

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS

"EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA"
TESIS DE POSGRADO

ALDO MAGOGA
CARNET 24402-13

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, ABRIL DE 2015
CAMPUS CENTRAL

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS

"EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD CIUDADANA"

TESIS DE POSGRADO

TRABAJO PRESENTADO AL CONSEJO DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

POR
ALDO MAGOGA

PREVIO A CONFERÍRSELE
EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN DERECHOS HUMANOS

GUATEMALA DE LA ASUNCIÓN, ABRIL DE 2015
CAMPUS CENTRAL

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

RECTOR: P. EDUARDO VALDES BARRIA, S. J.
VICERRECTORA ACADÉMICA: DRA. MARTA LUCRECIA MÉNDEZ GONZÁLEZ DE PENEDO
VICERRECTOR DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN: DR. CARLOS RAFAEL CABARRÚS PELLECCER, S. J.
VICERRECTOR DE INTEGRACIÓN UNIVERSITARIA: P. JULIO ENRIQUE MOREIRA CHAVARRÍA, S. J.
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO: LIC. ARIEL RIVERA IRÍAS
SECRETARIA GENERAL: LIC. FABIOLA DE LA LUZ PADILLA BELTRANENA DE LORENZANA

AUTORIDADES DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

DECANO: DR. ROLANDO ESCOBAR MENALDO
VICEDECANO: MGTR. PABLO GERARDO HURTADO GARCÍA
SECRETARIO: MGTR. ALAN ALFREDO GONZÁLEZ DE LEÓN

NOMBRE DEL ASESOR DE TRABAJO DE GRADUACIÓN
LIC. PETER EMILE MARCHETTI RAPH

TERNA QUE PRACTICÓ LA EVALUACIÓN
DR. JOSE ADOLFO REYES CALDERON
MGTR. ANANTONIA REYES PRADO
LIC. ALEJANDRO RODRIGUEZ BARILLAS

Guatemala, 24 de Noviembre de 2014

Señores
Miembros del Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad Rafael Landívar

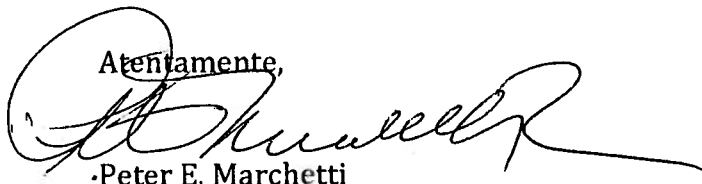
Estimados Señores:

Por este medio me dirijo a Ustedes en cumplimiento con la asignación que oportunamente se me otorgara como Asesor de la Tesis "El enfoque de Derechos Humanos en las Políticas de Seguridad Ciudadana" elaborada por el **Sr. Aldo Magoga**, como estudiante de la Maestría en Derechos Humanos, para comunicarles que he revisado dicho trabajo y apruebo su ejercicio.

El abordaje metodológico de la tesis mencionada es coherente con el posicionamiento teórico y con la evidencia presentada. Considero que no sólo cumple con los requisitos de la tesis de maestría sino es la base de una publicación, la cual recomiendo porque la tesis se compruebe y la información es la mejor que se puede encontrar hoy en día en Guatemala.

Por lo anterior, me complace emitir DICTAMEN FAVORABLE y visto bueno para la Defensa de Tesis ante la Comisión Académica correspondiente.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'P. Marchetti', with a large, stylized initial 'P'.

Peter E. Marchetti



**Universidad
Rafael Landívar**
Tradición Jesuita en Guatemala

**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
No. 07545-2015**

Orden de Impresión

De acuerdo a la aprobación de la Evaluación del Trabajo de Graduación en la variante Tesis de Posgrado del estudiante ALDO MAGOGA, Carnet 24402-13 en la carrera MAESTRÍA EN DERECHOS HUMANOS, del Campus Central, que consta en el Acta No. 0715-2015 de fecha 22 de enero de 2015, se autoriza la impresión digital del trabajo titulado:

**"EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS EN LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD
CIUDADANA"**

Previo a conferírsele el grado académico de MAGÍSTER EN DERECHOS HUMANOS.

Dado en la ciudad de Guatemala de la Asunción, a los 27 días del mes de abril del año 2015.



MGTR. ALAN ALFREDO GONZÁLEZ DE LEÓN, SECRETAR
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
Universidad Rafael Landívar



Listado de abreviaturas utilizadas en el trabajo

ANASJ	Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CADH	Convección Americana sobre Derechos Humanos
CEH	Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad de las Naciones Unidas en Guatemala
CIDH	Comisión Interamericana de los Derechos Humanos
CNAC	Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz
CONJUVE	Comisión Nacional de la Juventud
COPREDEH	Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos
DCP	Derechos Civiles y Políticos
DDHH	Derechos Humanos
DECAM	Departamento de Control de Armas y Municiones
DESC	Derechos Económicos Sociales y Culturales
DIC	Derecho Internacional Consuetudinario
DIDH	Derecho Internacional de los Derechos Humanos
DIGECAM	Dirección General de Control de Armas y Municiones
ENADE	Encuentro Nacional de Empresarios (FUNDESA Guatemala)
ENCOVI	Encuesta Nacional de las Condiciones de Vida (Guatemala, INE)
ENEI	Encuesta Nacional de Empleo e Ingreso (Guatemala, INE)
FUNDESA	Fundación para el Desarrollo de Guatemala
GAM	Grupo de Mutuo Apoyo
IDH	Índice de Desarrollo Humano (PNUD)
IDPP	Instituto de Defensa Pública Penal

INACIF	Instituto Nacional de Ciencias Forenses
INE	Instituto Nacional de Estadística
LAPOP	Encuesta Barómetro de las Américas de la Universidad de Vanderbilt
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINECO	Ministerio de Economía
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINFIN	Ministerio de las Finanzas Públicas
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MINTRAB	Ministerio del Trabajo
MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
MP	Ministerio Publico
OAP	Oficinas de Atención Permanente del Ministerio Público
OEA	Organización de los Estados Americanos
OHCHR	Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas
OJ	Organismo Judicial
PDH	Procurador de los Derechos Humanos
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SICOIN	Sistema Integrado de Administración Financiera
UIP	Unidad de Información Pública
UNFPA	Fondo de las Poblaciones de las Naciones Unidas
US-AID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Resumen de la Investigación

La inseguridad ciudadana en Guatemala es un tema de extrema actualidad, es la mayor preocupación de la ciudadanía y condiciona negativamente su calidad de vida.

El trabajo de investigación ha permitido analizar las diferentes dimensiones de la política de seguridad, en el marco de un análisis cuantitativo de las correlaciones existentes entre las variables socio económicas y los índices delictivos de Guatemala y de los principales países del Continente Americano.

Los resultados de la investigación muestran cómo y porqué la seguridad ciudadana esté vinculada a la seguridad humana, siendo ambas efectos de un Estado de Derecho eficaz. También el análisis realizado indica cómo una Política de Seguridad Ciudadana basada en el Enfoque de Derechos Humanos sea adecuada no solo desde la perspectiva del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, sino represente la manera más efectiva para disminuir los índices delictivos de un país, ya que logra incidir en los factores causales, como la inequidad, la impunidad y la debilidad institucional, y promover al mismo tiempo el desarrollo humano, garantizando así seguridad humana y seguridad ciudadana.

Índice	Página
Introducción	6
Capítulo 1. Las políticas de seguridad ciudadana	
1.1 Definición de políticas de seguridad ciudadana	13
1.2 Definición de Políticas públicas	20
1.3 Políticas públicas de seguridad ciudadana	21
1.4 Modelos y ejemplos de políticas de seguridad ciudadana en la región	23
Capítulo 2. Los Derechos Humanos en las Políticas de Seguridad	
2.1 El enfoque de Derechos Humanos en las políticas públicas	27
2.2 La vinculación entre los Derechos Humanos y las políticas de seguridad ciudadana	30
2.3 Elementos de análisis de políticas de seguridad ciudadana basadas en el enfoque de los Derechos Humanos	33
Capítulo 3. La política de Seguridad Ciudadana en Guatemala	
3.1 Marco Normativo Internacional	40
3.1.1 El Derecho Internacional de los Derechos Humanos	40
3.1.2 El Sistema Interamericano de los Derechos Humanos	42
3.2 Marco Normativo Nacional	43
3.2.1 Los Acuerdos de Paz	44
3.2.2 Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad	51
3.2.3 Política Nacional de Seguridad	54
3.3 El Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz	59
3.3.1 Objetivos del Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz	63

3.3.2 Eje estratégico de Seguridad	66
3.3.3 Eje estratégico de Justicia	69
3.3.4 Eje estratégico de Paz	70
Capítulo 4. Trabajo de campo.	
4.1 Metodología	72
4.2 Relevancia de la Política de la Seguridad ciudadana en Guatemala	74
4.3 Pertinencia del diseño y líneas directrices de la política de seguridad ciudadana	79
4.4 Eficiencia en la implementación de la política de seguridad ciudadana	88
4.5 Eficacia en lograr los resultados esperados de la política de seguridad	93
4.6 Sostenibilidad de la acciones, programas e intervenciones de la política de seguridad	98
4.6.1 Nivel legislativo	99
4.6.2 Nivel Institucional	102
4.6.3 Nivel financiero	104
4.7 Proporcionalidad, defensa y promoción de los derechos humanos en la política de seguridad	107
4.8 Rendición de cuentas y transparencia	118
4.9 Resultados del análisis comparativo de indicadores	122
5. Conclusiones	139
6. Recomendaciones	144
Bibliografía	147
Anexos	
Anexo I. Datos de las fuentes directas: Policía Nacional Civil y Ministerio Publico	173

Introducción

Según las encuestas de victimización del Proyecto de Opinión Pública de América Latina de la Universidad de Vanderbilt¹, Estados Unidos, en la última década la preocupación de los ciudadanos de la región sobre temas de violencia e inseguridad ciudadana ha ido siempre ganando más espacio, convirtiéndose entre las primeras preocupación de los países de la región, a la par de los temas económicos, como la pobreza y el empleo.

Las políticas represivas del crimen que han sido impulsadas como reacción a la “emergencia criminalidad” de muchos gobiernos de la región han fracasado. En Guatemala el lema “*Mano dura*” para el combate a la criminalidad ha sido el eje central, y eficaz, del programa electoral del Partido Patriota, lema que quedó en el imaginario colectivo pero que no se ha implementado en Guatemala.

La Comunidad Internacional y una parte considerable de la sociedad civil guatemalteca abogan para políticas basadas en la prevención de la violencia con enfoque de derechos.

En el reciente publicado “*Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: Seguridad Ciudadana con rostro humano*”, el PNUD hace una distinción entre seguridad humana y seguridad ciudadana: “*la seguridad ciudadana es una de las principales preocupaciones de los ciudadanos de América Latina. El delito, la violencia y el temor que éstos generan son desafíos que comparten todos los países de la región, aunque con distintas intensidades. De ahí que este informe centre su atención en esta modalidad específica de la seguridad humana, sin negar que una concepción amplia de la seguridad —que integre aspectos como la salud, la educación y la seguridad alimentaria— es la base de la seguridad ciudadana y del desarrollo humano*”. También el informe subraya la relación que existe entre Seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano y cómo la primera afecta al segundo.

¹Proyecto de Opinión pública de America.Latina, VanderbiltUniversity (LAPOP) en <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr>, consultado 12/11/2014

Las políticas de “Mano dura”, además que no ser eficaces, minan los fundamentos del Estado de Derecho y, en lugar de reducir la incidencia de la violencia y del delito, la exacerba, aumentando la inseguridad ciudadana, como ha sido en el caso de El Salvador.

A la par de la mayor parte de los países de la región latinoamericana Guatemala está enfrentando el desafío de la seguridad ciudadana, puesta en peligro por las altas tasas de criminalidad y delitos, efecto de graves vulnerabilidades sociales y económicas en las cuales vive la población, estructuras democráticas frágiles, separaciones de poderes incompleta y un entramado institucional que no facilita la construcción del Estado de Derecho, después de la firma de los acuerdos de paz que pusieron fin al Conflicto Armado Interno que ha contribuido en manera determinante a la situación de inseguridad que actualmente se vive en el país.

Las respuestas a los desafíos de la seguridad ciudadana han sido guiadas más por visiones simplistas, cortoplacistas, orientadas a lograr consenso electoral, cuando no autoritarias, que no inciden en las causas que subyacen a la violencia en sus diferentes expresiones, mientras que los principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos son los que permitirían elaborar e implementar eficaces políticas públicas de seguridad ciudadana, enfocadas en la promoción, defensa, respeto y salvaguardia de los derechos humanos de toda la población, a comenzar del derecho a la vida y a la seguridad personal.

Por estas razones, la pregunta de investigación que la tesis “El enfoque de derechos humanos en las políticas de seguridad ciudadana” ha sido: ¿Cómo diseñar e implementar las políticas de seguridad ciudadana en Guatemala según el enfoque de los derechos humanos?.

El trabajo de investigación de la presente tesis ha procurado mostrar no solamente la relación entre seguridad ciudadana y la seguridad humana, sino que

no puede haber una sin la otra: los indicadores de violencia y desarrollo humano son indicadores de la “salud” del Estado de Derecho, y la seguridad ciudadana y humana son evidencia de un Estado de Derecho eficaz.

El Objetivo general de la tesis ha sido el de analizar las políticas de seguridad ciudadana en Guatemala bajo el enfoque de derechos humanos, articulado en tres objetivos específicos:

- Describir las políticas, programas, proyectos, estrategias y planes de seguridad ciudadana del Ministerio de Gobernación de Guatemala;
- Analizar si y cómo las políticas de seguridad ciudadana respetan o violan los derechos humanos de la población;
- Definir criterios y proponer una estrategia para la construcción de políticas de seguridad eficaces basadas en el enfoque de derechos humanos.

Para analizar la actual política de seguridad en Guatemala - con el fin de identificar posibles criticidades respecto a su idoneidad con los principios de los derechos humanos e identificar una estrategia para la construcción de políticas de seguridad ciudadana basadas en los derechos humanos - la investigación ha sido enfocada al análisis de los conceptos de políticas públicas, seguridad ciudadana, enfoque de derechos, que constituyen los elementos de estudio de la tesis.

Guatemala ha ratificado la mayor parte de los tratados internacionales y regionales existentes para la garantía, la protección y la promoción de los derechos humanos, incluyendo la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y su protocolo facultativo; la Convención sobre los derechos del niño y sus dos protocolos facultativos; el Pacto internacional de derechos civiles y políticos y su primer protocolo facultativo; la Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura; la Convención

interamericana sobre desaparición forzada de personas y los tratados contra la discriminación y la violencia contra la mujer. También cuenta con una Constitución Política y un marco legal que, a partir de los acuerdos de paz y en particular el Acuerdo sobre el fortalecimiento de poder Civil y la función del Ejército en una Sociedad Democrática y la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, indican cómo a nivel legislativo la política de seguridad se enmarque en el Sistema Internacional de los Derechos Humanos.

En la investigación se ha utilizado el enfoque de derechos humanos, considerando que los derechos humanos son el conjunto de las “*condiciones instrumentales que le permiten a la persona su realización*”², independientemente de su “*raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición*”³, y su fundamentación es histórico cultural.

El Enfoque de Derechos Humanos o Enfoque de Derecho considera que los Estados son los principales titulares de deberes (*dutybearers*⁴), o sea los que tienen la obligación de garantizar, promover, defender y no afectar los derechos de los titulares de derechos (*rights holders*), que son las personas, organizadas o no, que no pueden gozar de sus derechos y los reclaman.

El Enfoque basado en los Derechos Humanos - o Enfoque de Derecho - es un enfoque que requiere que las intervenciones de las políticas públicas o programas sean basadas en los principios de los derechos humanos, tales como la universalidad, la indivisibilidad, la igualdad y la no discriminación, la participación, la inclusión y la rendición de cuentas, y estar enmarcados en la relación entre los titulares de derechos y los titulares de deberes.

El alcance territorial de la tesis ha sido el de la República de Guatemala, en el contexto regional Latino Americano.

²Hernández Gómez, José Ricardo. Tratado de derecho Constitucional. Editorial Ariadna, 2010

³Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 2

⁴<http://hrbaportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies>

En el trabajo de tesis se ha analizado específicamente la política de seguridad del actual gobierno, comenzado en enero del 2012.

De acuerdo con la definición de Seguridad Ciudadana del PNUD y de las recomendaciones contenidas en el Informe de la CIDH y de las Observaciones de los Comités de Derechos Humanos y relatores especiales de las Naciones Unidas, se analizará la política del actual gobierno según tres ejes principales:

1. Alineación con los estándares de derechos humanos internacionales, regionales y nacionales;

2. Pertinencia de las intervenciones respecto a los elementos que subyacen a la violencia en Guatemala vs. respuestas orientadas a la represión de las manifestaciones violentas y de los delitos cometidos;

3. Inserción de las acciones, programas y proyectos de seguridad ciudadana vs. Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana y Humana.

El trabajo de tesis se ha concentrado prevalentemente en el análisis de las fuentes secundarias de información, cuales informes, artículos, estudios, análisis de los tratados internacionales, informes de relatores especiales, observaciones de los comités y organismos internacionales, análisis de indicadores de violencia disponibles, artículos, documentos, declaraciones de funcionarios e instituciones de Gobierno, de la Sociedad Civil y de la Comunidad Internacional.

El trabajo de tesis no ha abarcado, por lo tanto, fuentes primarias de información como entrevistas a personas privadas de libertad u otros actores que pueden haber sido víctimas de violaciones a sus derechos humanos por parte del Estado u otros actores, ya que se ha privilegiado un enfoque jurídico propositivo y no un enfoque de análisis de casos.

La investigación ha pretendido contribuir al debate en curso en Guatemala y en la región sobre cómo enfrentar los problemas de inseguridad ciudadana de forma efectiva y de acuerdo a los estándares internacionales de los derechos humanos.

El aporte de la investigación reside en su contribución en la construcción de una política de seguridad ciudadana eficaz y que contribuya y sea expresión de un auténtico estado de derecho, aportando elementos de análisis para mostrar las consecuencias negativas de políticas no alineadas con los estándares internacionales de los derechos humanos, y, al mismo tiempo y propositivamente, elementos útiles para la construcción de políticas de seguridad que sean eficaces y respeten y promuevan los derechos humanos de toda la población.

El beneficio social de la investigación es aportarelementos teóricos y prácticos para la elaboración de políticas públicas de seguridad de carácter preventivo que incidan en los factores causales de la violencia e inseguridad,favoreciendoasí a la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho en Guatemala y contribuyendo a la reducción de la inseguridad humana y ciudadana.

En el capítulo 1 “Las políticas de seguridad ciudadana con enfoque de derecho” se introduce el marco teórico, llegando a la definición operativa de políticas públicas de seguridad ciudadana, presentando los modelos y ejemplos de políticas de seguridad ciudadana existentes en la región.

En el capítulo 2 ” Los Derechos Humanos en las Políticas de seguridad” se profundiza la definición de enfoque de derechos en las políticas de seguridad, mostrando la vinculación existente entre los derechos humanos y las políticas de seguridad ciudadana, y definiendo los elementos de análisis de políticas de seguridad ciudadana basadas en enfoque de derechos humanos, incluyendo los elementos propios de la evaluación de gestión por resultados como la relevancia,

la pertinencia, la eficiencia, la eficacia, y la sostenibilidad, enfocando específicamente los elementos vinculados a los derechos humanos, como el respeto y la promoción de los derechos humanos, la proporcionalidad, la rendición de cuentas y la transparencia.

En el capítulo 3 se presenta la Política de Seguridad Ciudadana en Guatemala, desde el marco normativo internacional, regional y nacional, hasta la actual política de seguridad ciudadana definida en el Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz, con sus objetivos, ejes, líneas de acción.

En el capítulo 4 se presentan los resultados de la investigación obtenidos analizando las fuentes legales, los documentos, las declaraciones, los indicadores de seguridad ciudadana y humana de Guatemala y de otros países de la región, y analizado de acuerdo a los componentes definidos en el capítulo 3.

En las conclusiones se presentan las reflexiones finales sobre la política de seguridad ciudadana en Guatemala en relación a su adherencia a los estándares internacionales de los derechos humanos, sus alcances y limitaciones, identificando los elementos de criticidad y los elementos salientes que han surgido de la investigaciones.

En las recomendaciones se incluyen una serie de medidas que, con base en el trabajo de investigación, se sugieren a los tomadores de decisión en políticas de seguridad ciudadana en Guatemala para contribuir a su eficacia para bajar los índices delictivos en Guatemala, mejorar la cohesión social y atacar a los factores causales de la violencia e inseguridad, en la difícil y compleja consolidación del Estado de Derecho en Guatemala.

Capítulo 1.

Las políticas de seguridad ciudadana con enfoque de derecho

1.1 Definición de políticas de seguridad ciudadana

Según las citadas encuestas de victimización del Proyecto de Opinión Pública de América Latina de la Universidad de Vanderbilt⁵, en el 2012, en Guatemala el 27.59% de los entrevistados considera la delincuencia y el crimen como el problema más grave que enfrenta el país, el 11.98% los problemas económicos, el 9.83% pobreza, el 8.88% desempleo, el 7.81% la violencia.

Las políticas de seguridad ciudadana implementadas a partir de los años '90 en los Estados Unidos y países de América Latina, siendo la más famosa la política de "*Tolerancia Cero*" impulsada en New York por el gobernador de New York Rudolph Giuliani, han impulsado en la región políticas simplistas, basadas en políticas punitivas: de acuerdo con Conde, tales políticas han sido fundamentadas en el "*llamado Derecho penal del enemigo y la tesis de la tolerancia cero en la doctrina y la legislación, dando lugar al surgimiento de un Derecho penal de excepción que claramente se opone al modelo de Estados democrático*"⁶.

La idea subyacente a tales políticas, como de "*Tolerancia Cero*" o de "*Mano dura*", es que para mejorar la seguridad ciudadana cualquier medio es justificado, también los que debilitan el Estado de Derecho, ya que las políticas punitivas de Mano dura son las únicas posibles: solo con una represión violenta se pueden reducir los altos índices de homicidios y victimización de la población.

⁵Barómetro de las Américas, Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), www.LapopSurveys.org (Consultado 20/4/2014)

⁶Conde, F. M. (2012). La generalización del Derecho penal de excepción: tendencias legislativas y doctrinales: entre la tolerancia cero y el Derecho penal del enemigo. *Ciencia Jurídica*, (1), 113-142.

Figuroa ha bien resumido la preocupación de la Sociedad Civil, Defensores de los Derechos Humanos, y parte de la Academia y Comunidad Internacional: *“La victoria electoral de Pérez Molina no implicará por supuesto el retorno de los militares al poder. La dictadura militar terrorista no tiene las condiciones externas e internas que le dieron origen en 1963. Sí implicará el retorno de una mentalidad contrainsurgente aliada al oscurantismo reaccionario propio de la clase dominante guatemalteca. Implicará el retorno de la voluntad de impunidad que anima a todos los genocidas en el país y que tienen hoy como blanco inmediato a la Fiscal General Claudia Paz y Paz”*.⁷ Además de lo recordado por Figuroa, a los hechos del 1963 hay que añadir por lo menos el Golpe de Estado del 18-27 Junio del 1954 y la Dictadura del Lucas García, comenzada en 1978.

La Comunidad Internacional y una parte considerable de la sociedad civil guatemalteca abogan para políticas basadas en la prevención de la violencia con enfoque de derechos. El Informe sobre Seguridad Pública y Derechos Humanos del 2009 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionados para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas llega a las conclusiones que *“sólo con un enfoque diferente y más amplio para hacer frente a la delincuencia y a la violencia, basado en los principios de los derechos humanos, se puede abordar los retos a los que este tipo de situaciones están planteando en muchos países del mundo. Este enfoque se centra en las obligaciones de los Estados de proteger los derechos de todas las personas, de las víctimas, las víctimas potenciales como de los mismos autores, y debe incluir medidas de prevención, así como el control y la sanción y la rehabilitación de los delincuentes”*⁸.

⁷ Figuroa, Carlos. El recurso del miedo. Ensayo sobre el Estado y el terror en Guatemala. Programa Centroamericano de Investigaciones. Editorial Universitaria Centroamericana 1991, Pág. 2

⁸ Inter American Commission on Human Rights, Report on citizen security and human rights , en <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm> (Consultado el 23/4/2014)

De acuerdo con Grootaert⁹ y Narayan¹⁰, en los países en transición de un conflicto armado a la paz, como en el caso de Guatemala, la fragilidad de las instituciones se asocia frecuentemente a un bajo capital social, entendido como conjunto de lazos entre los miembros de un grupo social como la familia o comunidad, como el conjunto de conexiones que unen a los distintos grupos sociales, y como confianza generalizada que se refiere a las normas abstractas de reciprocidad, como el respeto para la vida, la libertad, y la propiedad de los demás en la sociedad. Utilizando la definición del Banco Mundial: *“El capital social se refiere a las instituciones, relaciones y normas que conforman la calidad y cantidad de las interacciones sociales de una sociedad. Numerosos estudios demuestran que la cohesión social es un factor crítico para que las sociedades prosperen económicamente y para que el desarrollo sea sostenible. El capital social no es sólo la suma de las instituciones que configuran una sociedad, sino que es asimismo la materia que las mantiene juntas”*¹¹.

De acuerdo con Portes¹², hay que distinguir el concepto de capital social desarrollado teóricamente por el sociólogo francés Pierre Bourdieu en 1980 y el americano James Coleman en 1993, que se refiere a las ventajas que los individuos o familias obtienen gracias a sus relaciones con los demás, de lo que ha sido la sucesiva extensión al capital social a las comunidades, ciudades y naciones, debida inicialmente a Robert Putnam en 1993: Si el capital social individual se define como una fuente de control social, fuente de ventajas mediadas por la familia, a fuente de recursos medidos por redes sociales, el capital social colectivo al cual se refiere el Banco Mundial no es lo mismo y hay evidencia empírica que tal concepto se haya sobreestimado y que los factores que determinan los efectos asociados al capital social en realidad se deban a otros factores.

⁹Grootaert, C., Narayan, D., Jones, V. and Woolcock, M. ‘Measuring Social Capital: An Integrated Questionnaire. World Bank Working Paper. No. 18 . Washington, DC: World Bank. 2004, pág 3-4

¹⁰ Narayan, D. and Cassidy, M. ‘A Dimensional Approach to Measuring Social Capital: Development and Validation of a Social Capital Inventory’, Current Sociology , 2001 Vol. 49(2): 59-102.

¹¹ Definición del Banco Mundial, en <http://go.worldbank.org/CCHEWHK9J0> (Consultado el 2/12/2013)

¹²Portes, Alejandro. "The two meanings of social capital." *Sociological forum*. Vol. 15. No. 1. Kluwer Academic Publishers-Plenum Publishers, 2000, pag. 1-2

El capital social está fuertemente relacionado con el índice “*Rule of Law*” (o Estado de Derecho) del Banco Mundial, que cuenta con un conjunto de índices para medir la Gobernabilidad¹³ (*governance*) de los países del mundo, actualizados anualmente. El Rule of Law es un índice que mide la legalidad en un país o sea “*cuanto las personas confían y acatan las reglas de la sociedad, y en particular la calidad de la ejecución de los contratos, derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como la probabilidad del crimen y de la violencia*”.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, la mejora del “*Rule of Law*” es fundamental en Justicia Transicional, reducción de la violencia armada y seguridad ciudadana y para la recuperación económica, típica de los países “*afectados por crisis y en situaciones de fragilidad*”¹⁴, lo que se aplica también al caso de Guatemala.

En el reciente publicado “*Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014: Seguridad Ciudadana con rostro humano*”, el PNUD hace una distinción entre seguridad humana y seguridad ciudadana: “*la seguridad ciudadana es una de las principales preocupaciones de los ciudadanos de América Latina. El delito, la violencia y el temor que éstos generan son desafíos que comparten todos los países de la región, aunque con distintas intensidades. De ahí que este informe centre su atención en esta modalidad específica de la seguridad humana, sin negar que una concepción amplia de la seguridad —que integre aspectos como la salud, la educación y la seguridad alimentaria— es la base de la seguridad ciudadana y del desarrollo humano*”¹⁵. También el informe subraya la relación que existe entre Seguridad Ciudadana y Desarrollo Humano y cómo la primera afecta

¹³ Mayor Información sobre los Indicadores de Gobernanza del Banco Mundial está disponible en <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#doc> (Consultado el 2/12/2013)

¹⁴ PNUD, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, *Strengthening the rule of law in crisis-affected and fragile situations*, New York, 2011, pág. 9 <http://www.undp.org/content/dam/rbas/doc/Crisis%20prevention/Global%20Programme%20Phase%20II%20-%20FINAL.pdf> (Consultado el 2/12/2013)

¹⁵ PNUD, *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*, Panamá, 2013, pag.5

al segundo.

La seguridad ciudadana y la seguridad humana son dos caras de la misma moneda y no puede haber una sin la otra: los indicadores de violencia, desarrollo humano y Rule of Law son indicadores de la “salud” del Estado de Derecho, y la seguridad ciudadana y humana, así como la educación, la salud, los derechos civiles y políticos, son evidencia del buen funcionamiento de un Estado Derecho.

Con las políticas de mano dura, al contrario, el Estado no solo se muestra ineficaz en disminuir la inseguridad ciudadana con las políticas de mano dura, sino se vuelve productor de violencia e inseguridad. Como bien afirman De la Torre y Álvarez en su análisis de El Salvador, Guatemala y Honduras:

“En los tres países objeto de estudio la tendencia ha sido considerar el delito como falta de control social, más que un problema relacionado con las privaciones sufridas por la población o con las fallas del Estado de Derecho. [...] Es decir que se ofreció una respuesta simple –la cárcel, el sistema de justicia criminal–, a un problema tan complejo como el de la delincuencia juvenil. [...] En los últimos años, se han implementado medidas de lucha contra la criminalidad que priman el castigo antes que la rehabilitación, que persiguen reducir el miedo y no actúan sobre las causas de la criminalidad; que no pretenden tanto reducir el delito como compensar moralmente a las víctimas y al público en general. Entre las complejas razones de ello se pueden citar las siguientes: por una parte, la existencia de niveles muy elevados de criminalidad caracterizados por una fuerte presencia de violencia que genera alarma social. Por la otra, la poca confianza en la capacidad de las instituciones para impartir justicia y la histórica desigualdad en su distribución –con la existencia recurrente de grupos excluidos de su aplicación– ha llevado a los habitantes de la región a buscar compensaciones mediante

*canales y métodos extrajudiciales o la aceptación de respuestas violentas por parte del Estado para enfrentar el crimen*¹⁶.

Para reducir la inseguridad ciudadana, más que políticas de mano dura, que pueden aumentar la violencia en lugar que disminuirla, y políticas sectoriales mono dimensionales que fortalecen uno u otro aspecto (prevención de la violencia juvenil, educación, salud, sistema de justicia) de manera aislada, sirven políticas holísticas y concretas que concurren en la creación del Estado de Derecho, entendido en su concepción más amplia, políticas que enfrenten las bases y las causas del complejo y multifactorial mecanismo que está a la base de la violencia y de la debilidad del Estado en garantizar la seguridad humana y ciudadana a los ciudadanos. Entre ellas, la lucha a la impunidad y a la violencia estructural que, como se presentará en el capítulo 4, son factores asociados a los altos índices de violencia y delito que se registran en Guatemala.

Separar los derechos económicos, sociales y ambientales de los derechos civiles y políticos, del derecho a la vida, a la seguridad y a la justicia, no solo constituye una importante limitación conceptual, sino que no permite identificar, diseñar e implementar soluciones complejas a un problema complejo, que es el de la construcción del Estado de Derecho en Guatemala.

