidas a ayudar a que nuestros jóvenes adquieran conciencia de la realidad de su vida dentro del marco de su vida diaria. Y así ofrecerles medios para desarrollar un sentido de pertenecer a su ambiente, a nivel cognoscitivo y de amor por su ciudad, a nivel emocional. Y finalmente, para despertar en ellos el deseo de ver más bella a su ciudad, así como también lograr su compromiso personal para mejorarla. Todo esto llevado a cabo no a través de simples lecciones ofrecidas desde un pulpito o mediante el estudio de textos teóricos, sino ante todo, a través de prácticas concretas, acciones personales, proyectos fehacientes que los niños y las niñas pueden llevar consigo y poner en marcha.

Hemos aprendido mucho a este respecto en años recientes. El Ayuntamiento de Palermo ha documentado muchas de nuestras experiencias, mismas que podrán encontrar Ustedes en las publicaciones que se encuentran en la exhibición ubicada en el pabellón adjunto. Ahí también encontrarán una gran cantidad de documentación (cartelones, dibujos, documentos) preparada por nuestros estudiantes durante estos años, material que ilustra la extraordinaria labor de educación sobre ciudadana y legalidad desempeñada por las escuelas de Palermo.

Hace poco un periodista me preguntaba: "¿Qué costo tuvo esto en términos económicos?". Le respondí que en gran parte se trataba de trabajos voluntarios que no implicaban costos adicionales ni para el ayuntamiento ni para el estado, porque los maestros y demás personal docente lo hicieron conjuntamente con los niños, a menudo trabajando muy por encima de las horas fijadas, sin pedir retribución extra alguna. Mayormente, por lo tanto, fue un obsequio de las escuelas a la ciudad.

Antes de terminar quisiera hablar sobre el proyecto educativo que llamamos "La escuela adopta un monumento" que nosotros consideramos como un triunfo personal. Sentíamos que el camino de la educación sobre ciudadanía tenía que iniciarse a partir de un conocimiento de que la degradación de Palermo había sido causada, primordialmente, por el hecho que nosotros, los ciudadanos, no habíamos amado a nuestra ciudad suficientemente. El concepto de la adopción, un término que se refiere a aquellos que carecen de padres, pretende sugerir la idea de un renacimiento de amor y cuidado por la ciudad. Los niños adoptan un monumento degradado, lo estudian, lo cuidan, tratan de restaurarlo y de reabrirlo al público, un proceso de apropiación sentimental que termina por ser un instrumento de apropiación de la zona en la cual se encuentra situado el monumento

y por extensión, de la ciudad entera. En resumen, un proceso que ayuda a que nuestros estudiantes se sientan parte de la vida de la comunidad desarrollando así una conciencia cívica.

Estos últimos seis años hemos trabajado en este proyecto con cientos de escuelas, maestros y personal escolar, y con muchas decenas de miles de estudiantes. El punto más interesante que hemos descubierto es el extraordinario, más bien diría yo, inmenso, poder que tienen los niños para jalar consigo a los adultos. Su entusiasmo es tal que primero infectan a sus padres y seguidamente a todos los que visitan los monumentos adoptados y reabiertos, concientizándolos sobre los cambios que se han sucedido y sobre su propio sentido de responsabilidad en relación con la ciudad.

Podría yo contarles numerosas historias extraordinarias (les confieso que ni siquiera yo me lo hubiera esperado o imaginado) de cómo la adopción por una escuela de un monumento degradado terminó por involucrar a los habitantes de la colonia en el cual se encuentra el monumento. Permítanme ofrecerles un ejemplo muy significativo.

El barrio Settecannoli, una zona donde la Mafia tiene gran poder, podía ufanarse de contar con la primera escuela construida en Palermo, un hermoso edificio de estilo Libertad, que había caído en el desuso a principios de la década de los 80 y que poco a poco se convertía en una ruina. Y en tanto que este monumento espléndido permanecía cerrado, el ayuntamiento había transferido la escuela a un nuevo edificio, totalmente inadecuado, rentado a un tal Gicchino Pennino, hoy en día convertido en "*pentito*", pero en aquel entonces un miembro activo de la Mafia. A pesar de los problemas y de las dificultades que esto presentaba tanto para maestros como para estudiantes, la situación continuó sin cambio alguno durante un largo período de tiempo, sin que hubiera la más mínima reacción por parte de la ciudad o del barrio. Pero cuando la administración de la ciudad finalmente pudo lograr desbloquear el proyecto para lograr la rehabilitación del viejo inmueble y el trabajo mostró sus primeros resultados, la gente que vivía en los alrededores comenzó a interesarse, casi como si acabaran de percatarse de lo bello que era el edificio abandonado y lo que significaría para ellos poder volverlo a usar. Cuando quedó terminada la labor de restauración, toda la colonia celebró la ocasión con una festividad en la calle, demostrando así no solamente su renovada confianza en las instituciones públicas, sino también su participación directa en un proyecto que le había reinten-



grado a los ciudadanos un testimonio artístico del pasado, al mismo tiempo que había mejorado las instalaciones educativas que se encontraban disponibles en la zona.

Pero la parte más importante de la historia es representada por su secuela. Los fondos disponibles para el trabajo se habían terminado sin dejar fondos suficientes para la reparación del reloj que adornaba una pequeña torre que formaba parte del edificio. Pues los habitantes de Settecannoli - un barrio, permítanme repetirlo - bajo el control de la Mafia, decidieron organizar loterías, subastas y colectas para recaudar fondos que eventualmente hicieron posible la reparación del reloj. En suma, nuestro proyecto se había convertido en un vehículo para la educación sobre ciudadanía.

Permítanme terminar mis comentarios citando los testimonios de algunos de los niños que participaron en el proyecto "La escuela adopta un monumento". Sus palabras tan espontáneas son más conmovedoras que cualquier palabra que pudiera decir un adulto.

Aquí tienen la voz de Delizia Pérez: *"Pensaba yo que amaba a mi ciudad, pero siempre había tomado este amor como un hecho. Me di cuenta de esto recientemente gracias a la iniciativa 'La escuela adopta un monumento', cuando visité iglesias, residencias, villas y monumentos desconocidos por la mayoría de los palermitanos. El punto verdaderamente emocionante y fascinante fue que podíamos hablar personalmente sobre la historia y los orígenes de la ciudad y quise escribir esta carta como vocero de los sentimientos de mis compañeros. No permitiremos que nuestra hermosa Palermo sea atracada, desfigurada, ofendida, explotada o violada por nadie. Hemos comprendido que la historia de la ciudad es nuestra historia, que su cultura y su arte son nuestra fortaleza y que nuestra cultura es la fortaleza de nuestra ciudad."*

Marilü Macaluso, de doce años de edad escribe lo siguiente: *"Este proyecto fue muy interesante e importante para mí, porque despertó en nosotros conciencia sobre aspectos de Palermo que no conocíamos con anterioridad. Aprendía ser una ciudadana que respeta los monumentos de su ciudad, como nos enseñaron Falcone y Borsellino. Finalmente, Palermo ha abierto sus puertas, ha logrado que la gente conozca las maravillas que posee, y nosotros, también, hemos contribuido a esto con nuestro compromiso, nuestra dedicación y nuestro entusiasmo. Mis compañeros y yo vivimos en un barrio considerado por los palermitanos como en riesgo y peligroso. Pero es-*

*toy muy orgullosa que nosotros, los niños y niñas de este barrio hemos tenido la oportunidad de demostrar que podemos comportarnos correctamente y que nosotros, también, tenemos el derecho y el deber de participar y de colaborar en el mejoramiento de nuestra ciudad."*

Finalmente, aquí tienen Ustedes los comentarios de Giordano, de trece años de edad: *"Fue de gran utilidad para mí aprender a conocer y a respetar los monumentos de Palermo, pero fue aun más útil entender que no debemos esperar a que otros hagan las cosas por nosotros. Cada uno de nosotros tiene que desempeñar su papel, y eso es lo que nosotros hemos hecho, aunque a pequeña escala."*

Me parece que las palabras de estos y de muchos otros niños y niñas muestran lo muchísimo que ha cambiado nuestra ciudad y cómo los proyectos de educación para la legalidad y la ciudadanía que han sido implementados en nuestras escuelas han irradiado una enorme capacidad para lograr la participación y el compromiso.

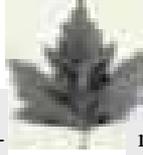
El Dr. Grasso mencionó anteriormente, que el proceso de renacimiento se encuentra aún en sus primeras etapas y aun cuando esperamos que pueda continuar, también podría sufrir una regresión. Este Palermo nuestro que ha vuelto a nacer es todavía un niño pequeño, pero con toda nuestra fuerza que-remos ayudar a que crezca, y estoy firmemente convencido que los muchos jóvenes que han aprendido a amar la ciudad no permitirán que nadie dé un paso atrás.

#### ROY GODSON, MODERADOR

*Muchas gracias. Otra persona que ha desarrollado prácticas innovadoras en Sicilia es Giovanni Pepi, codirector del Giornale di Sicilia. Se trata de un diario difuso no solamente en Palermo, sino también en muy diversas áreas de esta isla.*

*Aun cuando muchos de los que nos encontramos aquí el día de hoy provenimos del extranjero, contamos también con la presencia de personas provenientes de diversas partes de la isla, incluyendo a alcaldes de varios pueblos de Sicilia. Y ellos conocen bien que factor tan importante es el Giornale di Sicilia en las vidas de muchas personas en toda la isla.*

*En épocas pasadas no fue siempre de tanta utilidad el Giornale di Sicilia en cuanto a los asuntos que estamos tratando aquí. Sin embargo, tuvo lugar un cam-*



*bio notable en este periódico y en otros medios de comunicación en Sicilia. Esporo que le hemos pedido a Giovanni Pepi que les hable no solamente sobre el papel que desempeñan los medios al poner al descubierto la delincuencia y la relación que existe entre los negocios políticos y la ilegalidad, sino para que también les hable sobre lo que ha hecho su periódico para promover una cultura cívica que involucre a los niños y al liderazgo político en esta isla.*

GIOVANNI PEPI, CO-DIRECTOR, DIARIO DE PALERMO "GIORNALE DI SICILIA".

Ser director de un periódico en Sicilia hoy en día implica tener dos tareas específicas con funciones diferentes a aquellas que desempeñan los periódicos publicados en otras partes del país.

Antes que nada, tenemos un deber absoluto de no dejar a la Mafia encubierta por el silencio. Hace poco Piero Grasso nos recordaba que también habían periodistas entre las víctimas de la Mafia. Uno de ellos, cronista de juzgados de mi periódico, escribió artículos que, por primera vez, daban cuenta del tráfico específico llevado a cabo por la Mafia, en una época cuando era, inclusive, difícil hacer mención de la Mafia.

Pero al mismo tiempo un periódico de Sicilia también debe escribir palabras de aliento. Debe ser capaz de sacar a la luz del día las cosas buenas de la región, porque, aun cuando es verdad que la Mafia retrasa el desarrollo, es igualmente cierto que no puede existir desarrollo en una comunidad en la cual los ciudadanos no creen en sí mismos, y no creen en la posibilidad que las cosas pueden ser cambiadas. Desafortunadamente tenemos detrás de nosotros una época de creciente falta de confianza, que ha retrasado el desarrollo de la región. Por lo tanto, aun cuando lo que Alessandra Siragusa está haciendo con los escolares de Palermo indudablemente es importante, es igualmente importante que nuestro periódico trate de imbuir confianza entre las personas mayores.

Si tenemos que hablar sobre la Mafia, también tenemos que optar por medios periodísticamente efectivos para volver visibles los conceptos. Periódicamente publicamos un cuadro titulado "Mafia y Detalles", en el cual tratamos de dar una imagen actualizada del estado que guardan las cosas, a fin de patentizarle a aquellos que parecen o pretenden no entender que la Mafia continúa existiendo en esta región, que sí continúa - por ejemplo - ejerciendo una fuerte presión sobre operadores económicos en pequeño, imponiendo

el pago de dinero de protección sobre un gran número de comerciantes. También alertamos a nuestros lectores sobre los peligros inherentes en el proceso de reorganización que está sufriendo la Mafia en su casa y - más aún - la expansión de que goza en el extranjero gracias al uso de recursos formidables de progreso tecnológico. No olvidemos que hoy en día el Internet hace posible el lavado de enormes cantidades de dinero sucio en tan solo unos segundos.

Pero aún cuando es cierto que la Mafia existe todavía, también es cierto - y esta es una nueva característica - que hoy en día actúa dentro de una ciudad que es diferente a lo que fue. Una ciudad que ya no es vista por sus habitantes como un pozo sin luces, sino que es vivida como una de muchas realidades metropolitanas del mundo de hoy, complejas y contradictorias, en las cuales existen también no solamente fenómenos de aquiescencia y colusión delictiva sino además de rechazo y rebelión continuas.

Nuestro periódico no oculta nada de esta compleja realidad. Más bien, consideramos importante ofrecerle a nuestros lectores no solamente encabezados noticiosos que incluyen arrestos, juicios, asesinatos (estos últimos muchos menos actualmente que en el pasado, hoy en día contados en decenas y no en centenas como en años anteriores), sino que también traen a su atención las pequeñas historias que en el fondo le dan a uno una idea verdadera de la forma en que está cambiando Sicilia y de cómo, ciertas áreas, se resisten al cambio.

Por ejemplo, le otorgamos una gran prominencia al informe noticioso respecto al joven de dieciséis años que subiéndose a una silla le dijo a sus compañeros: "Yo quiero ser igual a Totó Runa", y así reclamó su derecho de ser el capo de la clase. Pero también le otorgamos el honor de primera plana al reporte noticioso sobre el empresario que, durante el transcurso de un juicio público, miró directamente a lo ojos de sus ex-extorsionadores y denunció los abusos a los que había sido sujeto. De igual forma le otorgamos primera plana a la historia, aparentemente insignificante, de una joven mujer que habiendo sido forzada a pagar dinero de rescate a un empleado no autorizado en un estacionamiento, para que le regresara la llave de la motoneta que había dejado bajo su cuidado, lo denunció con los Carabinieri, mismos que procedieron a arrestarlo.

Estas son cosas que en Sicilia le dan a la gente la sensación de lo difícil que es cambiar, pero también de



que las cosas efectivamente están cambiando. Sin embargo, cuando decimos que queremos facilitar y promover el cambio, no debemos olvidar el carácter específico que tiene la realidad económica que viven esta ciudad y región. Vivimos en un país, Italia, en el cual las regiones del noreste tienen una tasa de desempleo de 4-5% (un nivel, que según los economistas, indica que no hay desempleo), pero en Sicilia, la tasa de desempleo es del 23-24%, cinco veces mayor. Tenemos ciudades en nuestra isla en las cuales la clase media de profesionistas es mucho más numerosa que la clase media de comerciantes, y periferias urbanas en las cuales hay más trabajo improvisado y menos trabajo organizado. Toda nuestra región cuenta con más economía pública y menos capitalismo privado, mayor lumpenproletariado urbano y menor proletariado industrial, más empleados públicos y menos empleados privados. Y si nuestra labor es la de contribuir al crecimiento de una conciencia cívica, debemos mantener esta realidad específica muy en mente cuando seleccionamos nuestros artículos noticiosos.

Tomando en cuenta estos antecedentes, alentamos a nuestros lectores a que se conviertan en reporteros, que sean ellos los que nos manden las noticias. Cada día, un grupo de 4-5 periodistas recibe reportes de ciudadanos y estos reportes son utilizados para crear servicios y columnas. A menudo, imprimimos relatos que parecen carecer de importancia pero que son muy significativos y además a menudo muy entretenidos. Hace poco tiempo, por ejemplo, publicamos la historia de una oficina recaudadora de impuestos que había sido invadida por ratas y donde los empleados se habían ido a la huelga contra ... las ratas. O la historia de un cementerio municipal que se encontraba plagado de hierbas, dado que el hombre que había sido contratado como jardinero era alérgico a las plantas.

El punto es que estas pequeñas historias le ofrecen a nuestros lectores, a las personas cuyas voces usualmente no se oyen, y que no tienen acceso fácil a las personas con poder, la posibilidad de denunciar las cosas que no funcionan, y pedir que sean corregidas. Es decir, le otorga a los ciudadanos anónimos la sensación de que desempeñan un papel activo y positivo en la vida de la ciudad.

Pero no estaríamos desempeñando bien nuestro papel si nos limitáramos exclusivamente a esto. Es más, creemos que si tenemos el deber de crear la confianza que hasta ahora no ha existido, también tenemos el deber de subrayar las cosas que sí funcionan en la región. Por esto, iniciamos una columna bajo el en-

cabzado "Buenas Noticias", una iniciativa intencionalmente provocadora que contradice la actitud tradicionalmente "catastrofista" de los periódicos, es decir, su tendencia a dar solamente malas noticias.

Creemos que no es ni veraz ni correcto decir que todo marcha mal, y que es nuestro deber tratar de derrotar la mentalidad que se encuentra presente de forma tan generalizada entre los sicilianos, y según los cuales, no vale la pena tratar de mejorar las cosas porque en esta isla nunca cambiará nada. Nada podría estar más lejos de la verdad. Hay sicilianos que obtienen resultados importantes en muy diversos campos. Existen empresarios quienes - a pesar de que tienen que desenvolverse entre inmensas dificultades ocasionadas por una burocracia inepta, lenta y a menudo corrupta - logran establecer negocios para exportar sus productos y venderlos en los mercados internacionales. También hay iniciativas que empiezan a atraer el interés de grupos nacionales e internacionales importantes, mismos que ahora ven buenas oportunidades de inversión en Sicilia. No se trata de vanagloriarse, pero el poder decir, por ejemplo, que dos de cada tres italianos consideran a Sicilia como su lugar favorito para pasar vacaciones nos es muy placentero, especialmente en virtud de que abre un posible camino para interrumpir la espiral del subdesarrollo.

Como recordaba el moderador, nuestro periódico busca difundir entre nuestros jóvenes no solamente la confianza del cambio, sino también la voluntad y el compromiso para participar como ciudadanos futuros en la vida de la ciudad y para contribuir a su desarrollo.

Cada día a lo largo del año lectivo, nuestro periódico dedica una página entera titulada "Cronaca in Classe" que incluye artículos escritos por estudiantes que asisten a grupos de tres o cuatro escuelas. Estos grupos cambian semanalmente. Por medio de "Cronaca in Classe" llegamos a todos los confines de la isla, incluyendo aquellas zonas que son consideradas como menos preparadas para aceptar el cambio. Y sin embargo, aún los jóvenes de pueblos y áreas tradicionalmente sujetas al control de la delincuencia organizada escriben artículos, los firman con sus nombres y apellidos, denuncian el tráfico de drogas frente a su escuela, valoran los efectos deletéreos del comportamiento de la Mafia y piden iniciativas y programas contra el delito y los delincuentes.

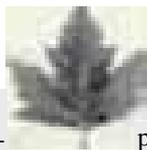
Además, con el objetivo de alentar a nuestros jóvenes a volverse más activos, cada semana organiza-

mos encuentros en clases con personalidades destacadas de la política local y nacional, la economía, los tribunales y la policía, ocasiones en las cuales pueden hacer preguntas. Estas entrevistas son entonces publicadas en dos páginas del periódico y difundidas por nuestra estación de televisión. Y cuando los entrevistados se comprometen a hacer algo que los niños les han pedido, el periódico toma nota de su promesa y en los días y semanas siguientes se encarga de asegurar que la promesa está siendo efectivamente cumplida.

