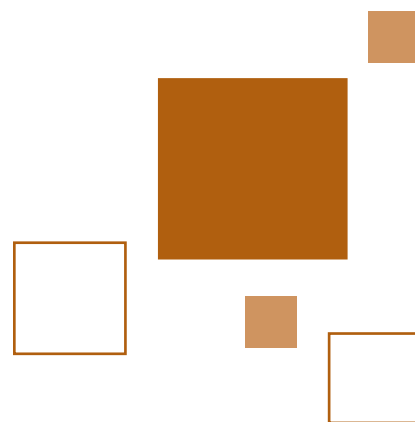


Guatemala, 1996-2010: hacia un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia

Héctor Rosada-Granados



Cuaderno de Desarrollo Humano

2009/2010 - 1

<p>323 ROS gua</p>	<p>Rosada-Granados, Héctor Guatemala, 1996-2010: hacia un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia. –Guatemala. – Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010.</p> <p>53 p. (Cuadernos de Desarrollo Humano; 2009/2010-1).</p> <p>ISBN 978-9929-8025-3-7</p> <p>1. Seguridad - Guatemala. 2. Justicia - Guatemala. 3. Sociedad. 4. Proceso político.</p>
----------------------------	---



Informe Nacional
de Desarrollo Humano

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

5ª. avenida 5-55 zona 14, Europlaza, torre IV, nivel 10.

Tel 2384-3100

www.undp.org.gt

Edición: Eva Sazo de Méndez, Ineditasa

Diagramación: Rocío Acevedo, Estudio Púrpura

Diseño de portada: Rocío Acevedo, con elementos del INDH 2009/2010 y del IDHAC 2009/2010

Impreso por: Serviprensa

Número de ejemplares: 1,500

Guatemala, 2010

La publicación de este documento fue posible gracias al apoyo financiero del Centro Regional para América Latina y el Caribe del PNUD. El contenido aquí expresado es responsabilidad de su autor y el mismo no necesariamente refleja las opiniones de las agencias y gobiernos cooperantes.

Se permite la reproducción parcial o total de este documento, citando la fuente bibliográfica como corresponde. Se estimula el uso de este documento con fines de estudio, investigación o implementación de políticas públicas.

Contenido

Presentación

5

Introducción

7

1. El cambio de paradigmas

11

- 1.1 La seguridad nacional y la Doctrina de la Seguridad Nacional
- 1.2 La seguridad humana
- 1.3 La seguridad ciudadana y la seguridad democrática
- 1.4 La seguridad hemisférica

11

12

13

16

2. Antecedentes estructurales

18

- 2.1 El Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática
- 2.2 Los proyectos derivados del WSP Internacional
- 2.3 Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad
- 2.4 El Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia
 - 2.4.1 De los considerandos y de sus intenciones
 - 2.4.2 De la conveniencia de redistribuir ciertos compromisos
 - 2.4.3 De la reagrupación de sus ejes y compromisos
 - 2.4.4 De la situación actual del Acuerdo Nacional
 - 2.4.5 Las perspectivas políticas para el Acuerdo Nacional

18

21

22

24

25

25

26

27

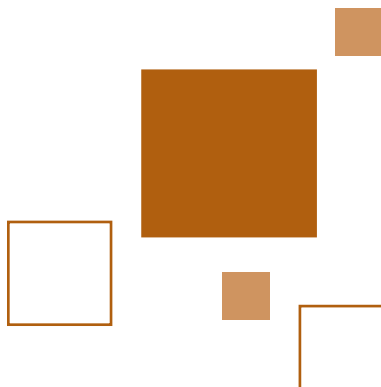
27

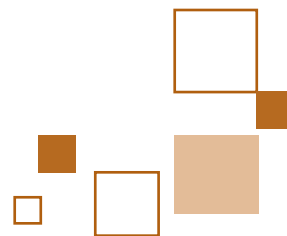
3.	Lo prioritario en el momento actual	29
3.1	Continuar la instalación y garantizar el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad	30
3.2	Refundación del Modelo Policial	30
3.2.1	Un modelo policial preventivo	30
3.2.2	Un modelo policial de investigación criminal especializada	35
3.2.3	Creación de fuerzas policiales especiales	37
3.3	Creación del Instituto para la Atención y Protección a las Víctimas de la Violencia	37
3.4	Fortalecer la administración de Justicia Penal	38
3.4.1	Los tribunales de justicia y la función del juzgador	38
3.4.2	El Sistema de Justicia Penal y el crimen organizado	39
3.5	Instalar un sistema correccional funcional y eficiente	40
3.5.1	Evitar las capturas sin fundamento legal	40
3.5.2	Fortalecer y diversificar las posibilidades de penas alternativas	40
3.5.3	Mejorar la capacidad de control y orden interno en las cárceles	41
3.5.4	Rehabilitar a los privados de libertad mediante programas de formación para el trabajo e incorporación a los espacios laborales	42
3.6	Un efectivo control de armas y municiones	43
3.7	Registro, supervisión y control de los servicios privados de seguridad e inteligencia	43
3.8	Necesidad de debatir localmente las políticas de prevención del delito	44
3.8.1	Las limitaciones del accionar preventivo	44
3.8.2	Los mecanismos alternativos para la resolución de conflictos	45
3.8.3	El fomento a relaciones entre sociedad y Estado	45
3.8.4	La prevención en el control de la violencia juvenil y la dependencia a las drogas	45
3.8.5	La investigación sobre factores de riesgo en pandillas juveniles	46

4.	Conclusiones y recomendaciones	48
-----------	---------------------------------------	-----------

Referencias bibliográficas	50
-----------------------------------	-----------

Siglas y acrónimos	53
---------------------------	-----------





Presentación

El enfoque de desarrollo humano ha sido flexible y dinámico. El Informe de Desarrollo Humano 2010, La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano, celebra el vigésimo aniversario del lanzamiento del primer informe mundial, con una revisión del enfoque, sus conceptos e instrumentos de medición y un análisis comparativo de las tendencias del desarrollo humano desde los años 70 del siglo XX. Define desarrollo humano como “la expresión de la libertad de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetivos que ellas mismas consideren valorables; y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparten” (PNUD 2010). Refina la forma de medir el índice de desarrollo humano.

Muestra que la relación entre crecimiento económico y desarrollo humano es compleja y todavía requiere más estudio. Asimismo plantea una reflexión sobre los roles de agentes estratégicos para el desarrollo humano, entre ellos, el Estado a través de sus políticas públicas.

El INDH 2009/2010, Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano, analiza el papel que ha jugado el Estado guatemalteco en la promoción del desarrollo humano durante los últimos 25 años. Se encuentra organizado en cuatro partes. La primera está dedicada a los aspectos conceptuales e históricos: el surgimiento del Estado moderno, la formación del Estado nacional guatemalteco (1821-1985) y las relaciones entre Estado y desarrollo humano. La segunda parte está orientada al análisis de la estructura, la burocracia y la política fiscal del Estado, así como a la medición de la densidad estatal en el territorio.

La tercera parte enfoca el papel que el Estado ha desempeñado en la prestación de servicios de salud y de educación, en la garantía de los derechos a la seguridad y la justicia, en la promoción de la democracia y de la equidad. Finalmente, en la cuarta se plantea una propuesta para la transformación del Estado guatemalteco en función del desarrollo humano.

Los Cuadernos de Desarrollo Humano son una línea editorial dedicada a ampliar y profundizar los temas tratados en cada

INDH. En esta oportunidad, Guatemala, 1996-2010: hacia un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia, primer número de la serie Cuadernos 2009/2010, es resultado de un esfuerzo compartido con el Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009/2010 -IDHAC 2009/2010- (PNUD 2009). Inicialmente, su autor, Héctor Rosada Granados, elaboró en 2009 una monografía del mismo nombre en el marco de la preparación del IDHAC 2009/2010; luego ésta fue utilizada como insumo para la redacción de temas de seguridad y justicia del INDH 2009/2010. En 2010, el Equipo del IDHAC 2009/2010, el Centro Regional para América Latina y el Caribe del PNUD y el Programa de los Informes Nacionales de Desarrollo Humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio de PNUD-Guatemala coordinaron acciones a fin de que la monografía se actualizara y se publicara en la serie antes referida.

Para mostrar las relaciones de esta obra con ambos Informes, el diseño de la portada combina elementos de la línea gráfica del INDH 2009/2010 con la ilustración utilizada en el IDHAC 2009/2010 para representar el mensaje abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano. Para mostrar las relaciones de esta obra con ambos Informes, el diseño de la portada combina elementos gráficos de los dos para reafirmar el mensaje, originario del IDHAC 2009/2010, abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano.

El documento de Héctor Rosada-Granados ofrece un recorrido histórico por una serie de hechos orientados hacia la creación del Sistema Nacional de Seguridad y Justicia y un análisis crítico del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia como un Acuerdo de Estado, cuya implementación es estratégica en el camino hacia dicho sistema. Aborda el cambio de paradigmas respecto a la seguridad: la seguridad nacional y la Doctrina de la Seguridad Nacional, la seguridad humana, la seguridad ciudadana y la seguridad democrática, y la seguridad hemisférica. Analiza como antecedentes estructurales el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, los proyectos derivados del WSP Internacional, la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad y el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia.

Con esta base, procede a priorizar las acciones que el Estado guatemalteco debería implementar para avanzar hacia el Sistema Nacional de Seguridad: garantizar el funcionamiento de dicho sistema, refundar el modelo policial, crear el Instituto para la Atención y Protección a las Víctimas de la Violencia, fortalecer la administración de la justicia penal, instalar un sistema correccional eficiente, realizar un control efectivo de las armas y municiones, controlar los servicios de seguridad e inteligencia, y debatir localmente las políticas de prevención del delito.

Nos complace poner a disposición del público la presente publicación, la cual constituye un aporte conceptual y substantivo para comprender la seguridad y la justicia en el contexto nacional, regional y hemisférico, para planificar las acciones del Estado en materia de seguridad y justicia penal, y para la incidencia

de las organizaciones sociales especializadas en las políticas públicas respectivas. Se expone como un valioso documento de consulta y debate para instituciones del Estado, universidades y centros de investigación, medios de comunicación, partidos políticos, organizaciones sociales y personas interesadas en conocer la historia reciente y las propuestas sobre el Sistema Nacional de Seguridad en Guatemala.

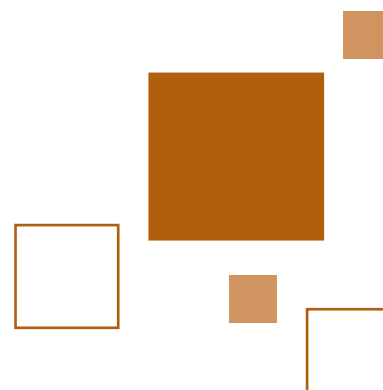
Agradecemos al Equipo del IDHAC 2009/2010, especialmente a Hernando Gómez Buendía y María Victoria Duque; al Centro Regional de América Latina y el Caribe del PNUD y a su Director, Freddy Justiniano; y a todas las personas e instituciones que contribuyeron en la preparación de esta publicación.

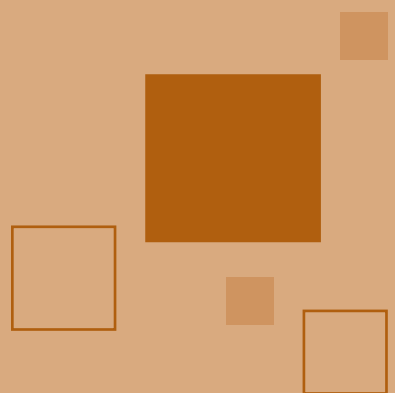


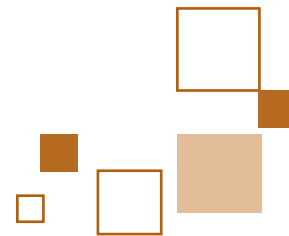
Linda Asturias de Barrios
Coordinadora del Programa de Informes Nacionales
de Desarrollo Humano y Objetivos de Desarrollo del Milenio

A la memoria del Doctor Vinicio Gómez, Ministro de Gobernación de Guatemala (2008),
fallecido trágicamente el 27 de junio del 2008, con quien compartimos sueños y realidades.

Héctor Rosada-Granados







Introducción

La decisión de abordar nuevamente un tema prospectivo —en tanto se plantea como un “hacia”—está justificada, por una parte, para continuar la tendencia mantenida durante los últimos diez años, en el sentido de aportar al diseño de la estructuración de un Estado democrático y de derecho; y por la otra, para tratar de reunir aportaciones anteriores incluidas en documentos dispersos, a fin de establecer una línea de continuidad teórica y conceptual que separe lo que ya he planteado respecto a lo que está pendiente de ser debatido.

Este ensayo es una especie de mi testamento en relación con un tema dual —*seguridad y justicia*— que he acompañado con interés durante buena parte de mi vida profesional. Paradójicamente, mis estudios universitarios se iniciaron en 1961 en las Ciencias Jurídicas Sociales y, ahora, el interés académico converge en el propósito de aportar a la articulación de esa dualidad: la seguridad y la justicia.

Quiero ser enfático en establecer que no pretendo la paternidad de todo lo que aquí se diga, interprete o proponga; es seguro que lo que a continuación se consigna es producto de múltiples experiencias multisectoriales en donde se han aportado interpretaciones, generado debates y convergido en avencimientos, en el contexto que el intercambio académico facilita, pero, de ninguna manera significa que sea de mi exclusiva propiedad. Por ello, he intentado ser cuidadoso al reconocer las fuentes originales del pensamiento y solicito benevolencia cuando no lo haya logrado.

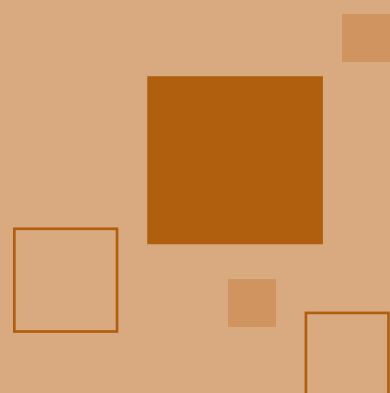
Sin embargo, deseo reconocer y agradecer los aportes efectuados por los miembros del Consejo Técnico Nacional de Guatemala del *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central: Abrir Espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano* (PNUD, 2009), en particular a: Sandino Asturias Valenzuela, Enrique Álvarez, Marco Antonio Canteo, Verónica Godoy, Emilio Goubaud, Iduvina Hernández, Mario Mérida González, Javier Monterroso Castillo, Héctor Hugo Pérez Aguilera, Julio Rivera Clavería y Alberto Samayoa. Así como, a los amigos Francisco Javier Bautista y Armando Carballido, con quienes compartimos la coincidencia de ser Consultores Nacionales durante esta aventura, por sus sólidas y oportunas aportaciones en este tema.

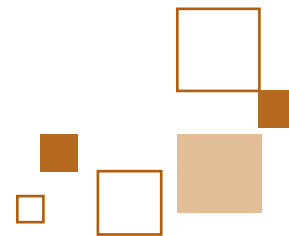
Esta monografía está articulada en tres bloques principales: 1) el cambio de paradigmas respecto a la seguridad; 2) los antecedentes estructurales inmediatos en la búsqueda de una nueva institucionalidad para la paz y la democracia; y 3) lo prioritario en el momento actual. En el bloque orientado al cambio de paradigma hemos querido destacar el fondo ideológico que privó en torno a la seguridad durante el amplio período de *la guerra fría*, destacando los cambios que se dieron al desestructurarse lo que fueran sus bases ideológicas, históricas y estructurales; transición de la cual emergieron nuevas opciones de paradigma para la seguridad, incluyendo muy recientemente la propuesta de su articulación con un nuevo paradigma para la justicia.

Este proceso nos sirve de guía al analizar los hechos que se dieron en Guatemala, organizados en torno a un propósito central: Un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia en Guatemala, destacando lo que hemos identificado como *sus momentos fundantes*, es decir: 1) los Acuerdos de Paz; 2) los Proyectos derivados del WSP-Internacional; 3) el Proceso de Aprobación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad; y 4) el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia.

Respecto a este último, en tanto primer Acuerdo de Estado que registra nuestra historia en este tema —*seguridad y justicia*—, lo hemos asumido como *el momento relevante* a partir del cual podría iniciarse la maduración de un proceso políticamente concertado que condujera al Estado guatemalteco: *hacia un Sistema de Seguridad y Justicia*.

Por ello, después de reflexionar sobre los considerandos e intenciones del Acuerdo Nacional, procedemos a analizar críticamente su estructuración —*los ejes y los compromisos asumidos*—, para luego reflexionar en torno a las opiniones calificadas e institucionales que se han vertido respecto a sus ejecutorias, y sobre su situación actual y sus perspectivas, para sugerir su abordaje desde otra óptica a partir de la idea de aportar elementos que faciliten su cumplimiento.





1. El cambio de paradigmas

Consideramos necesario analizar el proceso de cambio de paradigmas relativos a la seguridad, en forma paralela al proceso de transición política hacia la democracia y en su relación con el inicio del esfuerzo por separarse de los principios de la *Doctrina de la Seguridad Nacional* (DSN). Abordaremos las diferentes opciones conceptuales que se han planteado respecto a la seguridad, proceso que a nuestro criterio desemboca en octubre del 2003 en la *Declaración sobre Seguridad en las Américas* de la Organización de Estados Americanos (OEA), al crear un nuevo concepto de *seguridad hemisférica* que obliga a reflexionar sobre su conveniencia, sugiriendo retomar la discusión en torno a la actualidad del debate conceptual en este tema.

1.1 La seguridad nacional y la Doctrina de la Seguridad Nacional

A partir de la formulación e implementación por los Estados de políticas específicas en el ámbito de la seguridad, éstas corresponden a complejas elaboraciones de cuerpos teórico-conceptuales que tienen sus referentes en dos tipos de orígenes: 1) el propio proyecto de Nación y, 2) su nivel y forma de inserción en la comunidad internacional. Esto es producto de su carácter *bisagra* –hacia adentro y hacia fuera– lo cual implica que debe crear y desarrollar una política de seguridad global que conjugue armónicamente el nivel interno y el externo (Arévalo de León, 2002).

Las relaciones asimétricas de poder en el mundo actual implican la existencia de fuerzas dominantes y subordinadas, situación que genera una poderosa interdependencia de los países con economías emergentes hacia países desarrollados que se establecen como potencias hegemónicas. Particularmente, la ubicación geopolítica de Guatemala la coloca en un área estratégica en la que debe enfrentar las presiones en torno a las políticas internas y externas producto de las relaciones asimétricas de poder que se establecen.

En sus inicios, ubicados en la segunda posguerra mundial y en el umbral del inicio de *la guerra fría*, el concepto político de la *seguridad nacional* designaba tanto un objetivo del Estado como una doctrina o filosofía política. En tanto objetivo de la seguridad del Estado, la seguridad nacional hacía referencia al hecho que la autoridad política debe mantener la normalidad jurídica y social dentro de su territorio, al mismo tiempo que arbitra los medios para poder llevar a cabo un comportamiento independiente y soberano respecto de otros Estados.

Cuando hablamos de *la Doctrina de la Seguridad Nacional* (Comblin, 1998) nos estamos refiriendo a ciertas formas de percibir y valorar el campo de la política y, consecuentemente, de comportarse en ella; considerando el espacio de la política y el de todos los espacios sociales, como el ámbito en que se sintetiza y desarrolla *la guerra total*, que exige formas particulares de militarización y tecnificación de la política y de la cultura. La seguridad nacional es, más que la existencia de regímenes de seguridad nacional, *un clima político* cuya acción es todavía determinante en la vida política actual latinoamericana y en los Estados Unidos de Norteamérica.

La Doctrina de Seguridad Nacional encuentra sus fuentes centrales en tres factores políticos y en uno económico, con efectos políticos: 1) *guerra fría* y su corolario de *guerra total*; 2) *guerra contrainsurgente* que orientó la reconfiguración de los aparatos armados latinoamericanos después de la Revolución cubana; 3) *el dominio geopolítico norteamericano* en América Latina; y 4) el hecho de que el crecimiento mundial de la economía, bajo la lógica de la acumulación y concentración privadas, resulta incompatible, internacional y nacionalmente, con las demandas de las mayorías sociales latinoamericanas.

La adopción por el pensamiento militar latinoamericano de las nociones de *la guerra fría*, dio origen en su forma más extrema a la llamada *Doctrina de la Seguridad Nacional*, fundamento ideológico de las dictaduras militares de los años 60.

Esta doctrina exacerba, hasta tornarla apocalíptica, la idea de la lucha entre el comunismo y la democracia. La ideologización llega a borrar el carácter de confrontación hegemónica entre dos superpotencias, para volverla *una suerte de cruzada entre el bien y el mal*, que no está limitada ni en el tiempo ni en el espacio (Aguilera, 1994:22).

Los países latinoamericanos como parte de Occidente y, por consiguiente, protagonistas de la cruzada, se deben preparar para la posibilidad de *Armageddon* (la guerra total), en la que asumirían un papel; pero también deben afrontar la encarnación de la amenaza comunista dentro de sus naciones, en la forma de la subversión, los movimientos revolucionarios que se expresan en las guerrillas, pero también en la difusión de *doctrinas exóticas* (la ideología comunista) en la educación, en el actuar del movimiento sindical y popular, y en la teología de liberación, entre otras (Aguilera, 1994:22).

La fórmula de organización social en la seguridad está tomada del concepto de guerra total, pensada por los teóricos prusianos de las guerras napoleónicas y después aplicada durante la Segunda Guerra Mundial, concebida para los conflictos convencionales, en que todos los recursos de la nación se empeñan en el esfuerzo bélico. Pero, en la aplicación que hace la seguridad nacional se llega al convencimiento de que esa reorganización de la sociedad, *el proceso* lo llamaron los militares argentinos, sólo la pueden conducir las fuerzas armadas, única parte del Estado que tiene la comprensión real del peligro que se enfrenta y la voluntad de asumir los enormes costos de la guerra contrainsurgente. Se llega así a la justificación de la toma del poder por los militares y de su ejercicio con una dureza extrema, ya que el combate a los enemigos internos no debe reconocer límite alguno (Aguilera, 1994: 23).

La principal consecuencia de esta visión doctrinaria fue la superposición de las Agendas de Seguridad y Defensa y, con ello, una situación de hibridez conceptual entre ambas categorías analíticas. Identificándose al *enemigo interno*¹ como todo elemento que atentara contra *el orden político del Estado*, se justificó el uso de todos los recursos a su alcance, incluyendo a la institución militar, en su contra.

Para Guatemala, los excesos de esta manipulación teórica y su expresión en la práctica tuvieron un alto costo, no sólo en vidas sino en términos de la construcción-destrucción de la organización social, pues minó toda posibilidad de expresión en un marco democrático, y con ello se debilitaron sustantivamente las fortalezas y legitimidad que son indispensables para un Estado de derecho.² Se cerraron las posibilidades de lograr un desarrollo democrático y condiciones para un Estado que por motivos multicausales adolecía de importantes carencias. Es una etapa en la cual se militarizan las estructuras del poder político, y la sociedad civil se repliega de las funciones estructurales que le son naturalmente asignadas en un Estado democrático de derecho.

1.2 La seguridad humana³

Al finalizar *la guerra fría*, complementariamente a la propuesta del concepto de *desarrollo humano* fue trabajado en 1993 el de *seguridad humana* por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este nuevo paradigma cambia el énfasis que antes se hacía sobre la seguridad nacional a fin de priorizar la seguridad de las personas; esto implica una nueva lógica para aceptar que es indispensable pasar de una seguridad a través de armamentos a una seguridad sustentada en el desarrollo humano sostenible; de una seguridad territorial a una seguridad alimentaria, laboral y ambiental.