El concepto de Seguridad Ciudadana tiene sus orígenes y está vinculado al concepto de orden público, definido en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, que en su artículo 9 afirma *“Nadie puede ser inquietado por sus opiniones, incluso las religiosas, siempre y cuando su manifestación no altere el orden publico establecido por la ley”*, siendo el orden público lo que establece la ley como garantía y límite de la libertad, artículo 4 *“el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tienen otro limite que aquellos que aseguren a los otros miembros de la sociedad el disfrute de estos mismos derechos; estos límites sólo pueden estar determinados por la ley”*.

¹⁶De la Torre Verónica, Álvarez Alberto Martín, Violencia, Estado de Derecho y políticas punitivas en América Central, Perfiles latinoamericanos vol.19 no.37 México ene./jun. 2011, pág. 47

Según Brotat¹⁷, con el progresivo desarrollo de la doctrina de los Derechos Humanos, la seguridad ciudadana se ha ampliado de la obediencia a la norma del siglo XVIII a los valores del Estado de Derecho, o sea el derecho a la seguridad como parte del conjunto de derechos humanos para garantizar una vida digna a las personas.

El informe regional sobre Seguridad Ciudadana del PNUD¹⁸ *“evidencia los problemas de la delincuencia y la violencia en la región, y ofrece importantes recomendaciones para mejorar las políticas públicas sobre seguridad ciudadana”*.

En mismo informe resume bien cómo el concepto de Seguridad Ciudadana haya ido evolucionando desde los años '80, pasando de una *“noción [que] giraba en torno a la defensa de intereses neurálgicos de los Estado, como la soberanía y la autonomía”*¹⁹ a una seguridad que *“puede definirse desde múltiples perspectivas que pueden agruparse de acuerdo con el nivel de análisis que adoptan (el individuo, la comunidad, el Estado, la región y el mundo), las amenazas que subrayan (delito común, delincuencia organizada, guerras, hambre, pobreza) o incluso desde las respuestas de política pública que implícita o explícitamente privilegian (prevención frente a represión, por ejemplo)”*²⁰.

En el presente trabajo, se utilizará la definición de seguridad ciudadana que el mismo PNUD ha utilizado en su Informe²¹: *“La seguridad ciudadana consiste en la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna”*.

¹⁷ Brotat i Jubert, Ricard (2002). Un concepto de seguridad ciudadana, en http://www.dip-alicante.es/formacion/es/menu/almacen/BROTAT_seguridad_ciudadana.PDF (Consultado el 20 /4/ 2013), pág. 3

¹⁸ PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, Panamá, 2013, pág. III

¹⁹ Ibid., Pág.5

²⁰ Loc. cit,

²¹ Loc. cit,

1.2 Definición de Políticas Públicas

Con Thomas R. Dye, con políticas públicas se entiende “todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”²², donde con no hacer se entiende la omisión de una acción, y se expresan en “a) *el diseño de una acción colectiva intencional*, b) *el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia*, c) *los hechos reales que la acción colectiva produce*”²³

Una política pública, se diferencia de un programa o un proyecto porque en lugar que ser una intervención puntual y de corto plazo, constituye una estrategia de intervención a mediano-largo plazo para garantizar o proteger un derecho a la ciudadanía o, en los casos negativos, privilegios y oportunidades que favorecen grupos de interés (cuando los gobiernos accionan directamente a favor de sus intereses o no accionan en su contra). Las políticas públicas se pueden expresar en normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos y servicios ejecutados por el Estado.

Una política pública de seguridad ciudadana, por lo tanto, de acuerdo con Dye y el PNUD es “todo lo que los gobiernos deciden hacer y no hacer”²⁴ para “*la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna*”²⁵. *La seguridad ciudadana, por lo tanto, es condición necesaria para una vida digna y, por ende, para la seguridad humana de la persona.*

²² Dye, Thomas R.: Understanding Public Policies, 12th Edition, Pearson Prentice Hall, New Jersey, 2008, pág. 1

²³ Aguilar Villanueva, Luis. (1994) Estudio introductorio, en Aguilar Villanueva, L. (ed.) Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, pág. 15-84

²⁴ Dye, Thomas R., Op. cit.

²⁵ PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, Op. cit., pág. 5

1.3 Políticas públicas de seguridad ciudadana

Las Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana son las acciones que los gobiernos planifican, financian, implementan, reglamentan y que garantizan la promoción, defensa y salvaguardia de un núcleo básico de derechos de la población. Este núcleo básico incluye el derecho a la vida, a la integridad física y material de la persona, condiciones esenciales para tener una vida digna.

El Enfoque basado en los Derechos Humanos, o Enfoque de Derecho, es un enfoque que requiere que las intervenciones de las políticas públicas o programas, sean basadas en los principios de los derechos humanos, cuales la universalidad, indivisibilidad, igualdad y no discriminación, participación, inclusión y rendición de cuentas, y están enmarcados en la relación entre los titulares de derechos y los titulares de deberes.

La vinculación entre derechos humanos, políticas públicas y enfoque de derechos es evidente y están resumidos en el Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, del 31 de diciembre del 2009 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH- de la Organización de Estados Americanos – OEA-:

*“La seguridad ciudadana es una de las dimensiones de la seguridad humana y por lo tanto del desarrollo humano [...] La seguridad ciudadana se ve amenazada cuando el Estado no cumple con su función de brindar protección ante el crimen y la violencia social, lo cual interrumpe la relación básica entre gobernantes y gobernados. [...] **la seguridad ciudadana debe ser concebida como una política pública**, entendiendo por ésta los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estado para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o a transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad. **Una política pública no puede comprenderse cabalmente sin una referencia***

concreta a los derechos humanos. Las políticas públicas tienen como objetivo hacer que estos derechos se concreten en los planos normativo y operativo, así como en las prácticas de las instituciones y los agentes estatales. Asimismo deben abordar las causas de la criminalidad y la violencia”²⁶.

Por lo tanto, y de acuerdo con la CIDH, operacionalmente definimos con Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana con enfoque de derechos un conjunto de leyes, reglamentos, programas y acciones que el Estado y los Actores no Estatales involucrados en los temas de protección de la vida y seguridad de las personas diseñan e implementan de acuerdo a los principios internacionales, regionales y nacionales de los derechos humanos, resumidos en los primeros tres artículos de la Constitución Política de Guatemala:

“Artículo 1.- Protección a la Persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.

Artículo 2.- Deberes del Estado. 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.

Artículo 3.- Derecho a la vida. El Estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona”.

²⁶ CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, diciembre 2009, párrafo 4 del resumen ejecutivo. <http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%202009%20ESP.pdf> (Consultado el 2/12/2013)

1.4 Modelos y ejemplos de políticas de seguridad ciudadana en la región

Todos los países de la región cuentan con políticas de seguridad ciudadana. Tales políticas procuran proteger el derecho a la vida y a la propiedad privada mediante la prevención y el combate al delito y a la criminalidad, incluyendo la privación de la libertad para los victimarios y su “readaptación” o reinserción social, la prevención y protección de la población de los accidentes de tránsito, emergencias y catástrofes ambientales y la implementación de medidas de protección y atención a las víctimas.

Las políticas de seguridad han sido formuladas en leyes, modelos, planes, programas y estrategias en los distintos países. Sus enfoques van desde la prevención y represión del crimen a la construcción de la seguridad ciudadana como parte de la seguridad humana. Los nombres de las políticas revelan el enfoque adoptado en los diferentes países: prevención en Honduras, procuración de justicia de México, seguridad humana en Nicaragua, participación ciudadana en Brasil, convivencia en El Salvador y Venezuela, consolidación de la paz en Colombia y seguridad democrática en Argentina:

- Argentina, *“Modelo Argentino de Seguridad Democrática”*
- Brasil, *“Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania”*
- Canada, *“Canadian Safety and Security Program”*
- Comunidad del Caribe, *“Plan de Acción de CARICOM para la prevención del crimen y desarrollo social”*
- Chile, *“Chile Seguro”*
- Colombia, *“Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014 Capítulo V. Consolidación de la Paz. Seguridad - orden Público y seguridad ciudadana”*
- Costa Rica, *“Política integral y sostenible de seguridad ciudadana y promoción de la paz social”,*
- Ecuador, *“Plan nacional de Seguridad Integral 2014-2017”*

- El Salvador, “*Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia*”
- Estado Unidos, “*National Security Strategy*”
- Guatemala, “*Política Nacional de Seguridad*”
- Honduras, “*Estrategia General de Seguridad y Prevención del Crimen*”
- Jamaica, “*National Security Policy*”
- México, “*Política pública de seguridad y procuración de justicia*”
- Nicaragua, “*Estrategia de seguridad ciudadana y humana*”
- Panamá, “*Programa de Seguridad Integral*”
- Paraguay, “*Plan Nacional de Seguridad Pública: Paraguay Seguro*”,
- Perú, “*Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2018*”
- Uruguay, “*Plan Nacional de Seguridad Ciudadana*”
- Venezuela, “*Plan de Paz y Convivencia nacional*”

Desde los años '90 las políticas de Seguridad Ciudadana han ido evolucionando: de la concepción de la seguridad como la lucha al crimen, la guerra contra las drogas o las políticas de Mano dura contra las pandillas a políticas basadas en la prevención del delito, justicia restaurativa, políticas sociales, con visiones más integrales que han ido incorporando los temas de los derechos humanos y la necesidad de justos balances entre la represión, focalizada hacia los efectos de la violencia y de la inseguridad, o sea el crimen y el delito, y la prevención, que pretende incidir en los factores causales o relacionados a la violencia, como la falta de oportunidades laborales, la cohesión social, la falta de espacios de socialización para los jóvenes y el desempleo.

Según el análisis de la organización de periodismo investigativo InSightCrimes²⁷, el enfoque represivo ha funcionado de hecho solo en Colombia y

²⁷ InSightCrime, Ampliando las concepciones de seguridad ciudadana en Latinoamérica, Marzo 2014, <http://es.insightcrime.org/analisis/ampliando-las-concepciones-de-seguridad-ciudadana-en-latinoamerica> (Consultado el 23/4/2014)

fracasando rotundamente en México²⁸: Entre el año 1991 y el año 2013, la tasa de homicidios en Colombia ha disminuido de 79 muertes por cada 100,000 habitantes, a menos de la mitad, llegando a 32 entre 2011 y 2013; México, al contrario, ha visto subir el índice de homicidios de 8,12 en 2007 hasta el 23.69 en 2011, como efecto de la guerra al narcotráfico. Según Sampó y Thale, lo mismo aconteció en El Salvador: las políticas de “mano dura” implementadas en el Salvador en los años 2000²⁹ con el operativo policial “Plan Mano Dura” del 2003, *“que contó con la participación de efectivos de las Fuerzas Armadas. Este plan incluyó la promulgación de un decreto que penalizaba la participación en pandillas juveniles y autorizaba a la policía a realizar detenciones presentando como cargos la vestimenta, los tatuajes y hasta la reunión de sospechosos en la vía pública”*³⁰.

En El Salvador, el resultado del Plan ha sido que el índice de homicidios subiera de 36 (x 100,000) del año 2003 a 59 del año 2005, un incremento del 63.89% en 3 años.

Una de las explicaciones por la cual en Colombia la violencia ha seguido disminuyendo desde el 1991 es que las políticas represivas han sido acompañadas de políticas de prevención, desmovilización de grupos armados y fortalecimiento de la cohesión social y de la cultura ciudadana, que ha visto su auge en Bogotá durante la alcaldía del matemático, Magister en filosofía, Antanas Mockus, quien actualmente es presidente de la Corporación Cuerpos Visionarios, que como se lee en la descripción de su página Web *“investiga, asesora, diseña e implementa acciones para lograr cambios voluntarios de comportamientos colectivos”*³¹.

²⁸ InSightCrime, NGOs: Plan Colombia 'Cautionary Tale' for Mexico, Noviembre 2011 <http://www.insightcrime.org/news-briefs/plan-colombia-cautionary-tale-for-mexico> (Consultado el 23/4/2014)

²⁹ Carolina Sampó, Las Maras en El Salvador. Después del fracaso de los programas de Mano Dura, ¿existe una solución viable?, 2010

³⁰ THALE, Geoff “Las Pandillas Juveniles Centroamericanas y las respuestas de mano dura” Quorum 16, Ciudadanía y Violencia Social, WOLA, 2007

³¹ En <http://www.corpovisionarios.org>, consultado el 10/8/2014

Si la concepción de la Seguridad Ciudadana como represión del delito se focaliza en el sector de seguridad y justicia, y por ende fuerzas del orden, ejército, Ministerio Público y Organismo Judicial, las políticas de prevención y cultura ciudadana incorporan otras dependencias del poder ejecutivo, como los Ministerios de Salud, Educación, Desarrollo Social, Trabajo.

Al mismo tiempo, los enfoques preventivos han mostrado que su efectividad depende de la participación activa de las comunidades y de la sociedad civil, desde el nivel de intervención comunitario y barrial. De acuerdo con la Coalición Americana para la prevención de la violencia juvenil³², el enfoque local y las políticas de descentralización, por lo tanto, son otros aspectos claves para el suceso de políticas y programas de prevención de la violencia en la región.

Un ejemplo de integración entre la prevención y el sector de seguridad y justicia es el caso de Nicaragua, donde son los mismos agentes de la Policía Nacional quienes identifican situaciones de vulnerabilidad en la población juvenil y, de acuerdo con los servicios sociales territoriales, promueven la participación de los jóvenes en riesgo de cometer delitos en programas de prevención, acompañándolos en un proceso de formación profesional y humana en centros de formación de la misma policía.

³² Coalición Americana para la prevención de la violencia juvenil, Buenas prácticas de prevención, rehabilitación e inserción de violencia juvenil en Centroamérica, <http://www.grupoceiba.org/web/sistematizacion/Sistematizacion-CDHT.pdf> (Consultado el 23/4/2014)

Capítulo 2.

Los Derechos Humanos en las Políticas de seguridad

2.1 El enfoque de Derechos Humanos en las políticas públicas

Según el Fondo de Población de las Naciones Unidas –UNFPA- el Enfoque basados en los Derechos Humanos, o Enfoque de Derecho, tiene las siguientes características³³:

- Se basa en los valores universales (libertad, igualdad, solidaridad, etc.) reflejados en los **principios y normas de derechos humanos** que proveen un ideal común para todos los hombres, mujeres y niños, y todas las naciones;
- Mueve la acción de desarrollo del reino opcional de la benevolencia (o caridad) al **ámbito obligatorio de la ley**;
- Establece **deberes y obligaciones, y reclamaciones correspondientes**, al tiempo que subraya la importancia de crear mecanismos de rendición de cuentas en todos los niveles para los **titulares de deberes** (*duty-bearers*, en inglés) para cumplir con sus obligaciones;
- Asegura que las personas no sean beneficiarios pasivos de las políticas de Estado, sino **participantes activos en su propio desarrollo** y aun más los reconoce como **titulares de derechos** (*rights-holders*, en inglés), poniéndolos en el centro del proceso de desarrollo.

³³ UNFPA, Human Rights Basic Approach, 2010 pág. 15 https://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2010/hrba/hrba_manual_in%20full.pdf (trad.) (Consultado el 2/12/2013)

El mismo UNFPA indica que las políticas públicas basadas en el enfoque de derecho tienen que responder a los siguientes criterios³⁴:

- Promover los **derechos humanos**;
- Basarse en los principios de los derechos humanos, como la **universalidad, indivisibilidad, igualdad y no discriminación, participación, inclusión y rendición de cuentas**;
- **Estar enmarcados en la relación entre los** individuos o grupos que reclaman derechos (**titulares de derechos** o rights holders) **y los** Estado o Actores no Estatales a los cuales corresponden obligaciones (**titulares de deberes** o duty bearers), refiriéndose con Estado a los gobiernos e incluyendo en los Actores no Estatales a los proveedores de servicios de salud, padres, líderes religiosos, ancianos de las tribus, empresas del sector privado y otros que tengan obligaciones hacia diferentes titulares de derechos.

El enfoque de Derecho se diferencia del enfoque por necesidad porque en lugar que privilegiar el problema con una solución ad hoc a los efectos de éste, privilegia la solución del problema desde las causas enraizadas en la violación o no garantía de los derechos de las cuales el problema es la expresión manifiesta.

Una política pública que tenga que promover los derechos humanos por lo tanto tiene que fundamentarse en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y en los mecanismos internacionales y nacionales de protección de los Derechos Humanos.

Entre los primeros están la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de DESC y su Protocolo Facultativo, el Pacto Internacional de

³⁴ Ibid., pág. 123

DCP y sus dos Protocolos Facultativos, la Convención Internacional sobre la Eliminación Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación discriminación contra la mujer y su protocolo facultativo, la Convención contra la Tortura, Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos, Degradantes y su protocolo facultativo, la Convención sobre los Derechos del Niño y sus dos protocolos facultativos, la Convención Internacional protección DDHH trabajadores migratorios y familiares, la Convención Internacional protección contra las desapariciones forzadas, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y su protocolo facultativo.

Entre los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos figuran los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, como el Consejo de los Derechos Humanos, el Examen periódico Universal, los procedimientos especiales y los Órganos creados en virtud de los tratados, como el Comité de Derechos Humanos (CCPR), el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el Comité contra la Tortura (CAT) y el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT), el Comité de los Derechos del Niño (CRC), el Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW), el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad (CRPD), el Comité sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (CED).

A nivel internacional se suman la Corte Penal Internacional constituida con el Protocolo de Roma, adoptado el 17 de julio de 1998, en ocasión de la "Conferencia Diplomática de plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una Corte Penal Internacional", los tribunales especiales, y los mecanismos regionales de protección de los derechos humanos, como la

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Según Jaréz, a nivel nacional es el Derecho Constitucional el principal mecanismo de protección de los derechos humanos, y que, a diferencia del Constitucionalismo de Estado, que priorizaba los órganos estatales, prioriza a las personas humanas³⁵.

A nivel nacional los derechos se promueven, defienden y protegen por medio de la positivización del Derecho Constitucional.

2.2 La vinculación entre los Derechos Humanos y las políticas de seguridad ciudadana

Según el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los Derechos Humanos se basan en los siguientes principios: principio de universalidad e inalienabilidad, interdependencia, interrelación e indivisibilidad, igualdad y no discriminación.

Las fuentes del DIDH son los tratados, declaraciones, convenios y pactos internacionales así como las Resoluciones aprobadas por la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo de Derechos Humanos, la jurisprudencia de los órganos de tratados, los informes de los procedimientos especiales de derechos humanos. A eso se suman las declaraciones, los principios rectores y otros instrumentos legales no vinculantes, el derecho internacional consuetudinario (DIC) e el *ius cogens*, o sea las normas imperativas del DIC que tienen primacía sobre otras obligaciones internacionales.

³⁵ Flores Juárez, ponencia “Régimen Guatemalteco de protección de los derechos fundamentales”, <http://www.cc.gob.gt/congreso/23%20de%20septiembre/Ponencia%20Lic.%20Flores%20Ju%C3%A1rez.pdf> (Consultado el 7 /4/ 2014), pág. 6-7

Todos los tratados internacionales prevén límites y restricciones a los derechos humanos en la restricción al goce y ejercicio de algunos derechos por razones de interés general y en ningún caso pueden violar el derecho a la vida y otros.

La Declaración Universal de Derechos Humanos expresa en su artículo 29.2:

“En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”. Lo mismo expresa el artículo 32 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “2.- Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”.

Los tratados internacionales incluyen la posibilidad de limitar, restringir o derogar algunos derechos humanos, de acuerdo con el principio de proporcionalidad. Según la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos –OHCHR-, el principio de proporcionalidad en la restricción de derechos, se entiende de la siguiente forma: *“Al interpretar y aplicar estas restricciones en un caso determinado, será, en consecuencia, necesario realizar un cuidadoso análisis sobre la proporcionalidad de la medida restrictiva o medidas concernientes, tanto de una manera general como aplicada al caso individual”*³⁶ y las derogaciones tienen que ser promulgadas de acuerdo a cuanto previsto en la misma Constitución.

Los derechos fundamentales e individuales como el “derecho a la vida; el derecho a no ser torturado; la prohibición de la esclavitud; la prohibición de la pena de prisión por incumplimiento de una obligación contractual; la prohibición de las

³⁶ OHCHR, “Insumos para la formación en derechos humanos y administración de justicia”, Guatemala, 2010 pág. 16

leyes retroactivas; el reconocimiento de la personalidad jurídica de todo ser humano; y el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión”³⁷ son no derogables.

En el caso de Guatemala la Constitución política contempla la posibilidad de limitaciones y restricciones a algunas libertades y derecho, como la de locomoción (Artículo 23), de industria (Artículo 43) y las establecidas en los Artículos 138 y 139 relativas a las limitaciones a los derechos constitucionales *“en caso de invasión del territorio, de perturbación grave de la paz, de actividades contra la seguridad del Estado o calamidad pública, podrá cesar la plena vigencia de los derechos a que se refieren los artículo 5, 6, 9, 26, 33, primer párrafo del artículo 35, segundo párrafo del artículo 38 y segundo párrafo del artículo 116”*. Tales limitaciones tienen que ser declaradas por el Presidente de la República y aprobadas por el Congreso *“para que dentro del término de tres días, lo conozca, lo ratifique, modifique o impruebe”* (Artículo 138), excepto que en el caso de Estado de Prevención (Art. 139).

El enfoque de derecho no considera solamente que los Estado no deban violar los derechos de la población, incluyendo el derecho a la seguridad de la persona, sino considera a los Estado como los principales responsables de su protección. De acuerdo con el PNUD se considera la seguridad ciudadana como un caso particular de la seguridad humana, como definido en el último Informe Regional: *“La seguridad Humana se define como la condición de vivir libre de temor y libre de necesidad”, “La seguridad ciudadana consiste en la protección de un núcleo básico de derechos, incluido el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y mental de la persona, y su derecho a tener una vida digna”, y “La Seguridad Ciudadana puede entenderse como una modalidad específica de la Seguridad Humana, relacionada con la seguridad personal y, más específicamente, con amenazas como el delito y la violencia”*³⁸.

³⁷ OHCHR, Normativa y Práctica de los Derechos Humanos para la Policía, Ginebra 2004, pág. 43

³⁸ PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014, Op. cit. Pág. 5

2.3 Elementos de análisis de políticas de seguridad ciudadana basadas en el enfoque de los Derechos Humanos

Las políticas de seguridad ciudadana, tienen que ser políticas públicas impulsadas por los Estados como responsables y garantes de los derecho a la seguridad física y mental de las personas para que puedan tener una vida digna. Tales políticas no pueden restringir los derechos no derogables de las personas, como el derecho a la vida y a la integridad personal, y solamente pueden restringir con base en el principio de proporcionalidad algunos derechos, por tiempos limitados y en casos de excepcionalidad, según cuanto establecido en el artículos 138 y 139 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

Por lo tanto, las políticas de seguridad ciudadana tienen que ser no solo adecuadas a las necesidades y a los problemas de inseguridad existentes, sino eficaces disminuyendo los delitos y la violencia, y también garantizar la seguridad física y mental de todas las personas, víctimas y victimarios, no limitando restringiendo sus derechos no derogables, en el marco de una política de seguridad humana que permita a la persona “vivir libre de temor y libre de necesidad”.

El análisis de la Política de seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos, por lo tanto, tiene que integrar criterios de evaluación de desempeño e impacto (como la relevancia, la pertinencia y la eficacia), con los de las políticas públicas (sostenibilidad, como la legislación y el financiamiento, y en general todo lo que el Estado “*hace o no hace*”, de acuerdo con Dye), con los del enfoque de derecho (como la promoción de los derechos humanos, la universalidad, indivisibilidad, igualdad y no discriminación, participación, inclusión y rendición de cuentas) y estar enmarcados en la relación titulares de derechos y titulares de deberes (incluyendo en los Actores no Estatales).

Los elementos identificados para el análisis de la política de seguridad, por ende, tienen que ver con los siguientes aspectos:

- **Relevancia**, o sea la importancia del problema de inseguridad ciudadana en el país. En el caso de la inseguridad ciudadana la relevancia del problema tiene que ver con la identificación de las personas más vulnerables a la inseguridad, en la identificación de los elementos de inseguridad que provocan mayor victimización o afectan mayormente a la población, y tiene que ver con la calidad y veracidad del diagnóstico.

Para la relevancia, el análisis tiene que contestar a las preguntas:

¿La política de seguridad responde a las necesidades reales y percibidas por la población respecto a la inseguridad ciudadana?

¿Está la política direccionada a los sectores más vulnerables de la población a la inseguridad ciudadana?

¿El diagnóstico sobre el cual se basa la política ha sido realizado adecuadamente?

- **Pertinencia**

El diseño de la política tiene que responder y prevenir la inseguridad ciudadana mediante el análisis, basado en la evidencia, de los factores causales para su correcta identificación y reducción.

Para la pertinencia, el análisis tiene que contestar a las preguntas:

¿El análisis de los factores causales de la inseguridad ciudadana ha sido bien diseñada y la política adecuada para reducirlos o modificar la cadena causal?

- **Eficiencia**

Para maximizar el logro de los objetivos de la política, las instituciones a cargo de la implementación de la misma tienen que implementar las actividades bajo su responsabilidad de forma eficiente, a nivel de ejecución de gasto, adquisición de insumos, implementación de actividades.

Para la eficiencia, el análisis tiene que contestar a las preguntas:

¿Los indicadores de desempeño de los organismos responsables de la seguridad ciudadana (como la PNC, el MP, el OJ, el MIDES, el MINEDUC) muestran una mejora en el cumplimiento de aquellas acciones previstas en la política de seguridad ciudadana a ellos asignadas?

- **Eficacia**

La implementación de la política tiene que reducir los crímenes, delitos y hechos asociados a la inseguridad ciudadana mediante la reducción de los factores causales, la restitución de derechos a las víctimas mediante la aplicación de la Justicia y el combate al crimen.

Para la eficacia, el análisis tiene que contestar a las preguntas:

¿Los indicadores de criminalidad, delito e inseguridad ciudadana han disminuido gracias a la política implementada?

¿Y la percepción de inseguridad de la población ha disminuido?

¿Ha aumentado la confianza en las instituciones y en particular en el sistema de justicia?

- **Sostenibilidad**

La política tiene que ser sostenible e ir más allá del gobierno de turno. Tiene que ser respaldada por la legislación, la financiación, y cambios en los ministerios y organismos a cargo de la misma.

En general para la sostenibilidad, hay que contestar a la pregunta:

¿Las intervenciones de prevención, persecución, combate son sostenibles en el tiempo?

En particular la sostenibilidad se refiere a dos sub niveles:

- a. **Nivel legislativo**

A diferencia de un proyecto o programa, una política pública de seguridad ciudadana tiene que contemplar el aspecto legislativo relativo a las reformas de ley basadas en la identificación de lagunas, incongruencias y problemas encontrados en el corpus legislativo vigente. Por ejemplo, la incongruencia entre la ley de minería y los derechos de los pueblos indígenas que causa la conflictividad que desemboca en actos de violencia de las fuerzas de seguridad en contra de la población civil, o una ley de armas altamente permisiva o reglamentos de actuación o de control insuficientes o no implementados.

Para la sostenibilidad legislativa, hay que contestar a las preguntas:

¿La legislación es adecuada a la política pública de seguridad?

¿Si no, se han aprobado leyes, reglamento, decretos y acuerdos gubernativos en tal sentido?

b. Nivel financiero

Los fondos a los componentes de la política tienen que ser adecuados a las necesidades económicas que posibiliten la aplicación de la política de seguridad. Si por ejemplo el tema de seguridad es clave en la administración de un gobierno, tendría que haber un aumento del gasto público en los renglones relativos o una mejora en la eficiencia de su uso;

Para la sostenibilidad financiera, el análisis tiene que contestar a las preguntas:

¿Hay recursos suficientes en los presupuestos anuales de gobierno?

¿Se prevé que tales recursos continuarán en el futuro?

- **Proporcionalidad, defensa y promoción de los derechos humanos**

La respuesta del Estado en la represión y en la restricción de los derechos humanos de la población tiene que ser proporcional a los delitos a las amenazas a la seguridad de los ciudadanos;

Para la proporcionalidad, la defensa y la promoción de los derechos humanos, el análisis tiene que contestar a las preguntas:

¿Las acciones previstas e implementadas en la política de seguridad están alineadas con los tratados internacionales, regionales y la legislación nacional?

¿Las acciones de prevención y combate a la inseguridad son proporcionales a los delitos?

¿Las eventuales restricciones de las libertades y derechos fundamentales, son justificadas y proporcionales a la necesidad?

¿Hay algún actor, público, privado de la sociedad civil que está preocupado por posibles violaciones a los derechos de la población causadas por la implementación de la política?

¿Existe algún mecanismo para prevenir y denunciar posibles violaciones a los derechos de la población?

¿Son estos accesibles y eficaces?

- **Rendición de cuentas y transparencia**

Este aspecto es clave en el enfoque de derechos humanos, ya que la ciudadanía tiene que poder contar con el acceso a la información.

Para la rendición de cuentas y transparencia, el análisis tiene que contestar a las preguntas:

¿La información sobre la política de seguridad es pública y fácilmente accesible?

¿En los sitios de los actores de seguridad la información está disponible y actualizada?

¿En los informes de gobierno, la información sobre la implementación de la política está presente y es completa?

¿En la rendición financiera, los rubros relativos a la implementación de la política de seguridad están claramente definidos y son de fácil acceso?

La “*Ley de acceso a la información pública*” de Guatemala, decreto No. 57-2008, en su Artículo 1 define el objeto de la ley de la siguiente forma: “1. Garantizar a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados por la presente ley” , siendo los sujetos obligados definidos en el Artículo 6 de la misma ley, entre los cuales: “1. *Organismo Ejecutivo, todas sus dependencias, entidades centralizadas, descentralizadas y autónomas* 2. *Organismo Legislativo y todas las dependencias que lo integran* 3. *Organismo Judicial y todas las dependencias que lo integran* 4. *Todas las entidades centralizadas, descentralizadas y autónomas* 5. *Corte de Constitucionalidad* 6. *Tribunal Supremo Electoral* 7. *Contraloría General de Cuentas* 8. *Ministerio Público* 9. *Procuraduría General de la Nación* 10. *Procurador de los Derechos Humanos*”.

Capítulo 3.

La política de Seguridad Ciudadana en Guatemala

3.1 Marco Normativo Internacional

3.1.1 El Derecho Internacional de los Derechos Humanos

A nivel internacional, los principales tratados y convenios relativos a la seguridad ciudadana son los siguientes:

- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o degradantes (Artículos 1 y 2);
- Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (**no ratificado por Guatemala**);
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial;
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer;
- Convención sobre los Derechos de Personas con Discapacidad (Artículos 14 y 15);
- Convención sobre los Derechos del Niño;
- Convención sobre los Derechos del Niño (Artículos 6.1, 13, 15, 16, 37);
- Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño (Artículo 12);
- Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer;
- Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder;
- Declaración Universal de Derechos Humanos (Artículos 3, 5, 9, 10, 11, 12, 17, 17, 20, 21);
- Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Artículo 7);

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Artículos 6.1, 7, 9, 14, 15, 17, 19, 21, 22, 25);
- Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones;
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer;
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados;
- Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía;
- Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía;
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte;

Los tratados defienden y protegen los derechos civiles y políticos de toda la población, y prevén la obligación del estado en defender y proteger la vida y el bienestar de la población, incluyendo de los criminales y delincuentes. Algunos tratados, como los del derecho internacional humanitario, la convención contra la tortura, la convención contra las desapariciones forzadas, prohíben explícitamente aquellas prácticas que violen los derechos humanos como son la tortura, la desaparición forzada, la discriminación racial, que han sido históricamente empleadas para la defensa de la seguridad nacional, a expensas de la población y de los llamados “enemigos internos”, defensores de los derechos humanos y opositores de regímenes más o menos dictatoriales. A ellos se suman tratados y convenciones relativos a la defensa de los derechos de las personas

más vulnerables, como la niñez, las mujeres, las personas con discapacidades, los pueblos indígenas, que también son los grupos más vulnerables y vulnerados en situaciones de inseguridad y conflictividad, como la historia de Guatemala nos enseña.