Ahora, permítanme decir que el aspecto más importante de estos encuentros está constituido por el hecho que el conocer a estas personalidades cara a cara no solamente los vuelve figuras conocidas sino que también - y sobre todo - personas percibidas por los niños como cercanos a ellos y concientes de sus intereses y necesidades.

Giancarlo Caselli, ex Procurador General de Palermo, se encuentra con nosotros el día de hoy, y seguramente recordará la reunión que sostuvo como parte de una serie de reuniones con los estudiantes de una escuela ubicada en un barrio de riesgo en la ciudad de Palermo, cuando un niño de diez años exclamó: "Finalmente puedo ver al tipo rubio que siempre sale en la TV". El Dr. Caselli seguramente habrá disfrutado oír que su cabello irremediamente blanco era descrito como rubio. Pero indudablemente apreció aun más la forma familiar y amistosa empleada por un niño proveniente de un barrio donde a los jueces y a los policías normalmente se les designa con el nombre despectivo de "sbirri."

Este es el tipo de mensaje que trata de transmitir nuestro periódico con la intención de facilitar el cambio. Y creemos que cuando hacemos esto, también estamos contribuyendo al cambio de las costumbres periodísticas. Cuando hablamos de la Mafia o de cualquier otro tema, tratamos de respetar la regla fundamental de reportar los hechos después de haberlos verificado, y cuando cometemos un error, así lo informamos a nuestros lectores sin reticencia alguna. De hecho contamos con una columna intitulada "Nuestros Errores" en la cual corregimos cualquier noticia publicada por nosotros erróneamente, otorgándole la misma prominencia de que gozó el reporte original. Y es así, lamento decirles, que ocasionalmente nos hemos visto forzados a publicar esta columna en la primera plana. Nuestra intención no es presentarnos como un periódico que jamás comete errores, simplemente queremos que se sepa - a pesar de que siempre tratamos de no cometer errores - que estamos dispuestos a aceptarlos, lo cual de-



bería ser considerada como una regla por cualquier persona que respeta la verdad con todo su corazón. Sobre todo, a menudo sucede que la rectificación de un error representa noticias buenas, y en virtud de los tiempos en que vivimos, el dar buenas noticias ciertamente no le hace ningún daño a sus lectores.

ROY GODSON, MODERADOR

*Es ahora para mi un gran placer presentar al Alcalde de Palermo.*

*Leoluca Orlando se ha convertido en un símbolo no solamente aquí en Palermo y en muchas otras partes de Sicilia, sino que también se ha convertido en un símbolo para muchas otras sociedades que luchan con problemas similares, quizá no idénticos, pero si similares. Si hojean las publicaciones del SRI (IRS) que han sido preparadas para esta reunión, podrán notar que contienen no solamente hechos y datos sobre el renacimiento siciliano, sino también algunos puntos de vista que han sido ofrecidos por extranjeros que han tenido la oportunidad de conocer este proceso realmente afondo. Estoy seguro que también podrán notar el alto nivel de estos comentaristas cuando hablan de la experiencia siciliana que incluyen ganadores de premios Nobel, líderes políticos, intelectuales, académicos, y periodistas que han venido aquí provenientes de todas partes del mundo.*

*El día de hoy recibimos un mensaje de una mujer americana que visitó Palermo el año pasado. Su esposo es Presidente de los Estados Unidos, pero ella vive una vida propia muy intensa y el año pasado decidió visitar Palermo. Ella vino, ella vio, y ella escribió y habló^ tienen Ustedes sus palabras en una publicación del SRI (IRS). En ella podrán Ustedes notar que ella se ha identificado a sí misma como una palermitana. Nos escribió esta mañana diciendo que no le iba a ser posible estar con nosotros en este Simposio Internacional debido a su apretado itinerario en Washington, y añadió: "Espero tener la oportunidad de trabajar con Ustedes en el futuro."*

*No daré lectura a los demás mensajes que hemos recibido de muchos líderes felicitándonos por el simposio y deseándonos mucha suerte. Pero sí quiero hacerles partícipe de un solo hecho adicional. Leoluca Orlando finalmente ha accedido a escribir las memorias de los primeros capítulos de su vida. Las memorias serán publicadas en un libro intitulado "Fighting the Mafia and Renewing Sicilian Culture" (Luchando Contra la Mafia y Renovando la Cultura Siciliana). Estoy seguro que la encontrarán una historia mara-*

*villosa, vista a través de los ojos, oídos y experiencia de un hombre, sobre la forma en que las personas, muchas de ellas personas comunes, desempeñaron un papel clave para cambiar la vida de su comunidad.*

*Nuevamente, es para mí un enorme placer presentarles al Alcalde Leoluca Orlando.*

LEOLUCA ORLANDO, ALCALDE DE PALERMO;  
PRESIDENTE, INSTITUTO DEL RENACIMIENTO  
SICILIANO

Gracias, Roy, por sus finas palabras y sobre todo, gracias por haberse mantenido tan cerca de nosotros durante estos últimos años.

Como acaba de decirnos el Prof. Godson, la nuestra es fundamentalmente la historia de un pueblo, el pueblo siciliano, que ha llevado a cabo un gran esfuerzo para cambiar la vida de la comunidad. Es una historia de muchas personas absolutamente comunes y corrientes, de muchos ciudadanos normales que han decidido no seguir sufriendo las mentiras y la violencia del delito organizado y sí de crear las condiciones requeridas para lograr la recuperación de los principios de la legalidad y la democracia.

El símbolo distintivo de este cambio ha sido que hemos vuelto a tomar posesión de nuestra identidad, es decir, de nuestra historia, nuestra cultura milenaria, un telón de fondo sobre el cual la Mafia puede ser vista como un fenómeno episódico y degenerativo, una especie de cáncer que, incluso pudiendo ser maligno, es posible extirpar. Sin duda habrán notado que las personas que tomaron la palabra esta mañana no se limitaron a hablar sobre la Mafia y la lucha contra la Mafia en términos abstractos, como si fuéramos un laboratorio carente de alma y carente de vida. Por el contrario, todos hicieron hincapié en la reconquista hecha por el pueblo siciliano de su identidad y de la defensa de esta identidad como un valor que brinda fortaleza, un bien que debe salvaguardarse. Durante demasiado tiempo el sólo hecho de ser sicilianos (y por lo tanto indiscriminadamente identificados ante los ojos del mundo como mañosos o como amigos de la Mafia) era algo que nos hacía sentir muy incómodos. Pero ahora, poco a poco, al adquirir nueva conciencia de nuestra verdadera identidad, esta sensación de estar incómodos está desapareciendo.

Quisiera añadir que nosotros los sicilianos nos sentimos particularmente orgullosos de esta identidad



nuestra, que tiene como su característica más sobresaliente el hecho que somos un "coctel" Mediterráneo, en el sentido más estricto de la palabra. La historia nos ha convertido en una población mestiza por cuyas venas corre sangre árabe, francesa, española y normanda, así como también sangre de todos los demás pueblos que se han establecido en nuestra isla a través del curso de la historia. Y no podemos menos que sentirnos orgullosos de esta identidad multi-étnica que no solamente nos vuelve culturalmente ricos, sino que nos lleva a sentir una oposición natural a cualquier tipo de racismo, intolerancia y violación de los derechos humanos.

El segundo símbolo de este cambio se encuentra aquí, frente a sus propios ojos. Hoy, aquí, en la Obra Cultural Zisa de nuestra ciudad, estamos hablando de la utilidad de que se le otorgue un enfoque cultural a la lucha contra la delincuencia en el mundo. En este mismo momento, en el Palacio de Justicia de la Piazza Vittorio Emanuele Orlando, está teniendo verificativo la firma de la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Este es el evento más importante de toda la historia de la humanidad que logra que el enfoque de la impartición de justicia institucional se vuelva más eficiente en la lucha contra la delincuencia. Aquí en Palermo tenemos lo que yo metafóricamente llamo "la carreta de dos ruedas" - siendo una de las ruedas la impartición de justicia, y la segunda rueda la educación y la cultura - las dos ruedas que siempre tienen que girar al unísono. Hoy en día estas dos ruedas giran a la misma velocidad, lo cual no solamente alienta la esperanza que todos nosotros tenemos en el futuro, sino que representa un motivo de satisfacción especial para todos nosotros, los sicilianos.

Realmente, lo que sucede en Palermo hoy en día es el resultado del proyecto de cambio que hemos tratado de llevar a cabo aquí. La Convención de las Naciones Unidas tiene verificativo aquí no porque nuestra ciudad continúa siendo vista - como lo fue en el pasado - como la matriz misma de las mafias del mundo. Dicho lo anterior, las Naciones Unidas se encuentran en nuestra ciudad como parte no de una misión humanitaria, una de aquellas misiones que tienen como intención ayudar a los países que padecen algún problema grave. Y permítanme añadir aquí como un comentario aparte, que una misión de ese tipo hubiera sido maravillosa hace diez años, cuando realmente necesitábamos la ayuda.

Más bien, las Naciones Unidas se encuentran hoy aquí como una muestra de reconocimiento a los gran-



des cambios que se están llevando a cabo dentro de nuestra sociedad. Se encuentran aquí para honrar la memoria de aquellos que han dado sus vidas en estos años de combate a la Mafia, se encuentran aquí para expresar su agradecimiento a todas aquellas personas que continúan dedicándose a esta tarea, y se encuentran aquí, también, para conocer más de cerca el enfoque innovador que hemos elaborado y aplicado precisamente aquí en Palermo; para activar y movilizar a la sociedad civil conjuntamente con la impartición de justicia, o si prefieren, para lograr que la rueda de la cultura y la educación sobre la legalidad gire a la misma velocidad que lo hace la rueda de las leyes, los arrestos y los juicios.

La meta de nuestro Simposio es precisamente mostrarles lo que se ha hecho y, sobre todo, mostrarles la forma en que se llevó a cabo así como las condiciones ambientales en que se llevó a cabo. Es más, con el fin de lograr que todo esto se vuelva más comprensible consideramos que teníamos que "personalizar" nuestra historia, consideramos que no deberíamos de limitarnos a hablar sobre la Mafia y la anti-mafia de forma abstracta, sino más bien ponerle nombres y rostros tanto a los líderes como a los protagonistas menos conocidos (pero igualmente importantes) de estos eventos recientes.

Hemos aprendido que cuando hablamos de la Mafia y de la anti-mafia en términos generales, todo se presenta un poco ambiguo y confuso, y a menudo, si se intenta que algunas cosas sobresalgan como verdaderas, sus opuestos podrían parecer igualmente verdaderos. Si hemos de entender la realidad de forma adecuada, es mejor hablar sobre personas reales y hechos concretos.

Y es por eso que en esta reunión no hemos intentado contarles la historia de la Mafia, una historia sobre la cual Ustedes pueden leer en un sinnúmero de libros que han sido editados sobre este tema (aunque sí quisiera mencionar que es una historia que aún no ha terminado, por lo que seguramente quedan muchos capítulos por escribir y leer). Nos pareció más bien que deberíamos contarles las muchas historias de ciudadanos que construyeron el movimiento de oposición a la Mafia. Queríamos que Ustedes conocieran a las personas que dedicaron sus vidas a esta lucha, que conocieran sus rostros, escucharan sus voces, y aprendieran de sus experiencias individuales.

Generalmente, la gente solo conoce los nombres de los líderes de los movimientos como el nuestro. La operación que estamos tratando de colocar sobre la

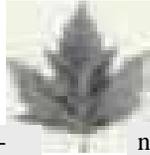
mesa de discusiones, a través del Instituto del Renacimiento Siciliano (del cual es Presidente Honorario el Cardenal Pappalardo y mismo que cuenta con personalidades como Rita Borsellino, el Profesor Godson y Wole Soyinka, ganador del Premio Nobel de Literatura, entre sus protagonistas de vanguardia) es lograr que todo el mundo comprenda que los grandes cambios en la sociedad pueden ser inspirados, impulsados y guiados por líderes, pero su puesta en marcha efectiva se debe a una masa de personas absolutamente comunes.

Esa es la razón por la cual, por ejemplo, pensamos que esa visita que le hicimos a Corleone el día de ayer era especialmente significativa. Permítanme decir, incidentalmente, que el día de hoy nos acompaña no solamente el alcalde de Corleone, a quien le agradezco nuevamente la amable acogida brindada el día de ayer a los participantes de nuestro Simposio, sino también muchos otros alcaldes sicilianos, cuya presencia aquí es testigo de un compromiso que no se limita a Palermo, sino que involucra a muchas otras comunidades de la isla, muchos otros ciudadanos comunes con nombres, apellidos, rostros, palabras y experiencias mucho muy personales.

La visita a Corleone fue especialmente significativa dado que nos brindó la oportunidad de escuchar las voces y conocer las historias de un empleado de oficina, un arquitecto, un monje franciscano, un periodista, todas ellas personas que no se han distinguido como líderes y cuyos nombres nunca serán reconocidos mundialmente por sus logros. Pero estoy firmemente convencido que si realmente deseamos entender lo que significa construir cambios de gran alcance, no podríamos mejor que escuchar la historia del periodista de Corleone el cual - durante años que eran extremadamente difíciles y peligrosos - escribió sobre la Mafia a pesar de que sabía perfectamente bien que lo más seguro era que a la entrada a su apartamento se iba a encontrar con el capo de la Mafia al que había mencionado en su artículo.

Del mismo modo, considero de gran importancia la exhibición que hemos colocado en el salón adjunto, una exhibición dedicada al trabajo llevado a cabo por los estudiantes y maestros de nuestras escuelas, por muchas otras personas comunes, y que cuentan muchas historias, pequeñas pero significativas.

Comprendo perfectamente bien que no solamente aquellas personas que conocen a Palermo, sino también todas aquellas que por primera vez están conociendo las experiencias recientes de la ciudad, están impresionadas por esta personalización de even-



tos. En la práctica, el informe que trata sobre los cambios en Sicilia ha dado pie a un nuevo lenguaje. Hace unos momentos me sentí obligado a mencionar al arquitecto, al monje franciscano, al empleado de oficina y al periodista que conocimos en Corleone. Cuando el Presidente Italiano Ciampi visitó el barrio palermitano de Brancaccio, habló de Francesco, el estudiante que le había pedido diera la bienvenida en nombre de la escuela dedicada a la memoria del Padre Puglisi, otra persona con una historia de valor y martirio. Y cuando después se dirigió a Corleone, el Presidente Ciampi concluyó su discurso oficial citando y leyendo las palabras de Tiziana, otra colegiala. Apenas hace unos momentos, Alessandra Siragusa citaba las palabras de estudiantes que tenían 9,12 y 13 años de edad. Y Alessandra lo hizo con el amor de una persona que, por encima de la importancia de su oficina, continúa siendo una persona normal, es decir, capaz de comprender las dimensiones humanas de la vida.

Así que nuestra esperanza es que en sus memorias quede impresa, de algún modo, la imagen indeleble de este ejército de personas, de rostros, de voces, que reclaman el derecho a su dignidad personal y a erigirse en defensa propia.

Naturalmente, también existe un proyecto cultural detrás de todo esto, un plan de acción que es perseguido, en medio de todas las dificultades, con dedicación, compromiso y con una serie de ajustes dictados por las circunstancias y por la experiencia. Si no existiera dicho perfil, es decir un proyecto cultural muy preciso, todo quedaría reducido a simples formas de comportamiento espontáneo y, como tal, estaría destinado a permanecer solitario e ineficaz. ¿Cuál es el meollo de este proyecto cultural? En primer lugar la aplicación del concepto que el mensaje de cambio, y no por medio de discursos genéricos, puede ser transmitido de mejor forma utilizando ejemplos y testimonios directos y personales expresados por individuos. Pero en lo fundamental, nuestro proyecto está dirigido a erosionar y desmoronar la mentalidad ampliamente conocida, establecida a través de los siglos, que todo en Sicilia está destinado a permanecer exactamente como en el pasado.

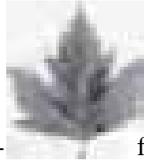
En esta ciudad, en esta región, al igual que en cualquier otro sitio del mundo, lo que puede verse es ciertamente importante. Y estoy seguro que al ver a Palermo y a Sicilia como se encuentran hoy en día, aquellos de Ustedes que nos conocieron con anterioridad, seguramente habrán podido observar los cambios considerables que se encuentran ante los ojos de todos nosotros. Pero créanme, el cambio más profun-

do que ha ocurrido en esta ciudad, en esta región, no es lo que puede ser visto y tocado. El cambio más profundo se suscitó en el estilo de vida de una buena parte de nosotros, los sicilianos, la forma en que, mentalmente, tenemos intercambio entre nosotros y con otros. Somos las mismas personas que éramos hace 30,20,10 años, y sin embargo, todos hemos cambiado. Yo mismo soy diferente de lo que era hace 30,20,10 años, y espero que mañana sea yo diferente de lo que soy el día de hoy.

El punto es que todos nos estamos adaptando a una nueva realidad: la mayoría de nosotros finalmente ha aceptado la idea que aún una situación aparentemente sin esperanza, puede ofrecer una salida, que inclusive una situación aparentemente inamovible puede ser transformada. El cambio más verdadero y más profundo que ha ocurrido en Palermo consiste en que su gente (posiblemente aún no toda, pero indudablemente gran parte de ella) ha quedado convencida que las cosas realmente sí pueden ser cambiadas. Hace sólo algunos años, la sola idea de que las cosas podían cambiar era considerada como una utopía, un sueño alejado de la realidad, y cualquier intento en esta dirección era visto como una pura y simple pérdida de tiempo, un ejercicio estúpido e inútil llevado a cabo por algún visionario loco y aislado. Y, naturalmente, esta indiferencia global, esta falta de confianza de la gente en su capacidad de generar un movimiento de renovación, constituía la principal razón subyacente de la inmovilidad en nuestra sociedad.

Ya que estamos hablando sobre los cambios que no pueden ser vistos, permítanme hacer mención de uno de los cuales estamos muy orgullosos tanto los palermitanos como yo mismo. Hace algunos meses, Moody, una de las agencias de análisis financiero más respetadas del mundo, le asignó a la ciudad de Palermo una clasificación crediticia Aa3, un grado de valuación, respecto de la solidez y confiabilidad financiera de nuestra administración municipal, que es considerada como "excelente" en la escala de valores de Moody.

Pues bien, para darles una idea del estado maltrecho y caótico en que se encontraba nuestra administración municipal, puedo decirles que justamente después de haber sido electo alcalde por primera vez, le pregunté a los funcionarios municipales encargados del sector de la vivienda cuántos departamentos eran propiedad del Municipio. La respuesta fue: "No lo sabemos". No aceptaba yo una negativa como respuesta e insistí: "Pero, aproximadamente, ¿cuántos podrían ser?" La respuesta lacónica fue "¡Muchos!". Y está-



bamos hablando de apartamentos, bienes de un valor considerable. Imagínense Ustedes qué conocimiento existía sobre todo lo demás, yendo desde el número de llantas de repuesto para los autobuses, hasta el número de contenedores para recolección de basura. Hoy en día la certificación internacional de nuestras cuentas anuales nos asignan una valuación similar a la valuación de ciudades como Estocolmo, Barcelona, Boston y San Francisco, y aún por encima de la de otras ciudades famosas que prefiero no mencionar por nombre. (Amo a todos los alcaldes de este mundo, y prefiero evitar que se presente una triste figura de algún alcalde que pudiera ser amigo personal mío.)