El concepto de seguridad humana vincula el desarrollo humano con el ejercicio de los derechos humanos, el bienestar colectivo, la equidad y la sostenibilidad. En su informe de 1994 el PNUD desarrolla este concepto ubicándolo a nivel de sus dos componentes: 1) seguridad ante amenazas crónicas como el hambre, enfermedad y represión; y 2) protección contra alteraciones súbitas o violentas en el modo de vida. En un ámbito de acción donde *la seguridad* representa la libertad respecto al miedo y *el desarrollo*, la libertad respecto a las necesidades.

El Estado continúa siendo el principal responsable de la seguridad; pero, como los problemas de seguridad se tornan cada vez más complejos y varios actores nuevos tratan de desem-

¹ Los actores políticos y sectores sociales que eran percibidos como promotores de la agudización de contradicciones, pasan a la categoría de riesgo para la seguridad del Estado y deben ser vigilados, y en el caso de constituirse en "enemigos internos", deberán ser neutralizados.

² En carta de fecha 5 de enero de 1998 dirigida por el entonces ministro de la Defensa, general Héctor Mario Barrios Celada, al doctor Christian Tomuschat, Coordinador de la Comisión de Esclarecimiento Histórico acordada durante las negociaciones de paz, se asevera que: "... Adicionalmente, no escapará a su elevado criterio el que muchos de los hechos que la Comisión investiga ocurrieron en un contexto político administrativo, en el cual la filosofía y los mecanismos de la llamada Doctrina de Seguridad Nacional y de la lucha contra insurgencia, como expresión de la guerra fría en nuestra región, dieron lugar a mecanismos totalmente irregulares, alentados externamente. Como podrá suponer este tipo de mecanismos escapan al control y dirección institucional regular, y muy difícilmente dejarían huellas documentales de sus acciones [...]. Oficio No. 001-MDN-ACOM/98.

³ Para mayor información véase: humansecurity@un.org, / <http://www.humansecurity-chs.org> / <http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/>

peñar un papel en esta esfera, se necesita un desplazamiento de paradigma. La atención debe ampliarse desde el ámbito del Estado para incluir la seguridad de la gente, la seguridad humana lo que significa proteger las libertades vitales; proteger a las personas expuestas a amenazas y a ciertas situaciones, robusteciendo su fortaleza y aspiraciones. También significa crear sistemas que faciliten a las personas los elementos básicos de supervivencia, dignidad y medios de vida.

La seguridad humana conecta diferentes tipos de libertades: libertad frente a las privaciones, libertad frente al miedo y libertad para actuar en nombre propio. A tal fin se ofrecen dos estrategias generales: *protección y realización del potencial*. La protección aísla a las personas de los peligros. Requiere un esfuerzo concertado para elaborar normas, procesos e instituciones que se ocupen sistemáticamente de las inseguridades. La potenciación permite a las personas realizar su potencial y participar plenamente en la toma de decisiones. La protección y la potenciación se refuerzan mutuamente, y, en la mayoría de las situaciones, ambas son necesarias.

La seguridad humana complementa a la seguridad estatal, promueve el desarrollo humano y realza los derechos humanos. Complementa a la seguridad del Estado al centrar su foco de atención en las personas y haciendo frente a inseguridades que no han sido consideradas como amenazas para la seguridad estatal.

Al contemplar este otro género de riesgos adicionales, amplía el foco de desarrollo humano más allá del concepto de crecimiento con equidad. El respeto a los derechos humanos constituye el núcleo de la protección de la seguridad humana.

El fomento de los principios democráticos constituye un paso hacia el logro de la seguridad humana y el desarrollo: permite a las personas participar en las estructuras de gobernabilidad y hacer que su voz sea escuchada. Para ello se requiere crear instituciones sólidas, que establezcan el Estado de derecho y potencien a las personas.

Como se indica en el Informe sobre Desarrollo Humano para América Central (PNUD, 2009:30): “Dado el interés que despertó el concepto, la ONU convocó una Comisión de Seguridad Humana que propuso una definición más precisa: “la seguridad humana consiste en proteger el núcleo central de todas las vidas humanas contra riesgos graves y previsibles, de una forma congruente con la realización humana de largo plazo”. Para Akire (2003), “... ésta definición deja en claro que no se trata de prevenir todos los eventos que puedan perjudicar el desarrollo humano, sino sólo las amenazas *graves y previsibles* contra las *oportunidades básicas* (o el núcleo central de las vidas humanas). La Comisión añade el elemento normativo

según el cual la prevención debe *ser congruente con la realización humana de largo plazo*.”

Este Informe concluye que “[...] la seguridad humana es una condición necesaria para aprovechar las libertades concretas, opciones u oportunidades que integran el desarrollo humano. La relación entre los dos conceptos es muy estrecha, pero el de “seguridad” subraya la protección y el de “desarrollo” la realización; la una mira al riesgo, el otro a las oportunidades; la seguridad alude al “núcleo central” de la vida humana, el desarrollo a todas sus posibilidades; éste piensa más en las libertades “positivas”, aquella en las libertades “negativas”; la seguridad si se quiere es más apremiante, pero el desarrollo no será genuino si no es seguro.” (PNUD, 2009:31)

1.3 La seguridad ciudadana y la seguridad democrática

La búsqueda de nuevos parámetros que orienten el desarrollo de la acción de seguridad del Estado guatemalteco, se hace obligatoria ante la constatación de que los marcos utilizados durante la etapa autoritaria, no correspondían con la coyuntura determinada por el final de un enfrentamiento armado interno de 36 años de duración (1960-1996), y por un proceso que buscaba la consolidación democrática.

Como ya habrán observado, el cambio de paradigmas respecto a la seguridad no es un tema exclusivo a la realidad guatemalteca, de hecho, el alcance de sus transformaciones a nivel mundial ha dado lugar a un amplio debate conceptual en torno a la idea misma de la seguridad y a sus diferentes expresiones operativas. Debate que, lejos de terminar, se ubica en los inicios de un proceso inédito de redefinición conceptual.

A nivel mundial, la actualidad del debate conceptual derivado de los cambios ocurridos en los contextos políticos autoritarios (1989), al plantear nuevas interrogantes en torno a las necesidades de seguridad de las personas y sociedades, y respecto a la forma en que los sistemas políticos deben satisfacerlas, han puesto en relevancia la necesidad de que la función estatal de seguridad exprese una relación distinta entre ciudadanía e instituciones políticas.

Desafortunadamente, en momentos cuando el debate conceptual parecía avanzar hacia la consolidación de nuevos aportes, los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos de Norteamérica, han introducido transformaciones sustantivas en las percepciones y orientaciones que rigen en el sistema internacional, induciendo una tendencia que nos retrocede hacia concepciones que creíamos haber superado.

Pero ése es el reto, tratar de hacer irreversibles los avances que se logren en el proceso de la construcción de instituciones que hagan posible la consolidación democrática, como única seguridad que estaremos preparados para enfrentar las fuerzas que tratan de regresarnos hacia el pasado, y que se ubican en las estructuras del poder contrainsurgente⁴ (aún después de su momento histórico), desde donde es posible deducir que la naturaleza de la problemática de seguridad del Estado reside en el deterioro progresivo de su fortaleza estructural y hegemónica.

En un contexto contrainsurgente de legitimidad precaria, derivada de la ineficiencia funcional del Estado guatemalteco, la capacidad de las autoridades políticas para mantener el orden, ejercer autoridad, y reproducir el orden político sin apelar al uso del poder coercitivo, fueron cada vez disminuyendo, expresando la coincidencia trágica de un Estado débil y un régimen autoritario.

Las más relevantes consecuencias estructurales derivadas de la anterior situación, se reflejaron en el aumento del poder político de las fuerzas armadas y su desborde institucional y funcional; el correlativo debilitamiento de la institucionalidad civil; el surgimiento de temor y desconfianza en las relaciones entre la sociedad y las autoridades políticas, con el concomitante surgimiento de la distancia e indiferencia como estrategia de supervivencia; y en haber llegado a la captación de la violencia como un acto rutinario, inmersos en un contexto cuya visión articuladora de la acción militar se basó en los postulados de la Doctrina de la Seguridad Nacional.

El proceso político generado a partir de las cumbres presidenciales de Esquipulas I y II (1986 y 1987), permitió replantear el concepto de seguridad en la región y sus estructuras, haciendo evidente el reto de la búsqueda de un modelo que respondiera a las necesidades de una comunidad de Estados democráticos, que avanzaban a distintas velocidades en un proceso de integración regional.

La firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995), y el final de las negociaciones de paz en Guatemala (1996), al habilitar un proceso de apertura hacia la democracia y la transformación institucional, hizo evidente que los marcos de seguridad que se aplicaron en el Estado contrainsurgente eran inadecuados para funcionar en un Estado democrático.

Son evidentes los aportes que en materia conceptual se derivan del Tratado Marco, en especial el concepto de *seguridad democrática* que lo estructura, en tanto concepción alternativa de seguridad que busca rescatar el bienestar de la sociedad y sus integrantes, como fin último de la organización del Estado.

Sin embargo, el modelo centroamericano de seguridad al plantear como objetivo el bienestar social en el marco de un Estado democrático de derecho, dibuja una agenda de seguridad operativa que precisaría de una estructura institucional que pudiera atender a una definición de seguridad que prácticamente es consustancial con la del desarrollo humano.

El ulterior desarrollo del entramado institucional que requería un modelo de tal naturaleza, se fue concentrando en aquellos temas reducibles a problemas de *seguridad interna*, registrando un desequilibrio entre el lugar que dichos temas reciben dentro del concepto general de seguridad democrática, en la que se fundamenta el modelo, y la preponderancia que reciben en su desarrollo operativo.

Es evidente el problema de haber incorporado una serie de compromisos socioeconómicos y ambientales, que después no recibieron un desarrollo institucional adecuado, lo cual produjo como resultado final un documento que, partiendo de una concepción de seguridad muy amplia, desemboca en agendas específicas y mecanismos operativos que corresponden en su estructura a modelos tradicionales de *seguridad regional*.

A nivel nacional, el alcance del desborde militar como efecto del desarrollo del Estado contrainsurgente y del enfrentamiento armado interno, convirtió la problemática de la redefinición de las relaciones entre sociedad, Estado y fuerzas armadas, en uno de los ejes centrales del proceso de transición política del país y, específicamente, del proceso de diálogo y negociaciones de paz (1990-1996).

De hecho, durante estas negociaciones la problemática de la *reconversión militar*⁵ y de la transformación de los marcos de seguridad del Estado guatemalteco, fue identificada como uno de los temas centrales en la agenda de las negociaciones; aunque es de reconocer que el conjunto de compromisos incluidos en el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (1996), no llegó a establecer las bases de la transformación institucional de las fuerzas armadas; la redefinición de las relaciones entre

⁴ Esto implica reconocer que uno de los errores que se cometió al momento de finalizar el enfrentamiento armado interno en 1996, después de firmados los Acuerdos de Paz, fue no haber procedido a "descontrainsurgentizar la contrainsurgencia"; por ello, hoy "la paz está siendo más violenta que la guerra".

⁵ Esta etapa no concluida exitosamente, fue la que generó la resistencia a lograr "la descontrainsurgentización de la contrainsurgencia" y, con ello, a heredarle a la paz el núcleo de las estructuras violentas del Estado autoritario.

sociedad, Estado y Ejército; ni la creación de nuevas perspectivas en el desarrollo conceptual de la seguridad, gestando un concepto que restablece a la persona humana como el eje de las consideraciones en este tema.

A pesar de la anterior debilidad, la aportación más valiosa en este desarrollo conceptual indudablemente se debe a Bernardo Arévalo de León,⁶ quien con mucha propiedad y conocimiento elaboró una propuesta que permite visualizar, para su debate, por vez primera en Guatemala, el concepto de la *seguridad democrática*.

Asegura que en este país operan dos marcos conceptuales de seguridad distintos y divergentes: uno inútil pero operativo –el derivado de la Doctrina de la Seguridad Nacional– y otro útil pero inoperante –los conceptos de seguridad democrática e integral plasmados en el Tratado Marco y en los Acuerdos de Paz.

Basado en esta premisa intenta –con éxito– **articular los elementos** que le permitan la construcción de un modelo operativo, partiendo del planteamiento de varias interrogantes en torno a la seguridad, su objetivo y sus medios; en la definición de los riesgos, la gradación de las amenazas y la especificación de las vulnerabilidades, para enfrentar el reto de establecer el umbral que permitirá articular conceptualmente las agendas de seguridad y las de desarrollo,⁷ a fin de proponer un procedimiento que permita separar aquellos temas que precisan de un tratamiento excepcional –regulado mediante una normativa jurídica especial– en la agenda de seguridad, debido a que no pueden ser atendidos en el marco de las políticas regulares del Estado.

Arévalo de León (2002: 217-233) también aporta a la actualidad del debate conceptual respecto a la seguridad y a los retos y tropiezos que se presentan en el tránsito de la seguridad pública a la seguridad ciudadana (2002: 235-253), procurando identificar algunos de los retos básicos que la sociedad guatemalteca y sus autoridades de Gobierno enfrentan para la tarea de la creación de los marcos de seguridad, destacando la importancia que, para países como Guatemala, posee el desarrollo de una política de seguridad claramente definida y eficientemente implementada.

Enfatiza en que el resultado de la falta de definición de una política de seguridad democrática no es la ausencia de una política, sino la persistencia de la política de seguridad autoritaria, lo cual determina que, en este contexto, la persona humana no es captada como la razón de ser de la política de seguridad.

Hablar de *seguridad ciudadana*⁸ nos refiere, según Arévalo de León, a reflexionar respecto al significado básico de los términos que componen este concepto: seguridad y ciudadanía. Seguridad hace referencia a la función básica de todo Estado de brindar protección a la población que lo constituye; protegerla frente a los fenómenos de criminalidad que amenazan su bienestar. La ciudadanía califica la naturaleza del orden político de dicha población: una comunidad política democrática compuesta por sujetos activos, portadores de derechos y obligaciones, frente a un Estado y sus agencias, cuyo sentido primario y último es el servicio a la sociedad.

Aceptar el concepto de seguridad ciudadana significa partir de una clara delimitación de los ámbitos militares y policiales de la seguridad, y de la identificación de la protección de la persona y sus bienes como objetivo primario de la acción estatal. Supone un cambio de valores, políticas y mecanismos de y para la seguridad; una transformación integral de los marcos de seguridad pública que se manifiestan en un doble reto: alcanzar una mayor eficacia en la procuración de los niveles de seguridad; y adecuar las concepciones de seguridad y el marco institucional-jurídico correspondiente al nuevo marco político democrático.

Por ello, el término *seguridad democrática* hace referencia a la existencia de un Estado capaz de: 1) promover acciones de desarrollo, que a la vez inciden en generar condiciones de bienestar para su población; y 2) *contener riesgos y amenazas*. La acción del Estado democrático se traduce en la definición de políticas de desarrollo, cuyas medidas específicas buscan procurar las condiciones de bienestar que demanda su población y generar calidad de vida.

La emergencia de regímenes en período de transición, que se ubican en procesos de consolidación democrática, ha implicado una de las más importantes reformulaciones conceptuales en los sistemas políticos contemporáneos, identificando el concepto de seguridad con los valores de la democracia. Ello

⁶ Sociólogo guatemalteco, primer director del Proyecto Reconstrucción de Sociedades de Posguerra (WSP), durante el período 1999-2005.

⁷ Para consultar la continuidad de los aportes conceptuales que se han efectuado en esta materia, se sugiere el estudio de los productos generados por el Proyecto Hacia una Política de Seguridad Ciudadana (2002); proyecto WSP-PNUD-SEDEM-FLACSO. Más adelante haremos referencia a estas aportaciones en particular.

⁸ La seguridad ciudadana es la forma principal de la seguridad humana (PNUD, 2004)

demanda colocar al ser humano como sujeto principal (Brenes, 2000).

Como ahora podemos notar, todo ello ha sido posible debido, en gran parte, al final de la *guerra fría* y el despegue de la globalización; la desestructuración del bloque soviético y la emergencia de un equilibrio unipolar; la emergencia del proceso de Contadora ante la necesidad de frenar las pretensiones estadounidenses en Centroamérica; y, fundamentalmente, a la suscripción de tratados regionales, entre los cuales destacan los Convenios Centroamericanos de Esquipulas I (1986) y II (1987), seguidos de la firma (1995) y posterior ratificación (1997) del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

Las fuentes conceptuales contemporáneas en nuestro país, que se identifican con el anterior enfoque, se vinculan con la propuesta de la seguridad humana como eje de la seguridad del Estado; de entre ellas las más importantes, a nuestro criterio, son:

- La Constitución Política de la República de Guatemala que en sus artículos 1 y 2 indica que: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.”
- El ya mencionado Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, que recoge el concepto de seguridad democrática,⁹ cuyos ejes son el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural, erradicación de la violencia, corrupción, impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas, el balance de fuerzas entre la situación interna de cada Estado, y la cooperación entre los países de la región.

De acuerdo con el Tratado Marco (1996: 12), la nueva realidad mundial regional para la solución de los problemas de la *seguridad en democracia*, exigía ir más allá del ámbito estrictamente militar y de la seguridad de los Estados, para abarcar el problema de manera integral, incluyendo la esfera policial

y de seguridad pública, así como todo lo relacionado con la seguridad, no sólo de los Estados, sino de las personas o de los habitantes centroamericanos. Había que ir de la seguridad militar a la seguridad humana, de la seguridad defensiva a la seguridad cooperativa, de la seguridad frente a las amenazas a la seguridad preventiva, de la seguridad basada en el territorio y la soberanía del Estado a la seguridad para la población o el ser humano.

A nivel nacional, la influencia de este cambio de paradigma se expresó en el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, firmado en Guatemala el 19 de septiembre de 1996, en el contexto de las negociaciones de paz. Como efecto de una combinación de los principales componentes de la *seguridad humana y la seguridad democrática*, se establece que la seguridad es un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externas, a cargo del Ejército, o a la protección contra amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil (PNC). Se identifican como factores de riesgo y amenazas para la convivencia democrática, la paz social y el orden constitucional, los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema,¹⁰ la discriminación social y política y la corrupción, entre otros.

En conclusión, a partir de este enfoque se desplazaron los ejes que conformaron la concepción de seguridad en el marco de la Doctrina de la Seguridad Nacional: 1) el objeto de la seguridad ya no es el Estado, sino la persona humana concebida de manera integral; 2) el orden político se caracteriza por la aspiración democrática, eliminando su carácter autoritario; 3) la institucionalidad de la seguridad se resuelve en el marco del Estado democrático de derecho; y 4) la agenda de seguridad del Estado se amplía e incorpora otras temáticas además de la defensa.

1.4 La seguridad hemisférica

En octubre del 2003, la Organización de Estados Americanos adoptó la Declaración sobre Seguridad en las Américas, mediante la cual se crea un nuevo concepto de *seguridad hemisférica* (Chillier y Freeman, 2005), en el cual se amplía la definición tradicional a partir de la incorporación de nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. De esta

⁹ Sostengo, sin embargo, que pese a que la intencionalidad pudo haber sido la de generar un nuevo concepto, que le diera sentido y contenido a la coyuntura crítica que se vivía en esos momentos, lo que surgió a nivel conceptual como efecto de las formas y los contenidos introducidos en el Tratado Marco, se acerca más a una Seguridad Integral.

¹⁰ Es necesario aclarar que no considero a la pobreza y a la pobreza extrema como un factor de riesgo y amenaza, sino más bien como el efecto de un sistema económico que, para mantener cierto nivel de reproducción ampliada del capital, la genera estructuralmente.

cuenta, casi todos los problemas pueden ser considerados ahora una potencial amenaza a la seguridad.

La implementación de este nuevo concepto multidimensional constituye un riesgo de aumento del *aseguramiento* de los problemas de la región y, por consiguiente, la militarización como una respuesta para confrontarlos. Existen cuatro factores que apuntan hacia esa tendencia: 1) la tendencia histórica de intervención política de las fuerzas armadas durante regímenes autoritarios; 2) la guerra de los mandos políticos de los Estados Unidos contra la narcoactividad; 3) las crisis de los sistemas de seguridad pública; y 4) la guerra contra el terrorismo lanzada por el Gobierno norteamericano.

Las deficiencias de este nuevo concepto de seguridad crea las condiciones para justificar, como nunca antes, el uso de las fuerzas armadas de los países de la región en misiones que tradicional y formalmente no les corresponden, planteando serios obstáculos al largo y trabajoso camino de consolidación de las democracias regionales y fortalecimiento de las instituciones civiles.

La presión que ejerce el Gobierno norteamericano en el marco de su política antinarcóticos para la región, es uno de los factores principales que ha influido en la intervención de las fuerzas armadas en cuestiones de seguridad interior. Un segundo factor ha sido la carencia de una política estatal de seguridad ciudadana que responda al incremento de las tasas de criminalidad.

La *guerra contra el terrorismo* lanzada como respuesta a los acontecimientos de septiembre del 2001, prioridad de la política exterior de Estados Unidos, el Pentágono y su Comando Sur, exagera aún más la tendencia regional hacia la militarización, y sus consecuentes impactos sobre los derechos humanos y la democracia.

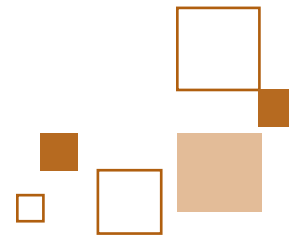
Surge ahora un diagnóstico distorsionado de la región, donde los problemas reales del terrorismo quedan entrelazados o superpuestos con otros problemas de seguridad nacional o transnacional. Ello hace que el excesivo énfasis en el combate al terrorismo en la agenda política exterior, produzca la superposición de agendas de seguridad vinculadas al terrorismo por sobre las agendas locales. Uno de sus primeros efectos ha sido el intento de los Gobiernos de usar medidas antiterroristas o de seguridad nacional, a fin de evitar el escrutinio internacional de prácticas dudosas en materia de derechos humanos.

Surge así una nueva agenda hemisférica en donde “las nuevas amenazas” que según ellos confronta la región, son problemáticas de distinta naturaleza como el terrorismo, el narcotráfico,

el crimen organizado, las pandillas y las actividades de los movimientos sociales populistas, identificados como *radicalismos populares*.

Las principales consecuencias que esta declaración ha generado son: 1) ha actualizado un obsoleto esquema de seguridad propio de la *guerra fría*; 2) ha puesto en evidencia la imposibilidad de crear una agenda común para la seguridad de la región; y 3) ha aumentado el aseguramiento de los problemas de la región y, como consecuencia, la militarización como estrategia para confrontarlos.

Dos son los principales problemas que esta situación ha determinado: 1) tratar problemas comunes en la región desde la óptica de la seguridad nacional, concibiéndolos como una amenaza, crea las condiciones para el aseguramiento de problemas de distinta índole que no deberían ser parte de una agenda de seguridad hemisférica; y 2) al tratar indistintamente las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, esta declaración diluye la diferencia entre los conceptos de seguridad y defensa, y promueve la disolución de las líneas de competencia de las fuerzas de seguridad y las de las fuerzas armadas; con ello contribuye a retroceder lo avanzado en materia de subordinación de las fuerzas armadas a las instituciones civiles democráticas, legítimamente establecidas.