Cabe señalar que Guatemala no ha ratificado la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, seña que el proceso de democratización del país no ha concluido.

3.1.2 El Sistema Interamericano de los Derechos Humanos

A nivel regional, los principales tratados y convenios relativos a la seguridad ciudadana son los siguientes:

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Artículos 6.1, 7, 9, 14, 15, 17, 19, 21, 22, 25);
- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (también llamada Pacto de San José de Costa Rica o CADH) (Artículos 6.1, 7, 9, 14, 15, 17, 19, 21, 22, 25);
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará (Artículos 6.1, 7, 9, 14, 15, 17, 19, 21, 22, 25);
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (Artículos 6.1, 7, 9, 14, 15, 17, 19, 21, 22, 25);

Los tratados regionales también están enfocados a la defensa de los derechos humanos de toda la población, incluyendo del grave delito de tortura con una Convención específica. Y la OEA ha priorizado los temas de seguridad ciudadana y derechos humanos en su agenda continental en las últimas décadas.

3.2 Marco Normativo Nacional

A nivel institucional, la Política de Seguridad de la presente Administración se enmarca en los principios y normas contenidos en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y en los instrumentos internacionales ratificados por Guatemala³⁹.

A nivel nacional, la política se fundamenta en la Constitución Política de la República de Guatemala, los Acuerdos de Paz⁴⁰, en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad⁴¹ aprobada con decreto No. 18-2008, y en la Política Nacional de Seguridad⁴² presentada en julio del 2012 por el Consejo Nacional de Seguridad, conformado por Otto Fernando Pérez Molina, Presidente de la República, Ingrid Roxana Baldetti Elías, Vicepresidenta de la República, Harold Caballeros López, Ministro de Relaciones Exteriores, Héctor Mauricio López Bonilla, Ministro de Gobernación, Ulises Noé Anzueto Girón, Ministro de la Defensa Nacional, José María Argueta Cifuentes, Secretario de Inteligencia Estratégica del Estado, Larry Mark Robles Guibert, Procurador General de la Nación, Edgar Ricardo Bustamante Figueroa, Coordinador de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad.

El Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz, de marzo 2012, adelanta de pocos meses la Política Nacional de Seguridad y representa el contexto programático de la política de seguridad ciudadana de la administración Pérez Molina.

La normativa nacional, a partir de la Constitución Política de la República de Guatemala del 1985 y la ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad enfocan la

³⁹ Loc. Cit pag 10

⁴⁰ Acuerdos de Paz, <http://www.guatemalaun.org/paz.cfm> (Consultado 22/4/2014)

⁴¹ Congreso de la República, Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, decreto 18-2008 <http://www.mindef.mil.gt/noticias/PDF/leyes%20y%20reglamentos/Ley%20Marco%20%20D018-2008.pdf>

⁴² Consejo Nacional de Seguridad, Política Nacional de Seguridad, Julio 2012 http://www.asies.org.gt/sites/default/files/articulos/publicaciones/5._anexo_i.3_politica_nacional_de_seguridad.pdf

seguridad ciudadana en el marco de los derechos de la población, y vinculados a los derechos humanos de la misma, incluyendo los derechos sociales, económicos y culturales, asociados a las causas estructurales de la violencia, como bien identifican la Política Nacional de Seguridad y el mismo Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz.

Sin embargo, así como acontece con los compromisos y obligaciones adquiridos por el Estado de Guatemala con la ratificación de los tratados y convenios internacionales, también el marco normativo nacional no se implementa adecuadamente, y la implementación de la política pública está por lo general desvinculada de lo que la legislación prevé.

En particular, la Constitución prevé el uso del ejército para mantener la seguridad interior (art. 244) en situación de normalidad y no como medida excepcional, como prevén los tratados internacionales, lo que no está conforme a los tratados internacionales, elemento subrayado también por la Alta Comisionada para los derechos humanos, que en su informe para Guatemala del 2013⁴³ afirma *“En respuesta a los hechos ocurridos en Totonicapán en octubre de 2012, la Alta Comisionada recomendó al Estado que la participación del Ejército en tareas de seguridad interna fuera excepcional y temporal, y que estuviera sometida al control civil. A pesar de ello, se incrementó el uso combinado de fuerzas militares y de policía, con efectos limitados en cuanto a la mejora de la seguridad”*.

3.2.1 Los Acuerdos de Paz

De acuerdo con el último informe sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz en Guatemala, publicado en febrero del 2014 por el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz⁴⁴ –CNAC-, los aspectos más relevantes para la seguridad ciudadana están presente en 2 de los 7 Acuerdos de Paz

⁴³ Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Derechos Humanos 2013, [http://www.ohchr.org/gt/documentos/informes/InformeAnual2013\(esp\).pdf](http://www.ohchr.org/gt/documentos/informes/InformeAnual2013(esp).pdf) (Consultado el 26 de mayo del 2014), pag. 10

⁴⁴ El informe está a disposición en <http://www.pnr.gob.gt/cnap/component/phocadownload/category/2-informes?download=17:informe-de-seguimiento-de-los-acuerdos-de-paz> (Consultado el 23/4/2014)

sustantivos: el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos y el Acuerdo para el Fortalecimiento de Poder Civil y la Función del Ejército en una Sociedad Democrática.

- **Acuerdo Global Sobre Derechos Humanos:**

- El Gobierno reafirma su adhesión a los principios y normas orientadas a garantizar y proteger la plena observancia de los Derechos Humanos, así como su voluntad política de hacerlos respetar.
- Compromiso en contra de la impunidad. Las partes coinciden en que debe actuarse con firmeza contra la impunidad. El Gobierno no propiciará la adopción de medidas legislativas o de cualquier otro orden, orientadas a impedir el enjuiciamiento y sanción de los responsables de violaciones a los Derechos Humanos.
- Fortalecimiento de las Instancias de Protección de los Derechos Humanos. Fortalecer al Organismo Judicial, Procurador de los Derechos Humanos y Ministerio Público en sus funciones de derechos humanos.
- Aprobación de la Ley que establece la Comisión Nacional de Búsqueda de Víctimas de Desaparición Forzada.
- Que no existan cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos; regulación de la portación de armas. El gobierno de la República de Guatemala reitera el compromiso de continuar la depuración y profesionalización de los cuerpos de seguridad. Asimismo, expresa la necesidad de continuar adoptando e implementando medidas eficaces para regular en forma precisa la tenencia, portación y uso de armas de fuego por particulares de conformidad con la ley.
- Garantías y protección a personas y entidades que trabajan en la protección de los Derechos Humanos. El Gobierno de la República

de Guatemala, reitera el compromiso de garantizar y proteger en forma eficaz la labor de los individuos y entidades defensoras de los derechos humanos.

- Funcionamiento pleno (modernización, profesionalismo e independencia) del Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF).
- Revisar y ampliar el número de jueces e intérpretes en el sistema judicial como parte de la garantía del debido proceso.
- Resarcimiento y/o asistencia a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Las Partes reconocen que es un deber humanitario resarcir y/o asistir a víctimas de violaciones a los Derechos Humanos haciéndolo efectivo a través de programas civiles y socio-económicos.
- Iniciativa que dispone aprobar Reformas al Decreto 1-86 emitido por la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de amparo, exhibición personal y constitucionalidad (Iniciativa 40-20).
- Conscripción militar. La conscripción no debe ser forzada ni discriminatoria.
- Derechos humanos y enfrentamiento armado interno. Erradicar los sufrimientos de la población civil y respetar los derechos humanos de heridos, capturados y bajas en combate.
- Regularizar y consolidar la coordinación de las instituciones de Justicia y Seguridad Pública.

- **Acuerdo Fortalecimiento de Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática**

- Sistema de justicia. Una de las grandes debilidades estructurales del Estado guatemalteco reside en el sistema de administración de justicia, que es uno de los servicios públicos esenciales. Este sistema y, dentro de él, la marcha de los procesos judiciales, adolecen de fallas y deficiencias. La obsolescencia de los procedimientos legales, la lentitud de los trámites, la ausencia de sistemas modernos para la administración de los despachos y la falta de control sobre los funcionarios y empleados judiciales propician corrupción e ineficiencia.
- Organismo ejecutivo. Para el fortalecimiento del poder civil y la modernización del Organismo Ejecutivo, el Gobierno se compromete a adoptar, cuando sea de su competencia, y promover ante el Congreso, cuando sea de la competencia de este último, las siguientes medidas: A. Agenda de Seguridad; B. Seguridad Pública; C. Ejército; D. Presidencia de la República; E. Información e Inteligencia.
- Participación social. Una prioridad es la Reforma a la administración de justicia, de manera que se revierta la ineficacia y se erradique la corrupción. Se garantice el libre acceso a la justicia, la imparcialidad en su aplicación, la independencia judicial, la autoridad ética, la probidad del sistema en su conjunto y su modernización.
- Código Penal. Promulgar una reforma del Código Penal en la que se dé prioridad a la persecución penal de aquellos delitos que causan mayor daño social, tome en cuenta las diferencias culturales propias del país y sus costumbres, garantice plenamente los derechos humanos y tipifique como actos de especial gravedad las amenazas y coacciones ejercidas sobre funcionarios judiciales, el cohecho, soborno y corrupción, los cuales deberán ser severamente penalizados.
- Ejército. La misión del Ejército de Guatemala queda definida como 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. Las medidas concretadas en el presente Acuerdo adecuan su doctrina, medios, recursos y despliegue a sus funciones y a las prioridades de desarrollo del país.

- Ley de clasificación y desclasificación estatal.
- Ley de *Habeas data*.

Según el CNAC los avances más notables del Acuerdo se refieren a *“la consolidación del papel del Procurador de los Derechos Humanos, y diversas instituciones como COPREDEH, el Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, el papel de la Misión de Verificación de Naciones Unidas (MINUGUA), el acatamiento de resoluciones de la CIDH, la instalación y fortalecimiento de Programa Nacional de Resarcimiento, creación del INACIF, el fortalecimiento del Ministerio Público, la presencia de CICIG y la fundación de la Policía Nacional Civil, así como el surgimiento de múltiples ONG vinculadas con los derechos humanos y la lucha contra la impunidad y a favor de la memoria histórica.*

*Asimismo, con la aprobación de diferentes leyes y modificaciones legales. También se expresa en el fortalecimiento y reforma al sistema de justicia. Quizá las deficiencias, carencias y problemas más notorias están en los altos niveles de criminalidad, por un factor no considerado en su tiempo, el paso de la pobreza a la marginalidad con el agregado de nuevos actores como el narcotráfico y el crimen organizado. Erradicar la violación de los derechos humanos por razones políticas, es un logro fundamental en la vida democrática de Guatemala.”*⁴⁵

Se concuerda por lo general que los mayores avances se han encontrado en el Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, y que solo recientemente ha habido avances en el sistema de Justicia y en el acatamiento de las resoluciones de la CIDH, en particular en el fortalecimiento del Procurador de los Derechos Humanos, y de la creación del INACIF.

⁴⁵ Ibid, pág. 7

La reforma policial no ha sido eficaz y todavía se encuentra en curso, mientras que el surgimiento de las ONG vinculadas a los derechos humanos ha sido posible solo gracias al compromiso de los defensores de los derechos humanos, a la cooperación y solidaridad internacional, mientras que el gobierno ha sido poco inclinado a apoyarlas: los diferentes gobiernos las han criticado y hostigado más o menos explícitamente, y acusado de generar o fomentar la conflictividad.

Siempre según el CNAC, la situación en Guatemala y la de la implementación del Acuerdo global sobre Derechos Humanos es muy heterogénea, aun si hay elementos comunes: se han propuesto y aprobado leyes, creado comisiones, direcciones, comités, pero no siempre se cumplen las recomendaciones, como las de la CEH y de la CIDH, ni se financian adecuadamente las instituciones y los programas y las políticas públicas. El resultado es que los problemas actuales, que son los mismos que han causado el Conflicto Armado Interno, siguen iguales cuando no han empeorado. La injerencia de los poderes facticios, reales, extrajudiciales, privados siguen, así como el *status quo*.

Muchos problemas quedan en toda su gravedad, como la intervención de poderes extrajudiciales y del sector privado en los procesos y en la misma Corte de Constitucionalidad, la incursión de poderes paralelos y crimen organizado en el Sector Justicia, la deslegitimación de la CICIG, Fiscal General y Jueces. Todo esto contribuye en la desconfianza de la población en las instituciones, situación agravada por recursos y presupuestos asignados que son insuficientes o ausentes, como en el caso de los fondos necesarios para la implementación de la Ley de Servicio Cívico.

Otros desafíos abiertos, según el CNAC, son los relativos al control de las armas, a la independencia del sector judicial, al fortalecimiento del Sistema de

Justicia (que cuenta con presupuesto y personal insuficiente, incluyendo también el INACIF, a pesar de los muchos e importantes avances).

Las violaciones a los defensores de los derechos humanos siguen por parte de grupos legales y clandestinos y la nueva Ley de Orden Público que “*no concuerda con la Constitución*”⁴⁶ empantanada en el Congreso. El acceso a la justicia en el área rural continuando escaso o nulo y el derecho indígena no está validado, así como otras iniciativas relativas a los pueblos indígenas. En general el gobierno actual no incluye adecuadamente la implementación de los Acuerdos de Paz en sus programas anuales.

Respecto al tema de las armas, lamentablemente la situación sigue grave (con más del 80% de los homicidios cometidos con armas de fuego, una de las tasas más altas del mundo), a pesar de la nueva Ley de Armas y Municiones y la transformación de la DECAM en DIGECAM con el Acuerdo Gubernativo 85-2011, que sin embargo deja la nueva DIGECAM bajo la responsabilidad del Ejército y no del Ministerio de Gobernación como correspondería.

Ningún avance se registra respecto al tema de conscripción militar, por razones de “Seguridad Nacional”, así como a la reforma de la Ley Constitutiva del Ejército (en espera de reformas constitucionales).

En la implementación del Acuerdo global sobre Derechos humanos, los avances principales son relativos a una cierta reducción de la impunidad (de más del 95% en el 2005-2009 al 70, 80 y 90% actuales, según el delito. A esto se suma la aprobación de leyes y la creación de Unidades y Direcciones de protección de Derechos Humanos, como la Comisión de Derechos Humanos de la PDH, así como la implementación de resoluciones de la CIDH, y el fortalecimiento del MP y el OJ. En la última década también se ha creado y puesto en marcha el INACIF, modificado el código procesal penal, disminuido relativamente el abuso del

⁴⁶ Loc. Cit. Pág. 22

amparo para atrasar procesos, y se ha reconocido la Corte Penal Internacional. Cabe señalar que todavía no se ha ratificado el Convenio contra las Desapariciones Forzadas, y que la iniciativa de ley relativa (conocida como 3590) está empantanada en el Congreso.

Los avances en la coordinación entre las Instituciones de justicia y Seguridad quedan limitados, a pesar de la aprobación del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (ANASJ). En el Sector de Seguridad Ciudadana, se han aprobado leyes y decretos, como la Ley del Sistema Penitenciario, la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, pero no se cuenta con una política criminal nacional, con debilidades de la PNC, MP, INACIF, OJ y IDPP (en gran medida financieras) y con una elevada expansión de empresas de seguridad privadas que han llenado vacíos de presencia territorial y capacidad de control dejados por el Estado.

En temas de *habeas data*, se ha aprobado la ley de Acceso a la Información Pública pero su uso resulta todavía limitado y son pocas las sanciones aplicadas a las instituciones que no la cumplen.

3.2.2 Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad

El Artículo 1 de la Ley marco del Sistema Nacional de Seguridad⁴⁷ define el objeto de la misma: *“Artículo 1. Objeto de la ley. La presente ley tiene por objeto establecer las normas jurídicas de carácter orgánico y funcional necesarias para la realización coordinada de las actividades de seguridad interior, exterior y de inteligencia por parte del Estado de Guatemala, para que en forma integrada, sistematizada, eficiente y eficaz esté en capacidad de anticipar y dar respuesta efectiva e riesgos, amenazas y vulnerabilidades, a fin de estar preparado para prevenirlos, enfrentarlos y contrarrestarlos en observancia de la Constitución*

⁴⁷ Congreso de la República, Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto No. 18-2008

Política de la República, el respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de las tratados internacionales ratificados por Guatemala”

La Ley define el concepto de Seguridad de la Nación de la siguiente manera: *“Artículo 2. La Seguridad de la Nación incluye el conjunto de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en materia de seguridad, que garantizan su independencia, soberanía e integridad, y los derechos fundamentales de la población establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, consolidando la paz, el desarrollo, la justicia y el respeto de los derechos humanos”,* garantizando la independencia, soberanía e integridad del Estado y los derechos humanos de la población.

También la Ley marco crea el Consejo Nacional de Seguridad, atribuyéndole, entre otras, las funciones de *“Definir y aprobar la Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación, el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación y la Política Nacional de Seguridad”* (Artículo 10, párrafo c). La misma ley crea, en el Artículo 11, la *“Secretaría técnica permanente, profesional y especializada”* con las funciones de desarrollar las labores técnicas y administrativas necesarias para el funcionamiento del Consejo Nacional de Seguridad, formular el proyecto de Política Nacional de Seguridad, dar seguimiento a aquellas políticas, planes y directiva que se determinen por el Consejo Nacional de Seguridad, mantener activos los mecanismos de comunicación entre los miembros del Sistema Nacional de Seguridad, apoyar logística y administrativamente a la Comisión de Asesoramiento y Planificación. La Secretaría técnica está apoyada por la Comisión de Asesoramiento y Planificación, art. 13 de la misma ley.

Los ámbitos de funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad, definidos en el artículo 18, son:

a) Seguridad Interior;

- b) Seguridad Exterior;
- c) Inteligencia de Estado;
- d) Gestión de riesgos y defensa civil.

Especificando el ámbito de la seguridad interior en el Artículo 19: *“Ámbito de la Seguridad Interior. El ámbito de la seguridad interior enfrenta de manera preventiva y directa el conjunto de riesgos y amenazas provenientes del crimen organizado, delincuencia común, en defensa del estado democrático de derecho. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Gobernación”*.

Muy importante es el artículo 21 de la ley, que atribuye y restringe las responsabilidades de Inteligencia estratégica a una institución civil, la Secretaria de Inteligencia Estratégica del Estado: *“Ámbito de Inteligencia del Estado. Es la capacidad del Estado de articular, en los ámbitos de funcionamiento establecidos en la presente ley, la información e inteligencia de amenazas, riesgos y vulnerabilidad internas y externas. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente de la República, por conducto del Secretario de Inteligencia Estratégica del Estado”*.

La Ley también prevé la existencia de controles democráticos del Sistema de Seguridad: *“Artículo 31. Controles. Los controles son todos aquellos mecanismos, instrumentos, normativas e instituciones, de carácter interno y externo, que garantizan la imparcialidad en la fiscalización de las actuaciones del Sistema Nacional de Seguridad y de las instituciones que lo integran. Son controles establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y su ordenamiento jurídico e institucional y a los cuales está sujeto el Sistema Nacional de Seguridad y todas las instituciones que lo integran”, e incluyen “al derecho de petición y acceso a archivos y registros estatales” (Art. 32. Controles externos)”. A los controles externos se suman los controles del Organismo Legislativo (Art. 33), del Organismo Judicial (Art. 34), los Controles internos (Art. 36) y el Control ciudadano, detallado en el artículo 35:*

“El control ciudadano se garantiza por medio de la participación ciudadana sobre la acción pública y en la incidencia en el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en el ámbito de la seguridad de la Nación.

La participación ciudadana es un control democrático externo, autónomo e independiente, que podrá ser canalizado hacia la comisión legislativa correspondiente en el Congreso de la República; al Consejo Nacional de Seguridad, en cumplimiento del artículo 10, literal o) de la presente ley; al Procurador de los Derechos Humanos; a los Partidos Políticos y demás instancias del sistema democrático.

El control ciudadano es, entre otros mecanismos, el espacio integrado por representantes de los niveles de organización de la sociedad guatemalteca, para ejercer, entre otras funciones, la auditoría social del Sistema Nacional de Seguridad, sin perjuicio del control externo que otras organizaciones, instituciones o personas realicen”.

3.2.3 Política Nacional de Seguridad

Los principios orientadores de la Política Nacional de Seguridad son: Respeto al Estado de Derecho, Observancia de los Derechos Humanos, Inclusión de género, Respeto a la Diversidad Cultural, Integración Institucional, Participación Comunitaria, Transparencia y Rendición de cuentas, Gestión por resultados.

El primer elemento del marco legal definido en la Política de Seguridad es la Constitución Política de la República de Guatemala. El tercer párrafo del Capítulo I. Principios Orientadores, página 5, en la sección relativa al respeto del Estado de Derecho afirma, como primer principio orientador que deriva directamente de la Constitución:

“El Estado de Guatemala se funda como ente jurídico-político, regulado por la Constitución Política de la República de Guatemala. Su estructura está integrada por los elementos siguientes: soberanía, territorio, gobierno, población y ordenamiento jurídico. Ese ordenamiento jurídico determina el uso del poder para el mantenimiento de la seguridad del Estado y la defensa de su territorio. El Presidente de la República de Guatemala tiene el mandato constitucional de proveer a la defensa y la seguridad de la nación, así como la conservación del orden público; que requiere en determinadas circunstancias la restricción de las garantías que la Constitución establece; en cuyo caso, debe asegurarse a los habitantes del país, que la aplicación de las medidas legales se hará en lo estrictamente necesario”⁴⁸, enfocando los conceptos de “uso del poder”, “seguridad del Estado”, “defensa del territorio”, “defensa y seguridad de la nación”, “conservación del orden público” que requiere en determinadas circunstancias la restricción de las garantías que la Constitución establece.

Estos elementos muestran cómo en la concepción de seguridad ciudadana permanece un enfoque vetusto de seguridad nacional, que recuerdan la Doctrina de la Seguridad Nacional de los Estados Unidos durante la guerra fría, y no lo más contemporáneos de seguridad ciudadana con enfoque de derecho.

Como escribe Eduardo Cajas, el 8 de mayo del 2013 en la página de “Convenio Construcción de la Paz” en Guatemala⁴⁹:

“La militarización, el problema de conceptualización de la seguridad democrática y la existencia de estructuras paralelas que sustituyen la función estatal en materia de justicia, se evidencian en diferentes aspectos del quehacer del gobierno, por ejemplo:

⁴⁸ Política Nacional de Seguridad, Capítulo II. Marco Legal pag. 9

⁴⁹ Cajas Eduardo, La Política de Seguridad del actual gobierno de Guatemala, Convenio construcción de la Paz en Guatemala, 2013, <http://www.pazenguatemala.org/la-politica-de-seguridad-del-actual-gobierno-de-guatemala-2> (Consultado el 23/4/2014)

- *La militarización de la seguridad interna como solución a los problemas de seguridad ciudadana y por su presunta efectividad en el combate del narcotráfico y delincuencia organizada.*
- *La poca voluntad política para la reforma de la Policía Nacional Civil y la consolidación como responsable de garantizar la seguridad interna del país.*
- *La existencia de estructuras que generan violencia con impacto político. Este accionar afecta principalmente a autoridades de seguridad y justicia que impulsan leyes, políticas públicas y otras disposiciones estatales orientadas a combatir los diversos focos de criminalidad, corrupción y violencia.*
- *Intereses militares de la actual Política de Seguridad: mantener el control de la población bajo una estructura militarizada de la seguridad interna, la recuperación del territorio, obtener credibilidad y cuotas de poder frente a los grupos hegemónicos del país y el retroceso hacia los procesos que evocan la doctrina de seguridad nacional.”*

A pesar de los conceptos de “seguridad nacional” presentes en su formulación, la Política Nacional de Seguridad contiene importantes y valiosos elementos de derechos humanos definiendo la Seguridad Interior como la que *“enfrenta de manera preventiva y directa el conjunto de riesgos y amenazas provenientes de la delincuencia común y de la delincuencia organizada”* dejando los temas de *“independencia y soberanía de Guatemala, la integridad del territorio, la paz, así como la conservación y fortalecimiento de las relaciones internacionales”*⁵⁰ a la Seguridad Exterior.

En el capítulo “Conceptualización” la Política - de acuerdo con el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, los Acuerdos de Paz, la Ley Marco de los Acuerdos de Paz y los Instrumentos Internacionales ratificados por Guatemala - define los conceptos de Seguridad de la Nación, Seguridad Democrática y Política Nacional de la Seguridad⁵¹. En ella se hace una distinción entre la Seguridad de la Nación y la Seguridad Democrática. La Seguridad de la

⁵⁰ Política Nacional de Seguridad Loc. Cit. Pag.11

⁵¹ Cit. Loc. Pag.13

Nación está orientada a garantizar la independencia, la soberanía y la integridad del Estado y los derechos fundamentales de la población (como también está establecido en la Ley Marco). La Seguridad democrática se define como la acción del Estado *“que garantiza el respeto, la promoción y la tutela de la seguridad, al mismo tiempo que el pleno ejercicio de los derechos humanos, mediante la creación de condiciones que permitan a la persona su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia, conforme con lo establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica”* y la política nacional de seguridad como *“el conjunto de lineamientos que definen los cursos de acción diseñados para prevenir y contrarrestar los riesgos y amenazas que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones”*.

En el capítulo “Contexto de la Seguridad” de la Política de Seguridad se resumen los datos del Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala - INACIF – en materia de homicidios, mostrando como entre 2008 y 2011 los homicidios hayan subido de un promedio diario de 14.12 del 2008 a 20.64 del 2009, hasta bajar a 18.31 en 2010 y 17.09 en 2011, acumulando en los cuatro años 25, 612 muertes violentas de las cuales 22,694 hombres y 2,918 mujeres.

También se identifican los principales riesgos y vulnerabilidades que afectan al Estado⁵²:

1. *“La Conflictividad social, vinculada a las inequidades, subdesarrollo, incertidumbre jurídica, falta de acceso a la tierra, y la degradación y explotación de los recursos naturales y estratégicos;*
2. *El deterioro de la Gobernabilidad, efecto de la des-legitimación del Estado por ineficiencia del actuar del gobierno en el cumplimiento de los Objetivos Nacionales que hace que la población pierda la confianza y el apoyo al sistema político;*

⁵² Loc Cit. Pag. 21 y 22

3. *La Debilidad Institucional, efecto de la ineficientica, corrupción e impunidad, acompañada de la ausencia del Estado en algunas regiones del territorio nacional, con relativa desconfianza de la población hacia el Sistema Nacional de Seguridad y Justicia;*
4. *Las fronteras porosas, que permiten el tráfico de armas, droga, personas y contrabando en general;*
5. *Desastres naturales, sociales y tecnológicos: o sea las vulnerabilidades sociales debidas a inequidad, pobreza y exclusión acompañados de la falta de ordenamiento territorial que amplifican los desastres naturales y crean conflicto sociales;*
6. *Riesgos de pandemias, epidemias y endemias;*
7. *Diferendo territorial con Belice, en proceso de solución”.*

La Política Nacional de Seguridad reconoce como desafíos principales la necesidad de reformas legales (como la ley de la Policía Nacional Civil, del Sistema Penitenciario, de Migración), la necesidad de un liderazgo estratégico de la misma Política, la prevención y el combate a la corrupción, la reducción de los índices de criminalidad, a lograrse gracias a *“el fortalecimiento institucional, la acción integral del Sistema de Seguridad y Justicia y la participación ciudadana.[...]La participación activa de los ciudadanos, la colaboración con las autoridades y su respeto a la ley, son parte esencial del fortalecimiento del sistema democrático y el Estado de Derecho”*⁵³, el control del espacio aéreo, marítimo y terrestre para el control del territorio, la Construcción de ciudadanía y el Control de armas, municiones y explosivos.

Como ejes de transformación la Política identifica los siguientes ámbitos:

1. **Socio – Humano:** el desarrollo humano, los derechos naturales, el bienestar colectivo, la equidad y la sostenibilidad
2. **Político - económico:** mejorar y ajustar el cuerpo legal que rige el sector de seguridad y justicia, para complementar las acciones necesarias para

⁵³ Loc. Cit. 23

lograr los objetivos. Propiciar las condiciones para incrementar la actividad económica, la inversión y la competitividad, que facilitará la satisfacción de las necesidades básicas de la población, la disminución de las desigualdades sociales e indirectamente, la reducción de los índices de criminalidad.

3. **Ambiental y energético**, para disminuir la vulnerabilidad y la conflictividad social por temas ambientales.

4. **Geoestratégico** para combatir el tráfico, el contrabando entre fronteras.

5. **Tecnológico**, para contar con herramienta adecuada a los desafíos. Desarrollo y competitividad basada en el progreso técnico e innovación.

6. **Alimentación**: acceso a los alimentos. La mejora de la seguridad mejora la inversión y se genera empleo, que permite aumentar la capacidad productiva y adquisitiva de la población.

7. **Inteligencia**: desarrollo cualitativo y profesional del Sistema Nacional de Inteligencia imprescindible para la efectividad de la Política.

La Política concluye con la definición de los indicadores para medir el fortalecimiento de las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad; la mejora de la seguridad ciudadana en términos de delitos; la conflictividad social; la seguridad exterior; la gestión de riesgos y defensa civil; la Inteligencia estratégica del Estado para la toma de decisiones.

3.3 El Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz

El Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz es el segundo de tres Pactos suscritos por el Ejecutivo, incluyendo los Ministerios, el Organismo Judicial y parte de la Sociedad Civil.

Los resultados esperados durante los 4 años de Gobierno por los tres pactos son los siguientes:

Pacto Hambre Cero

1. Para el año 2015, la prevalencia de la desnutrición crónica en niños menores de 5 años se ha disminuido en 10 puntos porcentuales.
2. Para el año 2015, la razón de mortalidad materna y la mortalidad neonatal han disminuido.
3. Para el año 2015, el consumo de alimentos (proteico-calórico) de las familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema se ha incrementado.
4. Para el año 2015, los ingresos de las familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema se han incrementado

Pacto para la Seguridad, Justicia y la Paz

5. Para el año 2015, la tasa de hechos delictivos reportados cometidos contra el patrimonio de las personas se ha reducido.
6. Para el año 2015, la tasa de homicidios se ha reducido.
7. Para el año 2015, adolescentes y jóvenes forman parte de programas de formación, formal e informal, previniendo su participación en actos de violencia.
8. Para el año 2015, se incrementa el número de casos de mujeres que acceden al sistema de justicia.
9. Para el año 2015, Guatemala se posiciona en el lugar 102 del Índice Internacional de Transparencia.

Pacto Fiscal y de Competitividad 10. Para el año 2015, la formalidad en el empleo se ha incrementado en tres puntos porcentuales.