Si volvemos a los cambios visibles, quisiera llamar su atención al sitio donde estamos reunidos el día de hoy, una estructura que hace algunos años llamamos la "Obra Cultural Zisa". Hace un siglo el edificio alojaba una fábrica grande de muebles, Ducrot's, fabricantes de muebles de gran calidad y elegancia, a menudo diseñados por arquitectos famosos, entre ellos Basile, diseñador del Teatro Massimo, la Opera de Palermo. Aquí, en una palabra, estaban entrelazados valores culturales y factores económicos. Y es precisamente esta combinación de cultura y economía la que constituye el pilar principal de nuestro proyecto de renacimiento. La recuperación de los valores culturales de nuestro pasado, y la recuperación de nuestra identidad, no solamente representan una forma de reafirmar nuestra dignidad como ciudadanos vivos y concientes y de liberarnos del condicionamiento de la Mafia, sino que también tiene como objetivo promover el desarrollo económico dentro de una plena legalidad.

En pocas palabras, estamos regresando al pasado para construir el futuro. Estamos retrocediendo un siglo. Hace cien años existía el Teatro Massimo, y ahora lo hemos vuelto a abrir. Existía la Villa a Mare (Jardín en el Mar) y la hemos rediseñado. Nuestro vino Marsala era conocido en todo el mundo y ahora comienza a serlo una vez más. Tuvimos grandes eventos, tales como la exposición nacional en 1897 (que nosotros preferimos considerar como internacional, dado que como éramos provincianos testarudos queríamos sentirnos importantes), y grandes eventos - en esta ocasión realmente internacionales - tales como el Congreso Civitas sobre educación civil llevado a cabo el año pasado y actualmente la Conferencia de las Naciones Unidas, están siendo organizados una vez más en nuestra ciudad. Y al hacer todo esto, estamos reconquistando nuestra identidad y promoviendo una cultura de legalidad con la intención de construir una economía de legalidad más sana.

Este es el reto real y el más importante que enfrentamos. A menos que, y hasta que logremos este objetivo, nuestro curso continuará siendo incierto. A menos que, y hasta que la cultura de la legalidad produzca efectos económicos benéficos, todas las llamadas hechas en su nombre correrán siempre el riesgo de ser consideradas palabras necias y lemas propagandísticos.

El punto fundamental es lograr que la gente entienda que la Mafia ha actuado como freno al desarrollo de una economía sana y que, al evaluar todo el panorama, encontramos que la ilegalidad no ha hecho otra cosa que enriquecer a unos pocos y empobrecer a la sociedad en general, trayendo como resultado el desempleo y perpetuando el analfabetismo. Y creo (o por lo menos así lo espero) que estamos teniendo éxito. De cualquier modo no puede haber duda que aquí en Palermo ya no vemos las largas filas de desempleados que hace diez años eran tan frecuentes en nuestras calles, portando pancartas con frases como "Sr. Alcalde, Usted está peleando con la Mafia y nosotros estamos perdiendo nuestros empleos" o "La Mafia proporciona empleos, el Estado nos los quita".

En esos años era absolutamente verídico que algunas personas podían perder sus empleos como resultado de operaciones anti-mafia. Pero el empleo en cuestión era siempre precario y generalmente improductivo, vinculado con actividades ilegales que falsificaban las reglas del mercado y que de ninguna manera beneficiaban al crecimiento económico de la ciudad.

En consecuencia, nuestro mayor esfuerzo era - y continúa siendo - el de lograr que la gente entienda, apoyando nuestras palabras con hechos, que la mejor forma de lograr un desarrollo económico ordenado y continuo de la sociedad no puede llevarse a cabo sin una economía de la legalidad verdaderamente poderosa. El último objetivo de nuestros proyectos educativos, de la lucha que llevamos a cabo contra la cultura de la corrupción e ilegalidad de la Mafia, es precisamente el de asegurar que una cultura de la legalidad más amplia pueda aplicarse y traducirse en una economía de la legalidad cada vez más amplia y sólida. Cuando hayamos logrado este objetivo, podremos decir que hemos vencido a la Mafia una vez por todas. Hoy en día, todo lo que podemos decir es que hemos empezado a andar sobre este camino y que las señales provenientes de diversos lugares (empezando con grandes números de turistas y continuando hasta las inversiones más productivas) son muy alentadoras.



Igualmente alentadores son los resultados de nuestra especial forma de luchar contra la Mafia utilizando la cultura. Creo que Palermo pudiera ser la primera ciudad en el mundo que haya considerado que era posible oponerse a la delincuencia organizada utilizando acciones a nivel cultural, reabriendo un teatro, ofreciendo conciertos u organizando partidos de fútbol, algunos de los cuales - dicho sea de paso - han tenido al Procurador General Grasso y a otros procuradores como jugadores altamente apreciados.

Para subrayar la importancia que realmente tiene este factor cultural, permítanme ofrecerles solo un ejemplo. Como saben, nuestra administración reabrió el Teatro Massimo al público después de haber estado cerrado varios años como resultado de la interferencia de la Mafia. Hoy en día, si un Alcalde de Palermo repentinamente enloqueciera y quisiera cerrar el teatro nuevamente, no podría hacerlo, porque la gente de este pueblo le pondría un alto. Le pondrían un alto no solamente los amigos de la música, los cantantes, los integrantes de la orquesta y otros empleados del teatro, sino que por encima de todo esto, también encontraría cerrando su camino a los gerentes de bares y restaurantes, a los conductores de taxis y a los operadores de tours, en una palabra, a todo el sistema económico que ha crecido alrededor de ese patrimonio cultural, creando empleos y negocios. Siempre y cuando logremos aplicarle a todo el sistema el mecanismo que surtió tan buen efecto en el caso del edificio de la Opera, habremos finalmente ganado nuestra batalla.

Otra forma efectiva de demostrar los beneficios de la transformación de una situación de ilegalidad a un respeto por la legalidad, fue la de utilizar los bienes confiscados a miembros de la Mafia para fines sociales. Un número cada vez mayor de edificios sustraídos a la Mafia ha sido convertido en escuelas, barracas para las fuerzas policíacas, centros de apoyo a los drogadictos; tierras confiscadas están siendo cultivadas por cooperativas de jóvenes; negocios anteriormente en manos de la Mafia continúan produciendo bajo una administración controlada.

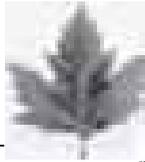
Permítanme ofrecerles un ejemplo. LIBERA, una asociación cívica nacional, produce y vende aceite. ¿Cómo sucedió? Muy sencillo, una parcela de tierra que había sido confiscada a un Mañoso le fue asignada a LIBERA y ahora es cultivada por aproximadamente 50 personas. La mayoría de ellas hombres y mujeres jóvenes, anteriormente desempleadas y que ahora trabajan de manera estable y perciben re-

gularmente un salario. Todo esto no por un sentimiento de caridad, sino con pleno respeto por la lógica de mercado que exige que el producto sea competitivo y vendible. Todo lo que puedo decirles es que el aceite de LIBERA es tan bueno que recientemente ganó un certificado de calidad y no tiene problemas para mantener su posición de mercado. Por lo tanto, si deciden comprar algunas botellas de aceite antes de salir de Palermo, no solamente ofrecerán una contribución a la causa, sino que se llevarán a casa una ganga.

Actualmente estamos tratando de multiplicar estos casos individuales, de transformar estos episodios en reglas y en comportamiento normal. Al mismo tiempo, no debemos disminuir los esfuerzos que estamos llevando a cabo en la lucha contra la Mafia, ante la ilusión que la misma ya ha sido ganada. Eso sería maravilloso, pero desafortunadamente no es verdad en absoluto. El brazo militarizado de la organización ha recibido golpes muy fuertes, su dominio psicológico y cultural de la población se ha visto reducido al mínimo, pero su estructura continúa existiendo no solamente en el contexto local, sino también y sobre todo, busca alianzas financieras en el ámbito internacional. Para explicarlo en términos figurativos existe el riesgo de que la Mafia que alguna vez se encontraba en Palermo y que se hubiera establecido - por ejemplo - en Frankfurt, pudiera el día de mañana llegar (o más bien, *regresar*) a Palermo vía Frankfurt.

Es por esto que consideramos altamente significativa la Convención de las Naciones Unidas, que busca lograr que la cooperación internacional se vuelva más efectiva con relación a bandas armadas de organizaciones delictivas y sus operaciones financieras transnacionales. Es igualmente significativo que este tratado ha sido firmado por dos naciones primordialmente dedicadas a la banca como son Liechtenstein y Suiza, porque demuestra que aún los banqueros han comprendido que el dinero sucio representa un peligro para las economías de las naciones y que el secreto bancario es simplemente una ocultación para efectos de los intereses delictivos transnacionales.

Por lo tanto, permítanme Ustedes decirles en nombre de todos los palermitanos que ha sido para nosotros motivo de gran orgullo y gran satisfacción el que nuestra ciudad, nuestro Palermo, una vez marcado con la marca de la infamia, haya sido escogido como lo ha sido para esta reunión extraordinaria. Ha sido un encuentro de vivencias diferentes, pero todas unidas por la intención común de reafirmar la



supremacía de la ley y de la dignidad humana por encima de la violencia y los abusos de la delincuencia. Este ha sido un encuentro entre la memoria de Falcone, Borsellino, Don Pino Puglisi, el sacerdote de la parroquia de Brancaccio, todos nuestros compatriotas que han caído en la batalla, las frescas esperanzas esbozadas por los niños y niñas que asisten a nuestras escuelas y el compromiso de los representantes de las naciones que han firmado la Convención de las Naciones Unidas.

Por nuestra parte, como lo mencioné al principio, nosotros los palermitanos hemos tratado de hacer nuestra propia contribución retomando nuestra identidad, nuestra verdadera identidad que es - permítanme reiterarlo - multicultural, tolerante y contraria a la ilegalidad. Los mañosos también continuaron hablando sobre nuestra identidad, pero en nombre de esta falsa identidad siciliana justificaban todo tipo de mentira y violencia. El mensaje que deseamos transmitir más allá de las fronteras de Sicilia es precisamente este: que muy a menudo la verdadera identidad de un pueblo queda oculto astutamente para justificar objetivos políticos, intereses de las minorías, deseos de poder, formas de intolerancia racial o religiosa, y la persecución de la riqueza ilícita. Pienso ahora en otros países del mundo (Córcega y las provincias Vascongadas, por ejemplo) donde la gente vive una gran confusión con su identidad, su voluntad de libertad y la ilegalidad, este tipo de mezcla explosiva que pareciera dejarle a uno como el sólo camino para ser uno mismo, la posibilidad de convertirse en terrorista y de hacer volar en pedazos a pobres e inocentes ciudadanos.

El mensaje que queremos enviar al extranjero desde Sicilia, confirma y subraya un concepto expresado por el ganador del Premio Nobel, Wole Soyinka, que hemos reproducido en la publicación que hemos dedicado a este Simposio. El concepto que cualquier pueblo, cualquier comunidad, no importa qué tan terrible hayan sido sus experiencias, no importa qué

tan inhumanas hayan sido sus condiciones, siempre albergará una aspiración innata, una necesidad irreprimible de vivir en paz y libertad, en una sociedad democrática, respetuosa de los derechos fundamentales del hombre, y basada en los principios de la legalidad.

Cada comunidad humana indudablemente presenta algunas características distintivas de su identidad, mismas que se encuentran vinculadas con las experiencias históricas y culturales tan particulares que ha vivido en el pasado, pero por debajo de esta identidad - la identidad misma de la condición humana - nadie puede vivir sin tener esta innata necesidad de paz, libertad, dignidad y legalidad.

Y es por esta razón que contamos con la presencia de David Trimble, Primer Ministro de Irlanda del Norte y ganador del Premio Nobel de la Paz. Ayer mismo David Trimble se encontraba en su propio país recibiendo al Presidente Clinton, pero ha aceptado estar con nosotros en esta oportunidad. David Trimble y su compatriota, John Hume, también ganador de un Premio de la Paz, nos han mostrado que es perfectamente factible que un pueblo reafirme su identidad diciendo, no, a la violencia y, si, a la paz.

En reconocimiento de lo cual la Ciudad de Palermo, que ya le ha conferido ciudadanía honoraria a John Hume, también ha decidido otorgarle ciudadanía honoraria a David Trimble, a quien le hacemos llegar nuestro profundo agradecimiento y gratitud por haberla aceptado.

Permítanme, por lo tanto, pedirle a David Trimble suba a este podio para recibir el aplauso de todos nosotros y conferirle libre acceso de la ciudad. Con esta ceremonia concluye la sesión matutina de nuestro Simposio. Como podrán ver en el programa, nos reuniremos nuevamente esta tarde. Así que, gracias a Usted Sr. Trimble, y gracias, también, a todos Ustedes.

## SESIÓN DOS

### FOMENTANDO LA CULTURA DE LA LEGALIDAD EN OTRAS REGIONES DEL MUNDO

#### PONENCIAS

ROY GODSON, MODERADOR

*Ahora, cambiamos nuestro enfoque de Sicilia al resto del mundo. Nos estamos haciendo la pregunta: ¿necesitamos la cultura de la legalidad en otras partes del mundo? Y, ¿le es posible a la gente de otras regiones, con culturas muy diferentes, con experiencias históricas muy diferentes, y con condiciones económicas muy diferentes, crear tal cultura de legalidad?*

*Contamos esta tarde con una maravillosa variedad de experiencias provenientes de diferentes partes del mundo. Para iniciar nuestro debate, tenemos con nosotros a un hombre que cuenta con una experiencia global única en el mundo. Pino Arlacchi ha sido un destacado conocedor de la delincuencia y de la delincuencia organizada. Profesor de Sociología en Italia, sus libros han sido traducidos a numerosos idiomas. En Italia fue electo senador y se convirtió en un dirigente de la comisión anti-mafia del parlamento italiano. Ha desempeñado un papel importante en los cambios efectuados a la legislación italiana, mismos que le suministraban a los procuradores en Sicilia, personas como Caselli y como Grasso, y a varias otras personas, las herramientas necesarias para enjuiciar exitosamente a los líderes de la Mafia (muchos de los cuales se encuentran ahora en la cárcel) y para establecer las técnicas que ayudan a evitar que otras personas se conviertan en miembros de la Cosa Nostra y de otras asociaciones delictivas en Italia. Kofi Annan, Secretario General de las Naciones Unidas, lo ha escogido como la persona responsable ante la comunidad internacional de la prevención del delito y la implementación de convenciones internacionales contra el narcotráfico.*

*Es un placer presentar a ustedes al Subsecretario General de las Naciones Unidas, el hombre primordialmente responsable de la nueva convención internacional sobre delito transnacional, cuya firma celebramos aquí en Palermo.*

PINO ARLACCHI, SUBSECRETARIO GENERAL,  
NACIONES UNIDAS

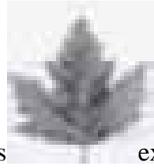
Distinguidos delegados e invitados:

Es para mí un placer dirigirme a este Simposio. Nos encontramos en Palermo principalmente para celebrar que diversos gobiernos firman importantes convenios internacionales diseñados para mejorar la cooperación internacional en la impartición de justicia, y para prevenir y combatir el flagelo del delito organizado transnacional.

Pero es también una espléndida oportunidad para celebrar los logros extraordinarios que Sicilia le ha mostrado al mundo, y particularmente la contribución que la sociedad civil, en concierto con la impartición de justicia, puede hacer para contraatacar a la delincuencia organizada y a la corrupción.

Esta mañana han escuchado Ustedes cómo el pueblo de Palermo y de otras partes de Sicilia recuperaron sus comunidades de manos de, en su momento, poderosos elementos delictivos. Esto pudo lograrse gracias a una combinación de nuevas leyes y mediante una impartición de justicia eficaz, por una parte, y mediante un cambio en la sociedad, es decir el desarrollo de una cultura de legalidad, por la otra. Estos dos elementos, la impartición de justicia y la cultura, se refuerzan el uno al otro. Sin ambos, el cambio que ven alrededor suyo no hubiera sido posible. Y tampoco hubiera sido posible sin liderazgo.

Esta mañana conocieron Ustedes a algunos de los individuos clave procedentes de escuelas, de la iglesia, de los medios y del gobierno local, mismos que dirigieron estos esfuerzos. Estos líderes e innumerable sicilianos heroicos demuestran que era posible construir una cultura de legalidad bajo circunstancias muy peligrosas y difíciles. Como habrán podido ver por sí mismos, si han caminado por la ciudad de día o de noche, que Palermo hoy en día es, y todo el mundo así lo reconoce, una ciudad segura y fascinante. Y mañana podrán ver los niños y los monumentos de Palermo. Asimismo podrán ver de primera mano, una de las formas más importantes en que ha sido construida la cultura de la legalidad así como la forma en que esta cultura le está siendo transmitida a la próxima generación y al pueblo.



Realmente es un verdadero placer estar aquí para celebrar los logros del pueblo de Sicilia. Pero nos encontramos aquí no solamente para ilustrar el pasado, sino también para considerar el futuro, los nuevos retos y los nuevos peligros. Nos encontramos aquí, específicamente, para considerar la aplicabilidad que este tipo de renovación cívica que hemos presenciado aquí pudiera tener en otras partes del mundo que ya se enfrentan a una delincuencia organizada y a problemas de corrupción, bien apertrechados, o que comienzan a encarar problemas similares con grupos delictivos nuevos.

¿Es único en su género el cambio dramático que hemos presenciado en Sicilia Occidental? ¿Es transferible o aplicable el éxito de la sociedad civil en Sicilia a otras partes del mundo? Naturalmente, las circunstancias históricas que existen aquí son, hasta cierto punto, únicas, pero - como hablaremos aquí el día de hoy - los principios o elementos básicos de este cambio siciliano, es decir, el desarrollo de una cultura de legalidad, ya han sido, o están en proceso de ser, replicados en otras regiones.

Este es un proceso de mutua consolidación. El caso siciliano no debería permanecer como único o no debería ser solo uno de muy pocos ejemplos de logros en el mundo. La mejor forma de preservar estos logros es convertirlos en parte de un contexto mucho más amplio. Porque al igual que cualquier otro logro exitoso, al igual que cualquier otro progreso exitoso, tal como el establecimiento de la democracia y de los valores democráticos, o el estado de derecho, o los derechos humanos, ningún logro es imperecedero. Todos estos logros pueden perderse con bastante facilidad si no nos mantenemos alertas. Los poderes violentos que hemos retado pueden regresar. Aún se encuentran aquí, y tienen una gran capacidad de recuperación. No debemos ser demasiado retóricos ni demasiado entusiastas respecto a nuestros logros, aun cuando en estos días, creo que debemos reiterar el hecho que hemos logrado un cambio con éxito.

Estos son días en que debemos reflexionar por un momento sobre lo que se ha hecho y sobre lo que aún tenemos que hacer para conservar estos logros, y la mejor forma de conservarlos es incrementarlos aún más, e incrementar su alcance y su importancia mundial.

Habrán algunos que dicen que es imposible construir una cultura de legalidad bajo condiciones de pobreza. La lección que nos da Sicilia es que aún en las regiones pobres un cambio cultural así es posible. Hace algunas décadas, la mayor parte de Sicilia

era muy pobre, y en algunos sitios de la isla aún existe la pobreza. Inclusive en partes de Palermo, esta ciudad efervescente, existe aún la pobreza. Existe aún la marginación social y aún se encuentra ahí la mano violenta de la Mafia.