2. Antecedentes estructurales

Ubicados en el contexto de altos niveles de violencia e inseguridad en el país, producto indudable del escalamiento de los operativos militares de los carteles de la narcoactividad mexicana en nuestro territorio, al igual que del accionar del crimen organizado, en momentos en que llega a su etapa de conclusión la redacción y publicación del Informe sobre Desarrollo Humano para América Central (PNUD, 2009), el cual centra su enfoque en el tema de la Inseguridad ciudadana en Centroamérica, dando especial atención al fenómeno de la *Criminalidad en Centroamérica: tendencias, raíces y soluciones*, es válido preguntarse cuál es la temática relevante que en esta materia afecta prioritariamente a Guatemala y cuáles son sus prioridades estratégicas, vista como país y ya no tanto captada como parte estructural de la región centroamericana.

Surge de inmediato la idea de que lo verdaderamente relevante para Guatemala sería lograr que procesos que se iniciaron hace ya varios años, logran consolidar sus dinámicas y garantizar la continuidad de sus efectos. Esto conllevaría el reconocimiento de que esos procesos –en sus intencionalidades diversas y en sus empates negociados- han ido acumulando un bloque duro de propuestas que, al madurar dentro y como producto del debate, pueden constituir a esta fecha la esperanza de un aporte orgánico encaminado hacia la garantía de que el Estado guatemalteco contará con la institucionalidad y los recursos humanos necesarios para enfrentar, eficaz y eficientemente, el reto de garantizar mejores y permanentes niveles de seguridad ciudadana a su población.

En este ensayo asumimos por *seguridad ciudadana* el sentido que el Informe le asigna, es decir: “una modalidad específica de la seguridad humana, que puede ser definida inicialmente¹¹

como la protección universal contra el delito violento o predatorio. Seguridad ciudadana es la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas – su vida, su integridad, su patrimonio – contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera en forma *súbita y dolorosa* la vida cotidiana de las víctimas.” (PNUD, 2009: 31).

2.1 El Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática

El ciclo de propuestas e intentos por avanzar en el complejo tema de las reformas al sector seguridad y justicia, concretó su inicio el 19 de septiembre de 1996 con la firma del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, en el contexto de las negociaciones de paz en Guatemala (1991-1996).

Es allí en donde se encuentran los primeros elementos para visualizar la articulación de un Sistema Nacional de Seguridad que, doce años después, su Ley Marco considera como: “[...] el marco institucional, instrumental y funcional de que dispone el Estado para hacer frente a los desafíos que se le presenten en materia de seguridad, mediante acciones de coordinación interinstitucional al más alto nivel y sujeta a controles democráticos.”¹²

Para que todos estos acontecimientos no se pierdan en la niebla que genera la historia cuando se condensa en un pasado, es conveniente dejar constancia de aquellos puntos centrales¹³ incluidos en el Acuerdo de Paz antes referido, que a nuestro

¹¹ El Informe lo considera como “inicial”, porque la definición de un concepto complejo en realidad no se reduce a su primer enunciado, sino que se va dilucidando o construyendo a lo largo del discurso y a medida que van siendo “descubiertos” sus alcances, sus relaciones con otros conceptos y su funcionamiento en sucesivos contextos.

¹² Artículo 3, del Decreto N° 18-2008 Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, aprobado por el Congreso de la República el 11 de marzo del 2008.

¹³ Después de cada punto central se incluye -entre paréntesis- su ubicación directa en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.

criterio fueron la guía inicial en este esfuerzo, a fin de poder evocarlos cuando se haga el análisis de los contenidos del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia.

El Acuerdo resalta el deber del Estado de garantizar la seguridad (3); la obligación del Organismo Legislativo de cumplir con la responsabilidad del debate público de los asuntos nacionales fundamentales (5b); el seguimiento de la gestión de Gobierno a manera de cautelar el interés general de la población (6b); y priorizar las medidas legislativas necesarias para fortalecer la administración de la justicia (6c).

Establece que el proceso judicial es el instrumento para realizar el derecho esencial de las personas a la justicia (9); el establecimiento del Servicio Público de Defensa Penal para proveer asistencia a quienes no puedan contratar servicios de asesoría profesional privada (13b); la reforma del Código Penal para que se dé prioridad a la persecución penal de aquellos delitos que causan mayor daño social (13c); ampliar la cobertura del Organismo Judicial y del Ministerio Público en el interior del país; introducir el funcionamiento multilingüe del sistema de justicia; y aplicar un eficiente plan de protección a testigos, fiscales y colaboradores de la justicia (14a).

Compromete al Presidente de la República a promover la integración de una Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, encargada de producir un informe y un conjunto de recomendaciones susceptibles de ser puestas en práctica a la mayor brevedad (15); privilegiando, entre otros más, el seguimiento a los compromisos contenidos en el *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (Aidpi)*, respecto a su forma de administrar justicia (16d).

Otros compromisos relevantes que vinculan directa o indirectamente al Organismo Ejecutivo, consideran el funcionamiento de un Consejo Asesor de Seguridad (CAS), para ayudar al Presidente de la República y, por su intermedio al Organismo Ejecutivo,¹⁴ a implementar el concepto de seguridad integral (20); la debida estructuración de las fuerzas de seguridad pública para garantizar la protección de la vida y de la seguridad de los ciudadanos, el mantenimiento del orden público, la prevención e investigación del delito y una pronta y transparente administración de justicia (21); la reestructuración de las fuerzas policiales[...] que tendrán a su cargo el orden público y la seguridad interna (22); presentar un proyecto de Ley de Seguridad y Fuerza Pública que norme el funcionamiento del

sistema policial de Guatemala (24); y promover la emisión de una nueva Ley de Orden Público (25).

Es conveniente resaltar que el compromiso que hace referencia a la reestructuración de las fuerzas policiales que tendrán a su cargo el orden público y la seguridad interna (22), consideraba que el Organismo Ejecutivo promoviera una reforma constitucional, la cual fue aprobada por el Congreso de la República, pero no ratificada durante la Consulta Popular efectuada el 16 de mayo de 1999.

Por esto último, cobran especial importancia los siguientes compromisos, en tanto elementos que estructuran la intencionalidad de contar con un nuevo modelo policial. Estos compromisos consideran: que la organización de la policía deberá contar con los departamentos especializados necesarios para cumplir con —entre otras funciones— combate al narcotráfico y al contrabando; control fiscal y aduanal; registro y control de armas; información e investigación criminal; protección del patrimonio cultural y del medio ambiente; seguridad fronteriza; tránsito y seguridad vial (26d); establecer la carrera policial de acuerdo con los siguientes criterios: que todos los integrantes de la nueva estructura policial deberán recibir formación en la Academia de la Policía (27a); y que en dicha Academia se formará al nuevo personal policial a nivel de agentes, inspectores, oficiales y mandos superiores (29).

Complementariamente se consideró impulsar un plan de reestructuración policial y seguridad pública (30), que permita funcionar en todo el territorio nacional (30A); fortalecer las capacidades en materia de información e investigación criminal, [...] haciendo énfasis en la coordinación interinstitucional entre la PNC, el Ministerio Público y el Organismo Judicial (30b); y fortalecer la cooperación entre la nueva PNC y las policías municipales (30c).

Adicionalmente, incluyó la promoción de una ley que regule el funcionamiento y los alcances de las empresas privadas de seguridad, con miras a supervisar su actuación y la profesionalización de su personal [...] bajo el estricto control de la PNC (32); y promover la reforma de la Ley de Armas y Municiones (33); haciendo más restrictiva la tenencia y portación de armas que se encuentran en manos de particulares (34), efectivo el sistema de registro de las armas en circulación y la identificación de sus propietarios (34a); y transfiriendo los registros[...] al Ministerio de Gobernación (34b).

¹⁴ En el texto del Acuerdo se establece que este Consejo Asesor de Seguridad deberá ayudar al Organismo Ejecutivo; según la Constitución de la República en su artículo 182, el Presidente de la República es el Jefe del Estado de Guatemala y ejerce las funciones del Organismo Ejecutivo por mandato del pueblo.

La función del Ejército se acordó establecerla en la defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio; no tendrá asignadas otras funciones y su participación en otros campos se limitará a tareas de cooperación (35). Complementariamente, se acordó promover la reforma constitucional en relación a las funciones del Presidente de la República, a efecto de que cuando los medios ordinarios del orden público y la paz interna resultaran rebasados, podrá excepcionalmente disponer del Ejército para este fin. La actuación del Ejército tendrá siempre carácter temporal, se desarrollará bajo la autoridad civil y no implicará limitación alguna en el ejercicio de los derechos constitucionales de los ciudadanos (45a). Como ya se indicó anteriormente, esta reforma constitucional fue aprobada por el Congreso de la República, pero no ratificada durante la Consulta Popular respectiva.

Uno de los temas vitales en el propósito de democratizar el poder político, fue la decisión de sustituir al Estado Mayor Presidencial, órgano militar de seguridad del Presidente de la República, del Vicepresidente y de sus familias, facultando al Presidente para que organizara a su criterio la entidad correspondiente (46).

En directa conexión con el punto anterior, se acordó eliminar el cuerpo de inteligencia militar adscrito al Estado Mayor Presidencial y, en su lugar, para informar y asesorar al Presidente de la República, a manera de anticipar, prevenir y resolver situaciones de riesgo o amenaza de distinta naturaleza para el Estado democrático, se consideró la creación de una Secretaría de Análisis Estratégico, de carácter estrictamente civil y con acceso a información a través de fuentes públicas y a la que recaben los organismos de inteligencia civil y militar, sin la facultad de realizar investigaciones encubiertas propias (49). Esta última limitación quedó superada a partir del 2008 al crearse la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado (SIE) en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad y, derivado de ello disolverse la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE).¹⁵

Paralelamente, se acordó que el ámbito de actividades de la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional estaría circunscrito a la función del Ejército definida en la Constitución y las reformas contempladas en el presente Acuerdo (47); y que se crearía el Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de Información (Dicai), dependiente del Ministerio de Gobernación, responsable de recabar información para combatir el crimen organizado y la delincuencia común, dentro de los límites autorizados por el ordenamiento jurídico y en estricto respeto a los derechos humanos (48). Esta última

dependencia fue creada mediante el Decreto 71-2005 del 12 de octubre del 2005, como Dirección General de Inteligencia Civil (Digici).

Consideramos que como un primer acercamiento —tal vez no deliberado— hacia la integración de un Sistema Nacional de Inteligencia, se acordó respetar estrictamente la separación entre funciones de inteligencia e información y las operaciones a que ellas den lugar, asignando la responsabilidad de actuar operativamente para enfrentar las amenazas a las entidades ejecutoras pertinentes del Gobierno (50).

En esa misma línea, se adoptó el compromiso de impedir que existan redes o grupos que no correspondan a las funciones asignadas a las dependencias de inteligencia y análisis citadas en los numerales 47, 48 y 49 (51); a promover una ley que establezca las modalidades de supervisión de los organismos de inteligencia del Estado por una Comisión específica del Organismo Legislativo (52a); y que una vez hayan sido aprobadas las reformas constitucionales previstas en el Acuerdo, los archivos, fichas o cualquier otra forma de registro estatal relacionados con seguridad interna serán transferidos al Ministerio de Gobernación (53).

Complementariamente, se acordó priorizar la modernización de la administración pública, haciendo públicos los mecanismos de selección y clasificación del personal de todas las dependencias del Organismo Ejecutivo, y revisando su integración de manera que los empleados y funcionarios llenen los criterios de honradez y capacidad (55a); estableciendo la Carrera de Servicio Civil (55b); promoviendo una efectiva aplicación de la legislación de probidad y responsabilidades (55c); fortaleciendo y modernizando la Contraloría de Cuentas (55d); y promoviendo la sanción penal de actos de corrupción y mal manejo de recursos públicos (55e).

Respecto a la participación social el Acuerdo considera que el fortalecimiento del poder civil pasa por el fortalecimiento de la participación social, aumentando las oportunidades y la capacidad de participación ciudadana (56); en particular, la participación social a nivel de las comunidades (57); [...] para lograrlo, se reitera el compromiso de descentralización de la administración pública (58); para ello se requiere, entre otras medidas, fortalecer los gobiernos municipales y asegurar el efectivo funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo (58a); crear el conjunto de condiciones para que se desarrollen las organizaciones locales representativas de la población (58c); e impulsar campañas de difusión y programas educativos a ni-

¹⁵ Artículos 27, 41 y 42 del D.o 18-2008, Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, de fecha 11 de marzo del 2008.

vel nacional encaminadas a concienciar a la población sobre el derecho de las mujeres a participar activa y decididamente en el proceso de fortalecimiento del poder civil, sin ninguna discriminación y con plena igualdad, tanto de las mujeres del campo como de la ciudad (59a).

2.2 Los proyectos derivados del WSP Internacional

Uno de los esfuerzos pioneros que buscaban dar cumplimiento a los compromisos anteriores, se expresó en las múltiples propuestas generadas durante la vigencia de los proyectos derivados del Proyecto WSP-Internacional (*Sociedades Desgarradas por la Guerra*) (Torres-Rivas y Arévalo, 1999). Algunas de ellas se concretaron en el texto de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad aprobada y en vigencia a partir de marzo del 2008. Se trata de uno de los productos finales generados durante más de doce años de análisis, propuestas y debates, a partir de los cuales se ha logrado decantar un producto final que recoge, en buena parte, los principales contenidos del Acuerdo de Paz antes mencionado.

Ello fue posible como efecto de una amplia experiencia multisectorial estimulada por las dinámicas que generaron estos proyectos, en particular: 1) Hacia una Política de Seguridad para la Democracia (Polsede, 1999-2002). 2) Hacia una Política de Seguridad Ciudadana (Polsec, 2002-2003). 3) Fortalecimiento de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad (Foss, 2003-2005), además de valiosas aportaciones registradas durante el período 2002-2010 provenientes de la Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática, la Comunidad de Defensa, las Mesas Multisectoriales de Diálogo, la Mesa de Seguridad y Justicia de la Secretaría de la Paz, la Secretaría de Análisis Estratégico –las dos últimas de la Presidencia de la República–, el Plan Visión de País, el Consejo Asesor de Seguridad (CAS), la Comisión de Seguridad del Foro Permanente de Partidos Políticos, el Centro de Estudios de Guatemala (CEG), y el Centro de Estudios Estratégicos y de Seguridad para Centroamérica (CEESC), entre otros más.

Es necesario recapacitar en que, durante la experiencia que vivimos en esas dinámicas multisectoriales, muchos contenidos fueron suficientemente discutidos y consensuados; lo que procede ahora, es retomarlos para actualizarlos y continuar su desarrollo en el contexto de los Acuerdos de Paz, recordando que tanto en el Polsede, como en el Polsec, y el Foss existen avances sustantivos e importantes en materia de desarrollo

conceptual y teórico en temas como los que se enumeran en las tablas 1 y 2 :

Tabla 1	Temática abordada en el Polsede
1	La reconversión militar en Guatemala.
2	Concepto y agenda de seguridad.
3	Doctrina militar.
4	El sistema de seguridad en Guatemala: apuntes para una reforma.
5	El sistema de inteligencia.
6	El subsistema de inteligencia civil del Ministerio de Gobernación.
7	Función del Ejército en una sociedad democrática.
Fuente: elaboración propia con base en Arévalo, 2002.	

Tabla 2	Aportes del Polsec
1	Un Modelo de Policía Comunitaria para Guatemala.
2	Reagrupamiento de las funciones de seguridad en un Ministerio de Seguridad.
3	Creación de la Academia de Formación del Sector Seguridad.
4	Reestructuración del Ministerio Público, para hacer su funcionamiento acorde con el procedimiento acusatorio formal.
5	Llevar al plano operativo los convenios suscritos entre el Ministerio Público y el Ministerio de Gobernación.
6	Suscripción de un convenio interinstitucional de unificación e integración de los Laboratorios de Investigación y Servicio Médico Forense, entre el Ministerio de Gobernación, el Ministerio Público y el Organismo Judicial.
7	Pronunciamiento sobre el proyecto de Ley de Investigación Criminal.
8	Recomendaciones para el fortalecimiento de la institucionalidad de la seguridad ciudadana en Guatemala.
9	Conformación del Consejo Asesor de Seguridad.
Fuente: elaboración propia con base en WSP-PNUD-SEDEM-Flacso (2002:23).	

En lo referente a los productos generados por el Foss, a nivel de articulación de redes se logró un convenio de cooperación entre el Foss y el Congreso de la República; a nivel de cabildeo e incidencia en iniciativas de ley, la incidencia positiva a favor de ciertas leyes¹⁶ incluidas en la Agenda Legislativa de la Paz en materia de seguridad, al igual que incidencia negativa a dos iniciativas.¹⁷

A nivel de monitoreo y auditoría social, se trabajó en la creación de un observatorio de relaciones civil-militares; y en el estudio sobre fortalecimiento de la participación ciudadana y control civil de la asignación y supervisión presupuestaria del gasto en defensa. Aunque no directamente relacionados, se generaron también: 1) un estudio comparativo de los procesos de reforma militar; y 2) otro sobre las relaciones interétnicas en las fuerzas armadas.

En materia de controles democráticos, se trabajó en las líneas siguientes: 1) respecto a los aparatos de inteligencia del Estado; 2) desarrollo de las funciones de la Comisión de Defensa del Congreso de la República; y 3) supervisión de las fuerzas armadas por el Congreso.

También se cubrieron las siguientes iniciativas de ley: 1) Nueva Ley Constitutiva del Ejército y Marco Legal para la Función Militar; 2) Ley de Orden Público; 3) Ley de Servicios de Seguridad Privada; y 4) Ley de Libre Acceso a la Información y Clasificación y Desclasificación de Información Estatal Reservada.

A nivel de la generación de elementos y criterios para propuesta de políticas públicas, se cubrieron los temas: 1) hacia un Modelo de seguridad preventiva en la PNC; 2) una aproximación al movimiento de los ex Patrulleros de Autodefensa Civil; y 3) encuesta de victimización. Adicionalmente, se procedió al diseño del curso superior en seguridad democrática

2.3 Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad

Aunque en el Acuerdo de Paz respectivo¹⁸ no se visualizó la idea de generar un Sistema Nacional de Seguridad, de hecho la mayoría de los componentes de esta Ley Marco se encuentran incluidos en su texto. Uno de los más relevantes avances en el

contenido de esta Ley se ubica en haber incluido al paradigma de la *seguridad democrática* como el referente legal para la acción del Estado en materia de seguridad, en adición al paradigma de la *seguridad integral* incluido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica¹⁹ (1995)

Antes de continuar con el análisis de esta Ley Marco, es conveniente hacer referencia al proceso previo a su aprobación por el Congreso de la República el 11 de marzo del 2008, a fin de dejar constancia que se trató de un largo camino de propuestas, debates y avenimientos previos a lograr su concreción. El primer referente histórico relacionado con una iniciativa de ley en este tema se identifica con la propuesta presentada al Congreso por el diputado Vinicio Cerezo Arévalo, en base al proyecto trabajado por el Licenciado Julio César Rivera Clavería; un segundo momento se dio a partir de las propuestas efectuadas desde el Polsec —a las que ya hicimos referencia—; el tercer momento expresó una situación inédita en nuestro país, ya que por primera vez se logró una convergencia de secretarios generales de partidos políticos reunidos en torno a un Foro Permanente del cual, a partir de la formación de la Comisión de Seguridad, se inició el proceso de discusión y diseño de un *Sistema Nacional de Seguridad* que luego se concretó en una propuesta de ley.

Habría que agregar que, como efecto secundario de esta dinámica gestada en el Foro Permanente de Partidos Políticos, surgieron otras propuestas —algunas similares y otras no tanto— expresando el accionar del Consejo Asesor de Seguridad (CAS), de la Mesa de Seguridad y Justicia de la Secretaría de la Paz, de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (Asíes) en el contexto del funcionamiento del Plan Visión de País, y una síntesis de estos esfuerzos solicitada por el Presidente de la República a la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE). Estamos seguros que fue esta amplia y divergente convergencia la que determinó el nacimiento de la Ley Marco.

Desafortunadamente, tal vez por ello, el actual Gobierno de la República no le ha dado todo el apoyo a su implementación y ejecución, ni ha reconocido su importancia. A pesar que, en el texto de esta Ley Marco, se reconoce que en la actualidad los riesgos y amenazas que enfrenta la seguridad plantean una mayor complejidad, lo que hace necesario fortalecer y estrechar la coordinación entre las instituciones que tienen competencia

¹⁶ Específicamente se trató de las siguientes Leyes: 1) del Sistema Penitenciario; 2) Creación de la Dirección General de Inteligencia Civil-Digici; 3) Control de Armas y Municiones; 4) Reformas al Código Militar; y 5) Acceso a información (Habeas Data).

¹⁷ Ley de Autoridad Marítima Nacional, y Ley de Empresas Privadas de Seguridad.

¹⁸ Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.

¹⁹ Convertido en Ley de la República a partir de 1997.

en los ámbitos de seguridad y justicia, considerándolos como una totalidad comprensiva e integrada, a fin de dotar al Estado de las herramientas indispensables para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales, no ha tenido la atención requerida.

Por ello, el esfuerzo por construir un Sistema Nacional de Seguridad que cumpla con los objetivos nacionales establecidos en la Constitución Política de la República, permitiría superar la existencia de un conjunto de leyes dispersas, una institucionalidad debilitada y un escaso aprovechamiento de los profesionales y especialistas que en esta materia ya posee el país.

La Ley plantea que la finalidad del Sistema Nacional de Seguridad es contribuir a la seguridad de la Nación, la protección de la persona humana y el bien común, en observancia de la Constitución Política de la República, el respeto de los Derechos Humanos y el cumplimiento de los tratados internacionales ratificados por Guatemala. Los pasos subsiguientes para su instalación deberán apuntar hacia dar coherencia y coordinación al funcionamiento de instituciones, políticas, normativas y controles en materia de seguridad en el marco del Estado de derecho. Con carácter prioritario, establecer una institucionalidad de máximo nivel en materia de seguridad, que permita coordinar las instituciones comprometidas e integrar y dirigir las políticas públicas llamadas a enfrentar los desafíos que ahora se presentan.

Para garantizar el logro de sus fines, este Sistema deberá integrar a los órganos e instituciones del Estado vinculados con la función de seguridad, a fin de generar capacidades de prevención y reacción, conforme a las necesidades del país y al actual contexto internacional, siguiendo la ruta crítica que le determine la Política Nacional de Seguridad, la Agenda Estratégica de Seguridad, y el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación, cuya definición es una de las principales funciones del *Consejo Nacional de Seguridad*, órgano coordinador de este Sistema.

Sus componentes fundamentales son las instituciones que tienen jurídica, orgánica y funcionalmente responsabilidad en la seguridad de la Nación, de acuerdo con su ámbito de actuación. Ello implica que, en la actual coyuntura, lo integran: 1) la Presidencia de la República; 2) el Ministerio de Relaciones Exteriores; 3) el Ministerio de Gobernación; 4) el Ministerio de la Defensa Nacional; 5) la Procuraduría General de la Nación; 6) la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Conred); 7) la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado (SIE); y 8) la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República (SAAS).

La garantía de su adecuado funcionamiento y niveles de coordinación depende del Consejo Nacional de Seguridad, máxima autoridad del Sistema integrado por: 1) el Presidente de la República, quien lo preside; 2) el Vicepresidente de la República, quien le sustituye en su ausencia; 3) el Ministro de Relaciones Exteriores; 4) el Ministro de Gobernación; 5) el Ministro de la Defensa Nacional; 6) el Secretario de Inteligencia Estratégica de Estado; y 7) el Procurador General de la Nación

Estimamos que, no obstante la Ley Marco no lo considera, dentro de este alto nivel de decisión política debió haberse incluido dos ámbitos adicionales: 1) la seguridad de funcionarios expresada institucionalmente por la SAAS; y 2) los estudios estratégicos y superiores.