11. Para el año 2015, Guatemala se posiciona con una puntuación de 4.2 en el índice internacional de competitividad.

Los Pactos tienen las características de ser acuerdos, contratos, entre distintos sectores. Como se explica en el “Capítulo 3. Definición” del Pacto para la Seguridad la Justicia y la Paz:

“Por lo tanto, se define el Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz como el esfuerzo del Organismo Ejecutivo mediante el cual se propone una agenda cuyo fin sea alcanzar, de manera participativa, los compromisos institucionales, sectoriales y personales necesarios para mejorar la seguridad de los ciudadanos, sus bienes y su entorno, fortalecer el sistema de Justicia y concertar acciones que conduzcan a la consecución de la paz y la armonía entre todos los guatemaltecos.”⁵⁴

Según el mismo Ministro de Gobernación, la cultura de paz es un elemento indispensable para la convivencia de los guatemaltecos y es lo que diferencia el Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia del Gobierno Colóm, como bien explica Arévalo en su artículo en “La Hora” del 14 de marzo del 2014:

“Los ejes sobre los que gira el nuevo Pacto, son los que el partido gobernante propuso en su agenda durante la pasadas elecciones, que son proteger la vida y la propiedad; neutralizar el crimen organizado, las maras y la delincuencia común; fortalecer las instituciones; coordinar e integrar la

⁵⁴ Gobierno de Guatemala, Pacto para la Seguridad, Justicia y Paz, Guatemala 2012, Pág. 8

cooperación internacional en apoyo a la seguridad democrática; y fortalecer el sistema de justicia.”⁵⁵

El Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz es un programa de implementación de la Política de Seguridad Ciudadana concertado y ejecutado entre diferentes actores, incluyendo parte de la sociedad civil, como descrito en el “Capítulo 5.1. Representación sectorial” del mismo Pacto:

*“Los grupos representados en el pacto son los siguientes: Organismos de Estado, Instancias gubernamentales, Coordinaciones sociales, Organizaciones juveniles, Sector religioso, Sector académico, Organizaciones sociales, Partidos políticos, Medios de comunicación, Grupos intelectuales, Grupos culturales y artísticos, Representaciones gremiales”.*⁵⁶

De acuerdo con el Sistema de los Consejos de Desarrollo (creados con base en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002⁵⁷), y según cuanto establecido en el Pacto en el “Capítulo 5.2. Representación territorial”, a nivel territorial los participantes son:

*“Gobierno central, Presidentes regionales, Gobernadores, Alcaldes, Líderes de comunidades (respetando la forma originaria y tradicional de organización de cada una de ellas)”*⁵⁸

⁵⁵ Luis Arevalo, “El ejecutivo presenta el Pacto por la Paz, la Seguridad y la Justicia”, La Hora, Guatemala, 14 de marzo del 2014, disponible en <http://www.lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/actualidad/154988-ejecutivo-presenta-el-pacto-por-la-paz-la-seguridad-y-la-justicia> (Consultado el 20/4/2014)

⁵⁶ Pacto para la Seguridad, Justicia y Paz, Op. Cit. Pag. 15

⁵⁷ Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 [http://sistemas.segeplan.gob.gt/discode/sche\\$portal/documentos/ley_concejos_desarrollo_guatemala.pdf](http://sistemas.segeplan.gob.gt/discode/sche$portal/documentos/ley_concejos_desarrollo_guatemala.pdf) (Consultado en 20/4/2014)

⁵⁸ Pacto para la Seguridad, Justicia y Paz, Ibid, pág. 15

3.3.1 Objetivos del Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz

El **Objetivo General** del Pacto es:

“Desarrollar una estrategia cooperativa que incorpore y corresponsabilice a todos los sectores sociales e instituciones del Estado, a fin de legitimar y viabilizar el conjunto de transformaciones y resultados de impacto que permitan alcanzar mejores niveles de gobernabilidad, seguridad y protección frente a la criminalidad, la violencia y la impunidad en el país”.

Objetivos Específicos:

“1. Recuperar la capacidad de cumplir con la misión constitucional de los organismos responsables de la prevención, persecución y sanción del delito, procurando la reforma y modernización de éstos y asumiendo como Estado la responsabilidad de garantizar la vida, la seguridad y el bien común de los guatemaltecos y las guatemaltecas;

2. Promover una cultura de paz como recurso privilegiado para tratar los conflictos sociales y desterrar la violencia, la agresión y la intolerancia;

3. Incentivar y encauzar la participación ciudadana y comunitaria como herramienta de cambio para recuperar gobernanza, diferenciando claramente los roles de la ciudadanía y de la autoridad;

4. Promover una cultura de legalidad fomentando en la sociedad el respeto irrestricto a las leyes y a las instituciones que las representan, así como el cumplimiento de las obligaciones ciudadana para el fortalecimiento del Estado de Derecho;

5. *Compatibilizar la agenda nacional del desarrollo con la agenda de seguridad y justicia, para coadyuvar a la disminución de las causas estructurales que inciden en la generación de violencia, delito y conflictividad, para seguir de esta forma con el compromiso del Estado frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, según el cual se prioriza el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de Guatemala como eje central de la dinámica de Gobierno y como condición sine qua non para alcanzar la seguridad, la justicia y la paz de forma sostenible y duradera*”.

Es importante remarcar cómo desde la definición de los objetivos, el Pacto toma algunos conceptos del Enfoque de Derechos Humanos, como el rol del Estado responsable “*de garantizar la vida, la seguridad y el bien común de los guatemaltecos y las guatemaltecas*”; la interdependencia de los derechos, vinculando los derechos a la seguridad con los derechos al desarrollo, a las causas estructurales que inciden en la generación de violencia, delito y conflictividad; la promoción de la cultura de la legalidad; la diferenciación de los roles de la ciudadanía y de la autoridad; y la promoción de una cultura de paz para tratar los conflictos.

Al mismo tiempo, el Pacto no toma adecuadamente en cuenta que desde la perspectiva del enfoque de derechos humanos, la conflictividad es parte integrante del enfoque de derecho, ya que el substantivo conflicto, significa “Combate, lucha, pelea” pero también “Apuro, situación desgraciada y de difícil salida”, “Problema, cuestión, materia de discusión”⁵⁹.

La definición de conflicto en ámbito psicológico, se aplica bien al caso de Guatemala: “Coexistencia de tendencias contradictorias en el individuo, capaces de generar angustia y trastornos neuróticos”. El problema, por lo tanto, más que exista un conflicto, es que éste no sea prevenido con adecuadas acciones de concertación sociales y mecanismos de ejercicio democrático, como las consultas

⁵⁹ Diccionario de la Real Academia Española en <http://lema.rae.es/drae/?val=conflicto>, consultado el 13/11/2014

previstas en el Convenio 169 de la OIT y ratificado por Guatemala el 10 de abril del 1996.

Conflicto deriva del latín “*conflictus*” que puede significar choque, impacto, colisión, así como molestia, angustia, problema. Según el enfoque de derecho, las políticas públicas tienen que “*estar enmarcados en la relación entre los individuos o grupos que reclaman derechos (titulares de derechos, o rights holders) y los Estado o Actores no Estatales a los cuales corresponden obligaciones (titulares de deberes, o duty bearers), refiriéndose con Estado a los gobiernos e incluyendo en los Actores no Estatales a los proveedores de servicios de salud, padres, líderes religiosos, ancianos de las tribus, empresas del sector privado y otros que tengan obligaciones hacia diferentes titulares de derechos*”⁶⁰.

Por lo tanto, lo que en el Pacto y en la Política Nacional de Seguridad se presenta como un problema - la conflictividad social - en realidad es parte integrante de la reclamación de derechos por parte de los titulares de derechos o *rights holders*. El hecho que las reclamaciones sociales no sean atendidas por parte del Estado, gobiernos, empresas del sector privado es lo que transforma lo que es un “problema, cuestión, materia de discusión” en un “combate, lucha, pelea”.

En el Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz, después de haberse definido los mecanismos utilizados en su diseño, se definen los mecanismos de gestión, seguimiento y evaluación del mismo, a lo cual sigue la enunciación de los conceptos de seguridad democrática, seguridad interna y los tres ejes estratégicos: La Seguridad, la Justicia, la Paz.

⁶⁰UNFPA, A Human Rights-Based Approach to Programming, http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2010/hrba/hrba_manual_in%20full.pdf (trad.)(Consultado el 2/12/2013)

3.3.2 Eje estratégico de Seguridad

El primer eje del Pacto es el de la Seguridad, así definida: “La seguridad es un concepto con diferentes acepciones. En su más amplio sentido, se basa esencialmente en tres aspectos. Primero: la seguridad no es un fin, sino un estado o condición. Segundo: implica la anulación o disminución de riesgos, amenazas, factores de vulnerabilidad y daños a la persona, a su familia o a su patrimonio. Tercero: se encuentra interrelacionada con el desarrollo como factor preponderante para el bienestar individual y social”⁶¹, donde el tercer aspecto se considera particularmente relevante.

Como ámbitos de competencia, el eje de Seguridad tiene: el Orden interno, la Seguridad Ciudadana, la Seguridad Comunitaria, la Seguridad Pública, la Seguridad Vial, la prevención (primaria, secundaria, terciaria, social, situacional, comunitaria). Las líneas de acción del eje de Seguridad son⁶²:

Formulación de la política nacional de seguridad y su plan de acción	<i>Generación de una línea de base; Construcción del documento mártir; Proceso de socialización y validación; Diseño de la estrategia de implementación; Diseño del sistema de monitoreo y evaluación; Diseño y ejecución del observatorio de Criminalidad.</i>
Reformas institucionales y legales	<i>Fortalecimiento institucional; Reforma policial; Reingeniería institucional en la Dirección General de Migración; Creación de la Dirección General de Tránsito; Reingeniería de la Dirección General del Sistema Penitenciario; Desarrollo Institucional de la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada; Diseño, ejecución y monitoreo de estrategias operativas (institucionalización de las</i>

61 Gobierno de Guatemala, Pacto para la Seguridad, Justicia y Paz, Op. Cit., Pag. 20

62 Ibid, Pag. 24-28

Definición del Sistema nacional de participación de la ciudadanía en la seguridad	<i>Fuerzas de Tarea); Impulso de reformas legales y aprobación de leyes pendientes en la materia Diseño de acuerdo ministerial que crea el sistema. Derogatoria de la orden 11-99 de la Policía Nacional Civil; Publicación del modelo metodológico de abordaje y herramientas de trabajo; Diseño de estrategia de cobertura.</i>
Focalización de intervenciones (formulación y ejecución de programas)	<i>Ejecución focalizada de la estrategia; Formulación de planes, programas y proyectos con enfoque territorial en materia de seguridad ciudadana, comunitaria y prevención del delito y la violencia; Medición de impactos Hogares seguros – Hogares tranquilos; Barrio seguro – Barrio amigable; Ciudad segura – Ciudad Sostenible; Municipio seguro – Municipio con desarrollo; Departamento seguro – Departamento con gobernabilidad; Protección escolar; Calles, vías y carreteras seguras; Vehículos seguros; Transporte seguro; Frontera segura; Jóvenes del cambio; Monitoreo y evaluación</i>
Desarrollo y aplicación de tecnología	<i>Identificación de necesidades; Reorientación de recursos; Adquisición, desarrollo y aplicación de tecnología (cámaras de CCTV, GPS, botón de pánico, registros de ADN, Antropología Forense, otros); Profesionalización del recurso humano</i>
Plan nacional de desarme	<i>Fortalecimiento de la Comisión Nacional de Prevención de la Violencia Armada; Diseño del plan; Campaña de concienciación contra el uso de armas y disparos al aire; Ejecución de acciones Controles en carreteras de portación ilegal de</i>

	<i>armas; Entrega voluntaria de armas; Destrucción de armas</i>
Prevención de la violencia	<i>Énfasis en la prevención de la violencia intrafamiliar; Énfasis en la prevención de la violencia juvenil; Énfasis en la prevención de la violencia armada; Énfasis en la prevención comunitaria de la violencia; Énfasis en la prevención del consumo ilícito de drogas; Desarrollo de oportunidades; Instalación de la Mesa Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito; Levantamiento de la Primera Encuesta Nacional de Percepción y Victimización. Diseño y ejecución de planes, programas y proyectos de prevención de la violencia y el delito a nivel departamental, municipal y comunitario; Articular la estrategia de organización comunitaria derivada del Sistema Nacional de Participación Ciudadana en Seguridad; Administración de la conflictividad local</i>
Estrategia de comunicación social para prevención y persecución del delito	<i>Diseño de campañas (contra la portación de armas, la trata de personas, la violencia intrafamiliar, de la violencia de género, del consumo ilícito de drogas y contra la corrupción); Pacto con los medios de comunicación; Diseño de materiales de difusión; Divulgación periódica de actividades y acciones realizadas.</i>

3.3.3 Eje estratégico de Justicia

El segundo eje, el de Justicia, prevé tres ámbitos de competencias: investigación criminal, administración de justicia y sistema penitenciario.

Sus líneas de acción son:

Formulación de la política de fortalecimiento a la Justicia	<i>Definición del marco conceptual; Proceso de socialización y validación; Diseño de estrategia de implementación; Diseño del sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación</i>
Plataforma única de información	<i>Diseño de protocolos de migración de datos; Desarrollo de herramientas y aplicaciones; Realización de acuerdos interinstitucionales de cooperación.</i>
Fortalecimiento institucional	<i>Fortalecer la judicatura Penal; Institucionalizar el programa de especialización para jueces; Implementación de sedes judiciales integrales; Impulso a la modernización administrativa del Poder Judicial en general; Facilitar acceso a la Justicia para víctimas de delitos; Reformas legales; Construcción y remodelación de centros penitenciarios; Profesionalización del personal; Fortalecer y diseñar un modelo de investigación criminal.</i>
Diseño de programas de reinserción social y atención a la víctima	<i>Programa de formación de voluntarios para procesos de tratamiento penitenciario y postpenitenciario, para la reinserción social de jóvenes infractores; Diseño de programas de protección, atención, tratamiento y resarcimiento a la víctima; Creación de centros de trauma; Programas de reinserción laboral y productiva</i>

Fortalecimiento de la instancia coordinadora de la modernización del sector Justicia

para victimarios; Seguimiento de casos. Establecimiento de condiciones para elevar los niveles de coordinación de entidades del sector Justicia; Formulación de propuestas para la optimización de la coordinación interinstitucional para la solución focal y local de los problemas operativos y de funcionamiento del Sistema Penal, a través de la implementación y el uso de la tecnología; Fortalecimiento de centros de administración de justicia.

3.3.4 Eje estratégico de Paz

Para el eje tres, Paz, los ámbitos de competencias son: el dialogo, la conciliación, el perdón y el resarcimiento.

Las líneas del acción del eje Paz son⁶³:

Fortalecimiento de la institucionalidad de los derechos humanos y la paz

Diagnóstico del estado de avance de los compromisos de los acuerdos; Priorización de acciones; Ejecución de acciones

Fortalecimiento del Sistema Nacional de Diálogo Permanente

Establecimiento de centros de diálogo y mediación Comunitaria; Creación de diálogos sectoriales (Empresarios-sindicalistas, Comunidades-mineras, entre otros); Creación de microplataformas de diálogo y paz urbana; Creación de programas escolares de cultura de diálogo y cultura de paz; Fortalecimiento de la capacidad de observación en campo del conflicto territorial; Fortalecimiento de la capacidad de

⁶³ Ibid., Pag. 33 - 34

	<i>análisis e interpretación del conflicto; Fortalecimiento de la capacidad de intervención que se traduce en diferentes modalidades, mediación, buenos oficios, negociación, concertación, intervención en crisis; Generar capacidades a nivel departamental y en las instituciones más vinculadas con la conflictividad que por su mandato les relaciona.</i>
Diseño y ejecución de un Sistema Nacional Alerta Temprana de Conflictividad	<i>Categorización de conflictos; Mapeo de la conflictividad; Recopilación de información; Formulación de herramientas web y aplicaciones; Acuerdos interinstitucionales; Emisión de alertas institucionales de conflictividad y seguimiento de las mismas.</i>
Fortalecimiento del Programa Nacional de Resarcimiento	<i>Evaluación y sistematización del Programa. Rediseño; Ejecución de nuevas estrategias</i>
Fortalecimiento de la identidad nacional y construcción de cultura de paz	<i>Diseño de programas de formación y capacitación de jóvenes; Revalorización de los símbolos y recuperación de los valores en centros educativos; Reformulación del servicio cívico social; Promoción de la cultura de paz.</i>

Capítulo 4.

Trabajo de campo.

4.1 Metodología

El trabajo de campo ha consistido en recoger y analizar la información de las dimensiones de análisis presentadas en el Capítulo 2: relevancia, pertinencia, eficiencia, eficacia, sostenibilidad, enfoque de derechos, rendición de cuentas y transparencia de la Política de Seguridad Ciudadana en Guatemala.

Para la *relevancia* se han analizado los datos de las encuestas del Proyecto de Opinión Pública de la Universidad de Vanderbilt, que contiene un capítulo sobre victimización y percepción de la inseguridad, las denuncias reportadas por la Policía Nacional Civil, las denuncias reportadas por el Ministerio Público. Tales datos han sido comparados entre sí, de cara a los derechos protegidos por la Constitución Política de la República de Guatemala y la legislación y decretos nacionales de Seguridad Ciudadana, comenzando por el Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz.

El examen normativo en seguridad ha sido profundizado para el análisis de la *pertinencia*, de los ejes definidos en el Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz, de cara a la Estrategia Integral de Seguridad del Ministerio de Gobernación y de la reciente Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito en Guatemala 2014-2034. La dimensión de la pertinencia ha sido estudiada valorando si, cuánto y cómo las estrategias de combate y prevención del crimen y delitos atacan los factores causales o no. Para ello, se ha realizado un análisis de la vinculación y correlación entre las variables delictivas con los indicadores socio-económicos y del Sistema de Justicia, en particular el indicador *Rule of Law* definido y calculado anualmente por el Banco Mundial, y que mide el Estado de Derecho en un país. El análisis ha sido llevado a nivel departamental, donde los datos de las encuestas del Instituto Nacional de Estadística cruzados con los datos de victimización e incidencia delictiva han permitido identificar subregiones

con características distintas y que requieren acciones distintas en temas de seguridad ciudadana.

Para evaluar la *eficiencia* en la implementación de la Política Nacional de Seguridad, se ha utilizado la data del Sistema de Información del Ministerio de Finanzas Públicas, de los informes del Ministerio Público, de los estudios de la fundación Myrna Mack y del Grupo de Apoyo Mutuo.

Para la medición de la *eficacia* de la Política de Seguridad, el análisis se ha basado en los datos de la PNC, del Ministerio Público y del Organismo Judicial, comparando la variación registrada en los índices delictivos con los resultados esperados en el Pacto para la Seguridad la Justicia y la Paz.

Para la *sostenibilidad* se han profundizado los aspectos legislativos, institucionales y financieros de las instituciones a cargo del sector de justicia en Guatemala, mediante el análisis de las leyes, decretos y reglamentos institucionales, así como de estudios realizados por el sector privado sobre el desempeño y los costos del sector justicia y seguridad.

Para el *enfoque de derecho* se han analizado la Política de seguridad desde la perspectiva del enfoque de derechos humanos: para la seguridad ciudadana existe una asimetría entre lo que está definido en la ley marco de seguridad ciudadana, la estrategia del Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz, con su implementación, evidenciando los objetivoslímites del Estado en manejar la conflictividad social, especialmente para los conflictos ambientales.

Para la *rendición de cuentas y transparencia*, se han analizado las fuentes de información en temas de seguridad y justicia, las fuentes de información legales, institucionales, fiscales y de desempeño introducidas con la Ley de acceso a la información pública, decreto No. 57-2008.

La parte final del presente Capítulo analiza cuantitativamente la relación entre los indicadores de seguridad y de las condiciones socio económicas de la población de Guatemala del último año disponible - utilizando la Encuesta de

Condiciones de Vida ENCOVI 2011 del Instituto Nacional de Estadística -, mostrando la vinculación entre los derechos económicos y sociales - medidos con el índice de desarrollo humano del PNUD - con los derechos a la seguridad personal - medida con el índice de homicidio - y el Estado de Derecho - medido con el indicador del Banco Mundial *Rule of Law* -, lo que constituye la base teórica y empírica para la construcción de políticas públicas de seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos.

4.2 Relevancia de la Política de la Seguridad ciudadana en Guatemala

Para estimar la relevancia, el análisis realizado ha tenido como fin contestar a las preguntas:

¿La política de seguridad responde a las necesidades reales y percibidas por la población respecto a la inseguridad ciudadana?

¿Está la política direccionada a los sectores más vulnerables de la población a la inseguridad ciudadana?

¿El diagnóstico sobre el cual se basa la política ha sido realizado adecuadamente?

Los tres primeros artículos de la Constitución de Guatemala indican el grado de relevancia que tienen para el Constituyente la protección de la persona, la garantía de la vida humana, y la integridad y seguridad de la persona:

“Artículo 1.- Protección a la Persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.

Artículo 2.- Deberes del Estado. 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.

Artículo 3.- Derecho a la vida. El Estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona”.

La seguridad ciudadana es también un tema extremadamente relevante para la población, según las encuestas de opinión pública de la región. Las encuestas del Proyecto de Opinión Pública de la Universidad de Vanderbilt, conocida como LAPOP, basada en 41,632 personas mayores de 18 años entrevistadas en 26 países del Continente en 2012, de las cuales 1509 en Guatemala⁶⁴, y la encuestas de la corporación privada chilena Latinobarómetro, que realiza entrevistas periódicas a más de 20,000 personas en 18 países de América Latina, representando a más de 600 millones de habitantes de la región latinoamericana⁶⁵.

Los datos del 2012 de LAPOP, que representan la línea de base del presente trabajo de investigación, muestran cómo después de 15 años de la firma de los Acuerdos de Paz, en Guatemala la violencia y la inseguridad ciudadana se han convertido en la mayor preocupación de los ciudadanos: el 41.73% de la población considera como problema principal que enfrenta el país el crimen y la delincuencia, la violencia, la falta de seguridad y otros temas vinculado a la inseguridad ciudadana como las pandillas, el narcotráfico y otros. La sensación de inseguridad hace que en la misma encuesta del 2012, la última disponible a la fecha, el 30.41% de la población contestó que sí a la pregunta “Si usted pudiera ¿tendría un arma de fuego para su protección?”.

En el mismo año, del 20.78% de personas que ha declarado haber sido víctima de un delito en los últimos 12 meses, el 54.05% afirma haberlo sido una sola vez, mientras que el restante 45.95% lo ha sido reiteradamente: el 27.51% de

⁶⁴VanderbiltUniversity, Proyecto de Opinión Pública de América Latina, en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2012/AB-2012-Tech-Info-12.18.12.pdf> (Consultado el 18/8/2014)

⁶⁵Latinobarómetro en <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>(Consultado el 18/8/2014)

dos delitos, el 10.36 de tres delitos, el 4.21% de 4 delitos, y así sucesivamente hasta llegar al 0.32% que ha sido víctima de delitos 10 veces en el último año⁶⁶.

Considerando que en Guatemala, según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística, la población en 2012 era de 15,073,375 personas⁶⁷, y que los datos de la encuesta LAPOP muestran que el 20.78% de los mayores de 18 años han sido víctimas de un delito en el 2012, significa que por lo menos 1 millón y medio de personas mayores de 18 años han sido víctima de un delito en el 2012 en Guatemala.

Cruzando estas cifras con las de las denuncias reportadas en el 2012 por la PNC, es posible estimar una primera medición del subregistro de denuncias en la PNC. Siendo el robo de vehículos, el robo de motos, las lesiones, los homicidios y las desapariciones los delitos más frecuentes según los archivos de la PNC, tal cruce indica un 97.66% de subregistro total de las denuncias que reporta la PNC.

En el mismo año, el informe “Memorias de labores del Ministerio Público de Guatemala”⁶⁸ indica 357,177 denuncias recibidas, siendo el 14,05% del total las denuncias por violencia contra la mujer, el 13.51% por amenazas, el 10.15% por robo, 8.06% robo agravado, 4.46% hurto; y a seguir lesiones leves, hurto agravado, lesiones culposas, maltratos, homicidios, extorsión, y otras, con porcentajes que van disminuyendo del 5% hasta el 1%⁶⁹. El mismo informe muestra cómo 127,512 denuncias, que representa el 41.05% de las denuncias totales, sea por delitos contra la propiedad, el 15,77% por delitos contra la libertad e integridad de las mujeres y niños, el 14.95% por delitos contra la libertad, el 11.97% delitos contra la integridad física. Cruzando las cifras del Ministerio Público con las de LAPOP, se obtiene un subregistro total del 83%, que aun si es menor

⁶⁶Vanderbilt University, Proyecto de Opinión Pública de América Latina, en lapop.ccp.ucr.ac.cr/Lapop.html (Consultado el 18/8/2014)

⁶⁷ Instituto Nacional de Estadística, Guatemala en cifras 2012, en http://www.banguat.gob.gt/Publica/guatemala_en_cifras_2012.pdf (Consultado el 18/8/2014)

⁶⁸ Ministerio Público, Memoria de Labores 2012, en <http://www.mp.gob.gt/wp-content/uploads/2012/06/ML-2012-FINAL-con-foto.pdf> (consultado el 20/8/2014)

⁶⁹Ibid., pág. 58

que el de la PNC, todavía es un indicador importante de la confianza de la población en el Sistema de Justicia de Guatemala.

En efecto, para medir con mayor exactitud el subregistro de denuncias, habría que tomar en cuenta que no todos los delitos percibidos como tales por la población lo son realmente de acuerdo al Código Penal. Suponiendo que la proporción de denuncias desestimadas por el MP corresponda a la proporción de delitos percibidos que no lo son efectivamente, las cifras de victimización de las encuestas de victimización podrían disminuir. Al mismo tiempo, algunos tipos de victimización, como los delitos sexuales y la violencia intrafamiliar, escapan de las encuestas por hogares realizadas, lo que podría aumentar el porcentaje de población que cada año es víctima de un delito.

Las desestimaciones en sede fiscal han sido posibilitadas gracias a las reformas al Código Procesal Penal del año 2011, Decreto 07-2011, lo que “permite a los fiscales concentrar sus funciones en aquellos casos con mayor viabilidad de solución”.

Según los datos del mismo informe del MP⁷⁰, en el 2013, el MP recibió 374,421 denuncias, habiendo previamente depurado 89,966 denuncias en las OAP. En el mismo año, el MP desestimó 124,715 denuncias. Entre las desestimadas y las depuradas, las denuncias consideradas pertinentes por el MP fueron menos de la mitad, lo que indicaría un subregistro real de menos del 40% en el MP.

El 53% de las denuncias desestimadas en 2012⁷¹ pertenecían a denuncias recibidas en años anteriores, lo que da 89,442 denuncias presentadas en 2012 que fueron desestimadas, o sea el 25.04%.

Este dato es importante no solo para medir con mayor exactitud las denuncias presentadas al Ministerio Público, sino también para tomarlas en cuenta a la hora de analizar los porcentajes de victimización de las encuestas, ya que es

⁷⁰Ministerio Público, Memoria de Labores 2013, en <http://www.mp.gob.gt/wp-content/uploads/2012/06/Memoria-de-Labores-2013.pdf>(consultado el 20/8/2014), Tabla A-25, pág. 150

⁷¹ Ministerio Público, Memoria de Labores 2012, Op. Cit., Pág. 58

posible que el 25% de las personas que afirman haber sido víctimas de un delito en el último año, no lo hayan sido realmente, porque el hecho no constituye delito u otras razones incluidas en las desestimadas por el MP.

Porcentajes análogos, y de mayor magnitud, se pueden calcular utilizando las encuestas de Latinobarómetro, que indica que un 51% de la población guatemalteca considera la delincuencia, la violencia y las pandillas como el principal problema del país, 62% en Venezuela, 51% en El Salvador, pero también 50% en Costa Rica, 41% en México y Uruguay, 35% en Honduras, 21% en Perú⁷².

Lo que es relevante de estos análisis es que en el caso de Guatemala, la percepción de la incidencia delictiva y de la inseguridad ciudadana corresponde efectivamente a la gravedad de la situación, lo que ha sido posible evidenciar analizando el número de denuncias presentadas a la Policía Nacional Civil y al Ministerio Público, así como el número de personas entrevistadas en las encuestas de victimización de LAPOP y Latinobarómetro, que afirma haber sido víctima de delitos en los últimos 12 meses, y que por lo tanto comprueba que la seguridad ciudadana es un tema de primordial relevancia en Guatemala.

El análisis por lo tanto confirma que las necesidades de seguridad de la población expresadas en las encuestas de victimización son altamente relevantes en Guatemala, especialmente los delitos contra la persona y el patrimonio, en particular las extorsiones y las violaciones sexuales.

El Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz, así como las fiscalías, los tribunales y las unidades de la PNC especializadas, han identificado correctamente en las mujeres y niños el sector más vulnerable de la población a los delitos de violencia, agresión, maltrato, trata. Sin embargo, a la fecha hace falta un diagnóstico nacional, o sea una encuesta de victimización, que permita estimar y medir la victimización de la población, las características sociales, económicas, culturales de las víctimas y victimarios, las modalidades de los delitos, etc.

⁷² Corporación Latinobarómetro, La Seguridad Ciudadana, El problema principal de América Latina, Lima, Mayo 2012

4.3 Pertinencia del diseño y líneas directrices de la política de seguridad ciudadana.

Para estimar la *pertinencia*, el análisis realizado ha tenido que contestar a las preguntas:

¿El análisis de los factores causales de la inseguridad ciudadana ha sido bien diseñado y la política adecuada para reducirlos o modificar la cadena causal?

Para ello, se ha procedido analizando tres elementos complementares: 1. Pertinencia legal 2. Pertinencia en atacar a los factores causales de la violencia y del delito; 3. Pertinencia de acuerdo a las capacidades del Estado.

La Política Nacional de Seguridad se enmarca en los principios y normas contenidos en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y en los instrumentos internacionales ratificados por Guatemala: en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, incluyendo la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención sobre los Derechos del Niño, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, el Protocolo de Palermo sobre crimen organizado y protocolos relativos; en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará”, y en la Convención Interamericana para prevenir y sancionar la tortura del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos.

A nivel nacional, la Política se fundamenta en la Constitución Política de la República de Guatemala, los Acuerdos de Paz, en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad del 2008, y en la Política Nacional de Seguridad del 2012.

Como mencionado anteriormente, la Política Nacional de Seguridad identifica los siguientes ámbitos de intervención: Socio – Humano, Político – económico, Ambiental y energético, Geoestratégico, Tecnológico, Alimentación, Inteligencia.

El Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz se basa sobre los siguientes ejes: proteger la vida y la propiedad; neutralizar el crimen organizado, las maras y la delincuencia común; fortalecer las instituciones; coordinar e integrar la cooperación internacional en apoyo a la seguridad democrática; y fortalecer el sistema de justicia”.

Sus objetivos específicos son: recuperar la capacidad de cumplir con la misión constitucional de los organismos responsables de la seguridad, promover una cultura de paz, incentivar y encauzar la participación ciudadana y promover una cultura de legalidad, compatibilizar la agenda nacional del desarrollo con la agenda de seguridad y justicia, como *condicio sine qua non* para alcanzar la seguridad, la justicia y la paz de forma sostenible y duradera.

En relación al eje estratégico de seguridad, el Pacto se articula alrededor de 8 líneas: Formulación de la política nacional de seguridad y su plan de acción (línea de base, documento mártir, socialización y validación, estrategia de implementación, sistema de monitoreo y evaluación, Observatorio de Criminalidad); Reformas institucionales y legales (fortalecimiento institucional, reforma policial, estrategias operativas, reformas legales y aprobación de leyes pendientes en la materia); Definición del Sistema nacional de participación de la ciudadanía en la seguridad (estrategia, planes, programas y proyectos con enfoque territorial, medición de impactos); Focalización de intervenciones (formulación y ejecución de programas, monitoreo y evaluación); Desarrollo y aplicación de tecnología (necesidades, recursos, adquisición, desarrollo y aplicación de tecnología, profesionalización del recurso humano); Plan nacional de desarme (Comisión Nacional de Prevención de la Violencia Armada, Plan, concienciación contra el uso de armas, acciones, controles, entrega voluntaria y destrucción de armas); Prevención de la violencia (intrafamiliar, juvenil, armada, prevención comunitaria, consumo ilícito de drogas, oportunidades, Mesa Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito; Encuesta Nacional de Percepción y Victimización, planes, programas y proyectos de prevención locales, administración de la conflictividad local); Estrategia de comunicación social para

prevención y persecución del delito (campañas, medios de comunicación, materiales de difusión, divulgación de actividades y acciones realizadas).