De hecho, una de las lecciones que nos proporciona la experiencia siciliana es que al cambiar la cultura y al establecer un estado de derecho se sientan las bases para el desarrollo y el crecimiento económico. Recuerdo muy bien, cuando hace diez años, desafiamos esta idea, que en primer lugar debíamos deshacernos de la pobreza y del subdesarrollo en Sicilia y seguidamente la solución al problema de la Mafia y la violencia llegaría de manera natural y, digamos, como consecuencia automática. Recuerdo muy bien que desafíé este concepto con un ataque frontal. Dije que los dos temas se encontraban cercanamente interrelacionados, y que no deberíamos esperar hasta que Sicilia se convirtiera en una región desarrollada para empezar a luchar contra la Mafia. ¿Por qué? Porque la relación trabajaba en ambos sentidos. La Mafia misma era un importante obstáculo para el desarrollo, y por lo tanto, luchar contra la Mafia significaba también luchar por el desarrollo de Sicilia. Esto es cierto en todo el Sur de Italia, y, creo que es cierto en todo el mundo.

Luchar contra la corrupción, luchar contra la delincuencia organizada, es lo mismo que luchar por el desarrollo, porque estos son los principales obstáculos para el desarrollo económico. Si estudian Ustedes el proceso de desarrollo en el Sur de Italia y en Sicilia, lo podrán ver con toda claridad.

Sicilia fue un poco más feliz y más afortunada que muchas otras partes del mundo, porque es parte de una nación que en un cierto momento empezó a crecer y a crecer muy rápidamente. Por lo tanto, cantidades considerables de dinero fueron enviadas y encauzadas a Sicilia y al Sur de Italia para su desarrollo. Pero esto no tuvo como resultado ningún tipo de mejoramiento, porque una gran cantidad de estos fondos fueron a dar a las manos equivocadas y en vez de solucionar problemas, los problemas de la Mafia y la corrupción, contribuyó a agravarlos, dado que mafiosos y políticos corruptos pudieron exitosamente interceptar estos fondos, manteniendo así, e inclusive incrementando, su poder.

Fue solamente cuando una minoría de personas, mismas que ahora son mayoría, así lo comprendieron y renunciaron a la idea que el desarrollo debería llegar antes de iniciar la lucha contra la delincuencia organizada y la promoción de la cultura de la legali-



dad; cuando rompimos esta distinción y reconquistamos nuestro papel como parte de un proceso de desarrollo; fue entonces que esta interconexión básica fue puesta en marcha. Según he podido observar durante el transcurso de mis visitas a varios países del mundo, el concepto de un vínculo estrecho entre el desarrollo y la lucha contra la delincuencia, comienza a arraigarse en muchas partes.

Y me siento muy orgulloso que esta visión del problema, ésta, digamos, filosofía, ya no solamente es una idea del Secretariado de las Naciones Unidas, sino que se ha convertido en una idea globalmente aceptada. En los últimos cuatro ó cinco años, instituciones importantes tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, han llegado a la misma conclusión, esto es, que no se puede entregar apoyo internacional a ningún país sin al mismo tiempo asegurar que la entrega de fondos se efectúa a las personas correctas y que los fondos se aplican correctamente.

Y hablando sobre este punto, la corrupción es de enorme importancia. Hace apenas cinco años, el Presidente del Banco Mundial, James Wolfensohn, decía que esto era un tabú. En aquel momento sencillamente no se podía hablar sobre el tema de la corrupción durante el transcurso de una reunión del Banco Mundial porque esto era considerado como interferencia en asuntos internos de cualquier país, un problema al cual no podría hacer referencia un funcionario internacional como él. Hoy en día, la política del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional es la de luchar contra la corrupción, condicionando la entrega de apoyos internacionales a medidas diseñadas para asegurar que los fondos lleguen a las manos apropiadas. Finalmente se dieron cuenta de los terribles efectos que había tenido su postura previa sobre países como Rusia y muchos otros en África y en otras partes del mundo.

Así que lo que nosotros en nuestro pequeño entorno, en Sicilia y en Italia, experimentamos durante las décadas de los 70 y de los 80 se ha convertido hoy en día en una norma global. También creo que este es el camino que debemos seguir para desarrollar nuestras políticas y estrategias en todo el mundo. Como dije al inicio, debemos promover la prevención y la cultura de la legalidad, por un lado; y, por el otro, activamente combatir todos los ejemplos de corrupción, violencia y delincuencia organizada.

A la larga, el enfoque más importante, sin duda, es la prevención y la cultura de la legalidad. Una ley que no es compartida por el pueblo, y que no los obliga

a su cumplimiento, no es nada. Es una palabra vacía, un escrito vacío, un pedazo de papel en blanco. Únicamente adquiere fundamento concreto y efectividad amplia cuando, como sucedió en Sicilia, logramos un cambio en la mentalidad del pueblo.

Hace veinte años, muy pocos sicilianos pensaban que era posible retar la actitud derrotista del pasado - la idea que nada podía cambiar; la idea que había una especie de destino para Sicilia que no podía ser desafiado; la idea que Sicilia, por alguna razón, había sido condenada para siempre como una isla de desesperación, una isla de aislamiento, una isla donde el futuro parecía ser posiblemente peor que el pasado. Muy pocas personas creían que era posible un cambio, y al principio la acción de cambiar esta mentalidad tradicional no fue compartida por muchas personas. Realmente fue la labor de una pequeñísima minoría. Esta pequeñísima minoría continuó guardando estos valores, y continuó sus esfuerzos de renovación sin plan alguno. De hecho, no existía un plan. Sólo existía un compromiso con los valores básicos y existía también confianza en el futuro, confianza que algún día estos valores prevalecerían por encima de los demás.

En pocas palabras, este es el significado de la experiencia siciliana, y creo que el resto del mundo puede comprender este mensaje. A pesar de que no se trate de un mensaje fácil, dado que la aplicación y la implementación de las consecuencias de estos valores traen consigo un costo. Tienen un costo muy alto, y Sicilia pagó un tributo muy alto por ellos.

Recuerdo muy bien no solamente la muerte de muchos hombres y mujeres valientes, sino también el escepticismo, y las reacciones al inicio de este cambio. Recuerdo muy bien las manifestaciones en Palermo, cuando miles de trabajadores de la construcción cargaban pancartas que leían: "Queremos que regrese la Mafia", "Están destruyendo la economía de la isla", "Están fomentando e incrementando el desempleo", "La Mafia nos proporciona empleo, ¿qué es lo que nos proporcionan Ustedes?". Este fue el momento más difícil - la transición de una economía ilegal que le daba empleo (temporal, precario y mayormente miserable) a muchas personas, a una economía más segura, una economía más saludable que aún no existía. Así que la transición fue muy difícil.

Pero teníamos mucha confianza, nos sustentaba nuestra propia determinación, y contábamos con el apoyo de un creciente número de italianos. El resultado final fue positivo, inclusive fue más allá de nuestras expectativas. Dije ayer en Corleone que nunca habría



*Gracias al ICAC la impartición de justicia y las investigaciones no solamente se están dando a la tarea de erradicar los elementos delictivos que infiltraron el sistema, sino que el ICAC era una operación altamente sofisticada de colaboración con la sociedad civil, de manera especial, de promoción de la educación escolar y la cooperación con los medios.*

*Uno de los participantes clave en este proceso ha sido Alan Lai. En la década de los 80 ayudó a desarrollar lo que se conoce como el Community Relations Department (Departamento de Relaciones Comunitarias) del ICAC. Más tarde trabajó en otra sección de la administración pública de Hong Kong, en el Departamento de Comercio y Tesorería. Ahora ha regresado como "el Comisionado responsable de todos los aspectos de trabajo del ICAC de Hong Kong, y nos es muy grato que haya estado dispuesto a hacer un viaje aéreo tan largo para estar con nosotros esta tarde.*

ALAN LAI NIN, COMISIONADO, COMISIÓN INDEPENDIENTE CONTRA LA CORRUPCIÓN, REGIÓN ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE HONG KONG

Es un gran honor para mi encontrarme aquí con Ustedes para compartir la experiencia de Hong Kong con referencia a la transformación de las actitudes del público hacia la corrupción durante el último cuarto de siglo.

Inimaginable como lo parece ahora, la estafa, las mordidas, el pago de sobornos, y otros delitos relacionados con la corrupción existieron sin freno alguno en Hong Kong durante las décadas de los 50 y 60. La corrupción en la administración pública se encontraba rampante, y la corrupción organizada en la fuerza policíaca era particularmente descarada.

*"Algunos se suben al autobús,  
otros corren a su lado,  
y muy pocos se enfrentan a él"*

Esta era la forma en que algunos miembros de la Policía de Hong Kong describían la corrupción que existía a su interior al final de la década de 1960. Probablemente podría empezar cuando un oficial encontraba dinero en efectivo en su casillero personal. Y entonces todo dependía de él. Podía aceptarlo callada y tácitamente "se subía al autobús" de la corrupción. O, si se rehusaba a aceptar el dinero, podría continuar sus labores y "correr al lado del autobús", en cuyo caso se convertía en un virtual extraño sabiendo bien que su carrera jamás avanzaría. Pero lo peor era que "se enfrentara al" autobús, es decir, que re-

portara la corrupción. Simplemente se trataba una acción suicida en términos de empleo y una invitación para convertirse en víctima.

### **Manzana Podrida**

La corrupción desvergonzada en los años 1960 y principios de 1970 era aceptada con resignación fatalista como "una forma de vida". La falta de confianza del público tenía raíces profundas con respecto a la integridad de la entonces Oficina Anticorrupción que formaba parte de la Policía.

El problema de la corrupción era epidémico en todo el gobierno. Permeaba cada rincón de la vida de la gente. Escenas donde los conductores de ambulancias exigían el pago de "sobornos" antes de recoger a cualquier persona enferma, o asistentes de hospital pedían "propinas" antes de llevar un cómodo o un vaso de agua a un paciente, eran lo más común. En el sector privado, el pago de sobornos era visto como lubricante de los negocios. La manzana estaba podrida hasta el centro.

### **Una Revolución Silenciosa**

Fue así que, cuando se tomó la decisión de establecer un cuerpo independiente para atacar el problema de la corrupción, el entonces Gobernador de Hong Kong abiertamente declaró que para lograr un éxito duradero sería necesaria una "revolución silenciosa dentro de la sociedad". El sabía muy bien que la acción de impartición de justicia por sí sola, a pesar de su efectividad, no podría eliminar la corrupción a largo plazo.

Desde su establecimiento en 1974, le han sido encomendadas al ICAC las obligaciones legales de "educar al público contra los males de la corrupción" y de "educar y promover el apoyo público" para la batalla. La educación de la comunidad ha formado parte integral de nuestra estrategia anti-corrupción desde entonces, conjuntamente con la detección y la prevención.

Frente a una población escéptica, y agravado el problema por el hecho de que prácticamente todo Hong Kong operaba sobre una base de "comisión", empezamos a efectuar cambios en el modo de pensar, con base en muy poca experiencia.

### **De la Aceptación a la Intolerancia**

Después de todos estos años de perseverancia y de trabajo arduo, con plena confianza puedo aseverar



*Gracias al ICAC la impartición de justicia y las investigaciones no solamente se están dando a la tarea de erradicar los elementos delictivos que infiltraron el sistema, sino que el ICAC era una operación altamente sofisticada de colaboración con la sociedad civil, de manera especial, de promoción de la educación escolar y la cooperación con los medios.*

*Uno de los participantes clave en este proceso ha sido Alan Lai. En la década de los 80 ayudó a desarrollar lo que se conoce como el Community Relations Department (Departamento de Relaciones Comunitarias) del ICAC. Más tarde trabajó en otra sección de la administración pública de Hong Kong, en el Departamento de Comercio y Tesorería. Ahora ha regresado como "el Comisionado responsable de todos los aspectos de trabajo del ICAC de Hong Kong, y nos es muy grato que haya estado dispuesto a hacer un viaje aéreo tan largo para estar con nosotros esta tarde.*

ALAN LAI NIN, COMISIONADO, COMISIÓN INDEPENDIENTE CONTRA LA CORRUPCIÓN, REGIÓN ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE HONG KONG

Es un gran honor para mi encontrarme aquí con Ustedes para compartir la experiencia de Hong Kong con referencia a la transformación de las actitudes del público hacia la corrupción durante el último cuarto de siglo.

Inimaginable como lo parece ahora, la estafa, las mordidas, el pago de sobornos, y otros delitos relacionados con la corrupción existieron sin freno alguno en Hong Kong durante las décadas de los 50 y 60. La corrupción en la administración pública se encontraba rampante, y la corrupción organizada en la fuerza policíaca era particularmente descarada.

*"Algunos se suben al autobús,  
otros corren a su lado,  
y muy pocos se enfrentan a él"*

Esta era la forma en que algunos miembros de la Policía de Hong Kong describían la corrupción que existía a su interior al final de la década de 1960. Probablemente podría empezar cuando un oficial encontraba dinero en efectivo en su casillero personal. Y entonces todo dependía de él. Podía aceptarlo callada y tácitamente "se subía al autobús" de la corrupción. O, si se rehusaba a aceptar el dinero, podría continuar sus labores y "correr al lado del autobús", en cuyo caso se convertía en un virtual extraño sabiendo bien que su carrera jamás avanzaría. Pero lo peor era que "se enfrentara al" autobús, es decir, que re-

portara la corrupción. Simplemente se trataba una acción suicida en términos de empleo y una invitación para convertirse en víctima.

### **Manzana Podrida**

La corrupción desvergonzada en los años 1960 y principios de 1970 era aceptada con resignación fatalista como "una forma de vida". La falta de confianza del público tenía raíces profundas con respecto a la integridad de la entonces Oficina Anticorrupción que formaba parte de la Policía.

El problema de la corrupción era epidémico en todo el gobierno. Permeaba cada rincón de la vida de la gente. Escenas donde los conductores de ambulancias exigían el pago de "sobornos" antes de recoger a cualquier persona enferma, o asistentes de hospital pedían "propinas" antes de llevar un cómodo o un vaso de agua a un paciente, eran lo más común. En el sector privado, el pago de sobornos era visto como lubricante de los negocios. La manzana estaba podrida hasta el centro.

### **Una Revolución Silenciosa**

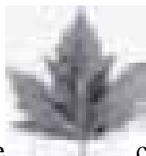
Fue así que, cuando se tomó la decisión de establecer un cuerpo independiente para atacar el problema de la corrupción, el entonces Gobernador de Hong Kong abiertamente declaró que para lograr un éxito duradero sería necesaria una "revolución silenciosa dentro de la sociedad". El sabía muy bien que la acción de impartición de justicia por sí sola, a pesar de su efectividad, no podría eliminar la corrupción a largo plazo.

Desde su establecimiento en 1974, le han sido encomendadas al ICAC las obligaciones legales de "educar al público contra los males de la corrupción" y de "educar y promover el apoyo público" para la batalla. La educación de la comunidad ha formado parte integral de nuestra estrategia anti-corrupción desde entonces, conjuntamente con la detección y la prevención.

Frente a una población escéptica, y agravado el problema por el hecho de que prácticamente todo Hong Kong operaba sobre una base de "comisión", empezamos a efectuar cambios en el modo de pensar, con base en muy poca experiencia.

### **De la Aceptación a la Intolerancia**

Después de todos estos años de perseverancia y de trabajo arduo, con plena confianza puedo aseverar



que hemos revertido lo implacable y lo corrupto. Lenta pero seguramente, se está apoderando de Hong Kong una cultura anti-corrupción tanto dentro del gobierno como del sector privado. Hoy en día es desaprobada con tanta convicción la corrupción, que una sentencia por corrupción conlleva un estigma de por vida por integridad dudosa.

En nuestra denodada batalla contra la corrupción, especialmente en los primeros años, hemos utilizado muchos de nuestros recursos para ganarnos la confianza de un público escéptico, con el fin de asegurarle que el ICAC es eficaz, imparcial y que está decidido a deshacerse de las "manzanas podridas". Cabe mencionar que con el fin de disipar los temores del público por posibles represalias que pudieran surgir por haber reportado cualquier tipo de corrupción, desde el inicio hemos instituido una rigurosa y sagrada regla de silencio, sobre los orígenes de las quejas por concepto de corrupción que están siendo investigadas.

Las siguientes cifras pueden ayudar a ilustrar nuestros logros:

- El porcentaje de reportes no-anónimos por corrupción, un buen indicador de la confianza del público en nuestra labor, se incrementó gradualmente de un 35 por ciento del total en 1974 a un 56 por ciento en 1980, y se ha mantenido estable en un 68 por ciento estos últimos años.
- El porcentaje de reportes sobre supuesta corrupción gubernamental ha descendido exponencialmente de un 86 por ciento del total en 1974 a un 60 por ciento en 1984 y a un 40 por ciento en 1999. En particular, el problema de la corrupción policíaca se encuentra totalmente bajo control. Los reportes sobre supuesta corrupción policíaca se desplomaron de un 45 por ciento del total en 1974 a un 30 por ciento en 1984 y a un 14 por ciento en 1999. Aún más importante, hoy en día la corrupción policíaca involucra a oficiales individuales únicamente. La corrupción organizada es cosa del pasado.
- Y las quejas sobre la corrupción en el sector privado se incrementaron de un 13 por ciento del total en 1974 a 37 por ciento en 1984 y a 54 por ciento en 1999, debido en gran parte a la transformación de la creencia popular que la corrupción podría dañar, no así facilitar, los negocios.

Conociendo bien que el apoyo público sería algo volátil y que podría disiparse al más mínimo indicio

de inercia o ineficacia, a partir de 1997 el ICAC ha comisionado encuestas regulares para poder medir el sentir del público. Desde 1993 hemos planteado algunas preguntas tipo. Nos da mucho gusto reportar los siguientes resultados:

\* *Nivel de tolerancia de la corrupción:* En 1993 el 36.7 por ciento de los encuestados respondieron que no tolerarían la corrupción tanto en el sector privado como en el público. El nivel de intolerancia se incrementó a aproximadamente un 80 por ciento a fines de la década de 1990 y se encontraba en 83.7 por ciento en el año 2000.

\* *Tolerancia de la corrupción en el sector privado:* En 1993, un alto 44.6 por ciento de las personas encuestadas expresaron cierta tolerancia por la corrupción en el sector privado. Se redujo gradualmente hasta un 11 por ciento en 2000.

\* *Disposición favorable para informar:* El porcentaje de personas encuestadas que indicaron estar "dispuestas a informar" se incrementó gradualmente de un 54.4 por ciento en 1993 a 64.7 por ciento en el año 2000.

\* *Apoyo Público:* A partir de que en 1994 empezamos a preguntarle a las personas encuestados si el ICAC merecía su apoyo, la aprobación pública se mantiene constantemente entre un 98 y un 99 por ciento. El apoyo público a la causa anti-corrupción es verdaderamente abrumador.

### Enfoque Tripartita

Naturalmente, estos cambios dramáticos en las actitudes del público no son el resultado de lemas, cartelones, pláticas y campañas en los medios únicamente. Son el resultado de una estrategia celosamente ejecutada. Es más, cuando fue concebido el ICAC en 1973, el gobierno se dio cuenta que la corrupción tenía que ser atacada con tres frentes: la investigación, la prevención y la educación pública. Las tres funciones, según ha quedado plasmado en la estructura del ICAC, son interdependientes y cada una construye sobre las fortalezas de las otras.