Lo complejo del momento que actualmente vivimos determina que, en materia de seguridad y justicia, no exista certeza de lograr soluciones en el corto plazo pero si resultados que alimenten y consoliden la construcción progresiva del Sistema Nacional de Seguridad, partiendo en su etapa inicial del reconocimiento y articulación de las instituciones que ya existen, de las leyes en vigencia y de las prácticas que han probado ser eficientes, a fin de ir escalando hacia niveles de mayor complejidad en la búsqueda de mayores y mejores articulaciones y coordinaciones entre los Organismos del Estado.

Los contenidos de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad establecen la ruta crítica para asegurar que lo que se haga hoy servirá de base en la construcción futura de una nueva capacidad institucional. Está claro que la sola vigencia de esta Ley Marco no garantiza la emergencia de nuevas capacidades estatales, ni el surgimiento de nuevas instituciones llamadas a enfrentar los retos que hoy nos agobian. Para ello, será indispensable tomar decisiones dentro del marco de una política de Estado en materia de seguridad y justicia, asumiendo una visión que articule el desarrollo humano, la seguridad y la justicia como parte de un mismo sistema coherentemente integrado.

Como pasos iniciales ya se ha instalado el Consejo Nacional de Seguridad (CNS), aunque en la mente de sus integrantes aún subsiste la idea operativa del *gabinete de seguridad*; y está en funcionamiento su Secretaría Técnica y la Comisión de Asesoramiento y Planificación llamada a apoyarle. Se ha convertido la Secretaría de Análisis Estratégicos (SAE) en Secretaría de Inteligencia de Estado (SIE), pero falta fortalecer la estructuración y funcionamiento de la Digici según lo estipulado en su ley respectiva; y proceder a la reingeniería de la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional, en tanto

etapas previas a la integración del Sistema Nacional de Inteligencia (SNI), también previsto en esta Ley Marco.

Para continuar este proceso es indispensable empezar enfrentando dos retos fundamentales: 1) contar con el conocimiento certero de qué está pasando, cómo está pasando, y por qué está pasando; y 2) precisar los bloques institucionales que prioritariamente habría que desarrollar, a fin de establecer con certeza los espacios estratégicos en donde se debe intervenir.

La obtención de conocimiento certero demanda tener acceso a información confiable, comparable y verificable, proporcionada por la institucionalidad responsable de buscar, captar, procesar e interpretar información estratégica, convirtiéndola en un producto de inteligencia. Es obvio que la institucionalidad existente en la actualidad deberá experimentar cambios estructurales que garanticen la solvencia de un nuevo proceso. Habrá que aprovechar la oportunidad para revisar nuevas perspectivas y procedimientos, apoyándose en los recursos humanos que ya han sido capacitados en su paso por las instituciones de la inteligencia estatal, efectuando la criba correspondiente cuando sea necesario hacerlo.

En este momento, aún está pendiente la creación y puesta en funcionamiento del Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad (Inees) adscrito al CNS, institución responsable de cubrir la función de formación, profesionalización y especialización del recurso humano idóneo en el ámbito de la seguridad de la Nación; soporte fundamental en el funcionamiento del Sistema de Carrera Profesional del Sistema Nacional de Seguridad (SNS) y del CNS.

Es indispensable proceder a diseñar los ámbitos de funcionamiento y los niveles de coordinación previstos en la Ley Marco, específicamente en la definición institucional de la Seguridad Interior, Seguridad Exterior, Inteligencia de Estado, Gestión de Riesgos y Defensa Civil. Como ya indicamos anteriormente, es necesario sumar a estos ámbitos la Seguridad de Funcionarios y los Estudios Estratégicos y Superiores.

Pendiente también está la coordinación institucional a nivel de Estado que sirva de base al funcionamiento de los Controles Democráticos previstos en la Ley Marco, en particular los controles internos, controles externos, controles del Organismo Legislativo, controles del Organismo Judicial y el control ciudadano.

2.4 El Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia

El 15 de abril del 2009 el Estado²⁰ de Guatemala suscribió un *Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia*, en reacción al incremento de la violencia común, el desbordamiento del crimen organizado, y el acelerado posicionamiento de la narcoactividad en el territorio nacional.

Los antecedentes de este Acuerdo Nacional se ubican en la protesta y movilización de diversos sectores organizados de la sociedad guatemalteca, más comúnmente autoidentificados como “sociedad civil”²¹, expresando el sentir y los propósitos de actores organizados trabajando a nivel de plataformas multisectoriales.

De alguna manera, casi todo lo que se incluye en ese Acuerdo Nacional posee su origen en las discusiones que se dieron en el contexto del diálogo y negociaciones por la paz, al igual que durante las jornadas posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz. Esa síntesis de lo propuesto, discutido y debatido en grupos multisectoriales, con el tiempo se ha ido condensando en *la suma de todos nuestros miedos*, representando una agenda pendiente que expresa el deseo y la urgencia de construir colectivamente un gran diagnóstico de país, para negociar qué va primero y qué va después; cómo lo hacemos y con qué lo hacemos.

A finales del 2008, ante la agudización de la crisis en materia de seguridad ciudadana y justicia, se dieron varias reacciones y propuestas entre las cuales destacaron como antecedentes directos de este Acuerdo Nacional: 1) la posición del Consejo Asesor de Seguridad (CAS); y 2) las declaraciones del director de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig). En enero del 2009, fue publicada la opinión del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados; y un documento de *Propuesta Básica* suscrito por: el Procurador de los Derechos Humanos, las Iglesias católica y evangélicas, y el Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, a quienes se les ha identificado como el Grupo de los Cuatro, o simplemente el G-4.

Esas propuestas reúnen elementos básicos para garantizar que, a partir de su cumplimiento, podría iniciarse un curso de acción hacia la superación de los retos que la inseguridad le plan-

²⁰ Lo asumimos como “Acuerdo de Estado” por haber sido firmado por los presidentes de los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial; fue firmado también por el Fiscal General de la República, Jefe del Ministerio Público.

²¹ Término que principió a utilizarse en los textos de los Acuerdos de Paz en la región centroamericana a principios de los años 90, pero que a nuestro criterio no incluye, ni refleja, ni explica la dinámica de todas las expresiones de organización y movilización social que desde esa época se ha venido dando. Personalmente, opto por llamarles “organizaciones sociales especializadas en temas de seguridad y justicia”, en su mayoría ONG, en contraste con otros actores y fuerzas sociales que expresan nuevas formas de acción colectiva al margen del sistema de partidos y en contra del Estado autoritario, que plantean a las fuerzas del libre mercado como el motor del desarrollo.

tea al Estado; obviamente era indispensable que el Gobierno de la República aceptara instalar y poner en funcionamiento el Sistema Nacional de Seguridad (SNS) que, pese a los ocho años que había costado su aprobación, el actual Gobierno no había procedido a instalar en los términos que la Ley Marco mandata.

Por ello, insistimos en que si lo que se pretende es sumar al esfuerzo del Organismo Ejecutivo el concurso y las capacidades de acción de los Organismos Legislativo y Judicial, y del Ministerio Público, lo procedente sería que este Acuerdo Nacional priorizara –a nivel de Estado– el compromiso de continuar con la instalación y la generación de las condiciones propicias para hacer posible el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad.

Se trataría de la articulación de los tres Organismos del Estado, en lo que a cada uno de ellos compete según su Ley Orgánica, en especial en lo referente a la Agenda Legislativa en materia de Seguridad y Justicia, la supervisión de su cumplimiento, y el establecimiento de los entendimientos y coordinaciones institucionales necesarias con el proceso de Administración de la Justicia Penal, en el que destaca la función central del Ministerio Público.

En el intento de aportar una visión que le dé prioridad a la instalación y funcionamiento adecuado del Sistema Nacional de Seguridad, en adelante efectuaremos algunas precisiones para facilitar que las actuales autoridades, a través del cumplimiento de este Acuerdo Nacional, estén en capacidad de “[...] viabilizar un acuerdo políticamente vinculante y garantizar su sostenibilidad en función del bienestar social”²², en particular en las áreas de seguridad y justicia.

2.4.1 De los considerandos y de sus intenciones

Las cuatro instituciones del Estado signatarias de este acuerdo –el Gobierno de la República, el Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia, y el Ministerio Público–, consideraron que la seguridad y el resguardo de la vida constituyen un derecho de las y los guatemaltecos, así como una condición fundamental para la consolidación del Estado de derecho, el fomento de una cultura de paz y la convivencia armónica de la sociedad.

Reconocen que, de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala, el Estado y sus instituciones tienen la ineludible responsabilidad de garantizar la seguridad y

la administración de la justicia, en función del bienestar social de la población, y la obligación de proteger a la persona y a la familia, teniendo como fin supremo la realización del bien común.

Reconocen, también, que es fundamental fortalecer la cultura de diálogo y los mecanismos de resolución pacífica de los conflictos que permitan superar la confrontación, la exclusión social, la inequidad, la violencia y la impunidad, que históricamente ha vivido la sociedad guatemalteca y que ha traído consigo el debilitamiento del tejido social y de las instituciones del Estado.

Consideran que la violencia, la criminalidad, y la impunidad en el país han generado un clima de inseguridad, evidenciado en el acelerado incremento de sus indicadores, situación excepcional que requiere de acciones inmediatas y efectivas por parte de los organismos del Estado, la coordinación de todos los organismos y entes estatales, y sumar fuerzas que permitan superar los obstáculos que han debilitado a las instituciones de seguridad y justicia.

2.4.2 De la conveniencia de redistribuir ciertos compromisos

El texto oficial de este Acuerdo Nacional ha sido distribuido ampliamente; ahora pretendemos analizar la conveniencia de su distribución interna, en tanto factor que inevitablemente incidirá en las posibilidades de su cumplimiento, ya que pese a que la ejecución de este Acuerdo Nacional está considerada mediante el abordaje de 10 ejes y 101 acciones²³, no queda claro su ordenamiento, prioridades, capacidades, recursos, y coherencia. Partimos de la idea que el hecho de sumar lo que nos preocupa no siempre facilita una visión estratégica de lo que realmente es prioritario, y lo que efectivamente podríamos resolver.

Salvo algunas referencias dispersas entre los 101 compromisos contenidos en el Acuerdo Nacional, no se logra captar una visión de Sistema Nacional de Seguridad que garantice la articulación y coherencia a toda la institucionalidad relacionada con este tema, a efecto de que al interior del Organismo Ejecutivo se cuente con la solidez institucional indispensable para iniciar los acercamientos, principiar a negociar y establecer las bases de entendimiento con los Organismos Legislativo y Judicial, y con el Ministerio Público.

²² Acuerdo Nacional para el avance de la seguridad y la justicia (2009). Documento sin fecha, ni fuente editorial, que circuló oficialmente, p.4.

²³ Eje I: Políticas e Institucionalidad para la Seguridad; Eje II: Reforma Policial; Eje III: Sistema Penitenciario; Eje IV: Políticas e Institucionalidad para la Investigación Criminal y Contra la Impunidad; Eje V: Administración de Justicia; Eje VI: Control de Armas; Eje VII: Empresas y Servicios Suplementarios de Seguridad; Eje VIII: Comunicación y Participación Social; Eje IX: Agenda Legislativa; y Eje X: Compromisos de Acción en Conjunto de los Signatarios del Acuerdo.

Creemos que ésta es la gran ausencia en ese Acuerdo Nacional; es aquí en donde se nota lo disperso y lo confuso en el ordenamiento de los ejes propuestos y en la distribución de sus acciones. Como ejemplo podríamos referirnos a la ubicación en espacios inadecuados de algunos de los componentes fundamentales del SNS que, a nuestro criterio, deberían agruparse en un solo Eje denominado: *Sistema Nacional de Seguridad*.

Es posible que lo planteado en este Acuerdo Nacional sea ejecutable en un largo plazo; pero lo débil del método de su distribución se ubica en que, al mezclar en un mismo propósito tantas demandas de naturaleza diversa, sumándoles las que juzgan que son sus respuestas, se pierde la perspectiva temporal de hasta donde se puede llegar a avanzar sin haber priorizado ya que, como decía Bernardo Arévalo de León, “si todo es prioritario, nada es prioritario”.

Para que la propuesta fuera funcional necesitaría basarse en el marco del Estado de derecho, en especial en la estructura de legalidad ya existente (la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad); establecer claramente el proceso para la toma de decisiones a nivel de Estado, en una instancia política de convergencia de los tres Presidentes de los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y del Fiscal General de la República; contar con la institucionalidad necesaria para la ejecución de lo acordado, (el Consejo Nacional de Seguridad y el resto de instituciones de seguridad del Organismo Ejecutivo); y habilitar los puentes de comunicación hacia los sectores organizados de la sociedad guatemalteca, de los cuales provienen la mayoría de estas propuestas, garantizando que las decisiones asumidas mediante este último mecanismo tendrían carácter vinculante, es decir, que pasarían a formar parte de las decisiones de Estado en materia de Políticas Públicas en Seguridad y Justicia.

2.4.3 De la reagrupación de sus ejes y compromisos

Después de haber analizado críticamente los ejes y compromisos que se asumen en el Acuerdo Nacional, hemos ordenado comparativamente las propuestas que le dieron origen, contrastándolas con el texto de los compromisos contraídos en este Acuerdo, para demostrar el alto índice de correspondencia que poseen y destacar aquellos puntos en los que esas propuestas fueron modificadas por los redactores del Acuerdo Nacional, aparentemente sin el conocimiento ni la aprobación de sus postuladores iniciales.

De hecho, es necesario reconocer que el clima político que se daba cuando se suscribió el Acuerdo Nacional no era del

todo favorable. Al tomar la palabra en nombre del Grupo Garante durante la ceremonia de suscripción de este Acuerdo, el Procurador de los Derechos Humanos planteó juicios críticos respecto a su viabilidad, tomando sana distancia respecto a la responsabilidad de su cumplimiento. Aclaró que si bien el Acuerdo recogía muchas de las propuestas efectuadas por las instituciones que representaban, ese era el Acuerdo de las entidades del Estado que lo rubricaban, y que si bien aceptaban verificar, asumían esa responsabilidad sin extender un cheque en blanco y sin vocación de comparsa, por si a alguien se le ocurría que sería un pacto más como tantos otros de nuestra historia.

Afirmó que si se postergaba la aplicación de lo que ese pacto incluía, o se fracasaba en hacerlo efectivo, el país seguiría rodando pendiente abajo hacia la condición de Estado fracasado. Expresó también su insatisfacción por el desmedro de formulaciones precisas que habían hecho desde los inicios de ese proceso, enfatizando en que no declinarían las propuestas originales de sus instituciones. Finalizó su alocución sentenciando que no era cierto que la seguridad y la justicia fueran responsabilidad de todos, porque para eso existían las instituciones del Estado en esa materia; juzgó que lo que sí era responsabilidad de todos era aportar propuestas y capacidades para contribuir a que la institucionalidad funcione y cumpla con sus obligaciones.²⁴ Para tratar de incidir en la superación de esa controversia, la cual a nuestro criterio le daba la razón al Procurador, nos propusimos abordar aquellos compromisos estratégicos que juzgamos prioritarios, en tanto condiciones indispensables para generar futuros procesos encaminados hacia la refundación de las instituciones de la seguridad y la justicia en el país, más que a buscar el cumplimiento de ese Acuerdo.

De esa cuenta, hemos determinado grandes bloques temáticos con la intención de dar sentido de prioridad a aquellos temas de alta relevancia para el país que deberían ser los primeros en abordarse. En cada uno de los temas priorizados destacamos el curso de acciones que juzgamos pertinente, sin llegar a profundizar aún en el análisis de la viabilidad de su cumplimiento, sino tan sólo sugiriendo sus componentes estructurales y una ruta estratégica para su ejecución.

Consideramos que el análisis de la viabilidad del cumplimiento de este Acuerdo depende de múltiples factores, entre los cuales destacan: el balance en la correlación de fuerzas políticas; la capacidad presupuestaria; la convergencia política a favor del tema; los procesos antes iniciados con resultados positivos; las demandas sociales que determinan grados de urgencia; y la situación del Acuerdo a partir de su evaluación y resultados más de un año después de su suscripción.

²⁴ Copia del texto de la presentación proporcionada por la Procuraduría de los Derechos Humanos.

2.4.4 De la situación actual del Acuerdo Nacional

En el Informe de Cumplimiento presentado por el Grupo Garante (G-4) el 21 de enero del 2010,²⁵ argumentaron que los resultados concretos habían sido pocos, que su balance estaba marcado por el signo del desencanto y la incertidumbre, y manifestaron preocupación por las pocas señales de un verdadero sentido de urgencia en el impulso de las medidas identificadas como estratégicas y prioritarias. Denunciaron la existencia de debilidades estructurales del Estado para apropiarse de lo pactado, falta de compromiso y ausencia de un liderazgo político claro para impulsar a fondo el cumplimiento del Acuerdo, todo lo cual se ha traducido en una preocupante lenta marcha del proceso.

Calificaron de pobres los resultados obtenidos e hicieron pública su preocupación por la parálisis que afectaba a los mecanismos de seguimiento y verificación del Acuerdo. No obstante, valoraron los esfuerzos de las instituciones firmantes, calificándolos de insuficientes, pues se mantenía el atraso en el cumplimiento de los compromisos asumidos y los resultados no guardaban correspondencia con las expectativas sociales. Según el G-4, el balance de resultados no era coherente con la grave situación de seguridad que afectaba a la población. Sobre 101 compromisos incluidos en el Acuerdo, después de nueve meses, solamente se pueden dar 12 como cumplidos; en 45, los firmantes reportan algún tipo de actividad; y en 44 compromisos no se informa de ninguna acción emprendida.

Para los garantes, el Acuerdo no había servido para mejorar la situación nacional en materia de seguridad y justicia; aunque reconocieron que era una opción estratégica que podía salvar al país de la grave situación en que se encontraba. Focalizaron entre los mayores déficit de cumplimiento: el retraso en la creación de la Comisión Específica para la Reforma Policial, el estancamiento y retrocesos en el ámbito de la investigación criminal, los limitados pasos para crear el Ministerio de Seguridad Pública y el retraso en la definición de una Política Criminal del Estado de Guatemala.

Señalaron la falta de pasos decisivos en la implementación de la Ley del Sistema Penitenciario, cuyo reglamento sigue sin aprobarse, en la creación del Instituto Nacional para la Atención a las Víctimas de la Violencia y en la creación de la Comisión Interinstitucional para la Prevención y Erradicación de Ejecuciones Extrajudiciales, “limpieza social”, linchamientos y tortura.

En abril del 2010, al cumplirse un año de la firma del Acuerdo nacional, el Grupo Garante emitió una declaración en la que enfatizaba sobre la existencia de debilidades estructurales del Estado para apropiarse de lo pactado, falta de compromiso y ausencia de un liderazgo político claro para impulsar a fondo el cumplimiento del Acuerdo, todo lo cual se traducía en una preocupante lenta marcha del proceso. A criterio del Procurador de los Derechos Humanos, miembro del G-4, no solo no se avanzaba sino que hasta se retrocedía.

Todo lo anterior provocó una tensa situación entre el Gobierno y los miembros del G-4 y, como era de esperarse, el 3 de septiembre del 2010 manifestaron su declinación a participar como garantes del Acuerdo Nacional. Anunciaron que continuarían desarrollando acciones para lograr que el Estado cumpliera sus obligaciones legales e hiciera efectivos sus compromisos en materia de seguridad y justicia. Ratificaron su decisión de convocar a la realización de un Encuentro Nacional del cual esperan que surja un Pacto Social para la Seguridad y la Justicia.

2.4.5 Las perspectivas políticas para el Acuerdo Nacional

Para el momento en que se escribe esta Monografía²⁶, el panorama para el Acuerdo Nacional no es muy alentador ya que ha dejado de ser tema de interés para los medios de comunicación; el balance en la correlación de fuerzas políticas no está a favor del actual Gobierno; la garantía de contar con capacidad presupuestaria para cubrir los compromisos adquiridos es débil, en particular porque la cercanía del inicio del próximo evento electoral determina la emergencia de otros temas en el debate; la convergencia política a favor del tema deja de ser importante para el Gobierno —si es que en algún momento lo fue— de cara a otros proyectos que pudieran garantizarle una posición favorable a sus pretensiones de continuidad electoral. Los proyectos gubernamentales, antes iniciados con resultados positivos aunque mediante la aplicación de procedimientos cuestionables, tal como el caso de Cohesión Social, demandan ahora todo el apoyo gubernamental en materia de asignación financiera; y las demandas sociales que determinan grados de urgencia en esta materia rápidamente volverán su atención hacia los ofrecimientos que hagan los partidos en contienda. Al igual que con los Acuerdos de Paz, parecería que al Acuerdo Nacional se le pasó su momento.

A este panorama es necesario articularle el análisis del contexto político que define lo sucedido antes y durante la firma del Acuerdo Nacional, ya que ello determinó las posibilidades exis-

²⁵ Tomado de El Periódico, Siglo Veintiuno y Prensa Libre, por el Centro de Estudios de Guatemala (CEG).

²⁶ Principios de octubre del 2010.

tentes para su cumplimiento. Como éste no es lugar ni el momento indicado para hacerlo, nos limitaremos a dar una primera impresión que permite imaginar a un equipo de Gobierno que en materia de seguridad había demostrado poco manejo de lo sucedido durante sus dos primeros años de gestión; con una gestión presidencial errática en esta materia que, ya había efectuado varios cambios en la cúpula del Ministerio de Gobernación; la reticencia a instalar y poner en funcionamiento el Sistema Nacional de Seguridad, pese a que su Ley Marco así lo mandaba desde inicios del 2008; la ausencia de una Política Nacional de Seguridad y de sus correspondientes Agendas –estratégica, de riesgos y de amenazas–, y una creciente demanda poblacional hacia el Gobierno a fin de que estableciera las condiciones de seguridad y justicia que la Constitución de la República garantiza a todo los ciudadanos.

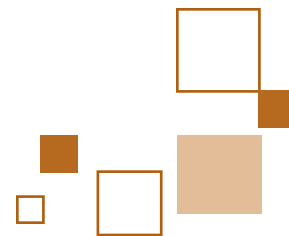
Este es el contexto en el que se dio la suscripción y posterior intento de ejecución de un acuerdo que, como ya antes dijimos, ha sido el primer Acuerdo de Estado firmado en Guatemala en el intento de rescatar una situación caótica que estaba fuera de control; a ello debería agregarse que las autoridades del caso no expresaban certeza en su conducción y que, probablemente, no se vieron involucrados directamente en la elección y aprobación de los 101 compromisos que contiene el Acuerdo, dándose una vez más el patrón de decisiones de cúpula que no son trasladadas, comprendidas ni apropiadas correctamente por aquellos llamados a ejecutarlas.

De esa cuenta, era difícil pensar que de inmediato se instalara y funcionara el Consejo Nacional de Seguridad, siendo lo más probable que las instancias llamadas a hacerlo estuvieran reticentes a perder sus territorios y a modificar su forma tradicional de actuar, en momentos en que lo operativo se plantea

ba urgente frente a lo estratégico. Por ello, creemos que muy tempranamente fueron dándose resistencias y oposiciones en estructuras que se suponía deberían coordinarse para hacer coherente el actuar de la seguridad y la justicia. Si a ello agregamos limitaciones presupuestarias, escasa capacitación de los recursos humanos, propensión histórica a la corrupción, resistencia a lo que se juzga como intromisiones en espacios ganados políticamente, y una escala de autoridad desvalorizada y desmotivada, tendríamos como resultado el ambiente propicio para el fracaso de lo acordado.

Si todo lo anterior no es captado y comprendido, de nada valdrá cualquier esfuerzo ulterior, a menos que todos aceptemos que aún no hemos tocado fondo y que es posible llevar adelante un proceso de refundación de las estructuras de la seguridad y la justicia, apostando por orientarnos hacia la ruta que desde hace ya más de quince años se ha ido sugiriendo a las autoridades estatales. Si esto no se medita las condiciones existentes favorecerán un mayor grado de deterioro ante el inminente avance de la narcoactividad y el crimen organizado.