El análisis realizado, muestra que a dos años de su lanzamiento, los avances mayores son relativos a la mejora del Sistema de Justicia, investigación, persecución criminal, elaboración de planes, incluyendo la reciente “Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito en Guatemala 2014-2034”⁷³ y la Estrategia Integral de Seguridad del Ministerio de Gobernación, que incluye la creación del Observatorio, la difusión de tecnologías contra el crimen, la coordinación entre instituciones públicas y sociedad civil, la mejora y el aumento del recurso humano, la focalización territorial de los policías y la inclusión de las políticas de prevención en los planes municipales y departamentales de desarrollo. Lamentablemente, respecto a los ámbitos socio-humano, ambiental y energético, alimentario y político económico previstos en la Política Nacional de Seguridad, totalmente pertinente para atacar a los factores causales de inseguridad humana vinculados a la inseguridad ciudadana, los avances no han sido significativos: la conflictividad vinculada a los temas de explotación ambiental sigue, cuando no se amplifica, la desigualdad económica, sanitaria, educativa, social, cultural no muestra mejoras y las acciones de las fuerzas de tarea territoriales muestran mejoras a corto plazo, pero a mediano plazo los indicadores de delito vuelven a crecer y la criminalidad se expande a otros territorios.

La participación de los Ministerios de Desarrollo Social, Educación y Salud en la prevención de la inseguridad ciudadana es escasa cuando no nula, y para que una política de seguridad pueda ser realmente preventiva la participación activa y protagónica de tales instituciones y una asignación presupuestaria adecuada son también *condicio sine qua non*.

El análisis ha mostrado, como en el caso del MP, que sería necesario una asignación presupuestaria de por lo menos 3 o 4 veces a la actual y una mayor eficiencia, para que se pudieran investigar la mayor parte de los casos

⁷³ MINGOB, Política Nacional de Prevención de la Violencia y del Delitos en Guatemala 2014-2034, en <http://ciprevica.org/politica-nacional-de-prevencion-de-la-violencia-y-el-delito-en-guatemala/> (Consultado el 26/9/2014)

importantes. En la actualidad, menos de un 30% de homicidios se investigan a nivel nacional, y los homicidios son los delitos con menor incidencia, aun si los de más extrema gravedad.

Lo más relevante es la insuficiencia crónica de fondos para las políticas públicas que puedan realmente atacar a los factores causales: el análisis ha mostrado cómo exista una fuerte correspondencia estadística entre las variables que miden la inseguridad ciudadana y la inseguridad humana. Una política pública de seguridad ciudadana que no incluya tales factores sociales y económicos no es por lo tanto pertinente.

Analizando cuantitativamente los datos socio-económicos con los de la incidencia delictiva, cruzando índices de pobreza, de inequidad, de educación, etnicidad, sueldo real, desarrollo humano, Rule of Law, fertilidad, incidencia delictiva, homicidios, victimización, lo que se obtiene es que hay una fuerte correspondencia estadística entre tales indicadores.

En general, a mayor índice de pobreza y subdesarrollo corresponde una mayor incidencia de homicidios y delitos contra el patrimonio, contra la mujer y la niñez. Según datos del Viceministerio de Seguridad del MINGOB⁷⁴ para los homicidios “el 46 % de víctimas y victimarios tienen un ingreso económico menor de mil seiscientos quetzales y un 35% de las víctimas y victimarios tienen un ingreso menor de tres mil quetzales”, lo que en realidad no es muy sorprendente en un país donde el 80% de los guatemalteco gana menos de 2,288 quetzales mensuales, de acuerdo a la Encuesta Nacional de empleo e ingresos ENEI 1-2013⁷⁵.

Lo que sí es sorprendente en Guatemala es que los departamentos con mayor bienestar habitacional, ingresos, educación y salud son los departamentos

⁷⁴ http://mingob.gob.gt/index.php?option=com_k2&view=item&id=7402:juarez-habla-acerca-del-origen-de-la-delincuencia-en-foro-de-seguridad-ciudadana&Itemid=662

⁷⁵ INE, ENCOVI 2011 en <http://www.ine.gob.gt/index.php/encuestas/empleo-e-ingresos> (Consultado el 28/9/2014)

donde el delito tiene mayor incidencia, ya sea tanto contra la persona como contra la propiedad.

Analizando con las técnicas del análisis factorial los datos socioeconómicos contenidos en la encuesta ENCOVI 2011 integrados con los datos de las denuncias de los delitos reportados por la PNC, se muestra que Guatemala está dividida en 4 zonas: la de los departamentos de Guatemala y Escuintla; la de los departamentos occidentales con mayor peso poblacional de población indígena; la de los departamentos orientales; en el medio está el departamento de Sacatepéquez. La mayor parte de los homicidios y de los delitos contra el patrimonio se da en los departamentos de Guatemala y Escuintla.

A nivel nacional la variable socio-económica mayormente asociada a la criminalidad y a la violencia homicida es el índice de Gini, el índice económico que mide la concentración de la riqueza: en los municipios donde la riqueza está más concentrada, el delito aumenta. Al revés, la variable más asociada a la ausencia de violencia homicida y delitos contra el patrimonio es la variable indígena: en los municipios con mayor población indígena, cerca del 40% del país, los índices de homicidio, robos y hurtos son significativamente más bajos que en los departamentos poblados mayoritariamente por ladinos/mestizos.

Los departamentos occidentales muestran bajas tasas delictivas, mientras que en los orientales la victimización al robo y hurto es baja, siendo pero muy alto el índice de homicidios. Sacatepéquez, a su vez, muestra una relativamente alta tasa de delitos contra la propiedad, el doble del promedio nacional, y un bajo índice de homicidio.

Esta información muestra como la combinación de riqueza con inequidad, típica de los grandes centros urbanos y en medida menor del Departamento de Sacatepéquez, sea un factor asociado a la alta incidencia delictiva, mientras que una mayor igualdad económica y la presencia de población indígenas - como en los departamentos occidentales - está asociada a una baja incidencia de homicidios.

Por otro lado, no se puede decir lo mismo para los delitos de violación sexual y violencia contra las mujeres y la niñez: las tasas delictivas en estos casos no tienen ninguna correlación con los indicadores de ingresos y étnicos.

Tales diferencias tienen que reflejarse en las políticas de seguridad, ya que como hemos visto, hay una estrecha relación entre seguridad humana y seguridad ciudadana. El enfoque territorial es clave, así como es clave atacar eficazmente a los factores subyacentes a la inseguridad ciudadana, que en Guatemala es fundamentalmente uno: la concentración de los recursos económicos.

Para comprender el nexo entre inequidad y violencia, es necesario profundizar el análisis conceptual sobre qué es la violencia y de cuáles factores es expresión.

De acuerdo con el Fondo de Población de las Naciones Unidas UNFPA⁷⁶ la violencia es el uso de la fuerza para controlar a otra persona o grupos de personas, entendiendo con fuerza la capacidad de causar un efecto (“*to cause to do*”) por medio de presión, necesidad con medios físicos, morales o intelectuales. La violencia puede incluir abuso, coerción o presión física, emocional, social o económica; puede ser explícita, abierta, como en el caso de violencia física o de amenaza con una arma, o más escondida, como intimidación, amenazas u otras formas de presión psicológica o social.

El *abuso* es el uso indebido del poder. El abuso impide que las personas puedan tomar decisiones libremente y las fuerza a comportamientos en contra de su voluntad⁷⁷;

Con *coerción* se entiende forzar o procurar forzar a otra persona a adoptar comportamientos en contra de su voluntad, por medio de amenazas, insistencia verbal, manipulación, engaño, expectativas culturales o poder económico⁷⁸.

⁷⁶ UNFPA, Managing Gender-based violence Programmes in Emergencies, <http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2012/GBV%20E-Learning%20Companion%20GuideENGLISH.pdf> (Consultado el 2/12/2013)

⁷⁷ Loc. Cit.

⁷⁸ Loc. Cit.

Desde las ciencias sociales la violencia se estudia a partir de otras dimensiones, como la estructural, simbólica, cultural y epistémica. Con violencia estructural se entienden *“procesos de la violencia en los que la acción se produce a través de mediaciones institucionales o estructurales. Podría ser entendida como un tipo de violencia indirecta presente en la injusticia social, y otras circunstancias que en definitiva hacen que muchas de las necesidades humanas de la población no sean satisfechas cuando con otros criterios de funcionamiento y organización lo serían fácilmente. También desde su origen y en relación con las mediaciones que la hacen posible, pone de manifiesto los impulsos, incitaciones e interacciones entre unas y otras formas de violencia”*⁷⁹. Mientras, *“bajo el concepto de violencia cultural se intenta comprender todas las facetas culturales, que de una u otra forma, apoyan o justifican las realidades y prácticas de la violencia. Si la violencia directa es generada desde el propio agresor y la violencia estructural está organizada desde el sistema (la estructura), la violencia cultural lo hace desde las ideas, las normas, los valores, la cultura, la tradición, como alegato o aceptación “natural” de las situaciones provocadas por ella. Es decir, todo aquello que en definitiva desde la cultura legitime y/o promueva la violencia de cualquier origen o signo.”*⁸⁰

La *violencia simbólica* *“designa los mecanismos de imposición y mantenimiento del poder que operan y emanan de las estructuras y las disposiciones sociales asimétricas, y que se manifiestan mediante actos de simbolización para ser reconocidos como tales.”*⁸¹

Con *violencia epistémica* se entiende *“la alteración, negación y en casos extremos como las colonizaciones, extinción de los significados de la vida cotidiana, jurídica y simbólica de individuos y grupos”*⁸² y *“la violencia se relaciona*

⁷⁹ Jiménez-Bautista, F. (2012). Conocer para comprender la violencia: origen, causas y realidad. *Convergencia*, 19(58), 13-52.

⁸⁰ Loc. Cit.

⁸¹ Martín Morillas, José Manuel (2004), "Violencia simbólica", en López Martínez, Mario [dir.], *Enciclopedia de Paz y Conflictos*, Granada: Universidad de Granada/Junta de Andalucía

⁸² Gayatri Spivak, *Can the subaltern speak?* (1988)

*con la enmienda, la edición, el borrón y hasta el anulamiento tanto de los sistemas de simbolización, subjetivación y representación que el otro tiene de sí mismo, como de las formas concretas de representación y registro, memoria de su experiencia*⁸³.

En resumen, la violencia es una expresión de una relación de poder asimétrica⁸⁴. Según Foucault el poder es “una relación de fuerzas, o más bien toda relación de fuerzas es una relación de poder [...] Toda fuerza ya es relación, es decir, poder: la fuerza no tiene otro objeto ni sujeto que la fuerza”⁸⁵ y Bourdieu afirma que “todo poder de violencia simbólica, o sea, todo poder que logra imponer significados e imponerlas como legítimas disimulando las relaciones de fuerza en que se funda su propia fuerza, añade su fuerza propia, es decir, propiamente simbólica, a esas relaciones de fuerza”⁸⁶.

En este sentido el Índice de Gini es una medición de la asimetría de poder que existe en una comunidad, municipio, departamento o país.

No existiendo estadísticas oficiales actualizadas periódicamente que permitan seguir las variaciones del índice de Gini en Guatemala - siendo la última medición del 2006 y la anterior del 2002 - para analizar la variación de las inequidades en Guatemala se ha estudiado la variación del salario medio real.

El salario medio real es la medición del salario real calculado en función del índice de precios al consumidor. Según el INE, el salario real en Guatemala se aproxima al salario mínimo, pero el poder adquisitivo depende de los precios al consumidor. Cuando los precios suben, por razones nacionales o internacionales, incluyendo la especulación y los régimen de monopolio o libre mercado existentes, el poder adquisitivo disminuye.

83 Belausteguigoitia, M. (2005). Descarados y deslenguadas: el cuerpo y la lengua india en los umbrales de la nación. *Fronteras y cruces: cartografías de escenarios culturales latinoamericanos*. págs. 236 y 237

84 http://www.fundacionpreciado.org.mx/biencomun/bc203/R_Arteaga.pdf

85 Deleuze, Gilles. Foucault. Paidós. P. 99

86 Pierre Bourdieu. (1977). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Laia, Barcelona. P. 44.

En Guatemala, el análisis histórico de la última década muestra que el índice de homicidio es inversamente proporcional al salario mínimo real, con un índice de correlación muy elevada⁸⁷. En un país que muestra un crecimiento económico relativamente constante y significativo, en la última década, el salario mínimo real ha oscilado arriba y debajo de su valor medio, mientras que la riqueza per cápita ha ido creciendo notablemente.

El hecho que el salario mínimo real, que se aproxima bastante bien al salario real en Guatemala, no haya crecido de forma proporcional a la riqueza per cápita, aparente contradicción, no es nada más que una evidencia indirecta de la concentración de la riqueza: la población aumenta, los ingresos per cápita aumentan, los ingresos reales no. La riqueza se concentra siempre más.

La violencia y la inseguridad, desde esta perspectiva, se pueden interpretar como un indicador de relaciones de poder asimétricas, resultado de una cadena causal que vincula la concentración de riqueza y la necesidad de mantenerla e incrementarla, la influencia en los poderes del estado, la cooptación y la influencia de instituciones, incluyendo las de justicia, lo que se expresa con impunidad, monopolios, violencia e inseguridad ciudadana.

Por esto, si no logran incidir en armonizar las relaciones de poder al mismo tiempo que se mejora el sistema de persecución y justicia, todas políticas de seguridad están destinadas al fracaso. De acuerdo con el doctor argentino Eugenio Raúl Zaffaroni, ministro de la Corte Suprema de Justicia de Argentina desde el 2003, al no ser así, el Sistema de justicia necesariamente amplifica su enfoque punitivo: “hay una disputa mundial entre un modelo incluyente y otro excluyente” donde se debate el rol del poder punitivo. “Una sociedad 'politizada'

⁸⁷Ver Ilustración 5 del apartado 4.9 Resultados del análisis comparativo de indicadores

produce masacres por loteo”⁸⁸ y propone una criminología cautelar, que “proporcione la información necesaria y alerte acerca del riesgo de desborde del poder punitivo susceptible de derivar en una masacre”⁸⁹.

4.4 Eficiencia en la implementación de la política de seguridad ciudadana

Para estimar la eficiencia de la política de seguridad ciudadana en Guatemala, el análisis ha tenido que contestar a las preguntas:

¿Los indicadores de desempeño de los organismos responsables de la seguridad ciudadana (como la PNC, el MP, el OJ, el MIDES, el MINEDUC) muestran una mejora en el cumplimiento de aquellas acciones previstas en la política de seguridad ciudadana a ellos asignadas?

La eficiencia por lo tanto ha sido analizada de cara a la asignación presupuestaria al Ministerio de Gobernación, Ejército, Ministerio Público, Organismo Judicial y a los respectivos porcentajes de ejecución. Para el MIDES y MINEDUC no ha sido posible encontrar información de los presupuestos específicamente asignados a los temas de seguridad ciudadana.

Según el Primer Informe de Observancia de la Violencia Criminal de la Fundación Mack⁹⁰, el presupuesto aprobado para el MINGOB ha crecido de los 3,275,325,195 Q. Del 2010 a 4´428´700,000 en el 2013, con un incremento porcentual del 35.21% y un incremento nominal de 1,153,374,805 Q. En el mismo periodo el presupuesto aprobado del Ministerio de la Defensa Nacional ha crecido el 56.61%, subiendo de 1,301,266,633 Q del 2010 a 2,037,900,000 Q del 2013, con un incremento nominal de 736,633,367 Q.

⁸⁸ <http://www.infojusnoticias.gov.ar/nacionales/zaffaroni-la-mayoria-de-las-sentencias-penales-son-nulas-3519.html>

⁸⁹ Zaffaroni, R. E., 2011. *La palabra de los muertos. Conferencias de criminología cautelar*. Buenos Aires: Ediar

⁹⁰ Fundación Myrna Mack, Primer Informe de Observancia Observatorio de la Violencia Criminal, Guatemala, diciembre de 2013, pag. 18

De los 4,428 millones de quetzales asignados al Ministerio de Gobernación, el 50% ha sido para pago de salarios, el 16% a servicios básicos, siendo solamente el 33% utilizable “para la prestación de las actividades relacionadas directamente con el cumplimiento de su misión”⁹¹

De los 2,037 millones de quetzales asignados al Ministerio de la Defensa, el 56% ha sido para pago de salarios, el 8% a servicios básicos, siendo el resto operable del 35%.

Según el informe del Ministerio de Finanzas para el ejercicio fiscal 2013⁹², el total asignado para el Orden Público y la Seguridad Ciudadana ha sido de 7,362.6 millones de Quetzales, y para la Defensa 1,595 millones de Quetzales. Restando al total del presupuesto aprobado para el Orden Público y la Defensa, que corresponde a 8,957 millones de Quetzales, los 4,428 del MINGOB y los 2,037 del Ministerio de la Defensa, quedan 2,490 millones de Quetzales.

Según el mismo informe, la meta de la PNC para investigaciones policiales en el 2013 era de 2,469,173 eventos de vigilancia policial (puestos de control, atención a la víctima, monitoreo a través de vigilancia, patrullajes, operativos, mantenimiento y resguardo del orden público), y 64,172 eventos de investigaciones policiales, incluyendo 22,400 casos investigados, y 13,970 eventos con la sociedad civil en temas enfocados a la prevención del delito y organización comunitaria, como 500 talleres de sensibilización, 4,320 talleres de capacitación en prevención, 300 comisiones preventivas conformadas, 8,400 patrullajes en centros educativos y 450 eventos comunitarios, culturales y deportivos. A esto se añaden 13,845 eventos para el combate a la narcoactividad para contrarrestar el consumo, tráfico y distribución de drogas, con 13,045 operativos policiales antinarcóticos y 600 investigaciones antinarcóticos. A esto se suman 627,602 patrullajes policiales en áreas de mayor incidencia criminal.

⁹¹ Loc. Cit, pag. 19

⁹² MINFIN, Presupuesto general de ingreso y egresos del Estado, Ejercicio fiscal 2013 (en <http://minfin.gob.gt/archivos/presua2013/inicio.htm> consultado el 22 /8/ 2014)

El Ministerio de la Defensa Nacional, tenía previsto como meta para el 2013 69,768 operativos en apoyo a la seguridad ciudadana y 23,256 operaciones de Policía Militar en apoyo a la seguridad interna.

Según el Informe de Ejecución Presupuestaria 2000-2013 del GAM⁹³, la ejecución presupuestaria total del Estado en el 2013 ha sido del 90.04%, con un 95.7% de ejecución presupuestaria del Ministerio de la Defensa y 84.8% del Ministerio de Gobernación.

Las estadísticas de gasto del Ministerio de Finanzas para el año 2013, indican 3,604 millones de quetzales para MINGOB y 1962.3 millones de quetzales para Defensa⁹⁴.

Un rubro que ha crecido considerablemente entre el 2010 y el 2013 es el de administración de Justicia, que ha pasado de 1830.8 millones de quetzales del 2010 a 2312.9 millones de quetzales en el 2012 y 2747.6 millones de quetzales en el 2013. Los Servicios de Policía y Seguridad Ciudadana 2002.6 millones de quetzales del 2010 a 2188.6 millones de quetzales en 2012 y 2530.2 millones de quetzales en 2013. El rubro de Investigación y Desarrollo Relacionados con el Orden Público y Seguridad Ciudadana, correspondiente a 140.7 millones de quetzales en el 2010, ha subido a 219.8 millones de quetzales en el 2012 y bajado a 66.4 millones de quetzales en el 2013, mientras que el rubro Orden Público y Seguridad Ciudadana n.c.d. ha subido de 118.4 millones de quetzales del 2010 a 237.2 millones de quetzales en 2012 y 371.2 millones de quetzales en 2013⁹⁵.

El Informe del Ministerio Público del 2013⁹⁶ reporta un presupuesto total del 2013 de 1,287.67 millones de quetzales, con un ingreso del gobierno central de 1,000 millones, frente a 374,421 denuncias recibidas (89,966 denuncias habían

⁹³ GAM, Informe de ejecución presupuestaria 2000-2013, en <http://www.albedrio.org/htm/otrosdocs/comunicados/GAMInformeEjecucionPresupuestaria2000-2013.pdf> consultado el 17/10/ 2014

⁹⁴ MINFIN, Gasto Público de la Administración Central 1995-2013, en <http://www.minfin.gob.gt/archivos/estadisticas/doc203.pdf> consultado el 17/10/2014

⁹⁵ Ejecución Presupuestaria por Finalidad, Función y División por Tipo de Gasto 2010 - 2013 (en <http://www.minfin.gob.gt/archivos/estadisticas/doc219.pdf>, consultado el 22/8/ 2014)

⁹⁶Ministerio Público, Memoria de labores”, Guatemala, 2013 (en <http://www.mp.gob.gt/wp-content/uploads/2012/06/Memoria-de-Labores-2013.pdf>, consultado el 22/8/ 2014), pag. 150 y 151

sido depuradas directamente en las Oficinas de Atención Permanente del MP - OAP), con una ejecución del 85% del presupuesto total y del 92% del presupuesto correspondiente a los ingresos del gobierno central. Con este presupuesto el Ministerio Público ha logrado resolver 44,499 denuncias, de las cuales 25,334 con criterio de oportunidad, 1,249 por suspensión condicional, 1,362 por conversión, y 16,544 acusaciones formuladas. 140,437 denuncias han sido gestionadas por otras vías, como las 124,715 denuncias desestimadas, 7,809 archivadas, 852 clausurada provisionalmente, 2,657 sobreseídas y 4,404 trasladadas por no ser competencia del Ministerio Público.

A las 16,544 acusaciones formuladas en el 2013, el MP ha contribuido al logro de 7,704 sentencias, 5,266 por procedimiento común, 2,413 por procedimiento abreviado y 25 por procedimientos simple y de delitos graves.

Comparando tales cifras con las de los años 2008-2010 se nota que en la gestión 2011-2013, el MP a paridad de denuncias recibidas, que en los años 2008-2013 han oscilado entre las 351,302 del 2011 a las 392,126 del 2009, el número de denuncias resueltas ha crecido del 116%, subiendo del 5.7% del valor del periodo 2008-2010 a 12.4% del periodo 2011-2013; el porcentaje de acusaciones respecto a las denuncias totales ha crecido del 3.6% al 4.6%, con un incremento del 27%. El incremento de las sentencias respecto a las denuncias ha sido del 82%, habiendo crecido las sentencia totales del periodo 2008-2010 de un promedio de 3696 a las 6470 del periodo 2011-2013, con un incremento absoluto del 75%.

Si se considera el número de denuncias totales y se les restan las desestimadas y las trasladadas por no ser de competencia del MP, el porcentaje de resolución del periodo 2008-2010 es de 7.6% contra un 24.7% del periodo posterior, lo que nos permite estimar una mejora en la eficiencia del MP del 225% en los últimos 3 años.

Si se toma en cuenta que el MP ha recibido en el año 2013 374,421 denuncias, de las cuales 277,300 han sido asignadas a agencias fiscales y 7,155

no asignadas, que han logrado resolver 44,499 (25,334 con criterio de oportunidad, 1,249 con suspensión condicional, 1,362 conversión y 16,554 acusación) y gestionar por otra vía 140,437 (66,293 desestimadas, 7,809 archivadas, 852 clausurada provisionalmente, 2,657 sobreseídas, 4404 trasladadas), se obtiene que 99,519 denuncias no han sido resueltas y gestionadas, por limitada capacidad operativa del MP: 44,499 denuncias resueltas corresponden al 31% de la suma de las denuncias resueltas y de las no resueltas con las no gestionadas, lo que permite estimar el límite operativo del MP.

Según los datos del MP la efectividad calculada en las fiscalías del país llegó al 21.09% en el año 2013, o sea que casi el 80% de los casos no cuentan con salidas efectivas, que “*abarcaban solicitudes de criterios de oportunidad, suspensión condicional de la persecución penal, conversión o acusación*”⁹⁷: en el caso de los homicidios de las 2,663 denuncias por delitos contra la vida registradas en el PM en el año 2013, y que representa cerca de la mitad de los homicidios cometidos en Guatemala en el mismo año, solo el 35% ha sido resuelto con una salida efectiva, lo que significa que casi el 90% de los delitos de homicidios cometidos en el territorio nacional han quedado impunes.

Para que el MP subiera tal límite haría falta incrementar la asignación presupuestaria por lo menos del 300%, o sea subir el monto total a 3 mil millones de quetzales, además de mejorar el desempeño de los y las fiscales.

Análogas consideraciones valen para la eficiencia de los Tribunales: en el año 2013 la efectividad del OJ calculada como relación entre sentencias y audiencia ha sido del 21.7% donde han habido “entre el 2008 y el 2012 67,427 ingresos a los Juzgados de Instancia y 9,137 para los Tribunales”

⁹⁷ FUNDESA, Presentación “Guate en Paz con toda seguridad”, ENADE 2014

4.5 Eficacia en lograr los resultados esperados de la política de seguridad

Para la eficacia, el análisis ha tenido que contestar a las preguntas:

¿Los indicadores de criminalidad, delito e inseguridad ciudadana han disminuido gracias a la política implementada?

¿Y la percepción de inseguridad de la población ha disminuido?

¿Ha aumentado la confianza en las instituciones y en particular en el sistema de justicia?

Si se toman en cuenta las denuncias resueltas con criterios de oportunidad, suspensión condicional, conversión y acusaciones formuladas, en relación al número de denuncias no desestimadas y no trasladadas por no ser de competencia del MP, se obtiene que en el periodo 2011-2013 tal relación ha sido del 25%, o sea una de cuatro denuncias no desestimada y no trasladada ha tenido una resolución positiva por el MP, lo que constituye una indicación de la eficacia del Sistema de Justicia en Guatemala, relacionada directamente a la impunidad. En el periodo anterior, la relación era del 8%, o sea que de 100 denuncias no desestimadas y no trasladadas, solamente 8 tenían una resolución positiva.

El Informe del Ministerio Público 2013⁹⁸ brinda otras importantes informaciones respecto a la eficacia del Sistema de Justicia en el país: comparando las sentencias emitidas entre los años 2010 y 2013 para los diferentes delitos, se asiste a un crecimiento general de su número.

En el caso de delitos contra las mujeres, las sentencias han crecido de 273 del 2010 a 1,337 en el 2013; las de robo agravado de 548 a 682; las de portación ilegalde armas de fuego de 123 a 453; las de violación de 205 a 402; las de

⁹⁸Ministerio Público, Memorias de labores 2013, Op. Cit., Pág., 68

homicidios de 242 a 329; las de extorsión de 182 a 315; las de agresión sexual de 41 a 315; las de asesinato de 131 a 209; violación agravada de 65 a 163; lesiones graves de 75 a 149 y las defemicidio de 25 a 91.

Las sentencias de asociación ilícita, de 11 del 2010 a 111 del 2013, y de plagio y secuestro, de 41 del 2010 a 79 del 2013, relacionadas a los delitos de homicidios, asesinatos, robo de vehículos, extorsiones y secuestro de personas, encuentran una evidencia de impacto en los índices delictivos.

Según la PNC⁹⁹, efectivamente, en el periodo 2011-2013 los homicidios han bajado de 5,960 del 2010 a 5,253 en el 2013 (y de 1,253 a 682 en la Ciudad Capital, donde mayormente se ha focalizado el trabajo del MP), y los de niños y adolescentes hombres de 379 a 299, especialmente en la edad entre 16 y 17 años. Lo mismo vale para las personas lesionadas, de 7,452 a 6,011 (en la Capital de 2,406 a 1,290), secuestros de persona de 133 a 51, robo a buses de 128 a 113 (y de 51 a 32 en la Capital), robos de vehículos de 6,741 del 2010 y 7,334 del 2011 a 5,769 en el 2013. Según el MP, los casos de extorsión han pasado de 12,844 del 2010 a 9,374 del 2013 (Anexo I).

Hay que señalar que otro indicador relacionado a la eficacia es el número de denuncias reportadas por la PNC y el MP. Según los datos de la Encuesta de Opinión Pública LAPOP de la Universidad de Vanderbilt en 2012 en Guatemala el 61.86 de la población considera que la Policía está involucrada en la delincuencia y solamente el 23% considera que la Policía protege a la gente de su barrio o pueblo.

El 18.04% de los entrevistados frente a la pregunta: ¿algún agente de policía le pidió una mordida en los últimos 12 meses?, ha contestado que sí¹⁰⁰. Tal ausencia de confianza se refleja en las denuncias registradas por la PNC versus las del Ministerio Público: en el primer caso las denuncias anuales en el 2013 han

⁹⁹Datos PNC, Unidad de Información Pública del Ministerio de Gobernación, y MP, Memoria de labores 2013.

¹⁰⁰ Según la misma encuesta, del 4.19% de la población encuestada que en los últimos 12 meses, previos a la encuesta, ha tenido algún trato con los juzgados, el 19.05% ha tenido que pagar una mordida.

sido 35,700, siendo 15,443 por robos y hurtos, 2,974 por violencia intrafamiliar y sexual, 5,253 homicidios, 6011 lesiones, contra 374,421 del MP, de las cuales 105,924 por robos y hurtos, 79,040 por violencia contra la mujer, niñez y sexual, 7,077 homicidios y 30,103 lesiones. Y el 32.99% de las personas entrevistadas ha asignado un valor entre 5 y 7 en una escala entre 1 y 7 (1 nada, 7 mucho) a la pregunta ¿hasta qué punto tiene usted confianza en el ministerio público? contra un 23.2% que ha contestado de la misma forma respecto a la PNC¹⁰¹.

Los indicadores del Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz para medir la eficacia de la implementación de la Política de Seguridad en Guatemala son la reducción de las tasas de homicidios, de robo y hurto, y un mayor acceso al Sistema de Justicia por parte de las mujeres.

A nivel general, las denuncias reportadas por la PNC en el periodo 2005 – 2013 han disminuido del 7% del 31,247 del 2005 a 29,031 en el 2006, para seguir creciendo constantemente a la alza, llegando a 35,700 en el 2013, con una subida del 23% en los últimos 7 años. Durante los años 2011, 2012 y 2013 se han registrado 34,375, 35,217 y 35,700 respectivamente.

Tal aumento se debe en gran medida al incremento de las denuncias de motos robadas, que han crecido de 5,665 en el 2005 a 12,013 en el 2013, y personas desaparecidas de 1,362 del 2010 a 4,137 en el 2013. En el primer caso la tendencia ha sido consistente con un aumento de motos matriculadas en el país, que han crecido del 500% en una década, y en el segundo caso el alza podría ser consecuencia de la aplicación de la Ley del Sistema de alerta Alba Kenneth (Decreto 28-2010).

Según los datos de la PGN, en el 2013 se han activado 5,985 alertas y desactivado 4,560, porque la persona ha reaparecido. El número restante, 1,425 es consistente con la serie histórica de la última década de la PNC, que ha ido

¹⁰¹ Según la encuesta LAPOP realizada en Guatemala en el 2012, el 20.45% de los entrevistados tiene confianza entre 5 y 7 en una escala de 1 (nada) a 7 (mucho) en los partidos políticos, el 28.51 en la corte suprema de justicia, el 30.7% en el Sistema de Justicia, el 45.39% en el Presidente, el 46.87% en su municipalidad, 56.02% en el ejército y el 68.37% en la iglesia catolica

constantemente disminuyendo de los 1,456 desaparecidos del 2005 a los 1,362 desaparecidos del 2010, antes que entrara en vigor la Ley.

También se ha registrado un incremento significativo de las denuncias de violencia sexual, pero al mismo tiempo las denuncias de violencia intrafamiliar han disminuido: el número de denuncias totales correspondiente a la suma de las denuncias por violación sexual y violencia intrafamiliar en la última década se mantuvo relativamente estable, alrededor de 2,500-3,000 denuncias por año en la República.

A partir del 2009, año pico de los homicidios después de los Acuerdos de Paz, cuando se han registrado 6498 homicidios, su número ha ido disminuyendo hasta el año 2012, que ha registrado 5,155 homicidios, para subir levemente en el 2013 con 5,253.

Desglosando el análisis por sexo y edad, causa y lugar de muerte de las víctimas, se puede apreciar cómo en efecto la disminución del número de homicidios en Guatemala sea el resultado de la disminución de muertes de hombres mayores de 16 años por armas de fuego, especialmente en la Ciudad Capital donde han disminuido de 1,266 del 2009 a 682 en el 2013.