El público es un grupo pragmático, y las víctimas claman resultados. Sabemos demasiado bien que para que el ICAC pueda tener éxito, necesitamos demostrarle al público que la corrupción será traída ante la justicia, no importa de quien se trata. En otras palabras, el ICAC debe actuar sin miedo y sin favoritismo.



## Impartición de Justicia Efectiva

En los primeros años del ICAC, cuando el público tenía dudas acerca de la voluntad del gobierno para extirpar la corrupción, mis predecesores tomaron medidas severas y contundentes en la impartición de justicia con el fin de recuperar la fe y la confianza del público.

Fieles a nuestra promesa, una vez establecido, el ICAC entró en acción con toda celeridad con una serie de arrestos y enjuiciamientos de alto nivel teniendo a la cabeza de la lista la corrupción policíaca organizada. El procesamiento de los "grandes tigres", nombre dado por los medios masivos a los altos oficiales gubernamentales corruptos, rápidamente impresionó a la masas por el hecho que el gobierno estuviera resuelto a seguir adelante con su operación contra la corrupción.

\* Durante el primer año de vida del ICAC localizamos y extraditamos del Reino Unido al superintendente en jefe de la policía, Peter Godber, quien escapó de Hong Kong mientras estaba siendo investigado por la policía de la Oficina Anticorrupción, y fue puesto tras las rejas por cuatro años por haberse guardado en la bolsa millones en "dinero negro" durante su mandato.

\* Entre 1974 y 1977 enjuiciamos a más de 260 oficiales de policía, de todos los rangos, cuatro veces más que el número total de enjuiciados en los cuatro años anteriores al establecimiento del ICAC. De un solo golpe, en 1977 hicimos una redada de 140 oficiales de policía pertenecientes a tres distritos policíacos. En un momento dado más de 200 oficiales de policías se encontraban detenidos por supuesta corrupción.

En el primer año de operación, recibimos 3,189 reportes de supuesta corrupción, dos veces más que los 1,457 reportes recibidos por la Policía Anti-Corrupción el año anterior. Las compuertas de las quejas del público habían sido abiertas. Pudimos declarar, después de tres años de acciones vigorosas, que la corrupción organizada dentro de la administración pública había quedado prácticamente aplastada.

## Prevención y Educación

Paralelamente, los otros dos departamentos operativos del ICAC - prevención de la corrupción y relaciones comunitarias - también aceleraron sus operaciones. Nuestros especialistas en prevención de corrupción iniciaron sus deberes estatutarios mediante un examen de los procedimientos y prácticas de to-

dos los departamentos gubernamentales, cerrando las posibilidades de escapatoria para retirar las oportunidades de corrupción que se encontraban a lo largo del camino. Por esta misma razón también se encuentran participando en las primeras etapas de formulación de políticas o elaboración de legislaciones nuevas. En promedio, anualmente llevamos a cabo más de 100 estudios sobre diversos procedimientos y prácticas gubernamentales, con lo cual la corrupción se vuelve cada día más difícil.

Nuestro servicio de asesoría también se extiende al sector privado, cuando éste así lo solicita. En virtud de la creciente demanda, hemos establecido un Grupo de Servicios de Asesoría para proporcionar asesoría confidencial e individualizada a empresas independientes.

## Transformando las Creencias de las Masas

Si no se cuenta con una cultura observante de la ley, y una firme creencia en la virtud de la integridad y del juego limpio dentro de la comunidad, las acciones eficaces de disuasión y los buenos sistemas de reducción de la corrupción podrán hacer poco para lograr curar los síntomas mas no así la enfermedad. Las células cancerosas de la corrupción pueden encontrarse en estado latente, pero están a la espera de atacar nuevamente.

En el ICAC, las tareas poco envidiables y delicadas de transformar la actitud del público hacia la corrupción son responsabilidad directa del Departamento de Relaciones Comunitarias.

La responsabilidad del departamento puede agruparse, *a grosso modo*, en cuatro áreas:

- \* promoción de la imagen del ICAC como una agencia independiente y decidida a luchar contra la corrupción;
- \* educación del público con respecto a la ley anti-corrupción;
- \* obtención del apoyo del público al lograr que reporten casos de corrupción;
- \* infundir y fomentar una cultura de integridad y justicia con el fin de aislar a los corruptos.

Generalmente, llevamos a cabo nuestro programa de educación pública a través de dos métodos de acción, como sigue:

- \* ontactos cara a cara con todos los miembros de la comunidad para subrayar los males de la corrupción y para lograr su apoyo;



\* uso extenso de los medios masivos para propagar las terribles consecuencias que tiene la corrupción y para inculcarle valores positivos a la sociedad.

### Contactos Cara a Cara

Hay que reconocer que los contactos cara a cara presentan un lado negativo y este es que en tan sólo una sesión se puede hacer contacto con un número relativamente pequeño de personas. Sin embargo, si se cuenta con el tiempo suficiente, el poder explicar en persona los males de la corrupción tiene como resultado un efecto enorme. Los contactos personales se presentan en diferentes formas y tipos. Imagine que Usted es ciudadano de Hong Kong, lo más posible es que se encuentre Usted con uno de los más de 200 miembros del CRD bajo las siguientes circunstancias:

- \* En una sesión de "conozca al público", organizada a nivel distrital.
- \* En su sitio de trabajo en una sesión de entrenamiento/reunión informativa, organizada por la empresa.
- \* En una reunión de su barrio.
- \* En la escuela donde Usted estudia o donde forma parte del personal docente.
- \* En un seminario organizado para profesionistas, administradores y empresarios.
- \* En una sesión informativa organizada por una agencia voluntaria para nuevos inmigrantes.

En resumen, el personal del CRD acecha cada esquina de nuestra sociedad. Sea Usted empleado público, conductor de taxi, ama de casa, maestro, trabajador de la construcción o un empresario exitoso, etc., Usted es nuestro objetivo prioritario.

En un año promedio, el personal del CRD alcanza entre 200,000 y 300,000 personas mediante aproximadamente 8,000 pláticas, actividades y proyectos especiales. Producimos "guías prácticas", boletines y otras publicaciones para empleados gubernamentales, para varios gremios e industrias y para grupos específicos que hablan sobre cómo manejar situaciones tentadoras. Con la bendición de las cámaras de comercio más importantes en Hong Kong, hemos establecido un Centro para el Desarrollo de la Ética, con el fin de promover prácticas comerciales con ética.

Y es así que, llamando a cientos y miles de puertas cada año, el ICAC ha forjado lo que quizá sea una de las redes comunitarias más extensas en Hong Kong.

Plenamente conciente de la importancia que tiene el fomentar los valores positivos en las generaciones jóvenes, el CRD pone especial énfasis en la educación moral para niños en la escuela. Además de ofrecer charlas en las escuelas, a partir de 1977 hemos producido estuches que son utilizados por maestros de primaria y secundaria, de esa forma expandiendo centenares de veces la fuerza de los educadores morales. A nuestras incansables instancias, recientemente los institutos de educación terciaria también han empezado a asegurarse que la ética sea parte integral del estudio en un buen número de disciplinas.

### Medios Masivos

Obviamente, los medios masivos son una herramienta poderosa para formar la opinión pública y sus valores. De hecho, la Oficina de Información a la Prensa fue una de las primeras unidades establecidas para proporcionarle a los medios masivos información oportuna y positiva relacionada con nuestras iniciativas anti-corrupción. Y esto ha resultado en una cobertura positiva y prominente respecto de nuestra causa.

También utilizamos la televisión extensamente. Además de series de "spots" informativos, discursando sobre la letra y el espíritu de la ley anti-corrupción, el ICAC produce sus propios anuncios televisivos, así como también una serie dramática basada en casos de corrupción de la vida real.

Debido a las cambiantes condiciones y circunstancias sociales, durante el último cuarto de siglo hemos podido dividir nuestra estrategia con los medios masivos en cuatro fases progresivas.

### La Era del Despertar

En los inicios del ICAC, la mayor parte de la población, especialmente los grupos populares, aceptaban, aunque con renuencia, que la corrupción era un "pago de conveniencia". Existía un profundo escepticismo respecto a la sinceridad del gobierno de arrancar la corrupción de raíz.

El resultado fue que nuestra campaña promocional durante la década de los 70, se dirigió primordialmente a la gente de bajos recursos, tales como vendedores ambulantes o trabajadores manuales, los grupos más vulnerables a los abusos. Le pusimos énfasis a sus sufrimientos y los invitamos a que se acercaran a nosotros. La frase clave era "Reporte la Corrupción".



## Campo de Juego Limpio

Entrando a la década de los 80, prácticamente no existía la corrupción organizada dentro de la fuerza policíaca ni de la administración pública. Pudimos dedicar la mayor parte de nuestros recursos a la corrupción en el sector privado en medio de un "boom" económico. Nuestro mensaje decía que un campo de juego limpio para todos los inversionistas es esencial para el bienestar económico continuado de Hong Kong. Al público se le dijo con toda firmeza que "Como quiera que la veas, no hay corrupción sin castigo".

Los comerciales de TV que usamos en esa época tenían un tono y una forma más útil, teniendo en mente que el público que teníamos como objetivo era más refinado y relativamente mejor educado.

## El Síndrome de 1997

Como es del conocimiento de todos Ustedes, el 1° de julio de 1997 Hong Kong volvió a unirse con China continental después de lo cual Hong Kong siguió sus asuntos como de costumbre. Pero durante los años inmediatamente anteriores a esta importante fecha, muchas personas en Hong Kong se encontraban preocupadas. Después de todo, el grandioso esquema de "un país, dos sistemas" no tiene precedentes.

En los años anteriores a 1997, existía la preocupación que las personas sin escrúpulos se apresurarían a conseguir divisas utilizando diversos medios ilegales antes de inmigrar a otros países. El éxodo, sin embargo, nunca ocurrió.

Para contrarrestar esta parodia de la ley catastrofista, tomamos los pasos necesarios para asegurarle al público que el ICAC estaba más determinado que nunca para luchar contra la corrupción. Los viejos días fatales de las décadas de 1960 y 1970 no se repetirían siempre y cuando el público continuara uniéndose a las del ICAC y reportara lo corrupto. Para apaciguar a un Hong Kong nervioso introdujimos por primera vez un lema un tanto arrogante: "El ICAC es la ventaja que tiene Hong Kong".

## Nuevo Milenio

La revolución cibernética es un enorme reto al que nos enfrentamos al estrechar el nuevo milenio. La edad digital le pertenece a los jóvenes. Y sin embargo, las generaciones jóvenes han crecido sin haber experimentado la consecuencia desastrosa de una corrupción sin barreras.

Durante los años que enlazaban los dos siglos, el ICAC hizo de la juventud su objetivo primario para la educación sobre la integridad. Tratamos de llegar a ellos a través del Internet y de comunicarnos con ellos en su lenguaje cibernético. Y parece ser que sí trabaja bien. Nuestro sitio web juvenil "Teensland" (Tierra de Adolescentes), logró más de un millón de visitas en menos de seis meses.

Dentro de nuestra campaña en los medios subrayamos la importancia que tiene el que ellos continúen la batalla por la cual hemos luchado tan denodadamente para mantener el control.

## Más De Lo Que Se Encuentra Visible a Simple Vista

La falta de tiempo no me permite entrar en mayores detalles sobre nuestros esfuerzos dentro el campo de la educación pública, que a mi me parece de fundamental importancia en la elaboración de una cultura de legalidad e integridad.

Ciertamente existe más de lo que se encuentra visible a primera vista cuando hablamos de convertir a Hong Kong de uno de los países más corruptos a uno de los más limpios del mundo. Hay otros ingredientes para el éxito que son igualmente vitales, y sin los cuales el ICAC habría estado enfrascado en una batalla perdida. A mi modo de ver, estos factores indispensables son:

- el compromiso y el apoyo absoluto del gobierno;
- un cuerpo judicial independiente;
- un sistema elaborado de pesos y contrapesos para asegurar la integridad y la credibilidad de la agencia anti-corrupción. En Hong Kong, todos los aspectos de la labor del ICAC están sujeto al escrutinio y al monitoreo por parte de comités asesores ciudadanos, nombrados por el Jefe del Ejecutivo;
- un poder legal adecuado, dado que la corrupción invariablemente se comete en secreto y a menudo sin víctimas aparentes;
- un alto nivel de integridad del personal. Contamos, posiblemente, con los criterios más estrictos para la contratación de personal. También contamos con una unidad de monitoreo interno muy eficaz. Por último, pero no por eso de menor importancia, es el hecho que contamos con un Cuarto Poder lleno de vitalidad y altamente vigilante. Los medios masivos de Hong Kong han sido de gran ayuda para nuestra causa, ya que nunca dudan en crucificar a las personas que han acumulado sus riquezas a través de medios corruptos y sucios.



Actualmente, en Hong Kong podemos ufarnos de que hemos logrado, con cierto éxito, frenar la corrupción. Pero estamos plenamente conscientes que la confianza pública de que gozamos ahora depende de que podamos continuar siendo eficaces e imparciales en la ejecución de nuestros deberes. El ICAC camina perennemente sobre la cuerda floja; no podemos dar cabida a la complacencia. Es más, es así en cualquier parte del mundo, en cuanto a la lucha contra la corrupción se refiere.

ROY GODSON, MODERADOR

*Muchas gracias. Esta fue una breve perspectiva de una labor que ha sido evaluada por un número de expertos externos y de oficiales de procuración de justicia procedentes de todo el mundo. Los resultados de esta evaluación cubren un período de 20 años, así que podemos ver los cambios en actitud, conocimiento y comportamiento durante un largo período de tiempo, lo cual demuestra que aún en otra parte del mundo, en otra cultura, fue posible reproducir muchos de los mismos resultados que hemos visto y que hemos discutido aquí en Palermo.*

*El próximo ejemplo, sin embargo, es bastante diferente. Se trata de la historia de un programa muy reciente en el cual personas que se encuentran en la frontera de México con Estados Unidos, han tratado de reproducir las experiencias de Hong Kong y de Sicilia. Los mexicanos y sus colegas del lado norteamericano de la frontera recientemente decidieron que ya basta, y que el narcotráfico, así como el tráfico de seres humanos, el tráfico de armas, de automóviles robados y de otros bienes a través de una de las fronteras más transitadas del mundo, no solamente eran negativos para el resto de los Estados Unidos y de México, sino que eran particularmente nocivos para la calidad de vida de la gente que vive a lo largo de la frontera.*

*Los gobiernos centrales en Washington y en la Ciudad de México, apenas ahora empiezan a enfocar su esfuerzos sobre la cultura de la legalidad, pero es la gente misma del área fronteriza la que ha decidido tratar de aplicar las técnicas, las herramientas y las ideas que hemos estado discutiendo.*

*Uno de los líderes de esa región es Lorenzo Gómez Morín. Por formación es oceanógrafo, es un científico. Más tarde se convirtió en maestro de oceanografía y finalmente se incorporó al Ministerio de Educación en el estado fronterizo de Baja California.*

*En Baja California, y especialmente en la ciudad de Tijuana, el delito y la corrupción se han convertido en*

*el problema número uno, la amenaza número uno a la calidad de vida de la gente de esa región. Después de una visita efectuada por el Alcalde Orlando y después de conversaciones con estudiosos que están familiarizados con programas relacionados con el delito y la corrupción, el pueblo de Baja California decidió darle énfasis a los programas escolares. Lorenzo Gómez Morín, actual Secretario de Educación Pública, los ilustrará.*

LORENZO GÓMEZ MORÍN, SECRETARIO DE EDUCACIÓN, BAJA CALIFORNIA, MÉXICO.

Muchas gracias, Profesor Godson, por sus finas palabras. También quisiera agradecerle al Subsecretario General de las Naciones Unidas, Pino Arlacchi y al Alcalde Leoluca Orlando, por haberme invitado a este Simposio. Me da mucho gusto encontrarme en su bella ciudad.

Quisiera iniciar mi presentación citando algunos comentarios hechos por el Profesor Arlacchi durante el curso del 10<sup>o</sup> Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito, verificado en la Ciudad de Viena el pasado mes de abril. Al hablar sobre el concepto del estado de derecho, declaraba que dicho estado de derecho refleja el contrato social que vincula al estado con la sociedad, porque entre otras cosas, el estado de derecho promueve un clima de seguridad humana y por lo tanto, va más allá del simple estado de derecho. Para nosotros en Baja California fue de especial importancia la siguiente definición dada por él, misma que a continuación me permito citar: "La nueva frontera para la defensa de nuestro estado y sociedad, en muchos casos ya no es la frontera estatal o del país. Es contra la delincuencia en todas sus formas y manifestaciones, y especialmente contra el delito organizado transnacional que estamos construyendo más y mejores defensas". El día de hoy quisiera hablar sobre la construcción de esta nueva defensa contra la corrupción y la delincuencia organizada llevada a cabo en la región fronteriza entre Baja California, México y el estado norteamericano de California.

Baja California es el estado nor-occidental de México y cuenta con aproximadamente dos y medio millones de habitantes. La ciudad de Tijuana que hace frontera con la ciudad norteamericana de San Diego, alberga a aproximadamente la mitad de la población del estado. Esta región es el puerto de entrada más transitado de cualquier otra frontera en el mundo. Por ejemplo, solamente el año pasado, cruzaron la frontera legalmente más de 30 millones de



personas, lo cual ha traído consigo un crecimiento económico muy fuerte en los últimos diez años. La ciudad de Tijuana ha florecido como resultado de este crecimiento económico, y ahora cuenta con una tasa de desempleo de menos del 1%, lo cual significa que prácticamente todas las personas que viven en la ciudad cuentan con un empleo. Aproximadamente el 70% del crecimiento de la población en la región se debe a la inmigración proveniente de diversas partes de México. Este proceso de inmigración le ha dado un carácter multicultural a la región. Aproximadamente 98 raíces étnicas se encuentran representadas en Baja California y la mitad de la población del estado nació en otros estados de México. Además, este multiculturalismo mexicano se encuentra en contacto muy cercano, a lo largo de la frontera, con la cultura anglo-sajona de los Estados Unidos. Y es así que en los últimos años hemos visto emerger una nueva cultura en la región norte de México. La gente de Baja California se ha acostumbrado a la diversidad, y a encarar la diversidad en términos de ideas, de gente, de formas de hacer las cosas, lo cual nos ha ayudado a encontrar un consenso y mejores formas de vida en nuestra región. Hasta ahora, en México, Baja ha sido la piedra angular sobre la cual han sido construido los procesos democráticos, un líder en términos de la población que participa en los temas sociales.

Pero todas estas cosas buenas con que contamos en la región fronteriza están viéndose amenazadas por el delito organizado transnacional, el tráfico de drogas de México a los Estados Unidos, así como el tráfico de armas, de automóviles robados y de otros bienes provenientes de los Estados Unidos a México. La violencia es cosa común en nuestras calles, y nos está robando nuestra tranquilidad y, peor aún, nos está robando nuestro bienestar futuro como sociedad civil y como estado democrático.

Como un simple ejemplo, en los últimos cinco/seis años, en la Ciudad de Tijuana fueron asesinados un candidato presidencial y dos jefes de policía, y en tan solo este año, hemos tenido en todo el estado de Baja California más de doscientos asesinatos, personas que han sido asesinadas por los cárteles de droga. Además, han surgido nuevos peligros en estos últimos años. En el pasado, el uso de drogas no era un problema en México. Los cárteles de droga y las organizaciones delictivas que transportaban las drogas procedentes de América del Sur hasta los Estados Unidos a través de nuestro país, acostumbraban pagarle a sus asociados locales y a toda la gente que trabajaba para ellos en dinero en efectivo. Pero en los últimos años los mexicanos que participan en el trá-

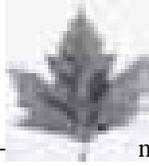
fico han recibido drogas como pago, y para conseguir dinero tienen que vender la droga en México.