Desde una visión objetiva, dado el caso que dos de los firmantes ya fueron sustituidos en sus cargos, se recomendaría tratar de rescatar aquellos temas que ante las condiciones anteriores pudieran significar algo importante a favor de la seguridad y la justicia; nos referimos a ciertas prioridades que evidentemente demarcan el camino a seguir si se es capaz de sortear los obstáculos –objetivos y subjetivos– planteados ante el Acuerdo Nacional durante su efímera existencia; ello si realmente se desea darle continuidad a dinámicas comprometidas con el rescate del país y no con intereses políticos particulares. Por ello, en el siguiente apartado procederemos a plantear y analizar cuáles serían esas probables prioridades.



3. Lo prioritario en el momento actual

A pesar de la escasa coincidencia de esfuerzos conjuntos entre el accionar de las Organizaciones Sociales Especializadas en temas de Seguridad (OSS), el Consejo Asesor de Seguridad de la Presidencia de la República (CAS), el Grupo Garante del Acuerdo (G-4), y la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad (ST-CNS), existe un núcleo grueso de temas ubicados en las propuestas que estas instituciones hicieron a principio de año, que podrían ser interpretados como la *Agenda Estratégica del Estado en Seguridad y Justicia*, independientemente de si se opta por relanzar el Acuerdo Nacional o si se le deja que muera por inercia.

Se puede asegurar que dos son los temas prioritarios planteados en común: 1) el de la reforma policial; y 2) el fortalecimiento del sistema penitenciario mediante la aprobación de su reglamento interno. En un segundo nivel, destacan tres temas adicionales: 3) fortalecer e implementar un modelo de investigación criminal contemplando mecanismos eficientes de control y coordinación con el Ministerio Público; 4) formulación de la Política criminal del Estado; y 5) impulsar la creación del Instituto para la Atención y Protección de las Víctimas de la Violencia. En un tercer plano, se ubica un tema más: 6) el control de armas y municiones y el impulso a un Plan Nacional de Desarme.

No obstante, es difícil anticipar hacia dónde se dirige este proceso, ya que la salida fácil es anticipar su conclusión. Con el ánimo de colaborar en el rescate de aquellos contenidos del Acuerdo Nacional que juzgamos de importancia para el mejoramiento de las capacidades estatales en materia de seguridad y justicia, nos limitaremos a sugerir cierto orden de prioridades que incluyen la mayoría de temas anteriormente descritos, con la intención de aportar algunos contenidos que, tal vez, viabilicen su funcionamiento. A ellos agregaremos otros temas que no estuvieron presentes con tanta visibilidad en el debate durante este proceso, pero que fueron destacados como estratégicos durante el proceso de elaboración del Informe sobre Desarrollo Humano para América Central (PNUD, 2009)

De las propuestas que a este respecto se han efectuado durante el período posterior a la firma de los Acuerdos de Paz, hemos escogido aquellos temas que juzgamos prioritarios destacando su valor estratégico dentro del proceso de cumplimiento de lo que consideramos el objetivo central de un esfuerzo de Estado, es decir: *el diseño, articulación, instalación y puesta en funcionamiento de un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia*, en el entendido que la consolidación de cada prioridad determinará la solidez y la certeza de la siguiente, lo cual implica que la línea planteada actúa como una ruta crítica en el proceso de su ejecución, sin que ello signifique que no sería posible iniciar el abordaje de dos o más prioridades al mismo tiempo.

En este orden de ideas planteamos el reto de enfrentar y superar nueve prioridades: 1) continuar la instalación y garantizar el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad; 2) refundar el Modelo Policial; 3) crear el Instituto para la Atención y Protección a las Víctimas de la Violencia; 4) fortalecer la administración de Justicia Penal; 5) instalar un sistema correccional funcional y eficiente; 6) garantizar un efectivo control de armas y municiones buscando la aprobación de una Política Nacional de Desarme; 7) garantizar el registro, supervisión y control de los servicios privados de seguridad e inteligencia; 8) analizar críticamente la Agenda Legislativa en materia de seguridad y justicia; y 9) debatir localmente las políticas de prevención del delito.

La ruta que se dibuja a partir del proceso iniciado en 1997, que nos permitió dar los primeros pasos hacia un Sistema Nacional de Seguridad, es posible continuar desarrollándola mediante la construcción, apropiación y fortalecimiento colectivo de las prioridades que a continuación exponemos.

3.1 Continuar la instalación y garantizar el funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad

La base de esta primera prioridad se ubica en considerar indispensable que a nivel de Estado se capte una visión de Sistema Nacional de Seguridad, a partir de la cual sea posible garantizar la articulación y coherencia de toda la institucionalidad relacionada con este tema, aunque se encuentre ubicada en distintos Organismos del Estado, o en espacios autónomos. Sólo así se podrá contar con la solidez institucional indispensable para actuar como Estado, obedeciendo la lógica con que fue estructurado el Sistema Nacional de Seguridad según su Ley Marco; ello ayudará a buscar el camino correcto para que un proceso similar se dé —a nivel de Estado— en la estructuración y funcionamiento de la Administración de la Justicia Penal.

Para garantizar el logro de esta primera prioridad es necesario proceder, cuanto antes a: 1) crear el Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad (Inees) de conformidad con el diseño ya concluido;²⁷ 2) poner en ejecución los ámbitos de funcionamiento y los niveles de coordinación, específicamente en la definición institucional de la Seguridad interior, Seguridad exterior, Inteligencia de Estado, Gestión de riesgos y defensa civil, Protección de funcionarios, y Estudios estratégicos y superiores; 3) aprobar el Reglamento Interno del Sistema Nacional de Inteligencia;²⁸ y 4) efectuar las coordinaciones a nivel de Estado para garantizar el funcionamiento de los controles democráticos previstos en la Ley Marco, en particular los Controles Internos, Controles Externos, Controles del Organismo Legislativo, Controles del Organismo Judicial y el Control Ciudadano.

Parte de la ruta crítica en el corto y mediano plazo debería incluir la definición de la Política Nacional de Seguridad,²⁹ con lo cual se estarían ampliando las capacidades del Estado para enfrentar los riesgos, amenazas y vulnerabilidades que afronta la sociedad guatemalteca. Para ello se plantea como fundamental contar con el pleno funcionamiento de los entes siguientes: 1) Consejo Nacional de Seguridad; 2) Comisión de Asesoramiento y Planificación; 3) Sistema Nacional de Inteligencia; 4) Comisión Legislativa Específica de Asuntos de Seguridad Nacional y de Inteligencia; y 5) los mecanismos de Control Ciudadano.

3.2 Refundación del Modelo Policial

Para llevar adelante una propuesta consensuada respecto a la refundación del Modelo Policial es indispensable proceder a la integración y puesta en funcionamiento de la Comisión Específica considerada en el Acuerdo Nacional, responsable de evaluar el actual funcionamiento de la PNC y diseñar un nuevo modelo policial, priorizando su orientación hacia las funciones de prevención, de investigación criminal y combate a la narcoactividad y al crimen organizado.

Esta Comisión Específica debería integrarla el Consejo Nacional de Seguridad, contando con el conocimiento y aprobación de la instancia política de convergencia de los tres presidentes de los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y del Fiscal General de la República, a propuesta de la Comisión de Asesoramiento y Planificación, y contando con el apoyo del Inees.

Dicha comisión debería atender dos prioridades fundamentales: 1) el diseño de *un modelo policial preventivo*, a cargo de tareas policiales de prevención de la violencia; apoyo a la prevención para la reinserción y la no reincidencia; y prevención para la niñez y adolescencia en riesgo y en conflicto con la ley penal; 2) el diseño de *un modelo policial especializado en investigación criminal*; y 3) el diseño de fuerzas especiales capaces de combatir la narcoactividad y el crimen organizado.

3.2.1 Un modelo policial preventivo

Sugerimos que la Comisión Específica tome en consideración las recomendaciones que surgieron durante el proceso de estructuración del Informe sobre Desarrollo Humano para América Central (PNUD, 2009), en especial en lo referente a ciertos principios fundamentales: 1) fortalecer el carácter público y civilista de la policía; 2) aclarar sus funciones; 3) evitar la burocratización; 4) mejorar la formación y capacidades de su personal; 5) contar con equipamiento adecuado según las funciones que ha de cumplir; y 6) estar cercana a los problemas de los ciudadanos.

Fortalecer el carácter público y civilista de la policía

Su carácter público demanda autonomía frente a presiones, intereses y agendas de cualquier naturaleza, para garantizar su

²⁷ Este diseño ya obra en poder de la SAAS que está a cargo de su coordinación por mandato presidencial.

²⁸ Una propuesta a este respecto fue elaborada por el Centro de Estudios Estratégicos y de Seguridad para Centroamérica (CEESC) a fin de ser incluida dentro del texto del Reglamento Orgánico de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.

²⁹ Un avance importante a este respecto ha sido el proceso estimulado por la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad.

vocación como cuerpo profesional con una función específica y evitar convertirse en instrumento de intereses ajenos a su misión fundamental. Su carácter civil determina que las funciones policiales sean respetadas y estén claramente definidas dentro del ámbito de la seguridad interna, dando estricto cumplimiento a lo que determina la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad en sus artículos 19 y 20.

Es necesario reconocer que la ineficiencia e ineficacia de la institución policial se ha evidenciado en la incapacidad de brindar seguridad a la ciudadanía, y en la falta de autoridad para hacer que se cumpla la ley. Ello ha facilitado la proliferación de las policías privadas que prestan servicios de seguridad para aquellos estratos poblacionales que pueden sufragar sus servicios. Sin embargo, la falta de control sobre las empresas privadas de seguridad ha dado lugar a la privatización de este servicio, estimándose que el número de efectivos en estas fuerzas irregulares prácticamente duplica el número de elementos que integran legalmente las fuerzas de seguridad del Estado en nuestro país.

Es evidente que la PNC ha sido rebasada por la violencia y la delincuencia y, según las mediciones de opinión pública, la población ve en el Ejército la solución a sus problemas, planteando demandas públicas para que aumente la presencia militar en diversos municipios del territorio nacional. Como efecto de lo anterior, ha incidido en el debilitamiento de la institución policial la sistemática tendencia a acudir a la intervención del Ejército en materia de seguridad ciudadana, al amparo del Acuerdo Gubernativo 178-2004 que regula los patrullajes conjuntos de la PNC y el Ejército de Guatemala, al igual que la reinstalación de nuevos destacamentos militares y el incremento progresivo de las fuerzas armadas.

Los programas de formación de nuevas generaciones de mandos policiales deben garantizar un enfoque civil, y considerar procesos de formación policial especializados, a fin de asegurar que quienes hayan prestado servicio militar y deseen incorporarse al servicio policial deberán hacerlo desde la base. Este principio deberá estar totalmente claro en las políticas de reclutamiento, a fin de que todo candidato sepa que haber pasado por las filas militares no es suficiente preparación para prestar servicio en fuerzas policiales.

Lo anterior evidentemente demanda abandonar la práctica de nombrar a oficiales militares —en situación de retiro o en activo— para que ejerzan mando policial, y aceptar que deberá evitarse cualquier tipo de incidencia externa sobre la carrera policial, respetando en todo momento los procedimientos institucionales acordados y estableciendo que sólo las autoridades

estatales correspondientes poseerán el control exclusivo de la promoción o retiro de funcionarios policiales, y de la delimitación de la actuación operativa de la institución.

Es cuestión de incidir en la superación de la mentalidad militar y estimular la creación de mentalidad y cultura institucional policial, combatiendo al interno de la institución la corrupción y la impunidad, que han demeritado y debilitado su función deteriorando su imagen ante la población.

Es indispensable abordar el debate sobre en qué circunstancias específicas podría el Ejército apoyar a la seguridad interior, en particular si se considera la capacidad de armamento ofensivo, organización, logística y movilidad que posee actualmente la narcoactividad y el crimen organizado. Es necesario reconocer que ya estamos viviendo la emergencia de una amenaza interna de carácter militar y, ante ello, el Estado debe y puede utilizar sus recursos militares en contra de ella, basado en la legislación que establezca que el mando de estos operativos deberá estar en las instituciones responsables de la seguridad civil, particularmente en las *fuerzas especiales policiales* a las que haremos referencia más adelante.

Claridad en sus funciones

Entre las funciones policiales destacan la *prevención policial*, *la investigación criminal* y *las fuerzas especiales*; es por ello que la estructura institucional debe expresar con claridad las particularidades del cumplimiento de cada función, los perfiles adecuados para desempeñarlas e incluir instancias de coordinación entre ellas; ello ayudará a lograr mejores niveles de comprensión entre los miembros de la institución policial y en la población. Adicionalmente, se da la función de *la mediación o gestión policial*, entendida como una mediación no judicial relacionada con los conflictos que cotidianamente consumen buen parte del tiempo del servicio policial.

Las funciones de prevención policial cubren las tareas de patrullaje, control y atención a las demandas ciudadanas; las funciones de investigación criminal cubren la recolección y uso de información sobre las formas de actuación de la delincuencia, el manejo adecuado de la escena del crimen y la custodia de los indicios de prueba, la formación, organización y utilización de bases de datos para la identificación de sospechosos y reincidentes; y la recolección de información que pueda servir de prueba para esclarecer responsabilidades individuales por hechos punibles específicos. Las funciones de *las fuerzas especiales policiales* se refieren a las capacidades y entrenamiento especial para el combate a la narcoactividad y el crimen organizado.

Es fundamental que las funciones policiales estén claramente definidas y respetadas dentro del ámbito de la seguridad interna, separando las funciones militares para el ámbito de la seguridad externa. En el caso de presentarse una amenaza a la seguridad interna que objetivamente supere las capacidades de reacción de las fuerzas de seguridad civiles, dentro del marco de la Ley de Orden Público,³⁰ podría el Presidente de la República ordenar la movilización de recursos especializados para contenerla,³¹ cuidando que su actuación esté bajo el control y la conducción de las autoridades responsables de la seguridad civil.

Para evitar que los cuerpos policiales asuman funciones ajenas a las ya indicadas, es indispensable que el Gobierno de la República acuerde con los Estados con quien mantenga relaciones diplomáticas, otras modalidades de protección física de sus instalaciones; que la SAAS se haga cargo de prestar seguridad a los funcionarios públicos y visitantes que realmente lo ameriten; y diseñar un programa de capacitación en seguridad penitenciaria para recursos humanos destinados a funciones de seguridad en los centros carcelarios del país.

Evitar la burocratización

Debe haber compatibilidad entre el modelo policial, la misión, la función, la estructura y los sistemas.³² Debe tomarse en cuenta que no cualquier estructura o sistema facilita el cumplimiento de las funciones, ni se ajusta al modelo policial a desarrollar. Una policía enfocada al servicio de la comunidad, a la solución de problemas desde el nivel local, y al respeto a los derechos humanos, requiere estructuras, sistemas, tecnología, equipamiento, y diseños, que faciliten esa función y procesos que sean compatibles.

Es conveniente readecuar el despliegue territorial en correspondencia con la división político administrativa del país; hacer más horizontal su jerarquía para facilitar las competencias en la solución de problemas desde el nivel local. Evitar la proliferación de especialidades que pudieran incidir en la fragmentación de la estructura orgánica, para focalizarse más al funcionamiento sistémico.

Establecer una “estructura orgánica” para atender una función, fragmenta y dificulta el logro de la misión. Esto conlleva la creación de muchos departamentos especializados, divisiones, direcciones, y subdirecciones, que rápidamente se convierten en “islas” que, sin lograr articular el resultado se focalizan en una tarea, que no siempre encaja con la función y mucho menos con la misión que compete a la organización.

La proliferación de estructuras organizativas, comisiones, o entidades, ante distintas crisis o demandas, es un defecto común particularmente en los órganos de la seguridad pública, ante el incremento de la violencia delictiva, la percepción de inseguridad y las nuevas y variadas formas de la delincuencia. Cada una de estas estructuras actúa y se organiza separada de la otra, sin integrarse como sistema para el logro de fines claros.

Más que crear estructuras, hay que crear mecanismos que articulen procesos; simplificar, eliminar “desperdicios”, aquello que “no genera valor agregado al producto final”; por ello es indispensable determinar qué partes de la organización tienen que ver con el funcionamiento de un determinado proceso; cómo se vinculan o integran para que se interrelacionen y cada parte contribuya al logro de los resultados deseados.

Ejemplificando, podríamos decir que uno de los retos consistiría en cómo vincular la investigación y la prevención, para hacer que el servicio policial de patrullaje o el despliegue territorial funcionen como un servicio inteligente. En muchos casos ese servicio de patrullaje es una “presencia policial ciega”, desinformada, no vinculada a la información y por lo tanto errática.

En el diseño y construcción de un nuevo modelo policial se debe: 1) considerar una estructura organizativa que esté en correspondencia con sus funciones básicas; 2) incorporar los elementos de gestión que definen sus funciones, mecanismos de coordinación interinstitucional, procesos y procedimientos, al igual que los indicadores que permitan medir la eficacia y la eficiencia del accionar policial; 3) garantizar la formación del cuerpo técnico responsable de su conducción; y 4) definir su desarrollo organizacional a partir del principio de versatilidad y dinamismo, superando la visión imperante de una estructura rígida.

³⁰ Por ello es urgente la aprobación de una nueva Ley de Orden Público que supere las limitaciones y sesgos que posee la actualmente en vigencia, que actualice sus alcances a las circunstancias que vive el país; apegada estrictamente al Estado de derecho y al respeto de los Derechos Humanos.

³¹ Incluyendo las Fuerzas Armadas.

³² Gran parte de los contenidos de este bloque proviene de las aportaciones efectuadas por Francisco Javier Bautista de Nicaragua, especialista en asuntos policiales.

Mejorar la formación y capacidades de su personal

El diseño de un nuevo modelo policial implica el diseño de una nueva carrera policial. Ésta debe apuntar hacia un cambio de cultura en la conducción y funcionamiento institucional, a fin de que los cambios organizativos y estructurales puedan llevarse a buen término. Para ello es indispensable principiar por evaluar el actual diseño de la carrera policial, su rendimiento funcional y sus jerarquías, para simplificarla racionalmente, ajustarla al despliegue territorial y al crecimiento sostenible de la fuerza policial, y aprobar las bases legales necesarias para regularla y generar el recurso humano necesario.

Corresponde al Inees, el diseño, coordinación y supervisión de la ejecución de los programas de formación, profesionalización y especialización del recurso humano destinado a labores policiales. Este ente rector mediante la dirección y coordinación de las instituciones de enseñanza policial del Estado, regulará los requisitos para los ascensos que la ley establece, y para la incorporación a cursos de especialización o de ascensos mediante procesos de selección por méritos y de evaluación de la hoja de servicio.

En su diseño básico debe considerar la generación de un proceso de formación policial permanente, que establezca los perfiles y criterios aplicables a los mecanismos de selección, formación, capacitación permanente, sanción y promoción de los integrantes de la institución policial, cubriendo los niveles básicos, de especialización, y de formación de mandos medios y superiores.

Este proceso de formación permanente deberá estructurarse considerando: 1) *el nivel táctico de entrenamiento básico* que atendería la generación de agentes con educación media y formación policial básica; 2) *el nivel operacional de entrenamiento avanzado* que cubriría la formación de oficiales de carrera, cuya preparación les permitiría asumir los mandos operativos, estratégicos y tácticos de la institución; y 3) *el nivel estratégico de gestión policial especializada* que correspondería a la formación policial en el campo de especialidades, en tanto componentes de la carrera policial que regularía el mejoramiento de la escala salarial en relación al grado, cargo, especialización y rendimiento según la hoja de servicio. A este último nivel correspondería el diseño de la formación de fuerzas especiales destinadas al combate de la narcoactividad y del crimen organizado.

En todos estos niveles será indispensable incluir en el pensum de estudios la actualización de los candidatos en materia de

derechos humanos y sobre los avances en las políticas de Estado en materia de seguridad ciudadana. Adicionalmente, será necesario contemplar los mecanismos de control que permitan asegurar el cumplimiento efectivo de las etapas de la carrera policial (selección, formación, destinos, actualización, desempeño según hoja de servicio, ascensos, promociones y retiro), consideradas como engranajes en el ámbito del sistema de controles internos.

Un impacto positivo en el proceso de formación del recurso humano podría darse por medio del trabajo en equipo, como parte del proceso de aprendizaje que se debe implementar en la Academia de Policía. Ayudaría en estos fines lograr la aprobación del Reglamento de Organización y Funciones que está en trámite, el cual contempla el enfoque sistémico, integra la planificación estratégica, y la toma de decisiones colectiva a través de consejos en distintos niveles para fomentar el trabajo en equipo.

Un nuevo modelo policial demanda la inclusión de una visión a corto, mediano y largo plazo, que considere la profesionalización de los agentes a través de su paso progresivo en los tres niveles antes indicados. Ello puede lograrse mediante la suscripción de convenios entre el Inees y centros universitarios y academias policiales del exterior, a fin de dosificar el proceso académico de formación policial en estudios de pregrado (diplomados técnicos y licenciatura) y posgrado (maestrías y doctorados).

Este proyecto demanda la ubicación de este tema como prioridad en la política de seguridad del Estado guatemalteco; de lo cual se deriva el compromiso de garantizar seguridad presupuestaria a un programa de formación policial de este tipo; contar con equipo docente especializado, nacional y extranjero; e identificar y estimular la participación de un número considerable de candidatos que llenen los requisitos de admisión.

Especial relevancia adquieren dos factores: 1) el proceso de selección de los aspirantes en base a un perfil de aptitudes, requerimientos psicológicos, antecedentes académicos y profesionales; y 2) el desarrollo de convenios específicos con las Universidades y Academias Policiales, sobre la base de un contenido curricular diseñado, ejecutado y evaluado conjuntamente entre el Inees y las autoridades universitarias y policiales correspondientes. La formación policial en especialidades demanda incrementar el presupuesto para este rubro; contar con un grupo de docentes especializados en los diversos temas que se abordarían; y garantizar que los egresados serán asignados en cargos o áreas para las que han sido capacitados.

Contar con equipamiento adecuado según las funciones que ha de cumplir

Además de mejorar la dotación presupuestaria es necesario, previo a cualquier compra o contratación, evaluar la calidad del gasto en equipamiento y requerir que se establezca la necesidad y conveniencia de su adquisición, mediante indicadores de coherencia con los objetivos y metas de la agenda de seguridad correspondiente, de la cual han de derivarse los requerimientos técnicos y de equipamiento.

Para estos fines, deberán crearse comisiones mixtas al más alto nivel policial y ministerial para: 1) determinar la cantidad y calidad del equipo requerido; 2) desconcentrar su ejecución y servicios territoriales; 3) dar estricto cumplimiento a lo establecido en la Ley de Compras y Contrataciones; y 4) mantener controles internos y externos sobre los procesos de compra y asignación, en absoluta coincidencia con los principios de una política de transparencia.

Adicionalmente, se deberá asumir el criterio de que debe equiparse a las fuerzas policiales de acuerdo a las funciones que le son asignadas, tomando en cuenta, por ejemplo, que si la función asignada para las fuerzas especiales es enfrentar y combatir la narcoactividad y el crimen organizado, se debe estar conscientes de que ellos cuentan con mejor armamento, recursos financieros y óptimos medios de comunicación y movilización.