Cruzando estos datos con la información contenida en el Informe 2013 del Ministerio Público, es posible mostrar cómo la disminución del índice de homicidios a nivel nacional haya sido en gran medida un efecto de la mejora en la eficiencia y eficacia del Ministerio Público en desarticular estructuras criminales y asegurar los delincuentes a la justicia.

Lo mismo vale para los robos de vehículos, parte de los indicadores del Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz: entre el 2011 y el 2013 la incidencia de tal delito ha disminuido de 7,334 a 5,769 denuncias reportadas.

Los secuestros de personas, disminuidos de 213 casos en 2008 a 51 en 2013, los robos a buses, de 226 en 2005 a 117 en 2011, 122 en 2012 y 113 en 2013, no han seguido la misma tendencia de los robos a peatones, que han

subido de 1,346 del 2010 a 1,506 del 2011, a 1,830 del 2012 y 1,787 en el 2013. Los robos a comercios, alrededor de 750 por año, se han mantenido constante en los últimos 4 años, y los robos a residencia han llegado a su pico en 2012, con 1,237 denuncias en el territorio nacional.

Vista la reticencia de la población en denunciar, debido a la desconfianza hacia las autoridades y especialmente hacia la PNC, y la baja expectativa de éxito de la investigación, el número de subregistro es alto.

Según la citada encuesta de Barómetro de las Américas LAPOP del 2012, el 20.78% de los encuestados han sido víctima de un delito en el último año. De ellos, el 22.36% de robo sin arma, sin agresión o amenaza; el 15.02% de robo sin arma, con agresión o amenaza; el 40.89% de robo con arma; el 4.15% de agresión física sin robo; el 0.96% de violación o asalto sexual; el 0.96% de secuestro; el 1.92% de daño a la propiedad; el 4.79% de robo de la casa; el 7.35% de extorsión y el 1.6% de otro delito.

Tomando en cuenta que la encuesta es representativa de las personas mayores de edad y que la mitad de los casi 15 millones de guatemaltecos son menores de 18 años, y que cerca de la mitad de la población son mujeres, en primera aproximación podemos estimar que en el 2012 ha habido 650 mil robos y hurtos, 15 mil violaciones, 15 mil secuestros y 115 mil extorsiones. Los datos sobre los secuestros pueden incluir secuestros rápidos con fines de extorsión o un subregistro de este delito, pero por lo general las cifras son consistentes con los casos reportados por el MP, que en 2012 registra 111,511 casos de robos y hurtos, 7,893 violaciones y agresiones sexuales, 6,893 extorsiones y 4,286 coacciones.

En resumen, se puede afirmar que sí ha habido una disminución de homicidios, en línea con las expectativas del Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz y de robos de vehículos. El acceso a la justicia para las mujeres ha mejorado, especialmente para el delito de violación sexual, subiendo de las 401 denuncias del 2009 a las 904 del 2013.

El informe del Ministerio Público y del Ministerio de Gobernación concuerdan que tales variaciones son el resultado del trabajo conjunto entre las fuerzas de policía, ejército y fiscales. Sin embargo, analizando la distribución territorial, se asiste al llamado “efecto globo”: los delitos disminuyen en un área del país para subir en otra.

Es así para lo que concierne a los homicidios, que han disminuido en general en el departamento de Guatemala pero crecido en la parte centro occidental del país. Lo mismo vale para las extorsiones que se están difundiendo a nivel nacional, y robo de motos, también en expansión territorial. Los robos de buses han disminuidos en el departamento de Guatemala también gracias al sistema de transporte Transmetro, donde los buses viajan escoltados por un policía en moto.

4.6 Sostenibilidad de la acciones, programas e intervenciones de la política de seguridad

Para el análisis de la sostenibilidad se ha tenido que contestar a la pregunta:

¿Las intervenciones de prevención, persecución, combate son sostenibles en el tiempo?

La respuesta se articula alrededor de los siguientes aspectos: sostenibilidad normativa, sostenibilidad institucional, sostenibilidad financiera, recursos humanos, tecnología, rol de la Cooperación Internacional y Rol de la Sociedad Civil.

4.6.1 Nivel legislativo

Para la sostenibilidad legislativa, hay que contestar a las preguntas:

¿La legislación es adecuada a la política pública de seguridad?

¿Si no, se han aprobado leyes, reglamento, decretos y acuerdos gubernativos en tal sentido?

A nivel legislativo, Guatemala cuenta con una Política Nacional de Seguridad que está definida en la Constitución Política de la República de Guatemala, en los Tratados Internacionales y Regionales firmados y ratificados por Guatemala, y en la legislación nacional, que, además de los artículos constitucionales relacionados con la seguridad ciudadana, incluye el acuerdo gubernativo No. 115-2004 que crea el Consejo Nacional de Seguridad del 2004, la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad Decreto 18–2008 y el reglamento para su funcionamiento Acuerdo gubernativo 166-2011 y el importante Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia del 2009. Durante el primer año de gobierno de la actual administración, en 2012, se elaboran la Política Nacional de Seguridad y el Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz.

Estas legislaciones se articulan a nivel regional con el Modelo de Seguridad Hemisférica del 2003, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (diciembre 2005) y la Estrategia de Seguridad de Centro América del 2011, y a nivel nacional con la Ley de Descentralización del 2002, y los Acuerdos de Paz del 1996.

Para la protección de las mujeres y de la niñez Guatemala cuenta con una legislación que va de la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar (Decreto 97-1996), a la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (Decreto 27-2003), a la Ley contra el Femicidio y otras formas de

Violencia contra la Mujer (Decreto 22-2008) hasta la más reciente Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (Decreto 9-2009).

Con el Decreto No. 15-2012, el Congreso de la República de Guatemala decreta la Ley de la Dirección General de Investigación Criminal DIGICRI del Ministerio de Gobernación para fortalecer la investigación criminal con presupuesto asignado como parte del presupuesto ordinario del MINGOB (Artículo 42).

La página de la documentación del Ministerio de Gobernación¹⁰² muestra los acuerdos gubernativos de la presente administración, que definen y regulan las fuerzas de tarea, como el A.G. 152-2014 “Fuerza de Tarea de Interdicción Aérea, Antinarcótica y Antiterrorista (FIAAT)”, el Acuerdo Ministerial No 563-2013 que reglamenta el funcionamiento de la Fuerza de Tarea Interinstitucional Tecún Umán, el Acuerdo Gubernativo No. 417-2013 que reglamenta la ley que regula los servicios de Seguridad Privada, y otros acuerdos que regulan las carreras o la compras de armas de la PNC.

La Ley Marco prevé la creación del Sistema Nacional de Seguridad, en cuatro componentes: seguridad interna, seguridad externa, inteligencia y riesgos. El Consejo Nacional de Seguridad es el ente de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad, y cuenta con una secretaría técnica, un sistema nacional de inteligencia y la secretaría de inteligencia de Estado. Las instituciones a cargo de la seguridad y justicia en Guatemala participan en el Sistema Nacional de Seguridad, contando ésta con la obligatoriedad de la coordinación interinstitucional. Además la Ley contribuye a la profesionalización de las carreras, define la obligatoriedad de la Política Nacional de Seguridad y su plan estratégico, a partir de la identificación repentina de riesgos y amenazas¹⁰³.

¹⁰² Documentación de los Acuerdos gubernativos, en http://mingob.gob.gt/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=29&Itemid=394 (consultado el 14 /10/ 2014)

¹⁰³ Análisis crítico de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad en Guatemala, en http://es.slideshare.net/Guatemala_2020/ley-marco-del-sistema-nacional-de-seguridad (consultado el 14 /10/2014)

Sin embargo, la implementación de la misma no ha sido congruente con las expectativas, siendo la coordinación uno de los principales problemas. Y es en la implementación de la Política que se encuentran las principales limitaciones, especialmente de carácter económico-financiero.

Más recientemente ha sido lanzada por el Viceministerio de Prevención de la Violencia y del Delito la Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica, 2014-2034 cuyo objetivo general es “asentar las bases de una cultura de prevención por convicción de la violencia y el delito, orientada a la participación de la población en el marco de la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica, que incida en la reducción objetiva de la violencia y el delito, así como en el temor de las personas a ser víctimas de la violencia. Lamentablemente la política no cuenta con un capítulo de viabilidad financiera, solo en la dimensión de Prevención de la Violencia y del Delito/Convivencia pacífica, la línea maestra 1.3 prevé “Establecer metodologías, para garantizar que se disponga de fondos suficientes para la ejecución de actividades”.

Efectivamente la Política se enmarca en la Ley de Descentralización, que prevé la creación y el funcionamiento de los Consejos de Desarrollo, en los cuales comisiones específicas de seguridad y justicia - con la participación de los actores claves y de la sociedad civil en los distintos niveles administrativos - tendrían que incluir las acciones de prevención en sus planes operativos locales, con la relativa asignación presupuestaria.

Todavía no hay información disponible acerca de la cantidad de planes que ya hayan incluido los lineamientos y las acciones previstas por la Política de Prevención en sus líneas de acción en temas de seguridad, así como de su asignación presupuestaria. En la actualidad, la implementación a nivel local de la Política constituye un importante desafío. Sin embargo, la sola existencia del Viceministerio de Prevención de la violencia y del delito y de la Política de Prevención representan un importante paso adelante en institucionalizar una política real de prevención de la inseguridad ciudadana en Guatemala. La

continuidad de la Política en las próximas administraciones, incluyendo la creación, aprobación, asignación presupuestaria e implementación a nivel nacional, constituye su principal reto hoy día.

4.6.2 Nivel Institucional

Para la sostenibilidad Institucional, el análisis tiene que contestar a las preguntas:

¿Las capacidades de las Instituciones involucradas en garantizar la seguridad ciudadana son adecuadas y sostenibles en el tiempo?

En la actualidad las instituciones en general - aun si de manera heterogénea- muestran una debilidad en términos de capacidad de gestión por resultados incluyendo los sistemas de información y de gestión, personal insuficiente, alta rotación de los funcionarios y directivos y escasos recursos financieros y técnicos.

El nivel institucional muestra estar en transición entre un sistema de gestión por actividad a uno por resultados: la rendición financiera, aun si ha introducido los conceptos generales de gestión por resultados, se emplea todavía con indicadores de eficiencia y eficacia que miden el desempeño institucional y no el logro de los resultados de las actividades desempeñadas, como el número de participantes a un taller y no cuánto la participación al taller haya mejorado las capacidades de los participantes¹⁰⁴.

El mismo Sistema Integrado de Administración Financiera – SICOIN - del Ministerio de las Finanzas Públicas¹⁰⁵ muestra el estado de transición hacia una

¹⁰⁴MINFIN, “Presupuesto por Resultados” en <http://www.minfin.gob.gt/archivos/proypre2014/documentos/ppr.pdf> (Consultado el 15/10/ 2014)

¹⁰⁵ MINFIN, Sistema Integrado de Administración Financiera, en <https://sicoin.minfin.gob.gt> (Consultado el 27/10/2014)

gestión por Resultados, indicando los gastos en función de los resultados esperados.

En el caso de los Pactos de Gobierno, y específicamente para el Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz, se reporta la ejecución financiera habiendo definido los resultados esperados de la siguiente forma:

“1. Para el 2015, la tasa de hechos delictivos reportados, cometidos contra el patrimonio de las personas, se ha reducido de 112 x 100,000 habitantes en el 2011 a 102 x 100,000 habitantes.

2. Para el 2015, la tasa de homicidios se ha reducido de 38.6 x 100,000 habitantes, en el 2011 a 28 por 100,000 habitantes (reducción anual de 5.5% en el número de homicidios).

3. Para el 2015, los adolescentes y jóvenes son parte de programas de formación, formal e informal, previniendo su incidencia en actos de violencia”¹⁰⁶.

Sin embargo, la cadena causal no está bien desarrollada y se mezcla conceptualmente el número de denuncias con la incidencia delictiva, y especialmente el resultado 3 de prevención de violencia juvenil no está bien formulado, ya que no se evidencian indicadores y mide la participación en los programas y no las variaciones de los índices delictivos. Aun así, es también una señal de mejora.

La Sociedad Civil, como el GAM, la Fundación Myrna Mack o las Universidades, en su rol fiscalizador y de auditoría social, por lo general se limita a medir porcentajes de ejecución presupuestaria, no habiendo un sistema público de acceso a la información que permita ir más allá de este nivel.

¹⁰⁶ Loc. Cit.

Indudablemente, y gracias al apoyo de la Cooperación Internacional, como los programas de la Unión Europea, de las Naciones Unidas (incluyendo la CICIG), de USAD y Canadá, BID, Banco Mundial, y de algunos Gobiernos Europeos y Asiáticos de apoyo al Sector de Seguridad y Justicia¹⁰⁷, las Instituciones como el Ministerio de Gobernación, el Ministerio Público, la Defensoría Pública, el Organismo Judicial están fortaleciendo sus capacidades y creando condiciones de sostenibilidad institucional. Esto se está logrando por los Programas de fortalecimiento institucional, que incluyen dotaciones técnicas informáticas, plataformas tecnológicas, mesas interinstitucionales, formación técnica, re-ingenieras institucionales, gestión por resultados y apoyo financiero. Para hacer un ejemplo, en el 2014 el 20% del Presupuesto total del Ministerio Público ha sido financiado por la Cooperación Internacional¹⁰⁸.

Aun así, las capacidades del Sector Justicia en capturar, investigar y condenar a los responsables de actos delictivos, aun si han mejorado sensiblemente disminuyendo la impunidad, todavía muestran una capacidad efectiva que no supera el 30% de los casos reportados, que son solo la punta de un iceberg de la victimización vivida por la población. Y esto es el efecto de recursos financieros, humanos y técnicos, o sea de una capacidad institucional, inferior a las necesidades.

4.6.3 Nivel financiero

Para la sostenibilidad financiera, el análisis tiene que contestar a las preguntas:

¿Hay recursos suficientes en los presupuestos anuales de gobierno?

¿Se prevé que tales recursos continuarán en el futuro?

¹⁰⁷Para mayores informaciones, el portal del Grupo de Donante G13 reporta las acciones y apoyo de parte de la Cooperación Internacional en Guatemala (en <http://www.g13.org.gt>, consultado el 15 /10/ 2015)

¹⁰⁸Ministerio Público, Memorias de Labores 2013, Op. Cit.

Según el Índice de Seguridad de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina¹⁰⁹, la Política Nacional de Seguridad del 2012 prevé entre sus prioridades consolidar la reforma de la PNC; la creación de programas de prevención; acciones de vigilancia y controles de fronteras; la erradicación y sustitución de cultivos ilícitos; la coordinación interinstitucional para enfrentar, reducir y neutralizar organizaciones criminales; el diseño y desarrollo de infraestructura del sistema penitenciario; la creación del instituto penitenciario y del instituto de migración y naturalización; el incremento de capacidades de fuerzas de seguridad y defensa y la desarticulación del mercado de armas y municiones ilegales.

Según el mismo estudio, los gastos corrientes y de remuneraciones de la PNC ascienden al 98% del presupuesto total de la PNC que constituye el 74% del presupuesto total del MINGOB, y su presupuesto para inversión es del 2% del total. Para el 2013 la asignación presupuestaria a la PNC ha sido de 381,612,348 Dólares de Estados Unidos, lo que no permite la implementación adecuada de la consolidación de la reforma de la PNC, que aun si muestra un incremento apreciable de efectivo, no cuenta con los fondos para su adecuado funcionamiento, teniendo que racionar el combustible, como ha afirmado recientemente el mismo ministro de Gobernación en el evento ENADE 2014. Según Naciones Unidas la tasa recomendable es de 250 policías por 100,000 habitantes y Guatemala con los actuales 31,686 policías cuenta con 205 policías por 100,000 habitantes, lo que requeriría un incremento del 18% del presupuesto en sueldos del MINGOB solo para el pago de los salarios correspondientes. A esto habría que agregar la inversión tecnológica y operativa, de varios miles de millones de Quetzales, según las estimaciones del mismo Ministro de Gobernación (Presentación ENADE 2014).

Se ha mostrado anteriormente que el Ministerio Público enfrenta dificultades parecidas, con una asignación presupuestaria de poco más que mil millones de

¹⁰⁹ Red de Seguridad y Defensa de América Latina / RESDAL , Índice de seguridad pública / Centroamérica, en <http://www.resdal.org/libro-seg-2013/guatemala-indice-2013-esp.pdf> consultado el 20/10/2014

quetzales en el 2013, no logrando investigar la gran mayoría de los casos. Según los datos de la Fiscal General, también enunciados durante el evento ENADE 2014, la mora en las investigaciones asciende a 1 millón 800 mil denuncias, que se suman a las más de 300,000 denuncias anuales registradas por este organismo.

Según el *Institute for Economics & Peace* del 2014¹¹⁰, el gasto institucional de la inseguridad en Guatemala suma a 1,623.4 Millones de US\$, que corresponde al 1.99% del PIB, siendo distribuido entre el 0.23% del PIB de las Fuerzas Militares con 185.1 Millones de US\$, el 1.01 % del PIB para la Seguridad Pública (que incluye los gastos de la PNC), el 0.27% del PIB del Sistema Penitenciario con 220.7 Millones de US\$ y el 0.48% del PIB en el Sistema de Justicia al cual se adscriben el Ministerio Público y Organismo Judicial.

En el capítulo relativo a la eficiencia se ha mostrado que la efectividad del MP y del OJ es alrededor del 20%, lo que muestra cómo el Sistema de Persecución y Justicia, que cuesta el 2% del PIB, no logra investigar el 80% de los casos. Hablar de sostenibilidad financiera en este contexto significa limitarse a evaluar si la sostenibilidad económica de las acciones implementadas, que no son suficientes para cubrir las necesidades actuales, son sostenibles. Con esto, lamentablemente, lo que el sistema de justicia puede garantizar hoy día en Guatemala es el mantenimiento de los altos niveles de impunidad que se observan en el país.

¹¹⁰ FUNDESA, Presentación “Guate en Paz con toda seguridad”, ENADE 2014

4.7 Proporcionalidad, defensa y promoción de los derechos humanos en la política de seguridad

El análisis del enfoque de derecho en la Política de Seguridad Ciudadana es central en este trabajo de investigación.

Las preguntas de investigación para la apreciación de tal aspecto han sido:

¿Las acciones de prevención y combate a la inseguridad son proporcionales a los delitos?

¿Las eventuales restricciones de las libertades y derechos fundamentales son justificadas y proporcionales a la necesidad?

¿Hay algún actor- público, privado, o de la sociedad civil - que está preocupado por posibles violaciones a los derechos de la población causadas por la implementación de la política?

¿Existe algún mecanismo para prevenir y denunciar posibles violaciones a los derechos de la población?

¿Son éstos accesibles y eficaces?

Observadores internacionales, de la academia y de la sociedad civil han mostrado señales de preocupación por los derechos humanos en las políticas de seguridad en Guatemala a raíz del enfoque represivo mostrado durante las dos campañas electorales del actual partido de Gobierno, el uso del ejército en acciones civiles.

Este enfoque se debe a los altos niveles de criminalidad y violencia registrados en el país, en un contexto regional donde la preocupación y el miedo de los ciudadanos ha favorecido respuestas cortoplacistas, electoralistas, cuando no autoritarias, por parte del sector político.

Talenfoque ha sido recientemente reforzadas en Guatemala por el ex gobernador de New York Rudolph Giuliani, invitado de honor en el evento ENADE 2014¹¹¹ organizado por la organización no gubernamental FUNDESA del sector privado. En su discurso al Presidente y a la Vicepresidenta de la República, al Ministro y Viceministros de Gobernación, a la Fiscal General del Ministerio Público, al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, a los representantes de la Sociedad Civil, prensa, organismos internacionales presentes en ENADE 2014, Giuliani ha aconsejado que antes de invertir en salud, educación, estado social es necesario bajar los índices de criminalidad, priorizando la inversión en tecnología y personal para reprimir el crimen. Esto es exactamente lo opuesto a lo que el enfoque de Derechos Humanos prevé para la seguridad ciudadana, y en abierto contraste con los discursos y presentaciones enfocadas a la promoción de los derechos humanos, al enfoque comunitario y a la política de prevención del Ministerio de Gobernación y del Presidente de la República que ha cerrado el evento.

De acuerdo con De la Torre y Álvarez: “En los últimos años, se han implementado medidas de lucha contra la criminalidad que priman el castigo antes que la rehabilitación, que persiguen reducir el miedo y no actúan sobre las causas de la criminalidad; que no pretenden tanto reducir el delito como compensar moralmente a las víctimas y al público en general. Entre las complejas razones de ello se pueden citar las siguientes: por una parte, la existencia de niveles muy elevados de criminalidad caracterizados por una fuerte presencia de violencia que genera alarma social. Por la otra, la poca confianza en la capacidad de las instituciones para impartir justicia y la histórica desigualdad en su distribución –con la existencia recurrente de grupos excluidos de su aplicación– ha llevado a los habitantes de la región a buscar compensaciones mediante canales y métodos

¹¹¹ FUNDESA, ENADE 2014 (en <http://www.fundesa.org.gt/cms/es/enade-2014.html>, consultado el 15/10/2014)

*extrajudiciales o la aceptación de respuestas violentas por parte del Estado para enfrentar el crimen*¹¹².

La Constitución Política de Guatemala en sus primeros tres artículos incluye la seguridad entre las funciones del Presidente de la República que de acuerdo al artículo 183, b) tiene que “*Proveer a la defensa y a la seguridad de la Nación , así como a la conservación del orden público*”.

El cuestionado artículo 244 establece la seguridad interior entre las funciones del ejército: “*El Ejército de Guatemala es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior*”. La concepción de seguridad de la Constitución se basa en los conceptos de seguridad nacional y no de seguridad ciudadana, o sea el fin y objeto de protección no es el ciudadano sino el Estado.

Sin embargo, los observadores nacionales e internacionales (ONG’s y Naciones Unidas, Unión Europea, Cooperación Internacional) muestran preocupación y alertan sobre los temas de la conflictividad rural, más que sobre el desempeño de las fuerzas de policía en el combate a la criminalidad, para las cuales hay alguna evidencia de mejora, que se refleja en la mayor confianza en el Sistema de Justicia de los últimos años. Los datos del MP sobre las denuncias 2013 del citado informe “Memorias de labores 2014” muestran cero casos de denuncias por ejecuciones extrajudiciales en el año 2013.

En varias ocasiones, como en la Presentación del Informe del PNUD¹¹³ “Seguridad Ciudadana con rostro humano”, en el último Encuentro Nacional de Empresarios ENADE 2014 anteriormente mencionado y en otras presentaciones públicas y reuniones de trabajo con la Sociedad Civil, el Ministro de Gobernación

¹¹²De la Torre Verónica, Álvarez Alberto Martín, *Violencia, Estado de derecho y políticas punitivas en América Central, Perfiles latinoamericanos* vol.19 no.37 México ene./jun. 2011

¹¹³ Prensalibre, *La mano dura fracasó en naciones, según PNUD* en http://www.prensalibre.com/noticias/politica/PNUD-mano-dura-fracaso-naciones_0_1070292981.html (Consultado el 15/10/2014)

ha aclarado que la “Política de Mano dura” ha sido un slogan electoral y que en Guatemala no se ha implementado. Lo que se encuentra también en los documentos estratégicos del MINGOB, en su Política de Prevención, y en el mismo Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz.

El hecho que la violencia y la inseguridad son problemas complejos, que requieren soluciones integrales, y que la represión del delito por si sola, aun si necesaria, no puede ser eficaz en reducir los crímenes, ha sido asumido por los tomadores de decisión en Seguridad.

Pero al mismo tiempo se continúan a utilizar las Fuerzas de Tarea, que están conformadas entre otros por efectivos de la PNC y del Ejército, y el presupuesto asignado al ejército en los últimos años ha crecido significativamente.

La Ley Marco prevé la constitución de los Comités de Crisis CNS, en lugar que los Estados de Excepción. Según el derecho internacional, los estados de excepción - que trascienden el Estado de Derecho suspendiendo algunas de las garantías constitucionales con el fin de proteger el bien público (y no privado) - pueden ser declarados en un país en caso de amenazas a la seguridad del Estado: *“En el ámbito de sistema universal de protección de los derechos humanos desarrollado por la ONU, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos – PIDCP- (Art. 4) y en el ámbito del sistema interamericano de protección de tales derechos desarrollado por la OEA, la Convención Americana sobre Derechos Humanos –CADH- (Art. 27), ambos ratificados por Guatemala, reconocen la posibilidad para un Estado Parte, “en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente”, o “en caso de guerra, de peligro público o de otra emergencia que amenace la independencia o seguridad del Estado Parte”, en la medida estricta-*

mente limitada a las exigencias de la situación, suspender algunas de sus obligaciones en materia de derechos humanos”¹¹⁴.

Según el estudio sobre la evaluación del sistema de protección y vigencia de los derechos humanos ante momentos de crisis en Guatemala y Honduras de Fernández Roca la Legislación de Guatemala prevé la posibilidad de suspender los siguientes derechos constitucionales:

- “Art. 5: libertad de acción
- Art.6: detención legal
- Art. 9: interrogatorio a detenidos o presos
- Art. 26: Libertad de locomoción
- Art. 33: Derecho de reunión y manifestación
- Primer párrafo del artículo 35: libertad de emisión del pensamiento
- Segundo párrafo del artículo 38: derecho de portación de armas
- Segundo párrafo del artículo 116: derecho de huelga para trabajadores del Estado que en ningún caso deberá afectar la atención de los servicios públicos esenciales”¹¹⁵.

Entre las obligaciones internacionales *“El Estado debe informar inmediatamente a los demás Estados Partes tanto del PIDCP y como de la CADH, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas (Art. 4.3 PIDCP) y del Secretario General de las Organización de los Estados Americanos (Art. 27.3 CADH). Al respecto el Comité de Derechos Humanos en su Observación General No. 29 ha establecido que dicha notificación (...) es esencial no solamente para que el Comité pueda desempeñar sus funciones , especialmente la de evaluar si las medidas tomadas por el Estado Parte eran las estrictamente requeridas por las*

¹¹⁴Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Guatemala, Los estados de excepción en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Boletín 23, Guatemala, pág. 1, en <http://www.cc.gob.gt/ddhh2/docs/Boletines/boletin23.pdf> (consultado el 15/10/ 2014)

¹¹⁵ C.S. Fernandez, Análisis comparativo de resultados, Proyecto Asociativo Regional, Guatemala 2010, pag 33, en <http://www.asies.org.gt/sites/default/files/articulos/publicaciones/201009ddhmomentoscrisisynthiafernandez.pdf> (Consultado el 14/10/2014)

exigencias de la situación, sino también para permitir a otros Estados Partes vigilar el cumplimiento de las disposiciones del Pacto”¹¹⁶.

Durante el trabajo de campo, no se ha podido encontrar evidencia que el Estado de Guatemala haya notificado a los Organismos Internacionales competentes los Estados de Excepción adoptados: según un experto que se ha ocupado de la cuestión en Cancillería, aparentemente Guatemala no notifica los Estados de Excepción internacionalmente, ni a las Naciones Unidas ni a la Organización de Estados Americanos, a pesar de la obligación internacional a hacerlo, lo que constituiría una violación de los tratados internacionales ratificados.

El III Informe Periódico del Estado de Guatemala al Comité de Derechos Humanos sobre la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos informa que durante el periodo 2001-2008 se han declarado 14 estados de excepción: 7 en la gradación de Estados de Prevención y 7 en la gradación de Estados de Calamidad Pública.¹¹⁷

Un ejemplo de lo que comporta el estado de excepción es el caso de San Marcos. Según el Informe Anual de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos en Guatemala del 2010: “Se declaró un estado de excepción en el departamento de San Marcos el 22 de diciembre de 2009 y fue prorrogado ocho veces durante 2010. Estas medidas restringieron los derechos de libertad de reunión, libertad de circulación y libertad de expresión en los municipios que se opusieron a las operaciones de la empresa eléctrica Unión Fenosa , sin clara justificación de los motivos , proporcionalidad y temporalidad . Los asesinatos de tres líderes del Frente en Defensa de los Recursos Naturales , VíctorGálvez (24 de

¹¹⁶Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Guatemala, Boletín 23, Op. Cit, pág. 2

¹¹⁷ III Informe del Estado de Guatemala Sobre la aplicación del PIDCP, pág 24, en http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/AdvanceDocs/CCPR-C-GTM3_sp.pdf consultado el 20/10/2014

octubre de 2009), Evelinda Ramírez (13 de enero de 2010) y Octavio Roblero (17 de febrero de 2010), ocurridos en este contexto, permanecen impunes¹¹⁸.

El Informe del 2012 de la misma Oficina: *“En mayo [2012] se decretó el estado de sitio en algunos municipios de los departamentos de Jalapa y Santa Rosa. [...] Como sus predecesores , el Gobierno actual recurrió a medidas excepcionales y declaró un estado de sitio en Santa Cruz Barrillas (Huehuetenango). Esto ocurrió tras el homicidio del campesino Andrés Pedro Miguel el 1 de mayo, presuntamente cometido por una guardia de seguridad privada. En respuesta, integrantes de la comunidad dañaron un hotel y otros edificios, presuntamente detuvieron a un operador judicial y entraron a la fuerza en un destacamento militar . El decreto por el que se decretaba el estado de sitio carecía de una justificación clara y un análisis de necesidad , excepcionalidad y proporcionalidad. El Gobierno retiró la medida después de 18 días.*

El 2 de mayo, durante el estado de sitio, se realizaron nueve detenciones arbitrarias y/o ilegales sin orden judicial, perpetradas por parte de particulares que manifestaron ser víctimas de los acontecimientos del día anterior. Los detenidos fueron acusados de haber participado en los disturbios. No pudieron presentar sus primeras declaraciones ante un juez competente hasta dos semanas después de su detención. Ocho de ellos fueron ligados a proceso el 19 de septiembre y siguen en detención, mientras que uno fue liberado”¹¹⁹

El sitio del Ministerio de Gobernación¹²⁰ reporta que durante la actual administración se ha declarado el Estado de Prevención en el municipio de San Juan Sacatepéquez (Decreto Gubernativo No. 6-2014), el Estado de Sitio en los Municipios de Jalapa y Mataquescluintla (Decreto Gubernativo No. 06-2013), el

¹¹⁸ Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Informe Anual 2010, pág. 11, en [http://www.ohchr.org.gt/documentos/informes/InformeAnual2010\(esp\).pdf](http://www.ohchr.org.gt/documentos/informes/InformeAnual2010(esp).pdf), consultado el 20/10/2014

¹¹⁹ Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Informe Anual 2012, pág. 9 en [http://www.ohchr.org.gt/documentos/informes/InformeAnual2012\(esp\).pdf](http://www.ohchr.org.gt/documentos/informes/InformeAnual2012(esp).pdf), consultado el 15/10/2014

¹²⁰ MINGOB, Documentación Decretos, en http://mingob.gob.gt/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=30&Itemid=395, consultado el 14/10/2014

Estado de Sitio en el municipio de Santa Cruz Barrillas, Huehuetenango (Decreto Gubernativo No. 1-2012).

En Guatemala, el Estado de excepción se ha usado para calamidades naturales y conflictividad social. Y la situación de la conflictividad social en Guatemala es gravísima: según la PDH en marzo del 2014 habían 57 focos de conflictividad¹²¹, la mayor parte de los cuales están vinculados a los temas ambientales y energéticos.

El tener que llegar a privar a los ciudadanos de derechos constitucionales para poder manejar situaciones de grave conflictividad es la seña más evidente de la imposibilidad de las Instituciones de manejar adecuadamente las problemáticas asociadas y de la incapacidad del Estado de garantizar y defender los derechos humanos de la población, derechos a un ambiente sano, derecho a participar a la definición de su modelo de desarrollo y a la “consulta de buena fe” de los pueblos indígenas, derecho al acceso a los derechos básicos.