También hemos notado un incremento en el reclutamiento de niños y de estudiantes jóvenes de las escuelas secundarias como contrabandistas de droga dentro de México o hacia los Estados Unidos. Estos problemas les preocupan a los padres, a los maestros, al gobierno y a la sociedad civil. Al poner en riesgo a nuestros niños, al poner en riesgo el que nuestros jóvenes se conviertan en miembros activos de la delincuencia organizada, estamos poniendo en jaque el futuro de Baja California, a nuestros niños y a nuestro bienestar. Así que decidimos que teníamos que ponerle fin a la violencia, que teníamos que recuperar el futuro de nuestros hijos.

Fue en ese momento que afortunadamente establecimos contacto con el National Strategy Information Center y con el Profesor Godson, con quien enablamos conversaciones sobre este tema y sobre la forma en que podríamos manejarlo en Baja California. Nuestra primera reunión tuvo verificativo en 1997, con la participación del Profesor Godson y de representantes de la Secretaría de Educación de Baja California, México y el San Diego County Office of Education (Oficina de Educación del Condado de San Diego) en los Estados Unidos. Decidimos que este era el mejor enfoque, dado que los problemas que teníamos en Baja California eran los mismos que tenían ellos en San Diego. La delincuencia organizada no reconoce las fronteras de países. El narcotráfico y el tráfico de personas creaba problemas igualmente serios de violencia en ambos lados de la frontera.

Basado en las experiencias de Hong Kong y de Palermo, y con la asesoría del Centro de Información sobre Estrategia Nacional establecimos un proyecto escolar dirigido a concientizar a nuestros niños respecto a la delincuencia organizada y la corrupción. Desarrollamos un plan de estudio piloto, mismo que en sus inicios se impartía en ocho escuelas en ambos lados de la frontera, cuatro en Tijuana y cuatro en San Diego. Asimismo, seleccionamos a ocho escuelas en ambos lados de la frontera para que sirvieran como escuelas "control" y antes de iniciar el proyecto se les examinó a los estudiantes sobre sus conocimientos referentes a la delincuencia y la corrupción. Esto incluía a aproximadamente ocho maestros y más o menos a ochocientos estudiantes en ambos lados de la frontera.

Al fines de 1999 evaluamos este programa piloto y encontramos que sus resultados eran muy alenta-



dores. Nos encontramos con un cambio dramático en el entendimiento que tienen nuestros estudiantes sobre lo que la delincuencia organizada y la corrupción le están originando a nuestra sociedad, sobre lo que trata la cultura de legalidad, y sobre el impacto positivo que puede tener la cultura de legalidad sobre cualquier comunidad. Así que decidimos que simplemente teníamos que reforzar nuestro programa. El plan de estudios piloto inicial consistía de un curso de 36 lecciones ofrecidas durante todo el año lectivo, y decidimos extenderlo a 60 lecciones. También decidimos hacer un esfuerzo adicional y en vez de impartir el plan de estudios a solamente 800 estudiantes en Baja California, empezamos a impartirlo a más de 15,000 estudiantes en todo el estado cada año, contando con la participación de más de 300 maestros en el programa.

Las escuelas seleccionadas para el programa piloto inicial en Tijuana y en otras tres ciudades importantes en Baja California fueron seleccionadas principalmente con base en su ubicación en las áreas de mayor riesgo en términos de delitos, violencia o marginación. Ahora, como he mencionado, el programa se ha extendido a todo el estado.

El proyecto cuenta con dos grupos de objetivos. El primer grupo incluye los objetivos de aprendizaje, lo que nos interesa que aprendan los estudiantes sobre la delincuencia y la corrupción. Y es así que el plan de estudios explica cómo, en una sociedad caracterizada por una cultura de legalidad poco precisa, la delincuencia organizada y la corrupción amenazan los valores, la economía, la seguridad y el bienestar de la ciudadanía. Los estudiantes también aprenden las razones por las cuales, por el bien de toda una comunidad, una sociedad moderna y democrática es llamada a desarrollar una cultura de regulación y de legalidad. Y finalmente, los estudiantes aprenden qué es lo que ellos y la sociedad pueden hacer para resistir las tentaciones de la delincuencia organizada y la corrupción, así como la forma en que puede crearse una cultura de legalidad.

El segundo grupo de objetivos que tratamos de lograr a través de este programa tiene que ver con el comportamiento de los estudiantes. De hecho, primeramente tratamos de desarrollar en ellos una actitud de rechazo hacia los delincuentes profesionales y la corrupción, seguido de su aceptación del estado de derecho, y finalmente su compromiso para formar parte de la promoción de una cultura de legalidad.

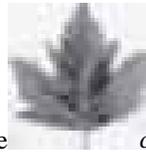
Como mencioné anteriormente, el plan de estudios de este proyecto escolar consiste ahora de 60 leccio-

nes, con una duración de una hora cada una, mismas que son impartidas a lo largo del año lectivo. Este plan de estudios está dividido en 4 capítulos: el primero trata sobre los valores y la legalidad, el segundo trata sobre una cultura de legalidad, el tercero sobre la delincuencia y la corrupción y el cuarto sobre la promoción de una cultura de legalidad. El proyecto es, en todos sus aspectos, una empresa binacional. No sólo ha sido implementado tanto en Baja California y el Condado de San Diego, sino que ha sido desarrollado por maestros en ambos lados de la frontera, maestros que conocen muy bien a sus alumnos, que están en pleno contacto con ellos, cuyas vidas diarias se ven amenazadas por actividades de las bandas, por la violencia, y por los asesinatos. El plan de estudios, así como los resultados de la evaluación del programa piloto, se encuentran disponibles para ser consultados.

Por lo tanto, conjuntamente con los esfuerzos del gobierno mexicano, en términos de impartición de justicia nos encontramos enfrascados ahora en una lucha contra la delincuencia y la corrupción, a través de la participación de la sociedad civil, convencidos como lo estamos, que el apoyo de la ciudadanía, y especialmente el de las nuevas generaciones, es esencial para lograr los objetivos de largo plazo en este ramo.

Asimismo, nuestro plan de estudios anti-delito se ha complementado con otro programa escolar diseñado para reforzar el conocimiento y la aceptación de los valores democráticos básicos, con la intención de fortalecer las capacidades de nuestros jóvenes y lograr que se conviertan en buenos ciudadanos. Además, hemos trabajado asiduamente con los padres de los estudiantes. Pensamos que no bastaba con educar a los estudiantes sobre los valores de la legalidad en nuestra sociedad si no trabajábamos asimismo con los padres. Los niños generalmente nos ayudan a lograr la participación de sus padres, pero aprendimos que necesitábamos enseñarles los mismos temas a los adultos.

Así que, ahora contamos con más de 300 asesores educativos que trabajan con grupos de padres en todo el estado. Hemos establecido cinco consejos ciudadanos sobre educación en cada municipio en Baja California, y estos consejos se han ocupado de varios problemas que afectan a nuestro sistema escolar. Por ejemplo, al involucrar a la policía, al gobierno, a los padres y a la comunidad en general hemos desarrollado un programa para proteger nuestras escuelas contra el vandalismo en Tijuana. Al iniciar programa, aproximadamente un 30/40% de las es-



cuelas en Tijuana se encontraban sujetas a actos vandálicos anualmente; hoy en día el porcentaje se ha reducido a un 2%, lo cual representa un resultado extraordinario.

Recientemente el Secretario de Estado Asistente de los Estados Unidos, Randy Bears visitó una de las escuelas en Baja California, ubicada en una de las áreas proclive a la violencia, y habló con los niños que participaban en el programa de estudios anti-delinuencia. Cuando les preguntó qué pensaban sobre la cultura de la legalidad y el programa educativo en el que participaban, un muchacho de secundaria le respondió que estaba encantado de participar en el programa ya que le proporcionaba herramientas para poder gozar de un mejor futuro; pero seguidamente él hizo una pregunta para la cual ni el Secretario Asistente Bears ni yo teníamos una buena respuesta. Simplemente preguntó: "Bueno, ¿y por qué se tardaron tanto en darnos este programa?"

Fue precisamente en ese momento que decidimos que el proyecto debía de expandirse, que debería implementarse en todos los demás estados fronterizos (estados como Sinaloa donde se produce la mayor parte de la mariguana que es exportada a los Estados Unidos, y donde los cárteles de drogas tienen gran poder), y que deberíamos trabajar en todo el país con el fin de que la pregunta "¿y por qué se tardaron tanto?" nunca volviera a formularse. Muchas gracias.

ROY GODSON, MODERADOR

*El Secretario Gómez Morín le ha hablado sobre un fascinante programa que se lleva a cabo en el área fronteriza. Al escuchar sus palabras, su creación se oía relativamente fácil; como si repentinamente todo el mundo hubiera estado de acuerdo con él y entendiera que la impartición de justicia, por sí sola, no era suficiente. Naturalmente, la realidad era otra. La pregunta hecha por el joven ("¿y por qué se tardaron tanto?") apenas hoy en día está siendo abordada en muchas ciudades capitales. Pero, es de esperarse que, como resultado de simposios como este, de la experiencia, de los viajes de Alan Lai, Leoluca Orlando y de otros, ya no, como lo ha expuesto el Secretario Gómez Morín, se formulará esa pregunta en el futuro.*

*El próximo ponente es Adolf Hirschfeld, Director Asistente de la Dirección de Lucha Contra la Corrupción y la Delincuencia Económica de la República de Botswana. Después de un largo historial de experiencia en asuntos policíacos, más tarde colaboró con otras ra-*

*mas del gobierno de Botswana. Su rama de especialización es la estadística, pero actualmente es responsable de las actividades vinculadas con las relaciones comunitarias de la Dirección de Lucha Contra la Corrupción de Botswana.*

*¿Cómo fue que un país joven como Botswana pudo anticipar que surgirían problemas relacionados con la delincuencia y la corrupción? La respuesta se puede encontrar parte en las experiencias negativas sufridas y parte en una previsión ingeniosa por parte de los líderes de Botswana. Las experiencias negativas están vinculadas con un evento aparentemente fortuito: el descubrimiento de diamantes. Botswana es un país grande con una población pequeña, y al principio la gente pensó que el haber descubierto diamantes cambiaría por siempre la vida de la población. Pero pronto descubrieron que una fuente de riquezas en un país no siempre lleva consigo la difusión del bienestar, y que algunos individuos buscaban tomar ventaja de la situación. Después de enfrentarse a varios casos de corrupción, los líderes de Botswana se percataron que estaban en riesgo de tener que enfrentar un peligro aun más serio. Así que ellos también decidieron que la impartición de justicia y los códigos de conducta no eran adecuados; que ellos también tenían que trabajar con la sociedad y la cultura. Es para mí un placer presentarles a Adolph Hirschfeld.*

ADOLPH HIRSCHFELD, DIRECTOR ASISTENTE, DIRECCIÓN DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y EL DELITO ECONÓMICO DE BOTSWANA

Botswana tiene un territorio relativamente grande, igual en tamaño a Francia pero con una población significativamente menor, de 1.6 millones de habitantes. El país ha sido independiente desde 1966 habiendo sido Protectorado Británico durante casi un siglo. Botswana es uno de los países del Sur de África considerados como políticamente estables. Goza de un crecimiento económico sano; y los minerales, principalmente los diamantes, son su principal fuente de ingresos.

La Dirección de Lucha Contra la Corrupción y el Delito Económico, conocida por sus siglas, DCEC, fue establecida en 1994 después de intensos debates en la asamblea nacional y como resultado de lo que se percibía como un incremento en los problemas de la corrupción tanto dentro del sector público como del privado. El Decreto Contra la Corrupción y el Delito Económico de 1994 estableció la Dirección de Lucha Contra la Corrupción y el Delito Económico y al promulgar el decreto de ley de 1994, Botswana adoptó



lo que comúnmente se conoce como una estrategia tripartita coordinada sobre:

- \* Investigación
- \* Prevención de la Corrupción, y
- \* Educación Pública para luchar contra los males de la corrupción y el delito económico.

Me permito compartir con Ustedes nuestras experiencias sobre la forma en que nuestros grupos de educación pública y de prevención de la corrupción involucran a la sociedad civil en la promulgación de mensajes efectivos contra la corrupción en todo el país.

### **Grupo de Educación Pública (PEG)**

*Funciones/Responsabilidades del PEG*

El Grupo de Educación Pública (PEG), uno de los tres principales componentes del DCEC, tiene como tarea la educación del público contra los males de la corrupción, logrando y fomentando su apoyo para combatir la corrupción de acuerdo con lo estipulado en la Sección 6(i) y (j) del Decreto de Lucha Contra la Corrupción y el Delito Económico de 1994. Estos dos objetivos implican más que la mera expedición de boletines de prensa y consulta de medios. El logro de estas metas incluye el fomento de la responsabilidad cívica, la confianza en un buen sistema de gobierno, actitudes positivas hacia la integridad moral y mejores servicios públicos.

### **Presentación de Charlas y Seminarios**

Para fomentar la conciencia pública, el DCEC se enfoca a áreas específicas, que incluyen departamentos gubernamentales, empresas del sector privado, instituciones educativas, paraestatales y el público en general, aún en las regiones más remotas del país. En tan solo este año se han ofrecido un total de 115 charlas y presentaciones. Estas abordaron numerosos temas entre los que se incluyen:

- \* Disposiciones expresadas en el Decreto así como explicación de sus secciones
- \* Cómo enfrentarse a los actos de soborno
- \* Infundir un sentimiento de orgullo al ofrecer un servicio público eficiente
- \* Éticas empresariales y responsabilidad social
- \* Códigos de Ética y de Conducta.

El DCEC ha adoptado un enfoque proactivo como parte de su programa educativo, y le ha solicitado a los departamentos gubernamentales, a las organizaciones públicas y al sector privado que le inviten

a dirigirse a ellos sobre temas relacionados con la corrupción. Nuestra estrategia reconoce que para poder lograr un progreso real, necesitaríamos trabajar más de cerca y con un mayor número de personas dentro de la comunidad. Es tranquilizador saber que un gran número de personas creen que el DCEC es una herramienta integral de la sociedad moderna y una fuerza positiva para el crecimiento y el desarrollo.

### **Las Escuelas y la Educación Moral**

Nosotros en el DCEC tenemos una visión sobre la educación. Reconocemos que los jóvenes de hoy serán los ciudadanos y los líderes del mañana. Es cierto que es difícil cambiar los hábitos de toda una vida, y es por eso que queremos infundir en nuestros jóvenes de hoy un sentimiento de moralidad y de orgullo nacional.

La mayor parte de los jóvenes asisten a la escuela primaria por algún tiempo y un número cada vez mayor se gradúa de las escuelas secundarias. Las escuelas son las organizaciones cívicas que cuentan con mayor participación, y son consideradas como las organizaciones cívicas más importantes que engendran una cultura de legalidad y de moralidad. Nuestra política para educar a los jóvenes y para solicitar su apoyo se hizo a través del lanzamiento de "Rra Boammaruri", El Padre de la Verdad, en mayo de 1999. Este personaje, que simbólicamente adopta la figura de un toro, representa la honestidad, la integridad y la prosperidad. Con la ayuda del Departamento de Educación, en este año el PEG ha podido presentarle a "Rra B" a los niños de las escuelas primarias mediante una serie de visitas efectuadas a más de cien escuelas en cinco áreas de inspección en la parte norte del país.

Se llevará a cabo una encuesta para medir el impacto de "Rra B" antes de ser presentado a las demás partes del país.

Además, un conjunto de materiales para la educación moral está siendo diseñado para lograr la participación de los padres en la enseñanza de valores personales positivos a los niños en nivel primaria. También hemos notado que el maestro es un agente muy importante en el proceso de desarrollo de un niño, y actualmente estamos diseñando algunos módulos que podrán ser utilizados por los maestros para promover una imagen positiva del DCEC y que proporcionan información sobre la labor llevada a cabo por la Dirección, así como también sobre los servicios que ofrece incluyendo



dónde y cómo pueden efectuarse los reportes de corrupción.

## Anuncios Publicitarios y Publicidad

Con el fin de cubrir un amplio espectro de jóvenes, hemos diseñado concursos nacionales de ensayos literarios para alumnos de primaria, secundaria y preparatoria, y nos sentimos muy satisfechos por las respuestas obtenidas. Los tres mejores serán escogidos de entre cada categoría y se difundirá un anuncio por la estación de radio nacional, la TV y los medios impresos. Con referencia a las instituciones terciarias, un conjunto de materiales de orientación vocacional (los medios) se encuentra disponible e incluye diferentes formatos de dramatizaciones, sesiones de grupo y "talk shows" o programas de entrevistas, que explican los aspectos legales y éticos de los problemas de la corrupción, y que están dirigidos a preparar a los estudiantes para el ambiente laboral. Otro aspecto importante que está trabajando muy bien es el establecimiento de comités o agrupaciones anti-corrupción dentro de aquellas instituciones que de forma activa transmiten el mensaje anti-corrupción a las comunidades en las que viven.

La campaña publicitaria iniciada en 1996 ha tenido un impacto significativo sobre la nación en general. Hasta ahora, a través de nuestra Agencia Publicitaria hemos lanzado tres series de campañas publicitarias. La primera serie trataba sobre temas relacionados con asuntos de interés nacional que ocasionalmente describían connotaciones catastróficas, mismas que comparábamos con los efectos de la corrupción. La segunda serie de producciones se dirigía de manera selectiva a los sectores empresariales y comerciales, y reforzaba los temas expuestos en la primera campaña declarando con absoluta claridad que era un delito solicitar, ofrecer o aceptar un soborno. Un anuncio publicitario en especial ha obtenido un gran número de comentarios positivos por parte de muchos visitantes que llegan a Botswana y que dice: "BOTSWANA TIENE UNA TOLERANCIA CERO RESPECTO A LA CORRUPCIÓN". Los anuncios espectaculares que exhiben este anuncio pueden ser vistos por todas las personas que cruzan nuestras fronteras con países vecinos.

## Ferias Comerciales y Exposiciones

El DCEC utiliza cada oportunidad que se le presenta para acercarse más a la comunidad, montando "stands" ó puestos en la Feria Comercial del Norte en la parte norte del país durante el mes de mayo y en la Feria Comercial Internacional durante el mes de agosto. Estas exposiciones también nos proporcionan una excelente oportunidad para tener acceso a inversionistas extranjeros y al sector comercial corporativo. En ambos eventos se divulgan los temas anti-corrupción utilizando materiales promocionales tales como folletos, plumas, playeras, gorras y una presentación audiovisual sofisticada y moderna.

La retroalimentación es una parte integral del programa de educación pública y es por esto que cada dos años el grupo lleva a cabo una Encuesta sobre Concientización Pública para medir el progreso logrado. Hasta ahora, se han llevado a cabo dos encuestas de concientización pública para medir las percepciones del público con respecto al DCEC. Las encuestas se levantaron en los centros más importantes y en las áreas rurales de Botswana, y es muy alentador saber que en cada ocasión los resultados han mostrado niveles más altos de concientización sobre las actividades que lleva a cabo el DCEC.

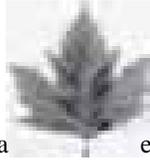
El personal profesional del DCEC se encuentra siempre disponible para encargarse de las muchas y variadas preguntas provenientes del público, que siempre demuestran un gran interés en el trabajo de la Dirección.