Estar cercana a los problemas de los ciudadanos

Del contenido de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, D.º 11-97, no se deduce que se trate de una institución descentralizada; por el contrario, su modelo de funcionamiento es totalmente centralizado hacia un mando superior, como réplica mal hecha de las estructuras militares. Por ello es necesario transformar el actual modelo de policía centralizada, que por razones de operatividad su ejecución tiende hacia lo descentralizado, a partir de la visión de un nuevo modelo policial, para proceder a transferir potestades y recursos a lo local, mediante un proceso paulatino de coordinación con la Gobernación Departamental, las Corporaciones Municipales y los Consejos de Desarrollo.

En este contexto es recomendable dinamizar como eje de acción la construcción coordinada de la agenda de seguridad local, así como la definición y asignación de recursos en correspondencia con la misma. Podría iniciarse con un proceso de in-

ducción a nivel regional, que luego transitaría al departamental y finalmente en el nivel municipal.

En la actualidad se está trabajando la desconcentración del presupuesto y fondos rotativos, situación indispensable para mejorar y acercar los servicios de la policía a su comunidad con mayor eficacia. Por otro lado, debe haber un flujo paralelo entre las políticas macro de arriba hacia abajo, y las micro que vienen de lo local hacia arriba, para que se integren y se adecuen a las demandas locales. Basado en esto se debe reorganizar el despliegue territorial y el tendido de servicios según la problemática local.

Existen procesos de descentralización que el Estado efectúa hacia los gobiernos municipales, derivando bases legales o reglamentarias que facultan la existencia de funciones policiales adicionales para cubrir, especialmente, el control local del tránsito, la vigilancia en mercados, la protección de turistas, y la vigilancia en tramos de carreteras, caminos y fronteras, entre otras más, cuya coordinación con las autoridades centralizadas de la policía a nivel nacional, cuando no están del todo establecidas, generan una cierta autonomía que en ocasiones facilita la emergencia de conflictos de jurisdicción.

Esto plantea la necesidad de que los gobiernos locales, al asumir un rol articulador de los diversos actores que participan en este tipo de iniciativas, así como en las intervenciones que impactan positivamente en la prevención de la violencia y la delincuencia, deben basarse en la existencia de marcos de regulación que legalicen las funciones policiales autónomas que asuman, actuando en coordinación con las iniciativas desarrolladas por la Policía Nacional dentro del territorio local.

Múltiples son las acciones policiales que se vinculan con los gobiernos locales, tales como: 1) la asistencia policial en casos de emergencia; 2) el control de espacios públicos; 3) la seguridad en actos públicos; 4) el cumplimiento de reglas de tránsito; 5) el cumplimiento de reglamentos municipales; y 6) el control del comercio ilegal, entre otros más.

Es por ello necesario y conveniente que, tanto el Gobierno central como los gobiernos locales autónomos, asuman tres retos centrales: 1) garantizar la capacitación del personal municipal para afrontar el tema de la seguridad desde una perspectiva amplia, a fin de que los funcionarios de las diversas áreas reconozcan su rol en la prevención de la violencia y la delincuencia; 2) coordinar con la institución policial nacional buscando lograr un mayor impacto de las acciones desarrolladas localmente, y el reconocimiento del rol del gobierno municipal como

articulador de la política preventiva a nivel local; y 3) definir la agenda local de seguridad como expresión de una estrategia local que busque la mejora de la calidad de vida de sus habitantes y ponga énfasis en la prevención de la violencia y la delincuencia.

Es obvio que esta decisión deberá acompañarse de un esfuerzo de construcción de consenso entre el Gobierno nacional y el local, respecto a la necesidad de financiar estas iniciativas desarrollando mecanismos de evaluación, estructuras públicas en las que se apoyen, y mecanismos de coordinación interinstitucional. La gran mayoría de buenas prácticas desarrolladas en países industrializados han partido de un decidido apoyo gubernamental que permite su sostenibilidad en el tiempo, siendo vital considerar el avance hacia mecanismos de financiamiento asociativo entre el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, además de haber incorporado estos principios a la doctrina policial, con énfasis en los procesos de formación, servicio y controles, y ofrecer capacitación sobre estrategias de aproximación y relación comunitaria.

En Guatemala, pareciera que esta experiencia ha cobrado mayor desarrollo, tanto en la ciudad capital como en algunas cabeceras departamentales en el interior del país, donde funcionan Policías Municipales de Tránsito y Policías Municipales de Mercados, dependientes de los gobiernos municipales respectivos; además existe la Policía de Turismo dependiente del Instituto Nacional de Turismo, y la Policía de Caminos dependiente del Ministerio de Comunicaciones. Todas ellas se basan en normas legales específicas dictadas por la Institución a la que pertenecen, aunque ello no ha logrado evitar la presencia de roces y conflictos con la PNC.

Descentralizar significa transferir potestades y recursos a fin de alimentar procesos de decisión al nivel local; no solo dispersar los servicios de manera más cercana a las comunidades, sino ceder facultades a las autoridades policiales, para que mediante la descentralización se facilite la participación local y la solución de problemas desde el municipio, involucrando con capacidad de decisión a sus autoridades y cubriendo no sólo a la Policía, sino también al proceso de formulación de la política de seguridad ciudadana.

3.2.2 Un modelo policial de investigación criminal especializada

El proceso de investigación criminal cubre varias etapas y articula a varios actores; la primera de las etapas emerge ante la comisión de un homicidio y determina la existencia de la escena del crimen; a ella acude inicialmente la PNC para fijar los

indicios de prueba y luego, el grupo especializado para el tratamiento de la *escena del crimen* del Ministerio Público (MP) trabaja los indicios de prueba para buscar su conversión en elementos de prueba, a partir de los cuales se articularán hipótesis que servirán de base para iniciar la etapa de investigación.

En esta segunda etapa concurren tanto la PNC como el MP, auxiliados en el análisis de la prueba científica por el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif); el resultado de esta segunda etapa es determinante en la posibilidad de establecer una acusación formal ante los Tribunales de Justicia y, obviamente, ello genera el respeto al derecho a la defensa que posee el supuesto perpetrador del acto, ya se trate de una defensa privada o de la acción del Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP). Una tercera etapa ubica a la acusación y a la defensa ante el proceso de juzgamiento, en donde se analiza el contradictorio y se procede a emitir sentencia condenatoria o absolutoria.

En caso que se emita una sentencia absolutoria el proceso penal concluye, salvo el caso que alguna de las partes accione en apelación: en caso que la sentencia sea condenatoria se abre la etapa del cumplimiento de la condena en el Sistema Penitenciario (SP), en donde se esperaría que, aparte de cumplir la condena, se dieran dos procesos articulados: la reeducación y preparación para la reinserción a la sociedad de aquel sentenciado que concluya su condena.

A la Subdirección General de Investigación Criminal de la PNC le corresponde el descubrimiento, la investigación de delitos, y la persecución de quienes se presume que han cometido una acción delictiva o criminal, para encausar y fortalecer su procesamiento penal. Existe la tendencia que apoya la idea que el Ministerio Público (MP) debe contar con su propio cuerpo de investigación criminal; de hecho existe una unidad –la Dirección General de Investigación Criminal (Dicri)– que ha operado al interior del MP con cuadros de élite de la PNC, pero desconectada de un proceso articulado y coherente entre ambas instituciones.

La labor de inteligencia criminal descansa en este momento en la Dirección General de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación (Digici), dependencia obligada por ley a recolectar toda la información criminal, convertirla en inteligencia y trasladarla a la Dirección de Investigación Criminal (Dinc), para que esa inteligencia se convierta en elementos probatorios capaces de sustentar una acusación criminal.

Se debe establecer y dar cumplimiento a los controles pertinentes para mantener la inteligencia criminal sin actividades opera-

tivas, a fin de no caer en los vicios del pasado. En todo caso, las unidades de inteligencia deben proporcionar los insumos que ayuden a las unidades operativas —de investigación y reacción— para tomar acciones como capturas, allanamientos y otras que sean necesarias. Como ya indicamos con anterioridad, en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, quedó establecida la separación entre funciones de inteligencia e información y las operaciones a que ellas dan lugar.

Muchas de las debilidades existentes en el funcionamiento del Sistema de Administración de Justicia Penal en nuestro país se derivan de: 1) el incremento en las capturas no fundamentadas en evidencias sólidas; 2) el abuso en el uso del recurso de la prisión preventiva; 3) la saturación de los centros de detención; y 4) la inadecuada mezcla en el mismo espacio de reclusos sin sentencia con aquellos que ya están sentenciados. A ello se debe agregar que la mayoría de los detenidos por la supuesta comisión de *delitos de bagatela*, son dejados en libertad rápidamente debido a la falta de sustento en los partes policiales, en especial por asumir el estado de flagrancia en la comisión de casi todos los delitos, y por la incapacidad de sustentar una acusación adecuada.

Es por ello indispensable establecer una relación estable y armónica entre la comunidad y la policía, buscando fortalecer las etapas iniciales de la investigación criminal; ello colaborará a dar sustento y credibilidad a los procesos de generación de elementos de prueba, indispensables para fundamentar la preparación de una acusación consistentemente sustentada, evitando así que un mal procedimiento policial desde un inicio incida en obstaculizar la función acusatoria del Ministerio Público.

Es determinante garantizar que se dará el procesamiento adecuado de la escena del crimen, función que por tratarse de una actividad de campo es eminentemente policial y le corresponde realizarla a la policía de investigación criminal especializada; ello supone el fortalecimiento de las capacidades técnicas y científicas de la policía en su función de investigación criminal, cubriendo en especial la superación de problemas existentes que han actuado como la causa de una impunidad casi generalizada; para ello es necesario apoyar el accionar policial con productos de inteligencia, el uso de tecnología adecuada, el relacionamiento confiable con la comunidad para identificar los problemas, y la optimización de sus recursos.

Como un apoyo fundamental al proceso de investigación criminal, es indispensable fortalecer las capacidades técnicas y profesionales del Inacif, dotándolo de los recursos necesarios para su eficiente funcionamiento, generando las condiciones que garanticen su presencia en la escena del crimen. Más recientemente, la presencia y actuación de la CICIG, plantea la posibilidad de enfrentar con éxito la persecución y desmantelamiento de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos vinculados al crimen organizado y a la narcoactividad, es decir, *asociaciones ilícitas convertidas en auténticos sistemas de poder criminal* (Caselli e Ingroia, en Mosca, 2003: 16)

Para evitar el desbordamiento de casos que regularmente se le presentan al Sistema de Justicia Penal, es indispensable también proceder a utilizar adecuadamente las instituciones procesales que permiten soluciones anticipadas a los procesos ya iniciados. Se debe orientar a las partes en el uso de los mecanismos legales de salida y, como consecuencia de ello, el sistema evitaría desgastarse en la persecución penal de *delitos de bagatela*.

Por todo lo anterior, es necesario separar la función de investigación criminal de la función de prevención, haciendo énfasis en la profesionalización de los investigadores policiales para incidir en el desarrollo de la carrera de investigador profesional, mejorar los controles en las tareas de investigación, y lograr que funcione la coordinación y dirección de la investigación criminal de parte del MP.

Ya que no es conveniente que el MP cuente con investigadores judiciales bajo su jurisdicción, se recomienda que un grupo de agentes fiscales se especialice en investigación criminal, a fin de asignarles la responsabilidad de la coordinación y dirección que por ley debe efectuar el MP en esta materia, con lo cual habría mayores posibilidades de garantizar la legalidad en la obtención y validación de los medios de prueba. Lo anterior determinaría que en la fase preparatoria de la acción penal, la coordinación y dirección adecuada de la investigación para la generación de elementos de prueba permitiría sustentar la acusación, al cumplir con los supuestos legales en todas sus fases (reconocimiento, reconstrucción, inspección y peritaje).

De esta cuenta, sería necesario: 1) que un grupo de agentes fiscales del MP se especialicen en métodos y técnicas de investigación criminal; 2) que la función operativa la realice exclusivamente una *Policía de investigación criminal especializada*³³; 3) que los agentes fiscales comprendan que deben asumir la

³³ Mayor información sobre esta propuesta en: Javier Monterroso Castillo (2008): *Investigación Criminal, Estudio Comparativo y propuesta de un modelo de Policía de Investigación en Guatemala*; Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, Segunda Edición, Guatemala.

dirección funcional de la investigación criminal; y 4) que esta policía especializada cumpla las instrucciones que le imparta el agente fiscal responsable.

La investigación criminal, aspecto crucial considerado la viga maestra del esfuerzo del Estado para fortalecer la estructuración del Sistema de Administración de Justicia Penal, demanda urgentemente diseñar, poner en ejecución y fortalecer *un programa especializado de investigación criminal* que permita: 1) penetrar los sistemas de poder criminal; 2) estudiar sus lógicas operativas y territoriales; 3) identificar las modalidades de su funcionamiento y la identidad de sus colaboradores; 4) conocer sus soportes dentro de las estructuras económicas, sociales y políticas; 5) medir sus alcances; y 6) diseñar y poner en vigencia un sistema de controles democráticos de su funcionamiento, tanto internos como externos.

Lo anterior deberá ser parte integrante de la formulación de la *Política del Estado Contra el Crimen*, esfuerzo que debería ser coordinado en una instancia política de convergencia de los Presidentes de los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y del Fiscal General de la República, incluyendo la aprobación y puesta en vigencia de una *Política de persecución criminal* que permita articular a nivel interinstitucional las siguientes acciones: 1) mejorar los controles externos e internos a fin de verificar que el trabajo de investigación criminal se realiza adecuadamente y de manera coordinada; 2) establecer mecanismos de evaluación y control de calidad; 3) acordar las coordinaciones y capacitaciones interinstitucionales que sean necesarias; 4) articular canales permanentes de comunicación fluidos y flexibles; 5) reglamentar el alcance de la actuación de la policía de investigación criminal especializada y el rol de la Fiscalía, en especial los procedimientos y protocolos de investigación y de la conducción funcional de parte del Ministerio Público; 6) mantener un registro actualizado de los agentes y oficiales que hayan prestado servicio en los cuerpos de seguridad del Estado y que hayan causado baja por depuración o por haber incurrido en ilícitos penales; y 7) mantener actualizado un inventario, control y registro de huellas balísticas de todas las armas utilizadas por las fuerzas de seguridad, instituciones autónomas y organismos del Estado.

Respecto a la articulación de un *programa especializado de investigación criminal*, existen opiniones encontradas en relación a su ubicación y a su estructura orgánica. Aunque coincidimos en principio con Javier Monterroso (2008: 154-157) en que no debe estar en el Organismo Judicial, no descartamos la posibilidad que pudiera funcionar dentro del Ministerio Público, o se tratara de *un ente de investigación criminal autónomo*.

La última opción es más atractiva, pero estimamos que se debería alimentar el debate y pensar en dar vigencia a un proceso de desarrollo progresivo que, aprovechando las experiencias históricas, pudiera resaltar la conveniencia de una ubicación y estructura orgánica más funcional y adecuada.

3.2.3 Creación de fuerzas policiales especiales

Anteriormente sugerimos la necesidad de crear *un nivel estratégico de gestión policial especializada* que correspondería a la formación policial en el campo de especialidades, destinadas al combate de la narcoactividad y del crimen organizado, sin que se trate de establecer una nueva estructura orgánica que fácilmente pudiera derivar en un espacio autónomo, sino por el contrario, se trataría de una unidad de reacción especializada que se articule con las demás instancias del sistema, a fin de ayudar al cumplimiento de la función y misión policial de la institución en su totalidad, lo cual significa que sostendría canales de comunicación y reciprocidad con la policía de prevención, la de investigación criminal especializada y con la unidad de inteligencia policial. De esta forma, su actuación debería generar un mecanismo que articula un determinado proceso, cuyas modalidades de vinculación e integración con el resto del cuerpo policial debería diseñarse para garantizar la interrelación de cada uno, basado en la seguridad del cumplimiento del objetivo que cada quien tiene señalado.

Nuevamente insistimos en que uno de los retos consistiría en cómo vincular estas fuerzas especiales con la investigación, la inteligencia y la prevención, dentro de una estructura organizativa que esté en correspondencia con sus funciones básicas; y que privilegie el principio de versatilidad y dinamismo, superando la tentación de convertirla en una estructura rígida.

3.3 Creación del Instituto para la Atención y Protección a las Víctimas de la Violencia

Considerar el diseño y ejecución de un espacio institucional autónomo que cubra, en el contexto de la Política del Estado Contra el Crimen, entre otros, los siguientes programas: 1) Protección integral a operadores de justicia y defensores de Derechos Humanos; 2) Servicio de protección a testigos y otros sujetos procesales; 3) Apoyo al fortalecimiento de las Oficinas de atención a la víctima del Ministerio Público y de la Procuraduría de Derechos Humanos; 4) Asistencia psicológica y forense para lograr la disminución de la victimización secundaria; 5) Fomento de la prueba científica y de investigación

criminal especializada, para generar mecanismos probatorios que liberen a la víctima de acudir en público a tener que probar con su testimonio los hechos ocurridos, a fin de no exponerla a riesgos innecesarios; 6) Protección a niñez y adolescencia victimizada; y 7) Programa de plena reparación a la víctima después del proceso penal.

Diseñar, aprobar y poner en vigencia una *Carta de derechos de la víctima*, que cubra el derecho a la justicia, reparación, verdad, y la no repetición; que garantice el derecho a una atención especializada tanto física como psicológica; una orientación y acompañamiento legal; protección efectiva cuando se estén recibiendo amenazas, extorsiones, o se encuentren en serio peligro físico; y cobertura a la familia de la víctima mediante atención especializada para reducir los traumas posteriores.

Para garantizar el cumplimiento de esta carta de derechos, es indispensable crear el Instituto para la Atención y Protección a las Víctimas de la Violencia, que incluya asistencia legal, acompañamiento en el proceso, asistencia física y psicológica. Es importante que se considere también el acompañamiento durante hechos que someten a una presión muy fuerte a la familia, como el caso de secuestros y extorsiones. Asimismo, debiera tener un componente de información y sensibilización alertando a la víctima y dando recomendaciones sobre su seguridad, a fin de disminuir la percepción negativa a participar en procesos penales.

En general la víctima tiene posibilidades de intervención en el proceso penal pero aún hace falta profundizar para un pleno acceso a sus derechos, principalmente para que su participación se dé al margen de formalidades y requisitos burocráticos, garantizando el apoyo legal del Ministerio Público. Cuando opten por ejercer su derecho de ser testigos o querellantes adhesivos, lo cual implica estar representados por un abogado, será indispensable que cuenten con asistencia pública legal. En concreto, se propone estudiar y apoyar la Iniciativa de Ley N° 3282: Derechos de la Víctima del Delito, del 14 de julio del 2005, no aprobado aún en el Congreso de la República.

3.4 Fortalecer la Administración de Justicia Penal

Como indicáramos anteriormente, muchas de las debilidades existentes en el funcionamiento del Sistema de Administración de Justicia Penal se derivan del incremento en las capturas no fundamentadas en evidencias sólidas; el abuso en el uso del recurso de la prisión preventiva; la saturación de los centros de detención; y la inadecuada mezcla en el mismo espacio de reclusos sin sentencia con aquellos que ya están sentenciados. A

ello se debe agregar la falta de sustento en los partes policiales, en especial por asumir el estado de flagrancia en la comisión de casi todos los delitos, y por la incapacidad de sustentar una acusación adecuada. Todo ello es imputable al funcionamiento de tres de las instituciones involucradas en el proceso de administración de justicia penal (PNC, Ministerio Público y Sistema Penitenciario); ahora corresponde analizar aquellas debilidades imputables al Organismo Judicial.

3.4.1 Los tribunales de justicia y la función del juzgador

Una de las principales críticas al sistema de justicia guatemalteco se relaciona con la excesiva duración de los procesos, extremos a los que la víctima del delito y el imputado se ven sometidos en el proceso penal. El excesivo formalismo del trámite del expediente en el litigio de casos especialmente graves, se impone a las víctimas más vulnerables como un muro insuperable en su derecho legítimo a exigir la tutela judicial; y la arbitrariedad para procesados sin influencias, hace que se vean sometidos no sólo al proceso penal sino también a medidas de coerción, en especial la prisión preventiva (Observatorio de Justicia Penal, 2007: 64 y 65).

Además, la misma fuente (2007: 27 y 89) afirma que es necesario regular el recurso de la prisión preventiva con el fin de que sea planteado únicamente como la última opción a considerar, ya que viola el principio constitucional de presunción de inocencia, en tanto se aplica un mecanismo de coerción penal sin que exista sentencia firme que la legitime; lo cual refleja la continuidad de rasgos culturales inquisitivos en los operadores de justicia y la determinación de una pena anticipada (2007: 82 y 83).

A fin de garantizar que los jueces fundamenten sus fallos según lo contemplado en los Artículos 260 y 11 bis del Código Procesal Penal, es fundamental establecer como regla de cumplimiento obligatorio la aplicación de la *sana crítica razonada*, para que quien juzgue manifieste las motivaciones de las decisiones que asuma, en base a los siguientes requisitos legales: 1) presunción de la existencia de un hecho punible; 2) presunción de la existencia de motivos racionales suficientes para creer que el imputado lo ha cometido o ha participado en él; y 3) presunción de la existencia de peligro de fuga y de obstaculización en la averiguación de la verdad (Observatorio de Justicia Penal, 2007: 92 a 95).

Los juzgadores deben proceder a aplicar el *principio de oportunidad*, concentrando los esfuerzos y recursos de la investigación criminal en aquellos delitos que más afectan los bienes

jurídicos fundamentales y que provocan mayor impacto social; esta priorización estratégica permitirá establecer un curso de procesamiento más ágil de los casos seleccionados, una mejor coordinación interinstitucional, un mejor manejo de la escena del crimen, y la descongestión de las demandas de atención de aquellos casos que no serían priorizados, especialmente en delitos que no sean de alto impacto.

Se debería agregar un tratamiento más estricto para los reincidentes, aprovechando el margen de penalización máxima que la ley considere. Eliminar el excesivo formalismo del trámite del expediente en el litigio de casos especialmente graves, estimulando la práctica generalizada de la oralidad para garantizar a las víctimas más vulnerables su derecho legítimo a exigir la tutela judicial. Además de fortalecer los programas que se han implementado en ese sentido, estimulando y replicando los modelos y prácticas exitosas ya iniciadas.

Para lograr la eliminación de recursos dilatorios en los procesos penales, específicamente el abuso en el uso del Amparo, es indispensable reformar la Ley de Amparo, para lo cual ya existe un proyecto de ley consensuado en el Congreso de la República en espera de su aprobación. Al igual que despenalizar algunas figuras delictivas y actualizar el Código Penal en coherencia con las nuevas corrientes del derecho.

3.4.2 El Sistema de Justicia Penal y el crimen organizado

Todo lo concerniente con la investigación del crimen organizado está regulado en el Título Segundo: Medidas para Investigar Grupos Delictivos Organizados y Delitos de Grave Impacto Social, artículos 13 a 20 de la Ley Contra la Delincuencia Organizada, D.º N° 21-2006 del Congreso de la República, del 19 de julio del 2006.

Los Métodos Especiales de Investigación (Operaciones Encubiertas, Entregas Vigiladas, e Intercepciones Telefónicas y Otros Medios de Comunicación) están previstos en la Ley Contra la Delincuencia Organizada, antes referida, en especial en el Título Tercero, artículos 21 a 71; lo referente a la Colaboración en la Persecución Penal de la Delincuencia Organizada, está regulado en el Título Quinto, artículos 90 a 102; el Ámbito de la Colaboración Eficaz en el Artículo 91; los beneficios que conlleva en el Artículo 92; el procedimiento a seguir para el otorgamiento de beneficios en los Artículos 94 a 102; y las medidas de protección en los Artículos 103 a 105.