Esta situación muestra claramente cuales son las bases de las problemáticas vinculadas a la inseguridad ciudadana en Guatemala, que se observa también en los delitos contra la vida y el patrimonio.

El trabajo realizado analizando los indicadores sociales, económicos y delictivos de la última década en Guatemala y en la región Latinoamericana, muestra el grado de vinculación entre pobreza, inequidad y violencia asociada a la delincuencia. En particular lo que acontece es que la violencia, medida con el índice de homicidios como primera aproximación - no restando la importancia de considerar la violencia en su multidimensionalidad y expresiones - es un indicador de la debilidad del Estado de Derecho, entendido en el sentido más completo del término: la capacidad de un estado de defender, proteger, promover los derechos humanos a la población, derechos civiles, políticos, económicos, culturales, sociales y ambientales.

¹²¹ Prensa Libre, Focos de tensión crecen en el país, según la PDH, http://www.prensalibre.com/noticias/comunitario/Focos-tension-crecen-pais_0_1096690338.html, consultado el 14/10/2014

Los análisis realizados muestran como la combinación de pobreza e inequidad, otro indicador que mide la debilidad de un estado social y de derecho de un país, es una combinación que garantiza altos índices de violencia y criminalidad: las inequidades pesan más en los países más pobres, amplificando sus efectos negativos hacia la población, generando mayor conflictividad social, incluyendo lo que el PNUD define como delito aspiracional, o sea el delito cometido para garantizarse el acceso a bienes de otra forma imposibles de conseguir¹²².

Midiendo tal capacidad con el Índice de Desarrollo Humano y el Indicador Rule of Law del Banco Mundial, es evidente cuánto y cómo, a mayor índice de desarrollo humano y a mayor *Rule of Law* de los países de la región y del mundo se observe una menor incidencia de la violencia homicida. El índice de desarrollo humano, definido como la combinación entre ingresos, nivel educativos y de salud, de hecho mide la capacidad del Estado de garantizar los derechos básicos a su población. A mayor capacidad, mayor desarrollo humano. A mayor desarrollo humano, mejor economía, mayor recaudación fiscal, mayor gasto público. A mayor gasto público corresponden también mayores fondos y capacidades operativas y técnicas de las instituciones a cargo del sector de justicia, que se refleja en menor impunidad y mayor índice de *Rule of Law*.

Una política de seguridad ciudadana con enfoque de derechos humanos, por lo tanto, a diferencia de lo que afirma Giuliani, tiene que realizarse mediante una combinación virtuosa entre políticas de desarrollo social y un sistema de justicia eficaz, con capacidades humanas y financiera adecuadas.

La represión del crimen por sí sola no basta: supera las capacidades del Estado, que logra investigar menos del 20% de los delitos, y muestra tasas de impunidad mayores del 90% para los delitos más graves, contra la vida, contra las mujeres y contra la niñez, y se acerca al 100% para los delitos contra el patrimonio, juntando la impunidad para los delitos denunciados y los no registrados que, según las encuestas de victimización de LAPOP, que muestra un

¹²²Informe PNUD Seguridad rostro Humano, Op. Cit.

20% anual de la población víctima de robos y hurtos, y la reciente Encuesta de victimización y percepción de la Seguridad Pública realizada por el Observatorio de Salud Urbana de la Ciudad Capital, presentada públicamente el 15 de octubre del 2014, que muestra porcentajes de casos no denunciados del 70% (cifras negras 2013, delitos donde no se presentó denuncias), una victimización del 81.8% de los hogares, o sea que uno o más de sus miembros sufrieron uno o más hechos delictivos en el último año, y una tasa de victimización directa de la población del 9.10%¹²³.

En general, el análisis de los indicadores muestra una mayor confianza de la población en las instituciones a cargo del sistema de justicia, que se refleja en un aumento de las denuncias, especialmente de delitos contra la mujer y la niñez.

El trabajo de fortalecimiento del sistema de justicia, que ha contado con el apoyo de la Cooperación Internacional, está mostrando resultados significativos, con una disminución de la impunidad del 98% de los años 2000-2004 a valores alrededor del 90% en el año 2013 para el delito de homicidio, y consecuentemente de la incidencia de homicidio y de robos de vehículos, según los datos del Organismo Judicial y PNC.

El análisis realizado, muestra que por lo general se asiste a un esfuerzo estratégico en alinear la política de seguridad a los tratados internacionales y a la legislación nacional en temas de seguridad: lo que se refleja en la elaboración de los textos legislativos, del Pacto para la Seguridad la Justicia y la Paz y de la creación de un Viceministerio de Prevención de la Violencia y del Delito que pretenden enfocar la seguridad ciudadana a la prevención, mediante un trabajo coordinado entre las diferentes instituciones del Estado, en particular con los gobiernos municipales y departamentales, con la Sociedad Civil y la Academia en la implementación de acciones integrales de prevención y combate a la delincuencia y al delito, con particular énfasis en la juventud y en temas de violencia contra la niñez y las mujeres. Sin embargo, la grave situación que

¹²³EVIPES 2013, Resumen ejecutivo “Encuesta de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública 2013”, Municipio de Guatemala (en <https://drive.google.com/file/d/0ByAhNXJAv93CcTVwZWg0VWE5djA/view>, consultado el 16 /10/2014)

enfrenta el país, la falta de recursos financieros y humanos suficientes, los altos grados de corrupción percibidos por la población en las instituciones a cargo de la seguridad ciudadana en Guatemala, especialmente de la PNC, aun si en fase de mejora, determinan una situación de emergencia - para usar la expresión del Ministro de Gobernación - e incidir realmente en los factores estructurales y coyunturales que determinan y amplifican la inseguridad ciudadana es extremadamente difícil.

Al mismo tiempo, en los últimos años no hay evidencia de denuncias de ejecuciones extrajudiciales en los archivos del MP, la atención a las víctimas y testigos ha mejorado, los funcionarios del sistema de justicia (fiscales, jueces, abogados) y policías están siendo capacitados en derechos humanos y, como anticipado, por lo menos a nivel de definición estratégica, declaraciones y documentos, la atención para los derechos humanos está presente.

Lamentablemente, la situación de grave conflictividad social que enfrenta el país, fruto de una situación de inequidad, concentración de riqueza, uso de la fuerza para dirimir controversias, exclusión social, económica y cultural de casi la mitad de la población, son algunos de los factores causales que a pesar de un devastador Conflicto Armado Interno no han mejorado sensiblemente en el último medio siglo, especialmente para la población indígena que con los índices socio económicos entre los peores del Continente, sigue siendo el sector más vulnerable y vulnerado del país. A pesar de la ratificación del Convenio 169 de la OIT, a la fecha no se cuenta con una ley que reglamente las Consultas de buena fe y no se logra intervenir en los factores determinantes de los conflictos, sino se interviene con la fuerza del orden para reprimirlos.

Aun si la Secretaria de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República¹²⁴ tiene entre sus funciones la de prevenir los conflictos, mediante mesas de negociación, en conjunto con el arbitraje, la asistencia legal gratuita,

¹²⁴Secretaria de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República
<http://issuu.com/secretariadeasuntosagrarios>

estudios técnicos, jurídicos y legales¹²⁵, según su boletín de Septiembre del 2014 figuran 1,324 conflictos registrados¹²⁶, de los cuales 371 son considerados por la misma Secretaria “de alta prioridad”¹²⁷. Si la respuesta a tales conflictos solo se puede dar con las fuerzas represiva, su detonación en acciones violentas es solo cuestión de tiempo.

Un abordaje integral a la conflictividad en Guatemala, basado no solo en la protección, sino en la garantía y defensa de los derechos humanos, tendría que enfocarse en modificar las causas de los mismos, y no en sus efectos. Pero ello requeriría aprobar la ley de desarrollo rural, la ley para las Consultas comunitarias de buena fe, implementar la reforma fiscal para que el Estado cuente con los medios necesarios para su funcionamiento, en lugar que solamente procurar apagar la conflictividad con acciones que exasperan la conflictividad en lugar que mitigarla.

4.8 Rendición de cuentas y transparencia

Para la rendición de cuentas y transparencia, el análisis tiene que contestar a las preguntas:

¿La información sobre la política de seguridad es pública y fácilmente accesible?

¿En los sitios de los actores de seguridad la información está disponible y actualizada?

¹²⁵ SAA, Plan Estratégico 2012-2016, en <http://portal.saa.gob.gt/images/stories/PagInicio/2013/docs/PLAN%20ESTRATEGICO%20SAA.pdf> (consultado el 19/10/2014)

¹²⁶ Dirección de Monitoreo de la Secretaria de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República, Informe de Monitoreo de Política y Conflictividad Agraria en Guatemala, Mes de septiembre, Guatemala 2014, Pág. 13

¹²⁷ Loc. Cit., pag. 17

¿En los informes de gobierno, la información sobre la implementación de la política está presente y es completa?

¿En la rendición financiera, los rubros relativos a la implementación de la política de seguridad están claramente definidos y son de fácil acceso?

Desde la aprobación de la ley de acceso a “Ley de acceso a la información pública” de Guatemala - decreto No. 57-2008 - el Organismo Ejecutivo, el Organismo Legislativo, el Organismo Judicial, todas las entidades centralizadas, descentralizadas y autónomas, la Corte de Constitucionalidad, el Tribunal Supremo Electoral, la Contraloría General de Cuentas, el Ministerio Público, la Procuraduría General de la Nación y el Procurador de los Derechos Humanos tienen la obligatoriedad de brindar al ciudadano la información pública que requiera.

En temas de justicia y seguridad, en los últimos años los informes anuales del MP, OJ y PDH han mejorado la calidad de su información al público, ya sea respecto a sus indicadores de desempeño, como de los casos, desglosando los tipos de delitos, en número de las sentencias para hombres y mujeres, por edad y departamento, así como el uso de los fondos a ellos asignados. Todas las instituciones a cargo del sector de justicia y seguridad de Guatemala cuentan con sus páginas web, y muchas con un perfil *Facebook*, *Twitter* y *blogs*, donde difunden las informaciones de sus actividades, resultados y logros.

Al mismo tiempo, el sistema de Unidades de Información Pública – UIP – permite solicitar información en línea con el software *openwolf*¹²⁸, lo que permite trazar el estado del pedido una vez solicitado.

De hecho, la información del presente trabajo de campo en gran medida proviene de los informes y publicaciones públicas accesibles en los informes, publicaciones y sitios de las instituciones, así como de la información

¹²⁸ En http://openwolf.transparencia.gob.gt/solicitud_informacion/new (Consultado el 20/10/2014)

proporcionada directamente por el MINGOB en el caso de la incidencia delictiva de la última década. En particular para en este trabajo, de gran utilidad han sido los informes anuales de la PDH¹²⁹, MP¹³⁰, los boletines estadísticos del OJ¹³¹, los datos numéricos del INACIF¹³², los informes y datos financieros del Ministerio de Finanzas Públicas del SICOIN¹³³.

Existen limitaciones en la información: por ejemplo no hay base de datos consultables automáticamente sobre las estadísticas de la incidencia delictiva con cadencia mensual, lo que complica y atrasa el análisis de tendencias interanuales y requiere el trabajo manual de los técnicos de las dependencias y unidades de informática de las diferentes instituciones.

También la política de difusión de la información del MINGOB, central en el presente trabajo, es bastante completa, ya que en el sitio del Ministerio está presente la información legal, financiera, estratégica y de las acciones desarrolladas por las fuerzas policiales de manera adecuada. En particular la gestión y rendición de cuentas por resultados está mostrando avances significativos, aun si no está completa, para los objetivos de gobierno, como en el caso del Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz, que cuenta con una sesión específica en el sitio del SICOIN del Ministerio de Finanzas Públicas.

Parte de los problemas todavía existentes dependen de sistemas de gestión de la información que no totalmente digitalizados, especialmente respecto a la información de algunos departamentos y municipios que muestran niveles de desarrollo tecnológico inferior a otras zonas del país como en el departamento de Guatemala, que es lo que muestra mayor avance tecnológico y mejor calidad del dato.

¹²⁹ En <http://www.pdh.org.gt/documentos/informes-anuales.html> (Consultado el 20/10/2014)

¹³⁰ En <http://www.mp.gob.gt/informes-publicos-fiscal-general/> (Consultado el 20/10/2014)

¹³¹ En http://www.oj.gob.gt/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=271 (Consultado el 20/10/2014)

¹³² En http://www.inacif.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=97&Itemid=18 (Consultado el 20/10/2014)

¹³³ En <https://sicoin.minfin.gob.gt/sicoinweb/login/frmlogin.htm> (Consultado el 20/10/2014)

La cooperación internacional está apoyando los esfuerzos del Gobierno de Guatemala, del Ministerio Público y del Organismo Judicial en la gestión y difusión de la información, internamente a las instituciones, entre las instituciones y hacia la ciudadanía con programas del BID¹³⁴, del Banco Mundial¹³⁵, de USAD y PNUD¹³⁶, y de la Unión Europea¹³⁷, entre otros.

Los límites actuales de los sistemas de información tienen que ver con la dificultad de acceso a información del desempeño institucional a nivel local o específico: no hay información disponible para medir el impacto de las fuerzas de tarea territoriales o temáticas, así como para monitorear las actividades en los lugares donde se han declarado estados de excepción, y en los flujos entre partidas presupuestarias de las distintas dependencias del poder ejecutivo.

Eso se debe a la combinación de una débil infraestructura tecnológica para la generación de la información, en muchos casos incompleta y no totalmente digitalizada, ya sea por decisiones de tipo político institucional, como para no divulgar informaciones sensibles que pudieran interferir con las investigaciones.

La completa informatización de las bases de datos de las instituciones a cargo de la justicia y seguridad así como la automatización de la difusión de la información, podrán contribuir notablemente a una mayor eficacia del rol de auditoría social de la sociedad civil, de la academia y de los medios de comunicación, a mejorar los procesos de decisión y evaluación de desempeño institucional, incluyendo la medición de la eficiencia y eficacia de los funcionarios, hacia una mayor transparencia institucional, y por ende, combatir y prevenir episodios de corrupción.

¹³⁴ En <http://www.seguridadyregion.com/> (Consultado el 20/10/2014)

¹³⁵ En <http://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview> (Consultado el 20/10/2014)

¹³⁶ En <http://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/presscenter/articles/2014/10/07/lanzamiento-del-programa-gesti-n-de-la-informaci-n-basada-en-evidencia-para-la-seguridad-ciudadana-en-am-rica-central-y-firma-de-memorando-de-entendimiento-entre-la-mesa-de-an-lisis-especializada-y-el-ministerio-de-gobernaci-n/> (Consultado el 20/10/2014)

¹³⁷ En http://seij.gob.gt/prg_sejust.php (Consultado el 20/10/2014)

4.9 Resultados del análisis comparativo de indicadores

El trabajo de campo ha sido complementado por un análisis de los indicadores disponibles a nivel del Continente Americano (Banco Mundial, LAPOP, PNUD), así como del nivel nacional y sub nacional (INE, INACIF, MP, OJ,)¹³⁸.

El análisis cuantitativo de los datos socio económicos y delincuenciales ha mostrado que existe una tendencia de los países de la región que vincula el desarrollo humano con menor incidencia homicida. La Ilustración 1 muestra la línea de correlación entre el Índice de Desarrollo Humano ajustado a las Inequidades y el Índice de Homicidios de los principales países del Continente Americano.

¹³⁸Estado de Derecho del Banco Mundial: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>; OEA: http://www.oas.org/dsp/english/cpo_observatorio.asp; Encuestas de victimización LAPOP de la Universidad de Vanderbilt: <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr>, y <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr/LapopNovatos.html>; Índice de Desarrollo Humano del PNUD <https://data.undp.org>; Índices de criminalidad del Ministerio Público de Guatemala: <http://www.mp.gob.gt/acerca-del-mp/en-construccion/>; Estadísticas de Seguridad y Justicia, Índices de precios al consumidor, Estadísticas poblacionales y Encuestas de Condiciones de vida, Encuestas de empleo e ingresos del Instituto Nacional de Estadística: <http://www.ine.gob.gt/index.php/estadisticas>; Datos sobre necropsias realizadas del Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala INACIF: http://www.inacif.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=97&Itemid=18; Sentencias del Organismo Judicial: http://www.oj.gob.gt/index.php?option=com_wrapper&view=wrapper&Itemid=262; (consultados el 12/11/2014)PNC: Unidad de Información Pública del Ministerio de Gobernación, respuesta solicitud No. 839-2014

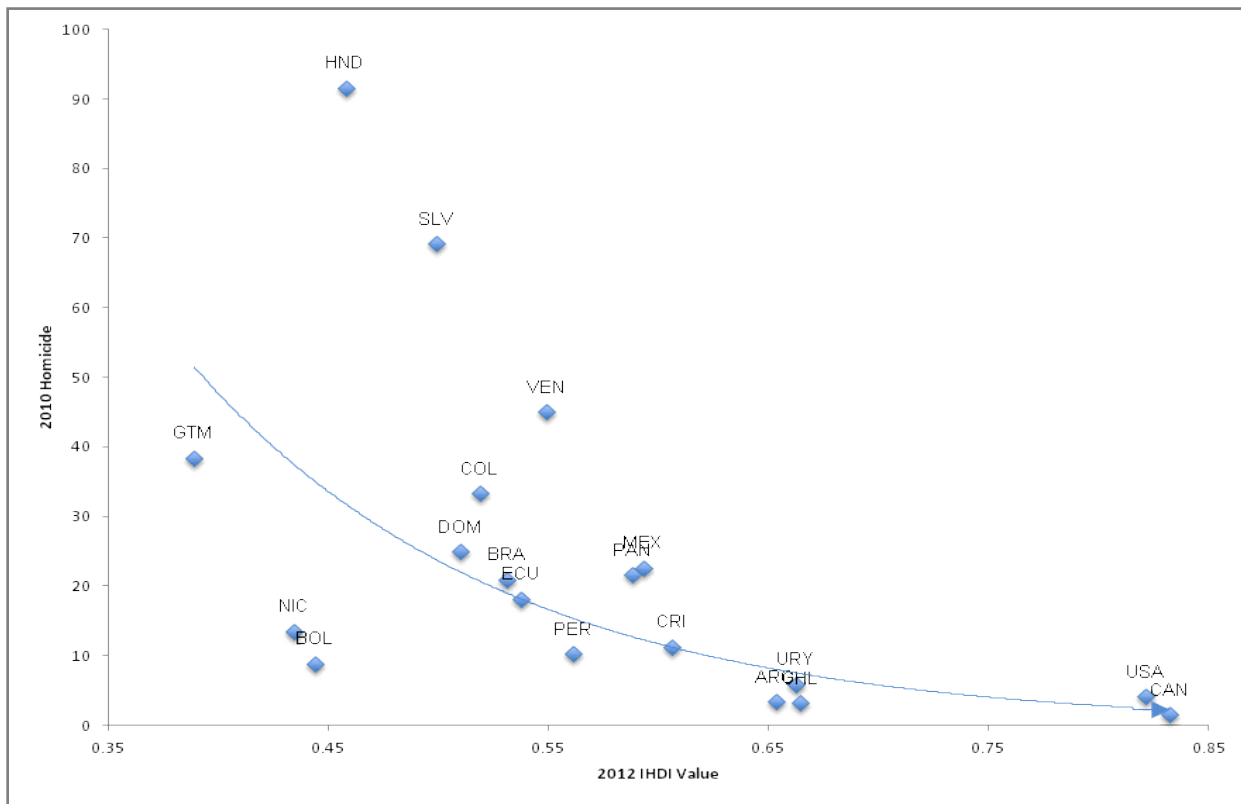


Ilustración 1 Índice de homicidios (Banco Mundial 2010) e índice de desarrollo humano ajustado a las inequidades en América Latina (Elaboración propia, fuente data PNUD 2012)

La Ilustración 1 muestra como Honduras, El Salvador y Venezuela en el año 2010 tenían índice de homicidios mucho mayor de países con análogos valores de desarrollo humano ajustado a las inequidades, mientras que Nicaragua y Bolivia, mostraban índices inferiores a la línea de correlación.

Guatemala - con valores próximos al promedio regional - muestra un comportamiento muy diferente entre los municipios con prevalencia de población indígena, menos desarrollados y con tasa de homicidios promedio comparable a la de Nicaragua, Bolivia, Paraguay, Costa Rica, Perú, Argentina, y los municipios donde la población indígena es minoría, que muestran una tasa promedio al nivel de Venezuela, El Salvador y Honduras (Ilustración 2 y 3). Tal asimetría había sido

mostrada por el analista político Carlos A. Mendoza en un artículo escrito con la periodista de El Periódico Claudia Méndez Arriaza al comienzo del 2013¹³⁹.

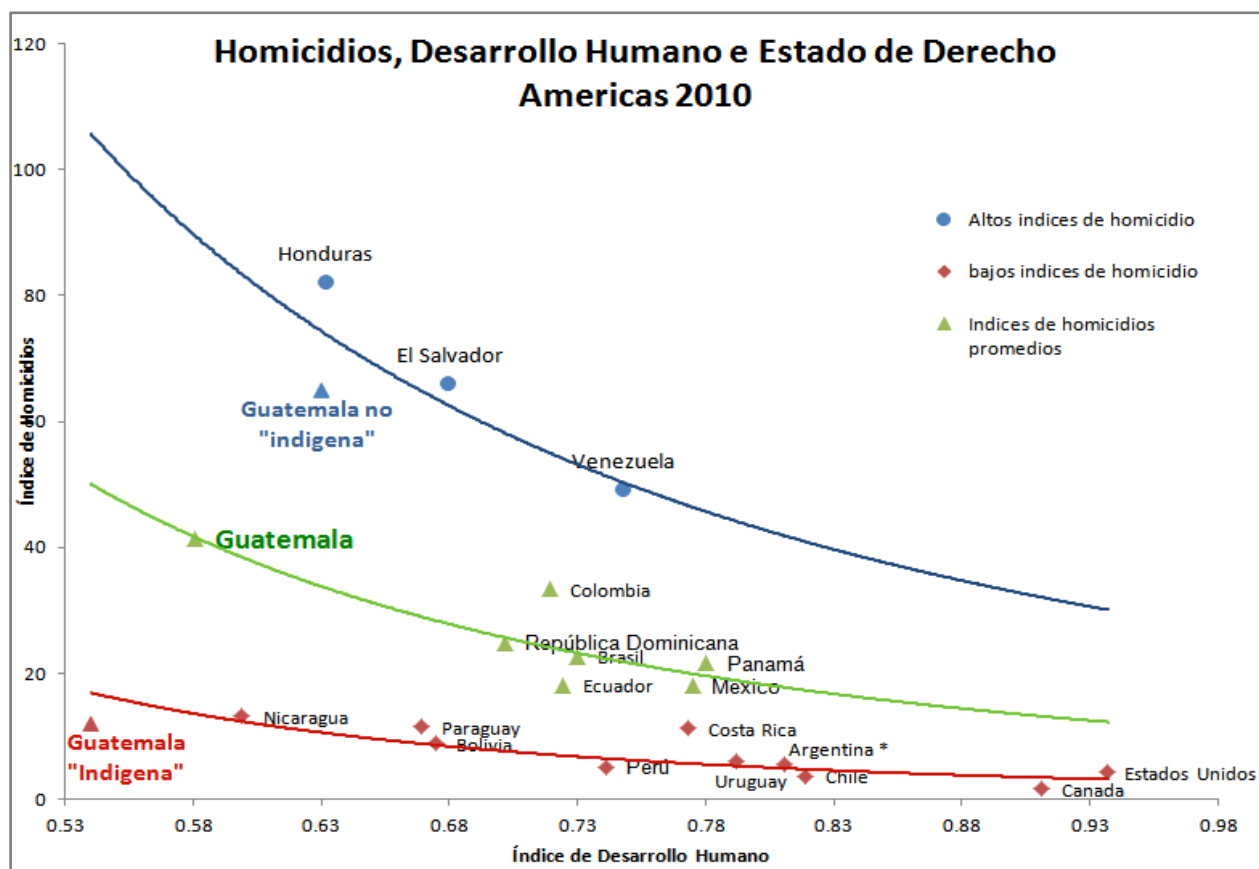


Ilustración 2. Violencia homicida por Índice de Desarrollo Humano en las Américas (Elaboración propia, fuente data PNUD y Banco Mundial). Guatemala no indígena y Guatemala indígena calculadas en los municipios con porcentaje de población indígena menor o mayor del 50%.

Una interpretación de tal diferencia es que altas tasas de homicidios están asociadas a valores bajos de Rule of Law (Estado de Derecho del Banco Mundial) y que los municipios indígenas, de alguna forma, compensan las debilidades del Rule of Law nacional mediante mecanismos de resolución de la conflictividad eficaces.

¹³⁹ Mendoza, Méndez, “Siete Mitos sobre la violencia homicida en Guatemala”, en <http://carlosantoniomendoza.blogspot.com/2013/01/siete-mitos-sobre-la-violencia-homicida.html>, consultado el 15/11/2014

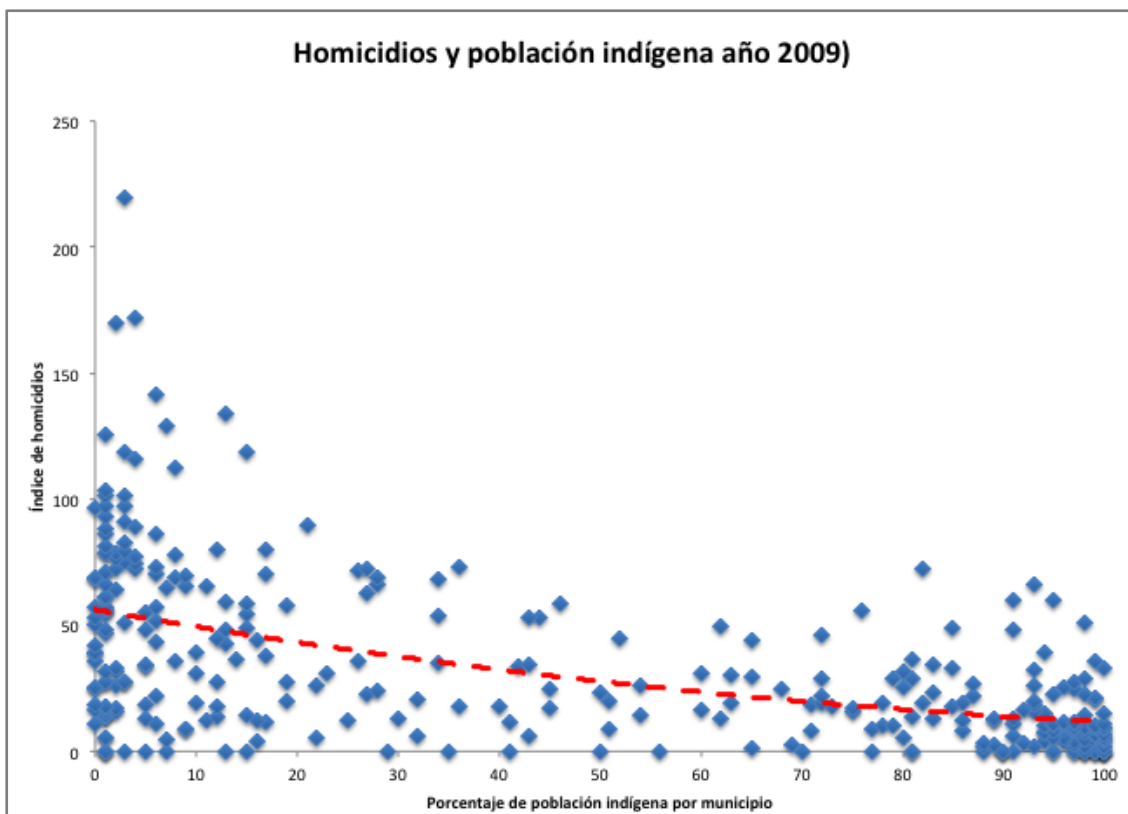


Ilustración 3 Distribución violencia homicida por porcentaje de la población indígena municipal (Elaboración propia, fuente data CABI-PNUD)

Tal asimetría sub nacional también está relacionada a un segundo factor que el análisis ha mostrado tener correlación positiva estadísticamente relevante con el índice de homicidio a nivel municipal, el índice de Gini por consumo, que mide las inequidades económicas en el país.

Para desglosar ulteriormente tal análisis, se ha realizado un análisis factorial del conjunto de indicadores recolectados por la encuesta de condiciones de vida del INE, ENCOVI 2011. El análisis factorial permite, dado un conjunto de indicadores, reconducir tales indicadores a un subconjunto inferior de variables o factores, que permiten aproximar con un cierto porcentaje de confiabilidad el sistema inicial de todos los indicadores.

La Ilustración 4 permite observar cómo las variables asociadas a la violencia homicida (Homicidios de hombres y mujeres con o sin armas de fuego y otras causas) estén en la misma posición de la variable armas robadas, o sea que todas

esas variables se pueden expresar como relacionadas proporcionalmente al mismo factor. Al opuesto, a la izquierda de la Ilustración, están las variables anteriormente mencionadas, como la variable étnica y la pobreza, que caracterizan los departamentos con mayoría indígena, que también están caracterizados por subempleo y mayor tasa de población joven. Tales indicadores están asociados negativamente al índice de homicidio, mostrando de otra manera lo que se había observado anteriormente en la Ilustración 3.

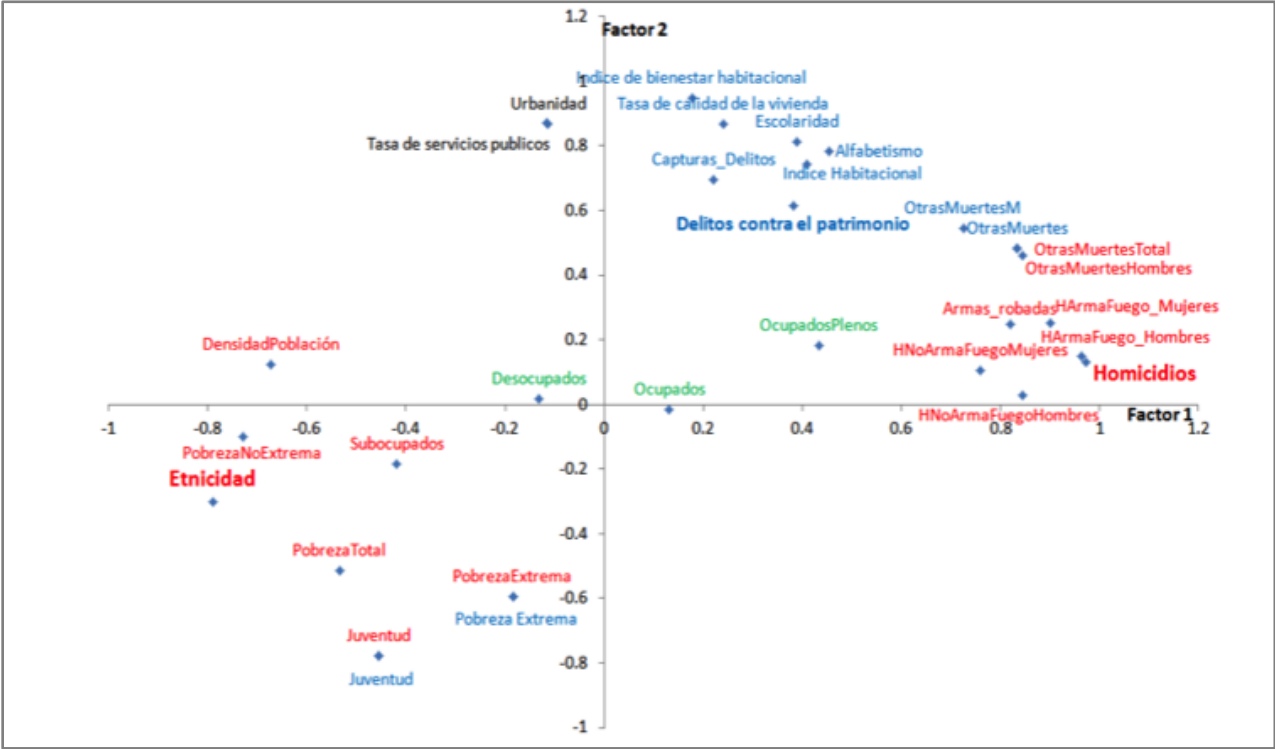


Ilustración 4 Análisis factorial en Guatemala, (Elaboración propia, fuente data ENCOVI 2011, PNC): los departamentos con mayor población indígena son más pobres y menos inicuos, cuentan con menos población urbana y presencia del Estado. En ellos la incidencia de los delitos contra la vida (homicidios y violaciones) son inferiores, ya que estos delitos están asociados a las inequidades económicas medidas con el índice de Gini.