## Radio y Televisión

Además de lo anterior, tenemos diversas actividades que incluyen concursos de preguntas así como el otorgamiento de premios para los jóvenes que son entregados por nuestro superhéroe, "Rra B". También nos abocamos a los adultos mediante una valoración basada en un conjunto de preguntas. Asimismo, a través de un buzón de sugerencias que se encuentra colocado sobre un "stand" recibimos retroalimentación sobre nuestro progreso y sobre las áreas que necesitan ser mejoradas.

En un país con baja densidad de población como Botswana, la radio y la televisión son herramientas muy poderosas ya que fácilmente llegan a las comunidades. La televisión no está plenamente desarrollada, pero la radio es usada constantemente para propagar el mensaje anti-corrupción a través de varios programas que incluyen:

- \* Programas de entrevistas vía teléfono
- \* Programas de entrevistas o "talk shows"
- \* Series de Programas Educativos
- \* Mesas Redondas
- \* Espacio radial para Transmitir Asuntos de Actualidad conjuntamente con el Ministerio de Educación.



Actualmente trabajamos sobre ideas para la producción de videos sobre las actividades que lleva a cabo el DCEC, que a largo plazo serán utilizados en diferentes actos para educar a la comunidad durante exposiciones, seminarios y conferencias por video. Esperamos ansiosamente que con el lanzamiento de la Televisión de Botswana (BTV) en julio del año 2000, podamos contar con un espacio televisivo mensual una vez que la gerencia haya puesto en operación lineamientos claros relacionados con la publicidad y con los temas de interés nacional para los televidentes tales como la corrupción, el VIH, el SIDA, etc.

Es de especial interés dejar clara constancia que el Ministerio de Educación ha otorgado su completo apoyo a los esfuerzos que ha llevado a cabo el DCEC para desarrollar materiales que serán utilizados en escuelas para fomentar una nación educada, informada, moral y tolerante, dirigiéndonos a los alumnos desde una temprana edad en las escuelas primarias. El Ministerio de Educación ha puesto a nuestra disposición dos expertos que trabajan con el Grupo de Educación Pública del DCEC, uno en Desarrollo de Planes de Estudio y el otro en Educación Moral.

### **Grupo de Prevención de la Corrupción (CPG)**

#### *Funciones/Responsabilidades del CPG*

La sección 6 (f, g y h) del Decreto Contra la Corrupción y el Delito Económico de 1994 estipula las funciones del Grupo de Prevención de la Corrupción. En consecuencia, el CPG tiene responsabilidad legal de examinar las prácticas y procedimientos de todos los departamentos gubernamentales, paraestatales y Órganos Públicos para identificar cualquier oportunidad que pudiera llevar a la corrupción, misma que existe dentro de sus sistemas, y para asegurar los cambios en sus sistemas de procedimientos y operación con el fin de eliminar todas aquellas oportunidades. Se le otorga prioridad a los departamentos gubernamentales, a las paraestatales y a los órganos públicos dado que son los más vulnerables al abuso y además los que tienen un mayor número de quejas/denuncias por corrupción.

Esta labor, normalmente se lleva a cabo de dos maneras, ya sea mediante el desempeño de una tarea formal o mediante un servicio de consultoría *ad hoc*.

### **Identificación de una Tarea Formal**

La corrupción y el delito económico surgen porque las personas pueden aprovecharse de los sistemas en operación para robar o para pedir y aceptar sobor-

nos. Cuando los procedimientos no son efectivos, estas oportunidades pueden ser explotadas dado que existe una supervisión muy deficiente y niveles inadecuados de rendición de cuentas. La prevención efectiva requiere que estos sistemas sean analizados.

El estudio se inicia con un examen del historial incluyendo expedientes de casos, la legislación aplicable, documentos relacionados con políticas y estructuras organizativas. El siguiente paso es la observación personalizada de los sistemas que se encuentran en operación a fin de determinar si lo que se ha observado realmente se lleva, o no, a cabo. Los documentos, los sistemas de información, la calidad de supervisión y los procesos de toma de decisiones son rigurosamente examinados para valorar los niveles existentes de rendición de cuentas. Mediante un análisis de esta información, usualmente se pueden identificar y aislar las oportunidades para incurrir en fraude y corrupción, con el fin de otorgarles atención especial.

El siguiente paso es el desarrollo de nuevos procedimientos y sistemas que reducen estas oportunidades mediante la recomendación de cambios a las estructuras administrativas, posibles reformas a la ley y la introducción de posibles normas mejoradas de rendición de cuentas y de ética. Cualquier sistema nuevo que se recomiende deberá ser más redituable, eficiente y más fácil de entender que todos los sistemas operativos anteriores.

Al finalizar el estudio, son discutidos y verificados, con el encargado de la organización, los hechos relacionados con los procedimientos observados y documentados. Este es un paso intermedio importante para poder asegurar que el reporte analítico en su totalidad conlleva absoluta credibilidad. Una vez que el informe final ha sido preparado y presentado, se organiza un taller con la participación de las partes interesadas en el cual se presentará el informe y durante el cual se llegará a un acuerdo sobre las recomendaciones que serán implementadas por la organización. El Grupo de Prevención de la Corrupción monitorea el desarrollo logrado con cierta periodicidad.

### **Servicios de Consultoría *ad hoc***

El Grupo de Prevención de la Corrupción proporciona un servicio de consultoría para ayudarle a cualquier persona o empresa a identificar y minimizar las oportunidades de corrupción. A diferencia de una tarea formal, esto usualmente se lleva a cabo con celeridad, dado que los Funcionarios de Prevención de



la Corrupción visitan al cliente, llevan a cabo una breve consulta con un número limitado de funcionarios y seguidamente preparan las recomendaciones. Esto tiene resultados muy benéficos cuando el rango de la tarea se limita a una área/sección especial de la organización y no incluye una valoración de diversos componentes de la organización tales como las políticas y la legislación.

### Método para Difundir Información Acerca del Grupo

El Grupo de Prevención de la Corrupción ofrece charlas y seminarios enfocados a la administración, para personal de diversos niveles, sobre técnicas de prevención de la corrupción. El concepto básico detrás de la efectividad de las medidas y técnicas de prevención se basa en el mejoramiento de una gerencia de calidad, la introducción de códigos de ética y códigos de conducta, una delegación efectiva y una rendición de cuentas. Estos seminarios invitan a la gerencia a que asuma responsabilidad e iniciativa para lograr introducir técnicas de prevención dentro de sus ámbitos de responsabilidad.

El grupo también diseña folletos y volantes que tratan sobre los temas antes mencionados, es decir, códigos de ética y conducta, rendición de cuentas de los supervisores, delegación, etc., y los distribuye a una audiencia tan amplia como sea posible.

### Grupos Prioritarios

La prevención de la corrupción es una función esencialmente administrativa y el fracaso administrativo dentro de una organización a menudo da pie a que puedan surgir puertas de escapatoria que pueden ser explotadas por empleados que tengan intenciones corruptas; por lo tanto, nuestros grupos prioritarios son individuos que se encuentran en diversos niveles de la gerencia. La labor de prevención se ve incrementada cuando miembros del personal de alto nivel reciben información que los ilustra y los alienta para que puedan identificar posibles áreas problema dentro de sus organizaciones. La Dirección (DCEC) cuenta con una Comisión para una Política de Prevención de la Corrupción que determina la política a seguir con referencia a la labor del CPG, incluyendo la identificación de organizaciones específicas.

### Tareas de Estudio Terminadas en el Año 2000

El gobierno de Botswana ha identificado al turismo como una industria con enorme potencial para un

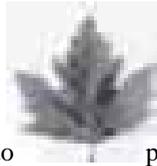
crecimiento sustentable. Una política de costo alto y volumen bajo está siendo implementada para evitar que el medio ambiente sea destruido por el turismo masivo. La tendencia general de la política es lograr que las empresas turísticas sean administradas localmente, y que se proporcione un producto de calidad a los turistas. Estas empresas se encuentran dentro del ámbito de las áreas de manejo de la fauna silvestre, las cuales se encuentran bajo el control de diversas comunidades.

Conjuntamente con estos cambios significativos, la experiencia nos ha mostrado que los procedimientos y los controles ambientales sobre el desarrollo que son requeridos, inevitablemente llevan a situaciones que son explotadas por individuos sin escrúpulos. Las tareas mencionadas a continuación indican algunos de los problemas que encaran las comunidades que se encuentran en áreas controladas de manejo de la fauna silvestre:

\* *Departamento de Fauna Silvestre y Parques Nacionales.* Oferta Pública de Adquisición para el Área de Caza Controlada y Fotografía. A partir de 1997, el DCEC ha proporcionado asesoría sobre el proceso de la oferta pública de adquisición para Áreas Comunitarias de Caza Controlada y Fotografía, mismo que incluye el recibo de evaluaciones de ofertas públicas de adquisición así como también el otorgamiento posterior del contrato.

\* *Departamento de Servicio Eléctrico y Mecánico, Control del Almacén.* Auditorías oficiales llevadas a cabo respecto a los suministros y equipo guardado en los almacenes mostraron pérdidas notables. El Departamento le pidió al DCEC que estudiara sus prácticas y procedimientos y recomendara mejoras para reducir la pérdida de existencias. En respuesta a los cambios propuestos, el Departamento de Servicios Eléctricos y Mecánicos estableció un grupo de trabajo, que incluía funcionarios del DCEC, con el fin de implementar las recomendaciones y establecer listas de proveedores aprobados.

\* *Política de Asistencia Financiera (FAP).* El gobierno de Botswana introdujo esta política en 1982 como un incentivo para crear oportunidades de empleo y para alentar a la inversión en un amplio rango de actividades económicas. La intención original, que en gran parte permanece sin cambios, era la de estimular inversiones en alianzas económicas sostenibles que generarían exportaciones o minimizarían las importaciones, dado que Botswana es un país que no cuenta con salida al mar. Originalmente, el enfoque se encontraba puesto sobre bienes (pro-



ductos manufacturados y productos agrícolas no tradicionales) pero gradualmente se ha visto extendido y ahora incluye servicios como el turismo. Después del incremento dramático de reportes presentados sobre los abusos al Plan de Política de Asistencia Financiera (FAP), particularmente aquellos que tienen que ver con proveedores cuyo único objetivo era el de defraudar al gobierno, fue comisionada una tarea de estudio para evaluar los procedimientos empleados en la administración del plan. Se concluyó que el monitoreo eficaz de proyectos del FAP en todo el país no se encontraba a la altura de las normas requeridas. Una empresa local de consultoría que evaluó el plan confirmó esto y ambas recomendaciones fueron consolidadas y han sido presentadas al Gabinete Ministerial para su decisión final.

\* *Departamento de Fauna Silvestre y Parques Nacionales - Ingreso de Entradas y Contribuciones a la Hacienda Pública.* La DCEC ha investigado un gran número de supuestos casos de falta de probidad relacionados con recaudadores de impuestos que manejan cantidades considerables de ingresos gubernamentales y que los retienen en su custodia por largos períodos de tiempo. Existía la urgente necesidad de disponer, de manera oportuna, de los ingresos recaudados. El punto medular de las recomendaciones era el de asegurar un cambio fundamental en los procedimientos para la recolección de ingresos con la idea de reducir a lo más mínimo las oportunidades de fraude por concepto de ingresos de entradas en los Parques Nacionales. Las recomendaciones presentadas por el DCEC fueron adoptadas.

\* *Departamento de Transporte y Seguridad Vial - Exámenes de Manejo y Expedición de Licencias para Conducir.* El DCEC recibió muchos informes sobre su puesta conducta ilegal durante el transcurso de exámenes de manejo y expedición de licencias para conducir, lo cual tuvo como resultado un número importante de enjuiciamientos y condenas. Los serios abusos ocurridos en puestos oficiales revelados por estos casos trajeron como consecuencia una tarea para estudiar los procedimientos y prácticas en uso. Se presentaron, y fueron aceptadas, un buen número de recomendaciones para mejorar la situación.

\* *Procedimientos para Ofertas Públicas de Adquisición y Administración de Contratos para Autoridades Locales.* El DCEC ofreció dos seminarios para contratistas civiles en febrero y en noviembre de 1999. Estos seminarios contaron con la presencia de participantes procedentes de contratistas civiles, departamentos del gobierno central, autoridades del

gobierno local y organizaciones paraestatales. El primer seminario trató sobre temas relacionados con la operación de la Junta Central de Ofertas Públicas de Adquisición, los procedimientos para ofertas públicas de adquisición utilizados por las autoridades locales y el otorgamiento de contratos públicos por las autoridades locales, especialmente por los consejos y los catastros. Seguidamente, el DCEC efectuó un estudio intensivo sobre procedimientos llevados a cabo por los consejos con el fin de poder identificar los problemas que fueron subrayados durante el primer seminario. Se elaboró y circuló a todas las partes interesadas un informe sobre las decisiones surgidas como parte de la tarea. Posteriormente, el DCEC ofreció el segundo seminario para producir resoluciones mutuamente acordadas con respecto a los problemas que habían sido detectados.

### Presentaciones

En colaboración con el Grupo de Educación Pública del DCEC, se llevaron a cabo seminarios para especialistas en el ramo de la prevención de la corrupción en Gaborone, Francistown, Kasane y Maun. Los temas tratados incluyeron la adquisición de suministros, controles financieros, turismo y asuntos contractuales. También se ofrecieron presentaciones específicas a funcionarios públicos involucrados con la Política de Asistencia Financiera (FAP).

### Publicaciones

El Grupo ha elaborado cinco folletos informativos que han sido distribuidos a diversos grupos y que se refieren a los siguientes temas:

- \* *La Prevención de la Corrupción es Asunto Suyo.* Una guía general para la administración del sector privado, que trata sobre las formas en que pueden proteger sus negocios.
- \* *La Prevención es Mejor que la Curación.* Información General sobre la labor del Grupo de Prevención de la Corrupción.
- \* *Códigos de Conducta en la Administración Pública.* Un conjunto de principios y lineamientos para ser adoptados por los funcionarios públicos.
- \* *La Ética en los Negocios.* Consejos sobre la adopción de principios de ética en todos los aspectos de la vida pública.
- \* *Delegación Efectiva.* Pláticas sobre delegación, problemas comunes y sus soluciones. Un manual.



\* *Conducta Etica*. Un manual fue elaborado con base en extensas consultas llevadas a cabo en altos niveles con Ministerios y Departamentos preocupados por este tema, y que se encuentra en proceso de Publicación.

Me parece que la participación de la sociedad civil en el combate contra la delincuencia organizada requiere monitoreo constante así como también investigación para determinar los mejores métodos de práctica para la aplicación de dicha estrategia. Dentro de nuestro ámbito de operación hemos encontrado que es necesario llevar a cabo encuestas periódicas sobre percepciones, a fin de medir el nivel de interés y ocasionalmente el conocimiento que existe dentro de este importante grupo de personas interesadas, es decir, la sociedad civil.

ROY GODSON, MODERADOR

*Muchas, muchas gracias, Sr. Hirschfeld. Nuestro últimoponente es el Presidente de la Suprema Corte de la República de Georgia, Lado Chanturia. El Presidente de la Corte Suprema de Georgia también es Maestro de Derecho y recientemente ha llevado sobre sus espaldas la gran responsabilidad que le ha sido encomendada por el pueblo de Georgia, encargarse de lo que sin lugar a dudas es la preocupación más importante que tiene Georgia - la cuestión del delito y especialmente la corrupción.*

LADO CHANTURIA, PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE LA REPÚBLICA DE GEORGIA

Georgia es un país relativamente pequeño que cuenta con aproximadamente 6 millones de habitantes, con una importante emigración hacia diversas partes del mundo. Goza de una espléndida historia que abarca 3,000 años; cuenta con una cultura altamente sofisticada, con su propia lengua, con su propia música, danza, sus hermosas montañas, y gente muy interesante. Pero tiene un grave problema, y creo que la mayoría de los observadores dentro y fuera de Georgia estarán de acuerdo conmigo, que se refiere a lo que sucederá en Georgia, en los próximos años, con respecto a la delincuencia y la corrupción.

El Sr. Arlacchi habló sobre la necesidad de establecer relaciones de trabajo plenas de confianza con aquellas organizaciones donantes que proporcionan ayuda internacional a los países que están comprometidos para desarrollar programas anti-corrupción. Nosotros en Georgia pudimos establecer esos lazos con el Banco Mundial, el Fondo Monetario In-

ternacional, la Unión Europea, el Consejo de Europa, etc., y esto nos ha ayudado a implementar una reforma judicial y una reforma a la administración pública. Esto ha traído consigo cambios institucionales importantes dentro del país. Sin embargo, esto no influyó en gran medida sobre el nivel de corrupción en Georgia.

En consecuencia, durante el curso del año 2000 el Presidente Shevardnadze decidió crear un grupo de trabajo especial que elaborara un exhaustivo programa anti-corrupción, y fui nombrado Presidente de dicho grupo. De hecho, el día de hoy me encuentro aquí no solamente en mi calidad de Presidente de la Corte Suprema de Georgia, sino especialmente como Presidente de este grupo de trabajo. Hemos trabajado muy cercanamente con expertos georgianos y extranjeros, con organizaciones donatarias internacionales, con agencias georgianas y con varias instituciones amigas en diversos países, y hemos preparado un borrador de los lineamientos para un proyecto nacional anti-corrupción en Georgia.

Tengo conmigo traducciones al inglés de este borrador. Estoy convencido que es un documento muy importante, aún cuando no se trata de la versión final de este proyecto. El documento incluye un prólogo por el Presidente Shevardnadze, y su contenido está siendo discutido actualmente en nuestro país. En consecuencia, consideramos de gran importancia nuestra participación en este simposio. Vivimos en un mundo abierto, donde los problemas de la delincuencia organizada y la corrupción no son exclusivos de ciertos países, y donde el intercambio de experiencias puede ser de beneficio mutuo. Así que consideramos que lo que se ha llevado a cabo en esta parte de Italia y en otros países para contraatacar la delincuencia y la corrupción nos pueden ser de gran utilidad.

En Georgia, también, hemos encontrado que la corrupción no es un problema relacionado con el comportamiento de algunos funcionarios públicos, sino que de alguna forma se deriva de ciertas actitudes de la población. Por lo tanto, es esencial que logremos la participación de la sociedad civil y de las ONGs en nuestro proceso anti-corrupción. Y, de hecho, el borrador de los lineamientos para nuestro programa nacional subraya la necesidad de proporcionar educación anti-delito a nuestras nuevas generaciones mediante la adopción de programas y actividades escolares especiales.

En este contexto, se firmó un memorando de entendimiento *ad hoc* entre el Ministerio de Educación de



Georgia y el National Strategy Information Center (Centro de Información sobre Estrategia Nacional) de los Estados Unidos con la intención de desarrollar proyectos conjuntos en este campo. El primer paso será la adopción de un plan de estudios para escuelas en Georgia, basado en el que ha estado en uso en la frontera México/EU durante algunos años. Una evaluación preliminar del plan de estudios ha mostrado que el conocimiento y la actitud que tienen los niños con respecto a la prevención del delito puede ser sustancialmente mejorada a través de la educación escolar. Este proyecto conjunto también incluye cursos de entrenamiento para dos grupos de maestros que se convertirían en entrenadores de otros maestros.