No obstante existe la Oficina de Protección a Testigos y Sujetos Procesales que maneja el Ministerio Público, su funciona-

miento ha sido deficiente ya que el programa no cuenta con recursos suficientes; recientemente se retomó el tema y se está trabajando en ello, aunque con limitaciones.

Entre las principales medidas de protección consideradas en el Artículo 104 de la Ley antes referida, se considera: 1) la protección policial en su residencia o su perímetro, así como la de sus familiares que puedan verse en riesgo o peligro, pudiendo abarcar el cambio de residencia y la ocultación de su paradero; 2) preservar el cambio de residencia y la de sus familiares; 3) previo a la primera declaración del imputado, preservar u ocultar la identidad del beneficiario y demás datos personales; y 4) después de la sentencia y siempre que exista riesgo o peligro para la vida, integridad física o libertad del beneficiado o la de sus familiares, se podrá facilitar su salida del país con una condición migratoria que les permita ocuparse laboralmente.

Para el juzgamiento del crimen organizado resulta indispensable que el Organismo Judicial cuente con los recursos económicos suficientes para poder prestar el servicio de protección a jueces de la rama penal, en especial a los tribunales que conocen casos de alto impacto, aunque la tendencia en el Organismo Judicial apunta a que los tribunales conozcan de acuerdo a la jurisdicción. En este sentido, nos pronunciamos a favor de la creación de juzgados de competencia ampliada para el juzgamiento de casos de alto impacto, donde se garantice la seguridad de los sujetos procesales y los operadores de justicia.

En cuanto a la necesidad de que exista un mejor control e investigación del lavado de activos, la Ley Contra la Delincuencia Organizada y la Ley Contra el Lavado de Dinero u otros Activos ya consideran el cubrimiento de este tema, en particular en la primera de ellas, en su Artículo 14 se regula las instituciones que deben prestar su colaboración para la investigación de los delitos objeto de esa ley.

Todo lo anterior precisa de la existencia de: 1) una política de dignificación de magistrados y jueces, que contemple medidas tales como jornadas laborales apegadas a la legislación vigente; 2) establecer mecanismos integrales de control de gestión y eficacia; 3) separar funciones administrativas de las jurisdiccionales en los juzgados y tribunales; 4) implementar modelos de gestión judicial que hagan más eficaz el funcionamiento de los tribunales de justicia; 5) fortalecer el acceso a la justicia, incrementando el número de juzgados y tribunales, para garantizar una tutela judicial efectiva a la ciudadanía; y 6) estudiar la conveniencia de la creación del Ministerio de Justicia.

Especial mención merecen las propuestas de ley presentadas ante el Congreso de la República por la Cicig, entre las cuales

destacan: la Ley de Extinción de Dominio; las Reformas al Código Penal (trata de personas y adopciones irregulares; tráfico ilícito de migrantes; y enriquecimiento ilícito); las Reformas a la Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad; la Regulación de Incidentes Judiciales; Penalización por Obstrucción a la Justicia; Reformas a los Regímenes Disciplinarios del Ministerio Público, Organismo Judicial, y PNC; Reformas a la Ley de Antejucios; y ratificación del Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional, entre otras. En torno a estas iniciativas se han suscitado debates —a favor y en contra— respecto a su conveniencia, aunque es indudable que su vigencia redundaría en crear algunas de las condiciones que facilitarían el fortalecimiento del Sistema de Justicia Penal en Guatemala, sin que ello signifique que su sola vigencia vendría a resolver problemas que para su solución precisan además de operadores de justicia capaces, honestos y con alto sentido de transparencia y justicia.

3.5 Instalar un sistema correccional funcional y eficiente

Las premuras del momento demandan la inmediata aplicación de la Ley del Sistema Penitenciario, procurando que en la redacción y aprobación de su reglamento interno se considere la reestructuración del sistema mediante un diseño ágil, eficiente, respetuoso de los derechos humanos y acorde a los mandatos legales que regularán su funcionamiento. Algunos criterios de política pública a este respecto deberían considerar la situación legal del imputado (recluidos sin sentencia o recluidos cumpliendo sentencia); la naturaleza del ilícito cometido; el grado de reincidencia; y la obligación estatal de cubrir programas de reeducación y reinserción.

Adicionalmente, es indispensable fortalecer la instalación de un Sistema Correccional Funcional y Eficiente, por intermedio de las siguientes medidas:

3.5.1 Evitar las capturas sin fundamento legal

Las capturas policiales han disminuido como efecto de la implementación de juzgados de turno que funcionan las 24 horas en la ciudad capital, lo que ha permitido disminuir la arbitrariedad policial; la mayoría de los capturados fueron consignados por delitos de agresión, responsabilidad de conductores, ebriedad y escándalo, tenencia de drogas, escándalo bajo efecto de drogas y riña. La mayoría de estas capturas carecen de fundamento legal y los jueces terminan decretando falta de mérito o sobreseimiento; adicionalmente, al no haber sustento en la detención son puestos rápidamente en libertad, lo cual incide en desgastar la imagen de confianza en el sistema ante la población.

Este tipo de detenciones —usualmente contra jóvenes de escasos recursos a quienes se les identifica como mareros—, se ha visto limitada por los múltiples llamados de atención que se ha hecho a la PNC para que cumpla con la ley y fundamenten sus detenciones. Sin embargo, se llevan a cabo cada cierto tiempo debido a las presiones que estimulan los medios de comunicación, o por hechos delictivos que se incrementan en áreas específicas, lo cual incide en una saturación de los centros penitenciarios y en fuertes luchas por el control territorial entre los privados de libertad. Además de darse complejos procesos de corrupción e incapacidad de las autoridades para controlar a los reclusos, muchos de los cuales están vinculados con bandas de extorsionadores y secuestradores, en su mayoría asociados al crimen organizado o a la narcoactividad.

Es necesario ampliar la cobertura de los juzgados de turno hacia toda la República y establecer sistemas de controles a lo interno de la PNC para evitar capturas indiscriminadas y sin fundamento. En específico es indispensable: 1) incidir para que los mandos superiores e intermedios de la PNC y del Ministerio de Gobernación, entiendan que las detenciones sin fundamento legal los hacen incurrir en ilegalidades; 2) reiterar que este tipo de detenciones masivas sin fundamento legal, no minimizan ni solucionan el problema de la violencia y delincuencia; y 3) efectuar el monitoreo interno y externo para prever que no sucedan este tipo de detenciones, denunciándolas y poniendo a disposición de los tribunales a los responsables.

Adicionalmente, es necesario contar con mayor presencia de defensores públicos en las comisarías; instauración de Juzgados de Turno; trabajar con la policía para mejorar la investigación; y crear indicadores de desempeño de tipo cualitativo, dejando de lado la práctica de utilizar las capturas como indicador de eficacia de la labor policial. Además de hacer incidencia para que se emita una Ley del Reo sin Condena, en el contexto de un Programa de Depuración de Causas Penales, a fin de evitar las capturas y encarcelación sin fundamento; no saturar más el sistema penitenciario; eliminar el alto margen de arbitrariedad en esta esfera jurisdiccional; crear la figura del Juez de Garantías que ayudaría a evitar estas arbitrariedades; y promover métodos alternativos de solución de conflictos.

3.5.2 Fortalecer y diversificar las posibilidades de penas alternativas

En materia procesal penal existen mecanismos alternativos al proceso penal, que permiten que en los delitos sancionados con menos de cinco años de prisión se aplique el criterio de oportunidad; el procedimiento abreviado; y la suspensión condicional de la persecución penal; mecanismos que permiten la prestación de servicios a la comunidad y la reparación del

daño causado, a cambio de suspender la ejecución de la pena privativa de libertad. Sin embargo, a nivel nacional, estos mecanismos son aplicados en muy pocos casos (Observatorio de Justicia Penal, 2007: 85 y 86).

La Ley del Sistema Penitenciario, D.º 33-2006, establece la redención de penas por trabajo y estudio a razón de un día menos de pena por cada dos días de trabajo o estudio, así mismo se establece un régimen progresivo que permite un proceso de reincorporación a la sociedad mediante mecanismos de libertad controlada y pre libertad, que permiten a los reclusos trabajar fuera del centro de privación de libertad y pernoctar en la prisión. Sin embargo, la Ley aún no ha sido implementada y nadie se ha beneficiado con estos mecanismos.

A este respecto, se recomienda aplicar los siguientes mecanismos alternativos al proceso penal y a la redención de penas: 1) aprobar un nuevo Código Penal que permita sanciones distintas a la cárcel para los delitos menores; 2) que el Ministerio Público incorpore como resultados a exigir a los fiscales, el incremento en la utilización de los mecanismos alternativos al proceso penal; 3) que el Ministerio de Gobernación implemente la Ley del Sistema Penitenciario; y 4) crear escuelas y fuentes de trabajo en los centros de detención y cumplimiento de condenas, para que efectivamente los internos puedan acceder a su rehabilitación a través del trabajo y la educación.

Una política adecuada en esta materia debería: 1) estimular la aplicación de penas alternativas a la prisión y medidas sustitutivas a la detención provisional; 2) estudiar la instalación generalizada de Consejos Criminológicos apoyados por la Ley del Sistema Penitenciario, al igual que la existencia de equipos técnicos en esta materia instalados en los centros de detención; 3) agilizar las evaluaciones y propuestas del sistema progresivo de fases, contemplando un proceso de etapas de la reclusión hacia la libertad; y 4) basarse en criterios de buena conducta y servicios prestados a la comunidad, libertad vigilada, libertad condicional, arresto de fines de semana, días multas, reclusión pública o privada, entre otras opciones.

3.5.3 Mejorar la capacidad de control y orden interno en las cárceles

Se debe estar consciente que en nuestro país se registra un déficit de cárceles de máxima, mediana y mínima seguridad, que de existir se podría resolver en parte los problemas que experimenta el Sistema Penitenciario; nos referimos a: hacinamiento, orden, y salubridad. Como resultado de la falta de infraestructura adecuada, el control y el orden al interno de las cárceles está en manos de algunos reclusos organizados en comités de

orden, lo cual genera múltiples abusos y extorsiones en contra de la población reclusa; son altos los niveles de hacinamiento y los problemas de insalubridad.

La sobrepoblación carcelaria y la inadecuada infraestructura de los centros provocan la existencia de condiciones infrahumanas de detención: 1) el ineficiente acceso a los servicios básicos genera problemas de higiene y salud; 2) ausencia de condiciones de luz solar, espacios abiertos y ventilación en los centros a cargo de la PNC, lo que obliga a los reclusos a permanecer todo el tiempo en las áreas de reclusión; y 3) la imposibilidad de efectuar actividades deportivas, laborales o recreativas, lo que incide en deteriorar la salud física y mental de los reclusos. A lo anterior, se agrega la ausencia de atención médica y equipo médico idóneo, lo cual determina que en las actuales condiciones no se garantiza efectivamente el derecho a la salud.

La falta de adecuadas condiciones de seguridad profesional se evidencia en que, debido a que el personal penitenciario encargado de la seguridad en los centros es el mismo que se encarga de los traslados y demás funciones administrativas, las funciones específicas de seguridad para preservar los centros son cubiertas insuficientemente. A ello se debe agregar la existencia de entendimientos con las autoridades, mediante los cuales algunos reclusos vinculados con la narcoactividad y el crimen organizado manejan y controlan a la totalidad de la población privada de libertad, determinando que el derecho a la vida es prácticamente inexistente, como efecto de los frecuentes enfrentamientos violentos en estas cárceles y a la periódica presencia de motines y fugas con cauda de varios reclusos asesinados.

Ante esta alarmante situación es indispensable implementar la Ley del Sistema Penitenciario en toda su extensión, es decir, dotar de recursos adecuados al sistema; adecuar la infraestructura conforme a las funciones que debe desempeñar; conformar equipos multidisciplinarios; fortalecer la Escuela de Estudios Penitenciarios; crear el sistema de carrera penitenciaria; dignificar al personal que trabaja en el sistema; crear un sistema efectivo de controles internos vinculado al despliegue de capacidades de infraestructura, logísticas y tecnológicas que garanticen el funcionamiento eficiente de labores de inteligencia criminal al interior de todos los reclusorios; reglamentar los centros evitando las aglomeraciones y el hacinamiento; establecer horarios en relación a las actividades; y aprobar manuales y protocolos de funcionamiento que regulen el uso racional de la fuerza.

En el mediano plazo, ello conllevaría a: 1) crear nueva infraestructura penitenciaria dando prioridad a las cárceles de máxima y mediana seguridad; 2) incrementar el número de agentes

de seguridad con mayor estabilidad laboral y mejor salario; 3) formar y capacitar permanentemente al personal de seguridad y administrativo; 4) fortalecer presupuestariamente la Escuela de Estudios Penitenciarios, garantizando la conformación de un equipo especializado de capacitadores, construir o alquilar instalaciones adecuadas para llevar a cabo la formación de su personal, readecuar los *Pensa* de estudios, y elaborar manuales de formación; 5) atender sus necesidades de salud, nutrición, bienestar físico y psicológico, proporcionando oportunidades para su educación formal, capacitación laboral, actividad productiva, y comercialización de sus productos; y 6) darles un tratamiento justo y equitativo, estimulando relaciones cordiales entre internos y el personal de servicio.

A partir de la necesidad de eliminar la práctica inconstitucional de las detenciones en sede policial, es indispensable preservar la diferencia entre cárcel y penitenciaría, asumiendo el criterio de ubicación de los reclusos de acuerdo a la naturaleza del ilícito cometido y el grado de reincidencia, separándolos según se trate de hombres adultos, mujeres adultas, adolescentes varones, o adolescentes hembras; y cuidando de ubicarlos en espacios diferentes según se trate de: 1) reclusos de primer ingreso; 2) reclusos que ya están sentenciados; 3) reincidentes; y 4) aquellos que aún están procesados pendientes de sentencia.

El reto de mayor dimensión ante la realidad que plantean los centros de reclusión, se ubica en la necesidad de garantizar el control interno de los reclusos, desarticulando definitivamente las mafias vinculadas con el crimen organizado y la narcoactividad, garantizando que desde esos espacios no volverán a proyectarse acciones delictivas hacia el resto de la sociedad.

A este respecto, es necesario tomar algunas medidas complementarias, en el orden de: 1) bloquear las señales de telefonía celular en todos los centros de privación de libertad; 2) instalar un riguroso control en el régimen de ingresos y egresos de personas y objetos a los centros penales; y 3) habilitar espacios adecuados para la celebración de audiencias y juicios en las instalaciones de estos centros en casos de alto impacto, garantizando condiciones adecuadas para la seguridad de los operadores de justicia y de los sujetos procesales involucrados en estas actividades.

3.5.4 Rehabilitar a los privados de libertad mediante programas de formación para el trabajo e incorporación a los espacios laborales

Para lograr este propósito es indispensable evitar que la etapa de cumplimiento de las penas sea una práctica denigrante que viola los derechos humanos del recluso, y anula toda inten-

cionalidad de readaptarlo y reeducarlo; actuando en contrario será posible restituir el derecho humano que todo ex-convicto posee, para que posterior al cumplimiento de su condena se le garantice la reinserción a la sociedad en condiciones de dignidad y se procure su estabilidad ocupacional.

Por ello, es urgente la creación del Instituto Nacional de Cárceles y Rehabilitación, ente autónomo responsable del cumplimiento de lo estipulado en la Ley del Sistema Penitenciario, responsable del funcionamiento de acciones de seguimiento y monitoreo de las personas que hayan cumplido su condena y se acojan a *un programa de rehabilitación y reinserción*, que también cubra el apoyo a los privados de libertad, mediante la creación de patronatos a nivel nacional con las instituciones públicas, privadas, y no gubernamentales, que deseen colaborar en los centros penitenciarios en coordinación con los Consejos Criminológicos.

Es importante establecer como requisito indispensable para ser incluido en este programa: 1) que la persona de primer ingreso que pretenda ser rehabilitado haya sido condenado por un delito menor y este sujeto a un régimen de educación y trabajo supervisado; 2) que durante todo el tiempo de reclusión haya observado una conducta intachable; y 3) que haya sido evaluado permanentemente por los profesionales del Sistema Penitenciario y de los juzgados de ejecución de la pena.

Otra de las modalidades operativas del programa de rehabilitación y reinserción sería la instalación de *un programa de educación a distancia* en los centros penales, mediante un convenio de cooperación con el Ministerio de Educación, que cubra las áreas de capacitación a docentes; bonos para compra de material educativo acorde al número de internos; formación y mantenimiento de bibliotecas escolares; y ampliación de la cobertura educativa en los niveles primario y bachillerato, entre otras posibilidades.

Habría que estimular convenios de educación a distancia con Universidades e Institutos Tecnológicos, a fin de desarrollar carreras técnicas para la población reclusa que ya posea el bachillerato, incluyendo programas de *régimen abierto* dedicados a actividades agropecuarias, construcción e industria. También podría promocionarse un sistema de becas a internos en *fase de confianza y régimen abierto*, cubriendo el funcionamiento de programas de educación superior universitaria a distancia, a través de módulos y asistencia a tutorías, cuando los reclusos no puedan realizar estudios superiores en forma presencial.

Será indispensable comprender que la utilización de todas estas medidas está en función de la vigencia de una *Política de Persecución Penal*; de la existencia de coordinaciones inte-

rinstitucionales; de la ejecución de programas de capacitación del personal de investigación, fiscal y judicial; de la educación de los defensores y abogados litigantes; y de la información y educación social que se transmita desde los medios de comunicación.

3.6 Un efectivo control de armas y municiones

El paso inicial de este proceso está determinado en el estricto cumplimiento a la Ley de Armas y Municiones, D.º 15-2009 del Congreso de la República, buscando dar vigencia a una legislación restrictiva sobre control de armas y municiones, que penalice su comercialización ilícita y contrabando, y establezca el traspaso de las funciones de registro y control al Ministerio de Gobernación o, en su momento, al Ministerio de Seguridad Pública.

Crear la Comisión Nacional contra la Tenencia y Portación Ilegal de Armas de Fuego, que tendrá por objeto la implementación de programas para reducir la circulación ilegal de armas de fuego en el territorio nacional, y proponer políticas públicas para la prevención de la violencia armada y el desarme.

Impulsar un *Plan Nacional de Desarme*, que contemple un conjunto de medidas dirigidas a disminuir la cantidad de armas de fuego en manos de civiles, complementado con una intensa campaña de sensibilización que promueva la cultura de paz y el *desestímulo* al uso de las armas y al recurso de la violencia.

Adoptar las medidas que permitan un efectivo control y registro de las armas del Estado, de las empresas de seguridad privadas, funcionarios y particulares, incluyendo su huella balística, así como la supervisión de las empresas encargadas de la importación y comercialización de armas y municiones.

3.7 Registro, supervisión y control de los servicios privados de seguridad e inteligencia

En el Informe sobre Desarrollo Humano para América Central (PNUD, 2009: 239) se asevera que: “Mientras las precauciones sean rigurosamente tales, mientras su uso sea estrictamente defensivo, mientras no pongan en peligro los derechos de terceros, la industria de la seguridad privada es un actor legítimo y socialmente valioso”. Aunque respetamos ese punto de vista, nuestra opinión es que su existencia expresa las debilidades del Estado para cumplir con un ámbito de acción que es de su estricta competencia. Su existencia pone en relieve el hecho que una sociedad armada es una sociedad violenta, aparte de

establecer una exclusión más en el proceso histórico guatemalteco, ya que a sus servicios sólo acceden aquellos que pueden pagarlos, es decir, una minoría de la población.

Pese al anterior criterio, en Guatemala la seguridad privada dista mucho de ser un suplemento de la seguridad provista por el Estado, planteándose como un recurso personal contra el riesgo del delito que implica protección sólo a favor de aquellos que estén dispuestos a pagar por este servicio con sus propios recursos. De hecho, se convierte en una fuente de inequidad que afecta directamente a los segmentos más pobres de la población que no pueden sufragarla, y genera una creciente demanda inducida por los índices de *percepción de inseguridad* registrados, ante el hecho adicional de un crecimiento desordenado de estos servicios que no están sujetos al estricto control del Estado.

Los servicios de seguridad privados regulados por una ley obsoleta, manifiestan un insuficiente control de parte de la PNC, tanto en los niveles mínimos de capacitación que deberían poseer los agentes privados, como en el control del tipo de armas que poseen y en la legalidad de su portación.

No existe ningún tipo de coordinación para asistencia recíproca entre las fuerzas de seguridad del Estado y los miembros de las policías privadas. Estas últimas superan en número a las primeras, cubriendo servicios de seguridad, inteligencia y venta de armas y municiones, actuando al margen de controles destinados a prevenir y combatir las arbitrariedades existentes en sus modelos de gestión y las formas de ilegalidad y criminalidad que frecuentemente generan. Según fuentes especializadas, las policías privadas reúnen entre 90.0 y 180.0 mil efectivos —una gran mayoría de ellos con antecedentes de formación militar—, de los cuales sólo 28.0 mil operan con autorización oficial; adicionalmente, habría que considerar a las personas individuales que trabajan por su cuenta prestando servicios de custodia y vigilancia., actuando al margen de cualquier tipo de control, ya sea oficial o privado.

Las empresas privadas de seguridad están reguladas por la Ley de Policías Particulares (D.º 73-70), y la Ley de Cuerpos de Seguridad de las Entidades Bancarias, Estatales y Privadas (D.º 19-79), ambos decretos emitidos por el Congreso de la República. A criterio del Procurador de los Derechos Humanos, ambos cuerpos normativos están caracterizados por su inaplicabilidad práctica en el contexto actual, y por la permisividad de sus normas.

La División de Supervisión y Control de Empresas, Entidades y Personas Individuales de Seguridad Privada (SCEPSP), integrante de la Subdirección General de Unidades Especialistas

(SGUE), de la Dirección General Adjunta de la PNC, es la responsable de supervisar, coordinar y controlar el funcionamiento legal y debidamente autorizado de las empresas, entidades y personas individuales que prestan servicios privados de seguridad y su personal (Artículo 13 del Reglamento respectivo).

Según el informe del Procurador de los Derechos Humanos (2006) los registros de la PNC son insuficientes y sólo se controla un 10% de las empresas registradas. A criterio de la Misión de las Naciones Unidas para Guatemala (Minugua), ante la ausencia de una ley específica en esta materia, es muy poca la labor que la PNC puede desarrollar. Ya existe un proyecto de Ley consensuado con organizaciones sociales especializadas en temas de seguridad, que reforma lo existente, pero a la fecha no se ha logrado su aprobación en el Congreso de la República, debido a la oposición de los sectores afectados —Empresas de seguridad privada, distribuidores de armas y municiones, y Agencias de inteligencia privadas— y a sus influencias al interior de este organismo de Estado.

Para corregir esta situación se encuentra en trámite la Iniciativa 2846, Ley de Servicios de Seguridad e Investigación Privada, cuyo trámite se encuentra detenido en el Congreso de la República, debido a las constantes oposiciones que durante los últimos diez años han efectuado los empresarios de este servicio —militares en situación de retiro en su mayoría— y aquellos vinculados con la venta de armas y municiones.

Por todo lo anterior, es fundamental establecer controles legales e institucionales al funcionamiento de cualquier servicio de seguridad privada, tanto en los niveles mínimos de capacitación que deberían poseer los agentes privados, como en el control del tipo de armas que poseen y en la legalidad de su portación, previendo la existencia de mecanismos de coordinación para asistencia recíproca con las fuerzas de seguridad del Estado, en tanto éste último es capaz de recuperar el control absoluto de la seguridad pública.