El problema que existe para entrenar nuevos expertos que puedan, ellos mismos, colaborar como entrenadores no se limita, en Georgia, al campo de la educación escolar. Tenemos el mismo problema en el campo de la educación en derecho. Y es así que estamos desarrollando un proyecto especial con el Banco Mundial y con la Unión Europea dirigido a entrenar abogados y jueces en todos los aspectos de nuestras reformas legales, nuestras nuevas leyes y su implementación, así como proporcionar una educación legal a gran escala y un marco legal para nuestra sociedad. Este proyecto será conducido por el Ministerio de Educación en colaboración con nuestras universidades y expertos legales.

En resumen, nuestro compromiso es el de lograr la participación de todos los componentes de nuestra sociedad civil, incluyendo la iglesia, las ONGs, y los medios de comunicación dentro de nuestra campaña educativa, convencidos de que dicho enfoque es esencial para luchar exitosamente contra todo tipo de delito y corrupción en Georgia. Y deseo transmitir nuestra gratitud y agradecimiento al Alcalde Loluca Orlando, al Profesor Roy Godson y a muchos otros buenos amigos en varios países del mundo que comparten nuestra visión y nos alientan y apoyan en nuestros esfuerzos.

ROY GODSON, MODERADOR

Muchas gracias, Dr. Chanturia.

Para el caso que hubiéramos contado con el tiempo necesario, había yo preparado una ponencia intitulada "Guide to Developing a Culture of Lawfulness" (Guía para el Desarrollo de una Cultura de la Legalidad). Pero sospecho que para estas horas del día sería cansado escuchar tal ponencia. Por lo tanto, es-

te documento quedará incluido en el Apéndice de las Actas de este simposio.

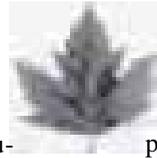
En su lugar, permítanme en conclusión resumir y subrayar algunos de los puntos clave que han sido presentados durante el transcurso del día.

Escucharon Ustedes que tenemos un número de ejemplos de sociedades que han construido una cultura de legalidad en un plazo muy breve. Al decir breve, naturalmente, me refiero a diez o quince años. Este fue el tiempo que fue necesario para lograr el desarrollo de esta cultura en partes de Sicilia y de Hong Kong. Escucharon hablar sobre los novedosos esfuerzos que se están llevando a cabo para construir esta cultura en ambos lados de la frontera entre México y los Estados Unidos. Han escuchado que en Botswana anticipan problemas más o menos similares y que han empezado a tomar medidas preventivas tempranas.

Si estudian los programas en todas estas sociedades y las suman, creo que Pino Arlacchi se refirió a algunas de las generalizaciones que pueden desprenderse de estos esfuerzos.

La primera es que una cultura de legalidad puede ser desarrollada en cualquier tipo de economía y cualquier tipo de sociedad; es decir, que tienen ustedes ejemplos de una cultura de legalidad aún en circunstancias de gran pobreza económica. Cuando viaja uno por África, o en la ex Unión Soviética, uno puede escuchar el argumento que "si, quizá pudieron lograrlo en Hong Kong, pero Hong Kong ya era relativamente exitoso y rico". Pero, como lo mencionó Pino Arlacchi, en Sicilia no existía ese mismo grado de riqueza.

Es difícil recordar a la Sicilia de hace 20-30 años, la pobreza de que hablaba el sociólogo italiano Danilo Dolci cuando hablaba de la Sicilia después de la Segunda Guerra Mundial. Cuando éramos jóvenes y leíamos sus libros parecía imposible que uno pudiera construir una democracia y un estado de derecho, y una cultura de legalidad dentro de una sociedad en la cual la gente apenas contaba con lo necesario para comer, y donde la prioridad era mantenerse vivo. Pero como pudieron escuchar el día de hoy, sí se logró. La sociedad se volvió libre y como resultado de su libertad ahora puede construir sobre la nueva legalidad y marchar sobre el camino hacia la riqueza y la prosperidad, como todos hemos podido observar al caminar por sus calles, no solamente las calles del centro de la ciudad en las que se encuentran ubicados los hoteles, sino al caminar por diversos barrios.



Acompáñenos esta noche cuando visitemos Kalsa, el viejo barrio Árabe de Palermo. No hace mucho, cuando la gente venía a Palermo, estaba renuente a caminar en el Kalsa. La gente piensa que donde existe la delincuencia organizada no existen los pequeños delincuentes. Pero esto no es verídico. No es verdad aquí y tampoco lo es en Nueva York. Los delincuentes organizados solamente le imponen impuestos a los pequeños delincuentes, les cobran una "licencia". Y es así, que hace años en el Kalsa existían las infracciones a la ley. Pero vengan con nosotros esta noche, y verán cómo ha cambiado un barrio en un corto período de tiempo.

Existen aún centros de miseria, como lo mencionó Arlacchi, pero básicamente hemos visto que aún dentro de una área de pobreza es posible construir esta cultura. Y cuando se construye esta cultura se puede lograr una clasificación crediticia Aa3 del Servicio de Aportadores de Capital de Moody, tal y como sucedió en Palermo. Moody es un grupo de análisis financiero que canaliza inversiones mundiales. Le asignó a Palermo una clasificación Aa3, igual a la que tienen Boston y San Francisco. Gracias a esta clasificación la inversión fluye más fácilmente porque se considera una inversión segura.

Es cierto que Moody advierte con cautela que la cultura de legalidad en Palermo es de reciente adquisición, y que tendrá que observarse cuidadosamente. Pero mientras tanto, su clasificación Aa3 estimulará a los inversionistas de todo el mundo para que traigan mayores riquezas. En cinco años posiblemente puedan incrementarse los niveles de desarrollo en las secciones de mayor pobreza de Palermo.

La experiencia aquí en Sicilia y en Hong Kong nos muestra que aún en las áreas de mayor pobreza, mismas que se encuentran bajo el dominio de la delincuencia organizada, se pueden incrementar los niveles de vida. Todavía existen áreas pobres en el territorio de Hong Kong que se encuentran bajo el dominio de las organizaciones conocidas como las Tríadas. Todavía hay mucho que hacer para encargarse de ese problema. Pero la pobreza en sí no evita el desarrollo de la cultura de legalidad que lleva a una legalidad económica, que lleva al desarrollo económico. Esta es una de las generalizaciones que podemos dilucidar de la discusión del día de hoy.

Otro punto subrayado por Arlacchi y por Orlando es que no obstante qué tan profunda y ampliamente se encuentren arraigadas la delincuencia y la corrupción dentro de la sociedad, no obstante las instituciones que hayan podido infiltrar, siempre será posi-

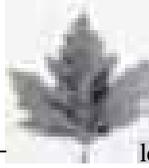
ble lograr un cambio en la sociedad. Si bien no es posible reducir el problema completamente, por lo menos se puede reducir considerablemente. Como lo indica Botswana, también es posible anticiparse a él y será mucho más fácil contener el problema a la primera señal de que existe, no así cuando ya se encuentre firmemente arraigado. Pero aún cuando ha logrado infectar, aún cuando las instituciones religiosas se han visto comprometidas, incluso cuando los negocios han sido infiltrados, cuando la corrupción se encuentra muy extendida, es posible el cambio. Aún cuando un país es pobre, aún cuando el delito y la corrupción parecen ser invisibles porque se encuentran bien atrincherados, y ya sea en Youngstown, Ohio, en Gaborone, Botswana, en Tbilisi, Georgia, o en México o en Hong Kong, puede fomentarse una cultura de legalidad si la gente decide hacerlo.

El cambio en Palermo, de hecho fue posible debido a que la gente así lo deseaba. Desarrollaron las técnicas sobre las que se habló durante el transcurso de la primera sesión del día de hoy, desarrollaron programas escolares, desarrollaron programas en la iglesia, desarrollaron el uso de los medios. Todo esto fue desarrollado por la gente misma de Palermo en Sicilia. Nadie les ayudó. Y si, contaban con apoyo de las agencias de impartición de justicia externa; y si, el estado les proporcionó valientes fiscales y policías. Pero básicamente la gente de Sicilia lo hizo por sí sola.

Actualmente nos encontramos ante un mundo globalizador, un mundo en el cual lo que ocurre en Palermo, lo que ocurre en Georgia, lo que ocurre en México le incumbe a la mayor parte del mundo. Gradualmente nos hemos llegado a dar cuenta que lo que sucede en la mayor parte de los países afecta la calidad de vida de los Estados Unidos, de Europa y de otros sitios.

El tráfico ilegal de drogas abarca un monto de entre cuatro y cinco mil millones de dólares globalmente, y rebasa los presupuestos de aproximadamente la mitad de los países en el mundo. El narcotráfico, por sí solo, representa aproximadamente la mitad de los delitos transnacionales en el mundo. Si se suman todos los costos de toda la delincuencia conocida, no hay duda alguna que afecta la calidad de vida de los Estados Unidos, de Italia y de muchos otros países en el mundo. Así que ahora la gente se ha dado cuenta que tiene que trabajar conjuntamente y ayudarse los unos a los otros para contrarrestar la delincuencia transnacional. El tratado de las Naciones Unidas que ha sido firmado en Palermo es una de las manifestaciones de este fenómeno internacional y todos

nos sentimos orgullosos de estar asociados con Pino Arlacchi y con las Naciones Unidas en el desarrollo de esta convención.



biernos y por las instituciones no gubernamentales en todo el mundo que deseen unirse a esto que se está convirtiendo en un esfuerzo global.

Asimismo, existe una conciencia cada vez mayor respecto a que tenemos que trabajar juntos para fomentar la cultura de legalidad, y tenemos que ayudarnos a intercambiar experiencias y a proporcionar recursos para ayudar a todas las personas en todo el mundo que desean desarrollar esta cultura. Existen ahora las experiencias de Hong Kong y de Palermo que pueden servir como modelos. Existen las experiencias de México y de Botswana, y próximamente contaremos con las experiencias de Georgia. Si Palermo y Hong Kong pudieron llevarlo a cabo por sí solos, no hay muchas razones por las cuales otros pueblos no puedan hacerlo con un poco de ayuda.

Este simposio subrayó el hecho que la cultura es un complemento necesario de la impartición de justicia. Si no existe la cultura, la impartición de justicia no puede trabajar eficazmente, y naturalmente lo opuesto también es cierto - si no hay impartición de justicia, la cultura, por sí sola, no puede ser eficaz.

La reunión también nos ha proporcionado evidencia respecto a que es posible movilizar a los medios, movilizar a las escuelas, movilizar a los centros de autoridad religiosa y lograr que trabajen conjuntamente. Esto puede convertirse en la ola del futuro. Los patrocinadores de esta reunión, las Naciones Unidas, la Ciudad de Palermo, y el Instituto del Renacimiento Siciliano tienen en disponibilidad una lista de recursos que puede ser consultada por los go-

Muchísimas gracias a todos Ustedes. Antes de proceder a la clausura, permítanme pedirle al Alcalde Orlando nos brinde unas palabras de despedida. El Alcalde Orlando es uno de los padres no solamente del movimiento siciliano que pretende lograr una cultura de legalidad, sino que lo es también de lo que se está convirtiendo en un esfuerzo mundial. Debe aceptar el crédito por gran parte de este éxito, pero también debe aceptar responsabilidad por el pasado, y quizá también por el futuro.

LEOLUCA ORLANDO, ALCALDE DE PALERMO

Simplemente deseo transmitir a todos Ustedes el agradecimiento de la Ciudad de Palermo por haber venido aquí procedentes de todas partes del mundo para compartir nuestra visión.

Espero que hayan disfrutado de su estancia y que hayan encontrado que nuestras experiencias son útiles y plenas de inspiración.

Deseo también expresar mi agradecimiento a Roy Godson y a todas aquellas personas que laboraron tan intensamente para organizar esta reunión, mencionando especialmente a Enzo Lo Dato, a Andrea Scrosati, y a Rosemarie Tasca d'Almerita.

Gracias, nuevamente, a todos Ustedes.

APÉNDICE

GUÍA PARA DESARROLLAR UNA CULTURA  
DE LEGALIDAD

DR. ROY GODSON

PROFESOR DE GOBIERNO, UNIVERSIDAD DE GEORGETOWN  
PRESIDENTE, NATIONAL STRATEGY INFORMATION CENTER

## GUÍA PARA DESARROLLAR UNA CULTURA DE LEGALIDAD



Aunque con treguas y oleadas, en los últimos 25 años se ha visto un aumento en los crímenes graves y la corrupción en todo el mundo, con una tendencia mínima hacia el abatimiento.<sup>1</sup> 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 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 legalidad en un tiempo relativamente corto-una generación. Los métodos, técnicas y procesos que aquí serán deline-

ados 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 70 y finales de los 90. 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 y la República de Georgia. 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.

### ¿Qué es una cultura de legalidad?

Una cultura de legalidad significa que la cultura, *et-hos* 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 Pino Arlacchi, es el estado de derecho, y no la democracia basada en la mayoría, el que protege a todos los miembros

<sup>1</sup> 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, 2001. Este artículo, sin embargo, sí señala tendencias más favorables en Europa Occidental y Norteamérica.



de la sociedad, incluyendo a los elementos más débiles, e incluso a los extranjeros entre ellos.<sup>2</sup>

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 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 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 legalidad, muchos tendrán más libertad para satisfacer sus necesidades y preferencias inmediatas, incluso en presencia de leyes muy elaboradas. Por otro lado, sin le-

yes y sin fuerzas de impartición de justicia, la cultura de 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 a 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 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 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.

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

<sup>2</sup> 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 Delinquentes, Viena, Austria, abril 10-17, 2000.



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 estudiantado y son miembros respetados de la sociedad. Las escuelas pueden llegar 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 puede ser adaptada 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 envueltos en actos criminales graves y de que lleguen a dar por sentado que viven en una cultura de corrupción. Es casi seguro que esperar 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 más probado y sistemático es el de Hong Kong, que se inició en los 70. También han sido muy efectivas las actividades culturales y los programas escolares que, aunque menos formales, son muy creativos y comunes en Palermo y en otras partes de Sicilia occidental, desde los 80. Nuevas iniciativas muy prometedoras han sido lanzadas en lugares tan dispares como la frontera México-Estados Unidos y en Botswana en el sur de África.

*1. Centros de autoridad moral.* En todas las sociedades ciertos individuos e instituciones son considerados "centros" de autoridad moral. En muchos lugares, las instituciones de credo y los líderes de los 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 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 legalidad.

Frecuentemente, los centros de autoridad moral, los que están asociados con ellos, y otros individuos muy respetados de la sociedad, están involucrados en la educación formal e informal. Formalmente, tienen sus propios centros de aprendizaje y capacitación profesional (academias, institutos pedagógicos, etc.). Tienen sus propias escuelas parroquiales o sus comités consultivos sobre educación pública y privada. También 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 ayudan en programas deportivos para los jóvenes, y en actividades extraescolares. Emprenden obras de caridad para niños que se han fugado o que han sido maltratados, para minusválidos, pobres o convictos por actos criminales. A fin de cuentas, en el curso de sus obligaciones normales 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 reconoce 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 legalidad.

Muy relacionado con los centros de autoridad moral está el concepto de modelos. 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 muy 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.<sup>3</sup>

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 70 y a principios de los 80, Orlando, un católico, estuvo muy cerca de los líderes locales de la iglesia que buscaban los cambios arriba descritos. El también era un líder naciente al interior del Partido Demócrata Cristiano en el poder. A mediados de los 80, se alejó de muchos en su partido, por la falta de disposición del liderazgo para combatir a la Mafia. Por fortuna, el pueblo de Palermo lo eligió y reeligió como alcalde. El y otros líderes políticos, educadores y

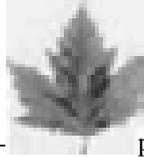
religiosos en ciudades grandes y pequeñas, como Corleone y St. Giuseppe Jato, pudieron desempeñar un papel importante en el cambio que caracteriza a Palermo y a otras partes de Sicilia occidental, así como en los esfuerzos para hacer que este cambio sea irreversible.

**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 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 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 la corrupción y 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.

<sup>3</sup> Sobre los diferentes sectores que han desempeñado un papel importante ver, *Creating a Culture of Lawfulness*, Instituto del Renacimiento Siciliano, Palermo, 2000. Ver también, Leoluca Orlando, *Fighting the Mafia: Renewing Sicilian Culture*, Encounter Books, San Francisco, CA, 2001. Ver también, Jane y Peter Schneider, *Reversible Destiny. Mafia, AntiMafia, and the Struggle for Palermo*, University of California Press, Berkeley, CA, 2001.



Por último, al llegar a los niños, también llega a sus hermanos, padres y otros miembros de la sociedad.

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.

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 aquellos 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,

### 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 legalidad. Aunque están lejos de ser perfectos, estos programas han incluido la protección a los



*pentiti* italianos, desertores criminales que, a partir de los 80, 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 y los educadores, se movilizan e institucionalizan métodos para estimular una cultura de 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 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 de la frontera mexicana, la República de Georgia y ciudades como 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.

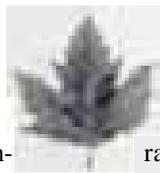
Es necesario hacer una valoración antes de dirigirse a los líderes de un determinado sector, o después de que estos hayan indicado su interés. Los funcionarios responsables necesitan comprender las formas en que su sector puede ser más eficaz, durante cuánto tiempo, y con qué recursos. Los líderes querrán 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 va a involucrar 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 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 80, tuvieron que ser adaptados por funcionarios de las escuelas en la frontera México-Estados Unidos, a fines de los 90. 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, 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.<sup>4</sup>

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 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 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 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.<sup>5</sup> 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.

<sup>4</sup> Varios centros pueden proporcionar asistencia a personas y organizaciones interesadas en fomentar una cultura de legalidad: National Strategy Information Center (NSIC), el Instituto del Renacimiento 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.

<sup>5</sup> 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, DC2000.



## Conclusión

Este estudio 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 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 cabe a todos," ciertos principios básicos pueden proporcionar una guía útil para las sociedades que buscan fomentar una cultura de 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 mayo-

ría 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. Finalmente, 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.

Juntos, estos sectores pueden establecer un marco para desarrollar y sostener los esfuerzos comunitarios que se necesitan para conformar una cultura de 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 en forma armoniosa.

## TÉCNICAS PARA EL DESARROLLO EFECTIVO DE PROGRAMAS E INSTITUCIONALIZACIÓN

Sectores Prioritarios	Evaluación	Autorización	Recursos Presupuesto Extra	Implementación	Evaluación Ajuste
ESCUELAS	requeridas	<ul style="list-style-type: none"> <li>funcionarios nacionales y locales de la educación maestros</li> </ul>	mínimos	<ul style="list-style-type: none"> <li>programa de estudios</li> <li>entrenamiento de maestros</li> <li>capacitar maestros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>evaluar maestros</li> <li>medir cambios en conocimientos y actitudes de los niños</li> <li>ajustar programas</li> </ul>
CENTROS DE AUTORIDAD MORAL	requeridas	<ul style="list-style-type: none"> <li>líderes nacionales y locales</li> </ul>	mínimos	<ul style="list-style-type: none"> <li>seminarios paralelos culturales religiosos y laicos</li> <li>programa electivo en los medios para proporcionar y organización local</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>medir actividades cambios en el conocimiento y actitudes de los líderes y follos</li> </ul>
MEDIOS	requeridas	<ul style="list-style-type: none"> <li>directores de medios</li> <li>organizaciones profesionales</li> </ul>	mínimos	<ul style="list-style-type: none"> <li>colectar positivos y negativos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>medir el control de los medios</li> </ul>