3.8 Necesidad de debatir localmente las políticas de prevención del delito

En Guatemala, como asevera el ya citado Informe sobre Desarrollo Humano para América Central (PNUD, 2009: 226) la prevención de conductas violentas o predatorias, a través de políticas o entidades específicas, ha actuado en forma subsidiaria, ocupando un espacio apenas residual en el diseño y la financiación del sector seguridad y justicia. Las instituciones

estatales llamadas a asumir este tipo de reto no llegan a cubrirlo en la amplitud de su dimensión, orientando su accionar más hacia *lo reactivo* que hacia contenidos que facilitarían el diseño y maduración de *políticas preventivas* (Rosada—Granados, Coordinador, 2009).

3.8.1 Las limitaciones del accionar preventivo

Una gran parte del accionar preventivo deviene de los escasos esfuerzos que logran madurar por medio de programas de desarrollo social; iniciativas generadas en las iglesias; proyectos diseñados y ejecutados por una amplia expresión de organizaciones no gubernamentales que se apoyan en la cooperación internacional, ejecutando programas de alcance limitado en la atención a jóvenes en “alto riesgo” de incurrir en conductas delictivas; y en fundaciones privadas que le apuestan a programas preventivos; en todos los casos contando con recursos escasos y limitada cobertura; poca evaluación y casi nulo seguimiento e impacto.

Los programas de construcción de ciudadanía o de educación para la convivencia, prácticamente inexistentes, suelen ser de corta duración, baja cobertura o poco impacto sobre la familia y la escuela. En cuanto a la prevención social, la falta de políticas y acciones para enfrentar los retos que plantea una “juventud sin futuro”, integrada por cientos de miles de jóvenes sin escuela y sin trabajo, expresan el trasfondo estructural de una dimensión crítica que actúa como “semillero” de la inseguridad.

Es casi nulo el apoyo estatal a las acciones privadas que procuran la atención de otras poblaciones en riesgo —exconvictos o dependientes a las drogas con antecedentes criminales—, limitándose a subsidiar programas de rehabilitación o reincorporación a la vida social, sin llegar a estructurar programas de prevención “instrumental”, a partir de los cuales fuera posible prevenir las adicciones al alcohol y sus derivados industrializados, o a las sustancias psicotrópicas, particularmente pseudo efedrinas de producción doméstica.

Es un hecho que, según afirma Emilio Goubaud: “[...] en Guatemala la juventud posee mayor acceso a las drogas y a las armas, que a la educación y al trabajo.”³⁴ No es posible identificar acciones deliberadas y sostenibles de parte del Estado, que busquen revertir esta lacerante realidad. Así como no se registran esfuerzos estatales orientados a mejorar los entornos urbanos ni a promover el uso y apropiación masiva de los espa-

³⁴ Conferencia dictada por Emilio Goubaud en el desayuno quincenal del Centro de Estudios Estratégicos y de Seguridad para Centroamérica (CEESC), el lunes 25 de febrero del 2008.

cios públicos, estrategia que podría incidir en la disminución de las oportunidades para cometer delitos.

Si existen programas o acciones aisladas inspiradas en la noción de ornato o embellecimiento urbano; el tema de revivir los espacios de encuentro ciudadano –calles, plazas, zonas peatonales, festivales y eventos en espacios abiertos– originados en particular en iniciativas que recientemente ha llevado a cabo con bastante éxito la Municipalidad de la Ciudad de Guatemala, pero que aún no logran su conexión estructural con las agendas gubernamentales del desarrollo social y de la prevención del delito y la violencia, salvo intentos iniciales de corto impacto derivados del accionar del Viceministerio de Desarrollo Comunitario. Tampoco existen programas dirigidos a informar o a educar a las víctimas potenciales de los distintos tipos de delitos, ya se trate de los que se dan en espacios públicos, o de aquellos que se ocultan bajo el manto de la violencia intrafamiliar.

3.8.2 Los mecanismos alternativos para la resolución de conflictos

Aunque es poca la atención existente orientada a fortalecer y hacer sostenible la aplicación de *mecanismos alternativos para la resolución de conflictos*, en su mayoría sus motivaciones buscan la reducción de los procesos judicializados para superar altos márgenes de congestión en estos espacios; procurar disminuir el agravamiento de los conflictos de convivencia cotidiana para evitar su conversión en causas penales; o estimular salidas laterales a la conflictividad local mediante la aceptación del pluralismo jurídico, haciéndolo compatible con el sistema de justicia oficial. Esta última modalidad en Guatemala expresa ciertos grados de decisión incipiente en las autoridades judiciales al más alto nivel, avalando las decisiones adoptadas por juzgados de menor jerarquía, tratando de hacer compatible las prácticas jurídicas consuetudinarias de los pueblos indígenas con el sistema legislativo oficial.

Debe reconocerse que la aplicación de estos mecanismos no ha sido fácil; por una parte afecta su falta de jurisdicción; lo reducido del espacio que la legislación nacional le reconoce como objeto de conciliación o de decisión; su limitada cobertura territorial; y la ausencia de programas sistematizados orientados hacia la capacitación de los funcionarios judiciales para estimular su uso y aplicación debida. Por la otra, el problema fundamental se ubica en el desconocimiento generalizado de

la ciudadanía acerca de sus bondades; la ausencia de procedimientos de inducción efectivos –acordados en lo local– que permitan ir generando confianza y apropiación; o la negativa a aplicar mecanismos que podrían ser más ágiles y tan efectivos como los previstos en el proceso de la administración ordinaria de la justicia penal.

3.8.3 El fomento a relaciones entre sociedad y Estado

Una opción operativa en el caso de Guatemala podría ser el desarrollo de acciones conjuntas entre el Viceministerio de Apoyo Comunitario, el Ministerio de Educación, los Centros de Administración de Justicia, y la Comisión de Seguridad de los Consejos Departamentales de Desarrollo (Codeces), que a su vez debiera cubrir los niveles previstos en los Consejos Municipales de Desarrollo (Comudes) y en los Consejos Comunitarios de Desarrollo (Cocodes), procurando generar procesos paulatinos y sistemáticos que faciliten la comunicación, identificación y comprensión de las situaciones comunes y de aquellas que son diferentes en cada comunidad.

Coincidiendo totalmente con el Doctor Francisco Jiménez, en ese entonces Ministro de Gobernación en Guatemala, “[...] la lógica es apuntarle a la seguridad preventiva fundada en la investigación criminal y en la inteligencia. [...] El fortalecimiento de la prevención depende de un trabajo táctico operativo de inteligencia, para poder prever las situaciones y los grupos que delinquen en el país. Por otro lado, un acercamiento con la población a través del trabajo comunitario de las fuerzas de seguridad, en donde también es importante la depuración de los elementos. Además, el trabajo con las organizaciones de la sociedad civil y los gremios empresariales”.³⁵

3.8.4 La prevención en el control de la violencia juvenil y la dependencia a las drogas

Es indispensable asumir un enfoque que busque prevenir y disminuir la participación de los jóvenes en los hechos de violencia, particularmente en el homicidio, como una de las tareas prioritarias que se debe afrontar en materia de convivencia y seguridad ciudadana.³⁶ Se pretendería reducir los altos índices de participación de la población joven en hechos de violencia, ya se trate de víctimas o de victimarios, enfocando hacia jóvenes en alto riesgo y en conflicto con la ley penal, haciendo énfasis

³⁵ Véase Elsa Coronado: Nuevo ministro de Gobernación prioriza seguridad preventiva; Diario de Centro América, Guatemala, 7 de julio del 2008.

³⁶ En Compromiso Ciudadano para Convivir en Paz (2005); Línea Estratégica N° 2, Prevención y Control de la Violencia Juvenil; El Salvador.

sis en el abordaje y tratamiento para menores de edad, tanto en materia de justicia penal juvenil como en la prevención social.

Operativamente se pretendería articular acciones enfocadas a atender los principales factores de riesgo de la violencia y delincuencia juvenil: violencia intrafamiliar, abandono escolar y limitadas oportunidades laborales, consumo de alcohol y drogas y la reincidencia delictiva.

En la experiencia salvadoreña, se ha propuesto un programa que cubre algunos de los componentes estratégicos a este propósito. Uno de estos componentes serían apoyos que permitan a las familias de jóvenes en situación de riesgo o en conflicto con la ley mejorar las relaciones familiares, articulando acciones hacia los padres, madres o jefaturas de familia; y apoyo directo a los niños, niñas y jóvenes, garantizando la existencia de un espacio de afecto y protección. Así mismo, considerar enlaces con servicios especializados en áreas de salud, vivienda, trabajo, tratamiento de drogodependencia y violencia intrafamiliar, entre otros. Otro, la promoción de la retención escolar, priorizando cuatro problemas específicos: a) fracaso escolar; b) niños, niñas y jóvenes en alto riesgo de abandonar la escuela; c) atención a jóvenes con historia de absentismo y/o abandono escolar; y d) reincorporación a la escuela de jóvenes desertores.

Especial importancia adquiere la prevención en el consumo de drogas y alcohol, por intermedio de acciones que desestimulen la incorporación a las pandillas y a la narcoactividad de niños, niñas y jóvenes entre 7 y 18 años en riesgo social, por intermedio de un plan de prevención y contención social que debería cubrir el fortalecimiento de la comunicación entre padres, madres y escuelas, así como la participación de jóvenes en actividades que les fomenten acciones positivas no sexistas desde temprana edad.

También, la ejecución de programas de prevención de la compra y consumo de drogas, al igual que la vigilancia por parte de los cuerpos de seguridad en aquellos sectores en que se dan altos índices de violencia y delincuencia, vinculados a este tipo de actividad delictiva. Debe reconocerse que enfrentar esta problemática obliga a desplegar acciones vinculadas con la prevención y contención de la oferta, articuladas al tratamiento y rehabilitación de los consumidores cubriendo tanto actividades socio-terapéuticas dirigidas hacia pandilleros que expresen voluntad de reinserción, a jóvenes que egresan del sistema penitenciario y buscan reincorporarse a la sociedad, como a aquellos con problemas de adicción.

En todos estos casos los componentes del grupo familiar juegan un papel determinante en el propósito de apoyar la resocializa-

ción de los pandilleros activos, estimulando la reconstrucción positiva de las relaciones con sus familias. Estas iniciativas deberían estructurarse mediante programas que faciliten la salida de la pandilla para aquellos que deseen hacerlo, aplicando formas de rehabilitación y apoyo posteriores a la presencia de hechos de violencia (Demoscopia S.A., 2007, prólogo de Medina y Mateu-Gelabert: xxvi y xxvii) considerando el factor de apoyo familiar y de otros grupos familiares, al igual que el desarrollo de programas de inserción laboral.

Un aspecto fundamental en el esfuerzo de aplicar políticas de prevención social orientada a jóvenes marginados, en pandillas o en conflicto con la ley penal, debe considerar el tratamiento de la corrupción policial. Para ello, es indispensable restablecer la confianza y la comunicación entre policía y comunidad, al igual que implementar mecanismos de control comunitario y mayor fiscalización de la tarea policial.

3.8.5 La investigación sobre factores de riesgo en pandillas juveniles

Volvemos a insistir una vez más —como lo hacen Medina y Mateu-Gelabert—(Demoscopia S.A. 2007, prólogo: xii) en que la investigación sobre los factores de riesgo ofrece un instrumento de utilidad para la prevención. Los gestores de estos programas dirigidos a poblaciones en riesgo, deberían emplear esta información para garantizar que sus acciones estén dirigidas a los jóvenes que más las necesitan. Estos factores pueden ser empleados para identificar la audiencia a programas de prevención secundaria y políticas sociales dirigidas a incidir sobre ellos.

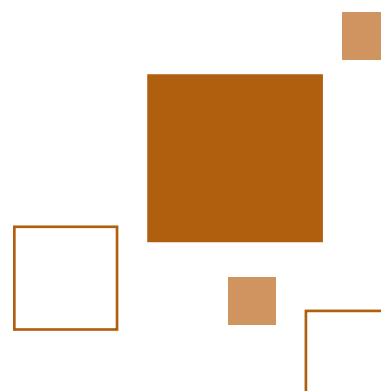
Los programas orientados a prevenir las pandillas pueden beneficiarse del conocimiento de una serie de factores macroestructurales de tipo económico, histórico, político y social que son más útiles a la hora de entender por qué las pandillas surgen y se han institucionalizado en estas comunidades.

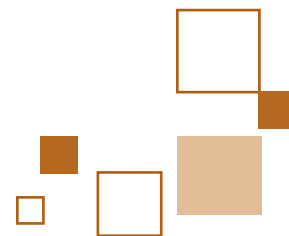
En contextos en los que el Estado se retira, el poder de las pandillas aumenta, al incrementar su vinculación al narcomenudeo. La dificultad de estas comunidades para obtener atención del Estado reduce su capacidad para controlar el comportamiento de las pandillas. Las complejas relaciones de clientelismo facilitan en parte el poder de estas organizaciones criminales como mediadores comunitarios, al tiempo que hace más complejo el tratamiento y control de estos grupos (Demoscopia S.A. 2007, prólogo: xxiii).

Apostar por políticas de represión policial y endurecimiento

de la legislación penal, antes que por otro tipo de políticas preventivas, sólo sirve para cimentar la presencia de las pandillas y marginar aún más a los sectores afectados por este problema. Las políticas represivas plantean serios problemas en una región donde el aparato de justicia penal se caracteriza como ineficiente, poco respetuoso de los derechos humanos y con serios problemas de corrupción (Demoscopia S.A., 2007, prólogo: xxv).

Para no reforzar los procesos de cohesión interna dentro de las pandillas es recomendable la aplicación de políticas de prevención en la infancia, buscando estimular el proceso de salida de las pandillas y la mejora de las condiciones económicas de la comunidad. Las políticas penales excesivamente represivas tienden a deteriorar el tejido social de los barrios donde viven los delincuentes. Ello impacta a la larga en la suspensión de los aportes al sostenimiento de sus familias, e incrementa las condiciones que empeoran los niveles de delincuencia y aumentan el atractivo hacia las pandillas (Demoscopia S.A., 2007, prólogo: xxvii) A ello debe sumarse el hecho de que la aplicación de políticas de tolerancia cero o mano dura y los encarcelamientos masivos en contra de los pandilleros, han incidido en el desarrollo de una mayor eficiencia organizacional, el fomento a su afianzamiento y la utilización de los espacios de reclusión penal para generar pautas de dirección, reclutamiento y de cohesión interna en las pandillas juveniles (Demoscopia S.A., 2007, prólogo: xxviii).





4. Conclusiones y recomendaciones

Desde una perspectiva objetiva, es difícil pensar cuál será el futuro del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia. Por ser el primer Acuerdo de Estado en este tema, quisiéramos que fuera posible aprovechar su doble situación de *espacio y oportunidad* para poder situar en él los esfuerzos destinados a transformar las estructuras de seguridad y justicia en Guatemala, visualizándolas como una totalidad articulada.

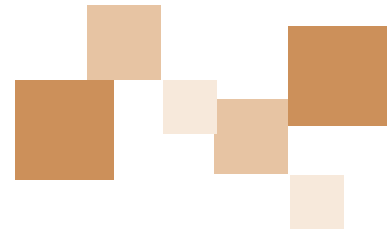
Para ello, deberíamos apoyar el proceso de maduración política de la articulación de un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia, a partir del cual la presencia y acción estatal garantice altos niveles de seguridad ciudadana, la disminución de la violencia y el combate a la narcoactividad y al crimen organizado.

Lo anterior significaría que aquellos que signaron el Acuerdo Nacional estarían anuentes a enfrentar un proceso crítico conducente hacia su evaluación objetiva. Estimamos que sólo de esa forma podría pensarse en algún tipo de continuidad para este proceso después del 14 de enero del 2012. No sería indispensable que el Acuerdo Nacional diera ese tránsito tal y como fue concebido sino que, por el contrario, del proceso crítico de su evaluación objetiva debería surgir lo necesario, lo realista, lo posible y lo conveniente, a fin de que durante los próximos cuatro años que corresponderán al nuevo Gobierno, sea una agenda estratégica que delimite los temas prioritarios a enfrentar en materia de seguridad y justicia.

De esa forma, este Acuerdo Nacional se transmutaría y evolucionaría hacia nuevas formas de entendimiento y de contenidos, que representarían la ruta crítica para abordar el diseño y asumir la puesta en ejecución de la institucionalidad estatal indispensable para dar cumplimiento al mandato constitucional de proteger a la persona y a su familia, en el contexto de la realización del bien común, garantizando a todas y a todos los guatemaltecos, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de su persona.

Estoy seguro que en esa experiencia cobrará especial importancia fortalecer y continuar con la instalación de todas las instancias previstas en el texto de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, principiando por hacer efectivo el funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad, para que asuma la rectoría del Sistema Nacional de Seguridad, y actúe como articulador de todos los esfuerzos institucionales en todos los ámbitos de funcionamiento considerados por esa Ley Marco.

Sólo así surgirá el CNS como factor de coherencia en todas sus dimensiones y base fundamental en el propósito de articularse hacia la institucionalidad responsable del Sistema de Administración de Justicia, y en la concertación con el Congreso de la República para la aprobación de la Agenda Legislativa presentada por la Cicig, a fin de fortalecer la investigación y persecución penal, proceso en el cual es fundamental el funcionamiento de un Ministerio Público profesional, transparente y altamente calificado.



Será necesario que, como parte integrante del esfuerzo por lograr la profesionalización de los recursos humanos destinados a prestar servicios de seguridad, se dé todo el apoyo necesario a la inmediata instalación y puesta en funcionamiento del Inees, responsable según la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, de ser el marco institucional, instrumental y funcional que el Estado dispone para formar, profesionalizar y especializar el recurso humano idóneo en el ámbito de la seguridad de la Nación.

En ese camino es de vital importancia priorizar la temática vinculada con la refundación policial, estructurándola mediante la instalación de un modelo policial preventivo, un modelo policial de investigación criminal especializado, y la formación de fuerzas especiales responsables de enfrentar las acciones delincuenciales del crimen organizado y la narcoactividad. También, la formación del Instituto para la Atención y Protección a las Víctimas de la Violencia; la instalación de un sistema correccional funcional y eficiente; y un efectivo control de armas y municiones, encaminado hacia la formulación de una política nacional de desarme.

Complementariamente, será indispensable contar con el registro, supervisión y control de los servicios privados de seguridad e inteligencia, dando prioridad especial a la aprobación del Reglamento Operativo del Sistema Nacional de Inteligencia previsto en la Ley Marco. Finalmente, se deberá poner especial

atención a la necesidad de debatir localmente las políticas de prevención del delito, articulando este proceso con el estímulo al cumplimiento de los controles democráticos al Sistema Nacional de Seguridad, en particular al funcionamiento eficiente del control ciudadano.

Este orden de prioridades estructura el contenido fundamental de la *agenda estratégica del país en materia de seguridad y justicia*, ordenado según temas que condicionan la naturaleza de un proceso que no obligatoriamente debería ser lineal, sino que, según se avance en cada prioridad, podrían darse algunas salidas laterales o paralelas que, tal vez, colaborarían a hacer más corto el camino *hacia un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia*.



Referencias Bibliográficas

Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (2009).

Aguilera Peralta, Gabriel. (1994). Seguridad, función militar y democracia. Flacso y Fundación Friedrich Ebert. Guatemala: Editorial Oscar de León Palacios.

Alkire, Sabine. (2003). «A conceptual framework for human security», CRISE Documento de Trabajo N°. 2, Queen Elizabeth House, University of Oxford.

Arévalo de León, Bernardo. (Editor) (2002). «Hacia una política de seguridad para la democracia». Documentos finales. Flacso, WSP-Internacional e Igedep; Guatemala: Magna Terra Editores.

Arévalo, de León, Bernardo. (2002). *Los debates de la seguridad en Seguridad democrática en Guatemala desafíos de la transformación*. Guatemala: Magna Terra Editores

Brenes, Arnoldo. (2000). *Amenazas a la seguridad en Centroamérica: ¿Se justifican las respuestas militares?* En Diálogo Centroamericano, Costa Rica.

Comblin, José. (1998). *Doctrina de Seguridad Nacional*. San José Costa Rica: Editorial Nueva Década.

Compromiso ciudadano para convivir en paz (2005). Línea Estratégica N° 2, Prevención y Control de la Violencia Juvenil. El Salvador.

Chillier, Gaston. y Freeman Laurie. (2005). *El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA: Una amenaza en potencia*. Washington Office on Latin America (WOLA), Informe Especial.

Demoscopia, S. A (2007). *Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica: hallazgos de un estudio integral*. Guatemala: F&G Editores.

Gobierno de la República de Guatemala y URNG (1997). *Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática*, en Acuerdos de Paz, Fundación Friedrich Ebert, Materiales de Estudio y Trabajo 17. Guatemala: Magna Terra Editores.

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales (2007). *Observatorio de Justicia Penal*. Revista Centroamericana de Justicia Penal y Sociedad, N° 27, julio-diciembre 2007. Primer Informe, Guatemala

Monterroso Castillo, Javier. (2008). « Investigación Criminal, estudio comparativo y propuesta de un modelo de policía de investigación en Guatemala». Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, Segunda Edición, Guatemala.

Mosca, Gaetano. (2003). «¿Qué es la mafia?» Argentina: Fondo de Cultura Económica.

PNUD (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central: Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. Colombia: D'vinni S.A.

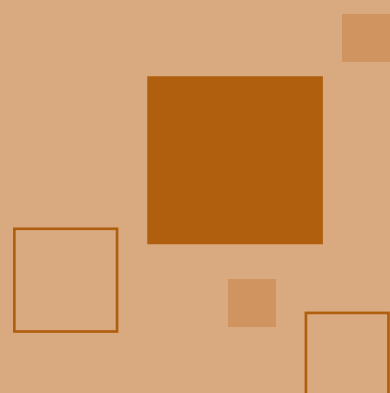
Procurador de los Derechos Humanos (2006). *Seguridad y justicia en tiempos de paz, cumplimiento e institucionalización de los compromisos contraídos por el Estado en los Acuerdos de Paz*. PNUD. Guatemala: Editorial Serviprensa.

Rosada-Granados, Héctor. (Coordinador) (2009). «La prevención del delito en el Triángulo Norte de Centroamérica». PNUD, PAIRCA, SICA, Unión Europea. Guatemala: Magna Terra Editores.

Torres-Rivas, Edelberto. y Arévalo, Bernardo. (1999). *Del conflicto al diálogo: El WSP en Guatemala*. Flacso-Guatemala y UNRISD. Guatemala: F&G Editores y Fotograbado Llerena y Cía. Ltda.

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1996). SICA. El Salvador.

WSP-PNUD-SEDEM-Flacso (2002). *Proyecto Hacia una Política de Seguridad Ciudadana, Guatemala*.



Siglas y acrónimos

Asiés	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
CEG	Centro de Estudios de Guatemala
CEESC	Centro de Estudios Estratégicos y de Seguridad para Centroamérica
Codedes	Consejos Departamentales de Desarrollo
Cicig	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
CAS	Consejo Asesor de Seguridad
CNS	Consejo Nacional de Seguridad
Cocodes	Consejos Comunitario de Desarrollo
Conred	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
Dicai	Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de Información
Digici	Dirección General de Inteligencia Civil
Dicri	Dirección General de Investigación Criminal
DSN	Doctrina de la Seguridad Nacional
Foss	Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad
G-4	Grupo Garante del Acuerdo
IDPP	Instituto de la Defensa Pública Penal
Inacif	Instituto Nacional de Ciencias Forenses
Inees	Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad
OEA	Organización de Estados Americanos
OSS	Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad
PNC	Policía Nacional Civil
Polsec	Proyecto “Hacia una Política de Seguridad Ciudadana”
Polsede	Proyecto “Hacia una Política de Seguridad para la Democracia en Guatemala”
SAE	Secretaría de Análisis Estratégico
SAAS	Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República
SIE	Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado
ST-CNS	Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad
SNS	Sistema Nacional de Seguridad
SP	Sistema Penitenciario