La Ilustración 4 indica también otra característica importante y no esperada, mostrada en el área de las variables en azul de la Ilustración 4: los indicadores asociados a los delitos contra el patrimonio no están asociados a los homicidios, sino que existe una correlación significativa con la urbanización, el índice de bienestar habitacional del INE, la escolaridad. O sea en los departamentos donde

mejor es la calidad de vida y menos pobres, la incidencia de los delitos de robo y hurto es mayor.

Finalmente, tal análisis muestra cómo el desempleo y el empleo son independientes tanto de los homicidios cuanto de los delitos contra el patrimonio, también resultado no esperado.

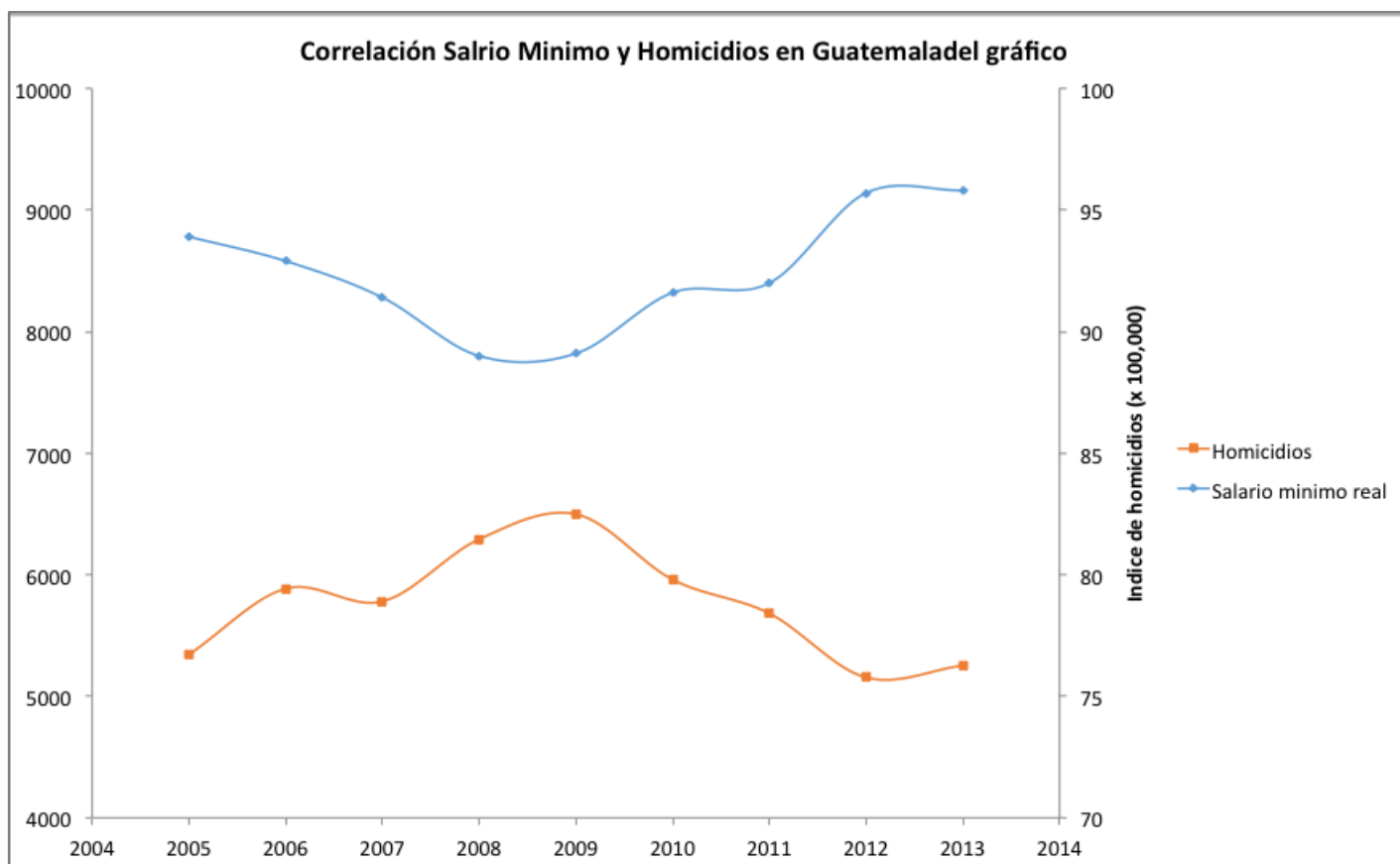


Ilustración 5. Inequidad en la distribución de la riqueza y correlación homicidios vs. Salario mínimo real (Elaboración propia, fuente data INE, ECLAC, PNC)¹⁴⁰

Como visto anteriormente, para profundizar la comprensión de cómo tales variables socio económicas están relacionadas a la violencia homicida, se han analizado la relación entre salario mínimo real e índice de homicidios, encontrando una correlación muy significativa, que permite entender mayormente la relación subyacente a la entre inseguridad humana e inseguridad ciudadana. La Ilustración

¹⁴⁰El INB per cápita (anteriormente PIB per cápita) es el ingreso nacional bruto convertido a dólares de los Estados Unidos mediante el método Atlas del Banco Mundial, dividido por la población a mitad de año. El INB es la suma del valor agregado por todos los productores residentes más todos los impuestos a los productos (menos los subsidios) no incluidos en la valuación del producto más las entradas netas de ingreso primario (remuneración de empleados e ingreso por propiedad) del exterior

5 muestra cómo al crecer del salario mínimo real, disminuye el índice de homicidios y viceversa. El análisis no ha permitido encontrar una explicación causal de tal correlación. Un hipótesis es que la explicación pueda estar relacionada a factores psicológicos de estrés amplificado en situación de mayor vulnerabilidad económica, o que una menor disponibilidad financiera aumente la vulnerabilidad de algún tipo de homicidios, como los debidos a extorsiones no pagadas. Para ello sería necesario conocer el móvil de los homicidios en Guatemala, que lamentablemente es desconocido para la mayor parte de los casos.

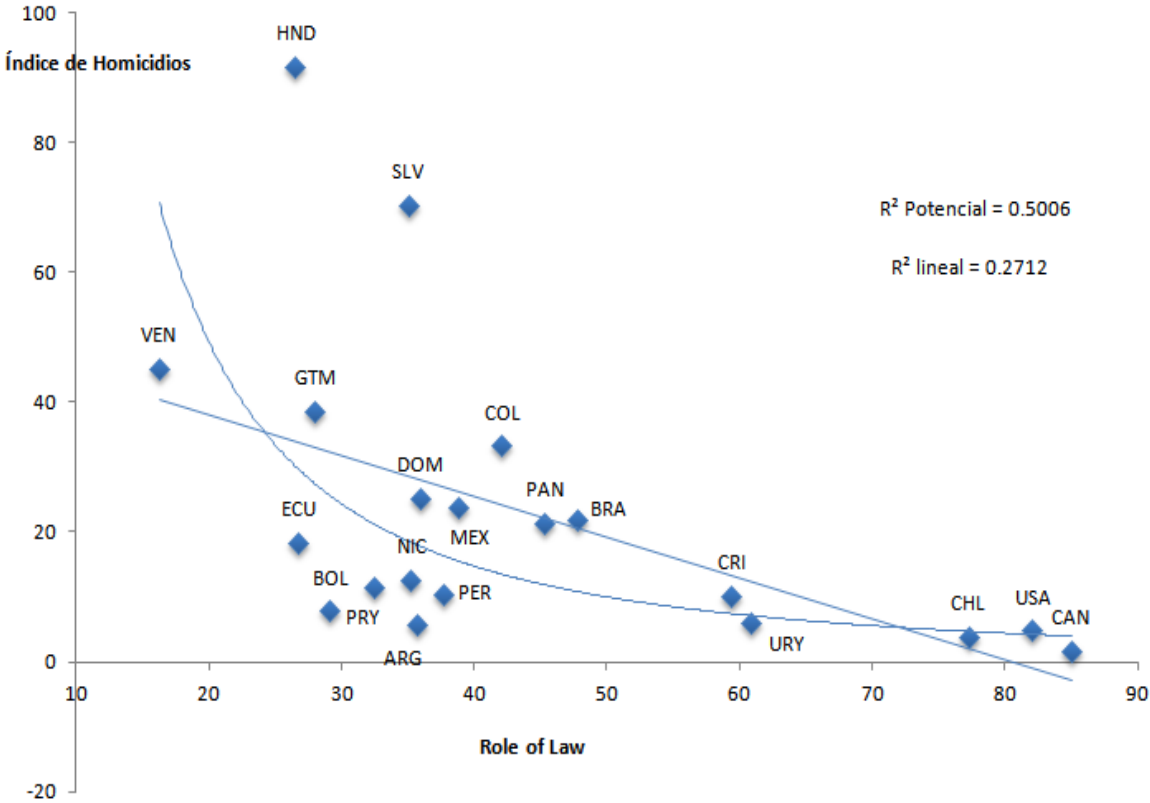


Ilustración 6. Índice de homicidios y Rule of Law en las Americas (fuentes Banco Mundial, UNODC 2010)

Además de las variables socio-económicas, se han analizado algunas variables vinculadas a la administración de justicia en Guatemala, y más en general a la variable del Banco Mundial Rule of Law¹⁴¹, lo que ha permitido establecer

¹⁴¹ Para la definición de Rule of Law, véase el Capítulo 1, pág. 17

vinculaciones estadísticamente significativas entre índice de homicidios y Estado de Derecho en la región y en Guatemala.

La Ilustración 6 muestra una distribución de los países en función del índice de homicidios y Rule of Law muy similar a la de la Ilustración 1: a mayor Rule of Law, menor incidencia homicida.

Además que a la incidencia delictiva, el Rule of Law está vinculado a los conceptos de impunidad, eficacia del sistema de justicia, respeto de los contratos e incluye la confianza de la población en el sistema de justicia.

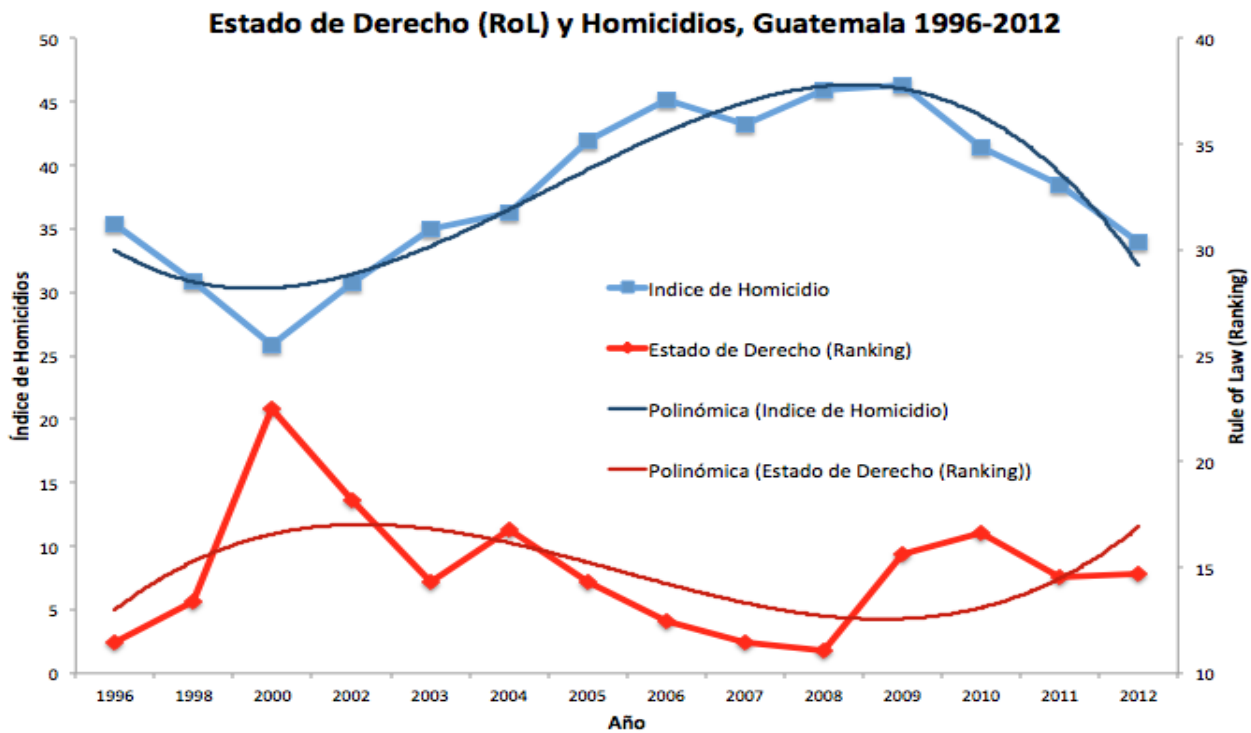


Ilustración 7. Rule of Law y Homicidios en Guatemala (Elaboración propia, fuente data Banco Mundial)

La Ilustración 7 muestra la serie histórica de las variaciones del Rule of Law en Guatemala desde el 1996 hasta el 2013. En los primeros años después de los Acuerdos de Paz en Guatemala el índice de homicidios ha bajado, y el Rule of Law aumentado. A partir del año 2000 tal tendencia se ha revertido: el Rule of Law ha ido empeorando -llegando a su mínimo en el año 2008 - y el índice de homicidios ha crecido hasta su valor máximo en el 2009, con 45 muertos x 100,000 habitantes. A partir del 2010 el Rule of Law ha ido mejorando y el índice

de homicidios bajando, hasta los valores del 2014, que llegan a 31 x 100,000 según la PNC.

De las consideraciones anteriores, se puede afirmar que Rule of Law e Índice de Desarrollo Humano son dos variables que permiten medir con buena aproximación el respeto a los derechos humanos en un país, derechos civiles - que incluyen el acceso a la justicia - y derechos sociales y económicos - que incluyen los ingresos, la salud y la educación y que son los componente del Índice de Desarrollo Humano - .

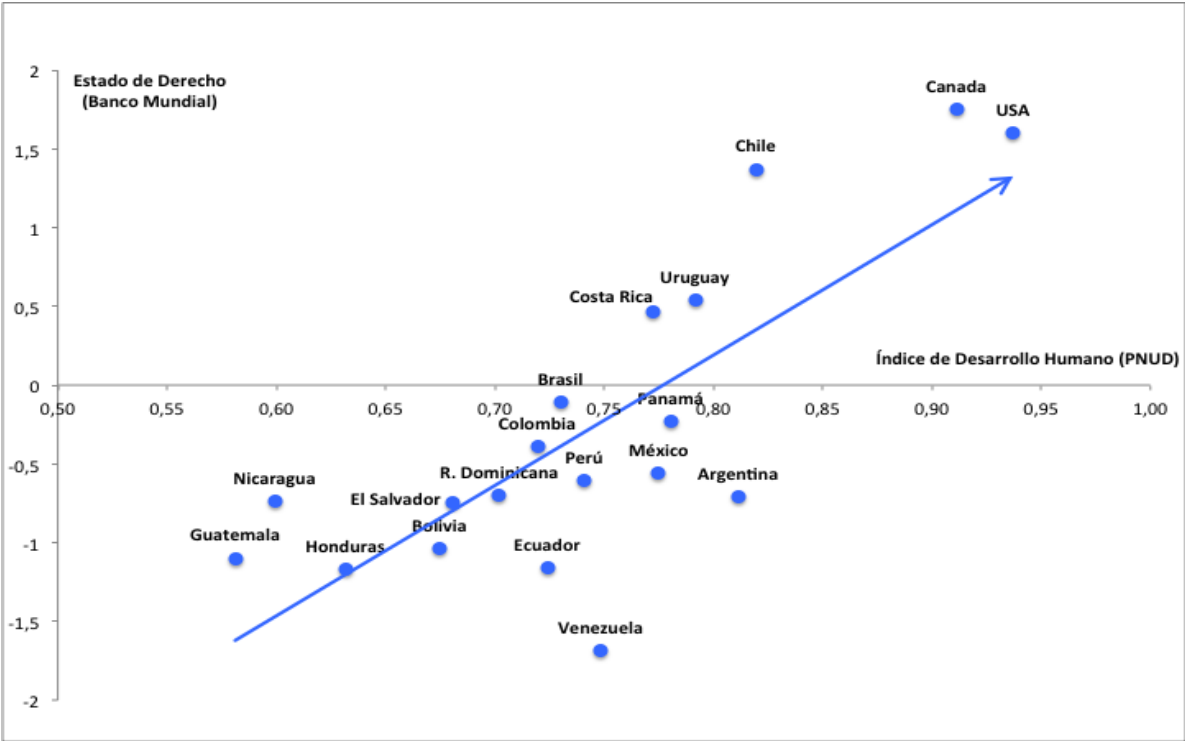


Ilustración 8 Relación de proporcionalidad entre *Rule of Law* y Desarrollo Humano en América (Elaboración propia, fuente data Banco Mundial y PNUD)

Y no puede haber uno sin el otro. La gráfica 8 muestra la relación entre Rule of Law e Índice de Desarrollo Humano.

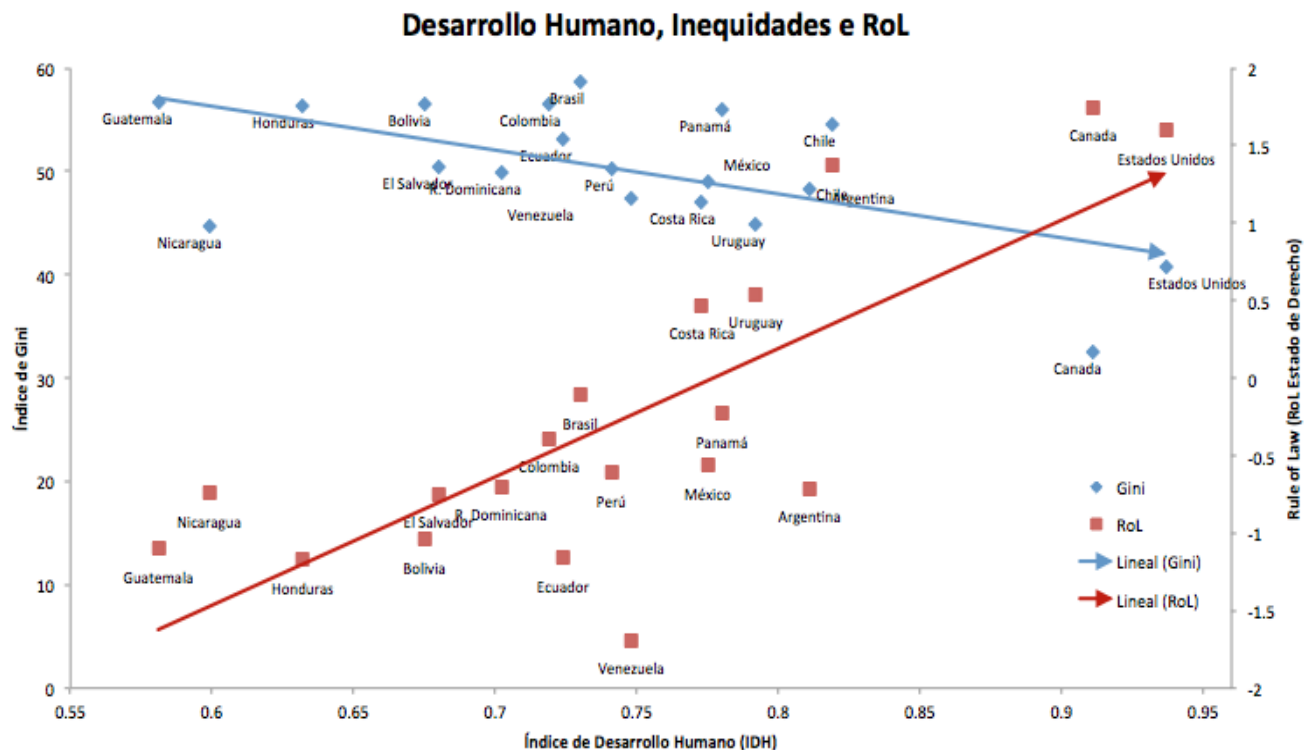


Ilustración 9 Rule of Law (Estado de Derecho), Índice de Desarrollo Humano e Inequidades (Elaboración propia, fuente data Banco Mundial, PNUD)

La gráfica 9 muestra cómo mejorando el Rule of Law y el Índice de Desarrollo Humano, disminuyen las inequidades, que como se ha mostrado anteriormente están asociadas a la violencia homicida en Guatemala.

Si las variables sociales y económicas miden la situación estructural de un país o de un departamento o municipio, existen otros factores que es necesario analizar para poder entender la variabilidad que existe entre países, departamentos y municipios, con análogos contextos socio-económico e índices de inseguridad muy diferentes. Se ha mostrado la importancia de la etnicidad asociada a subdesarrollo y menor inequidades, pero el uso de armas de fuego se suma como elemento fuertemente asociado a la violencia homicida en la región latinoamericana. La Ilustración 10 muestra cómo Brasil, Colombia, Guatemala, Venezuela y Honduras - que representan los países con mayor violencia homicida

de la región - también representan los países con mayores porcentajes de homicidios cometidos con arma de fuego.

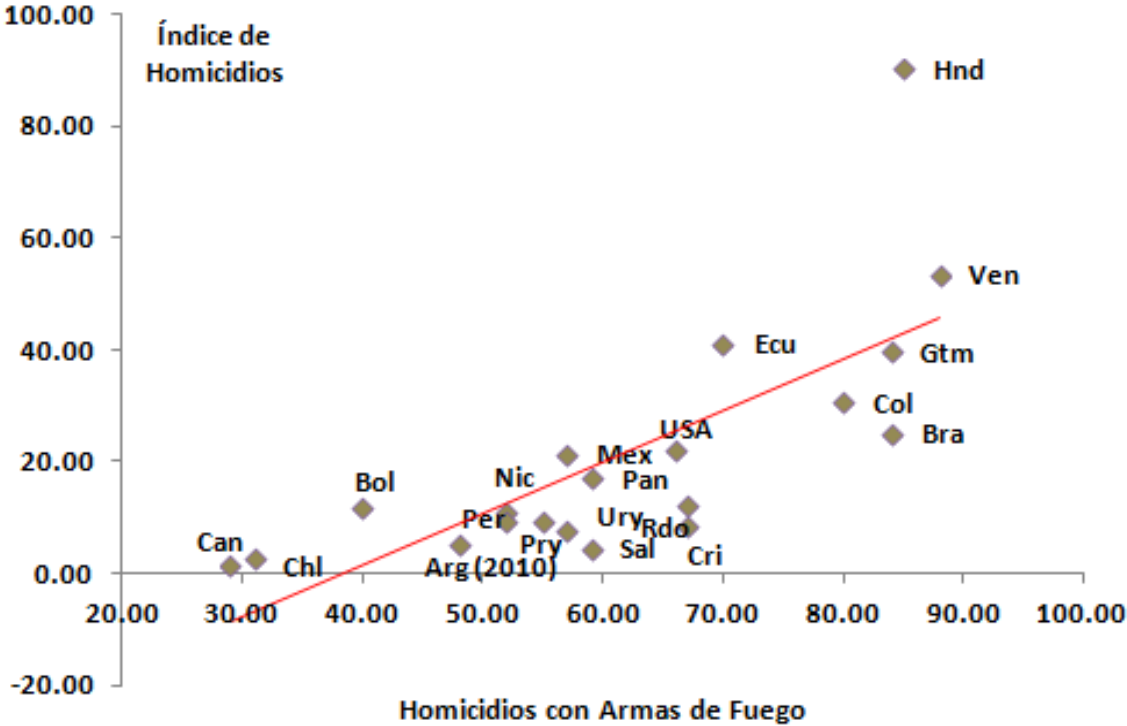


Ilustración 10 Homicidios y homicidios por arma de fuego (Elaboración propia, fuente data OEA): a mayor uso de armas de fuego, mayor violencia homicida

En los últimos años la mejora del Rule of Law se debe a la mayor eficacia del Sistema de Justicia, especialmente gracias al incremento de acusaciones realizadas por el Ministerio Público, en articulación con la PNC, y las sentencias emitidas por el Organismo Judicial.

En la Ilustración 11, es posible apreciar cómo la inversión de la tendencia de los homicidios comenzada en el 2010 se haya ido acompañando de una siempre mayor eficacia del Sistema de Justicia, con una relación entre sentencias de condena de homicidios y casos de homicidios que ha crecido desde el 0.55% del 2009 al casi 10% de los años 2012 y 2013, lo que representa una primera medición aproximada de la impunidad. Dicho en otros términos, la disminución de

la impunidad en Guatemala ha sido acompañada de una disminución de la incidencia de homicidios.

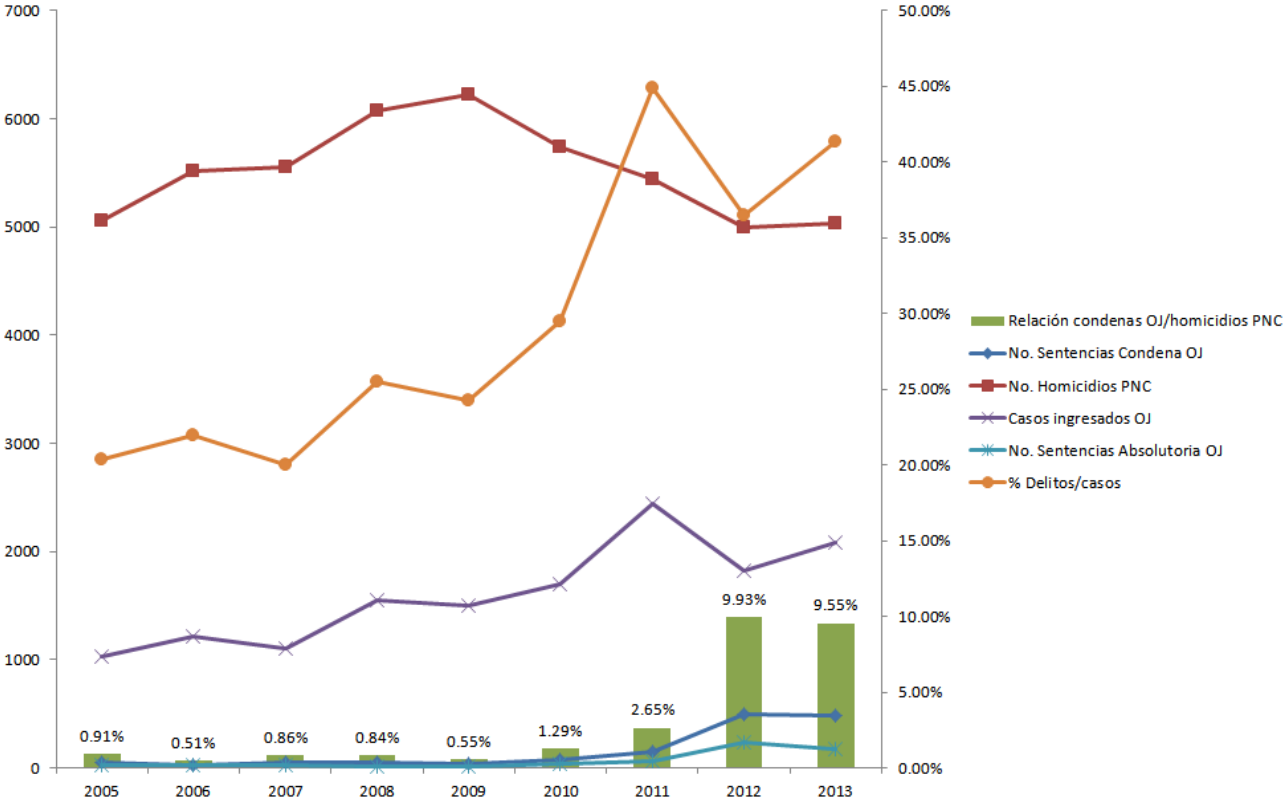


Ilustración 11. Indicadores del sistema de Justicia en Guatemala (Elaboración propia, fuente data PNC, OJ)

Tal variación de muertes violentas se debe en primera aproximación a la disminución de homicidios de hombres con armas de fuego relacionada a la disminución de impunidad por homicidios (Ilustración 12), mientras que los homicidios de mujeres no ha disminuido en los últimos años y no están relacionados con la impunidad (Ilustración 13).

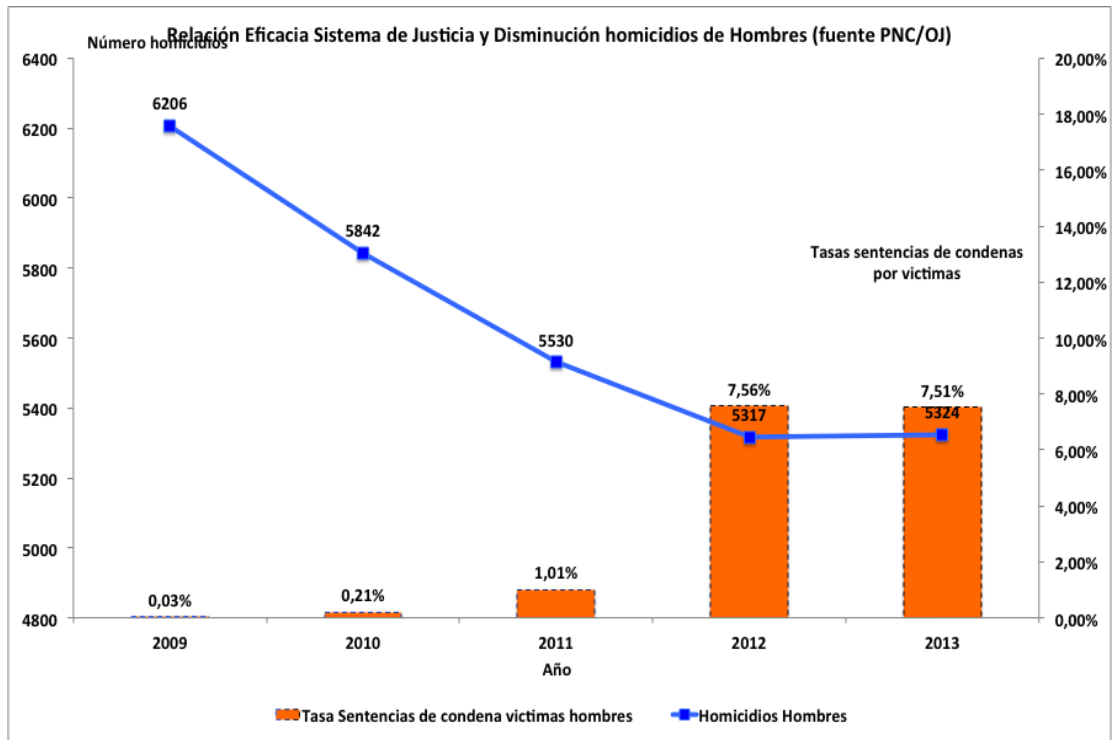


Ilustración 12. Eficacia del Sistema de justicia y reducción homicidios de hombres en Guatemala (Elaboración propia, fuente data INACIF, OJ)

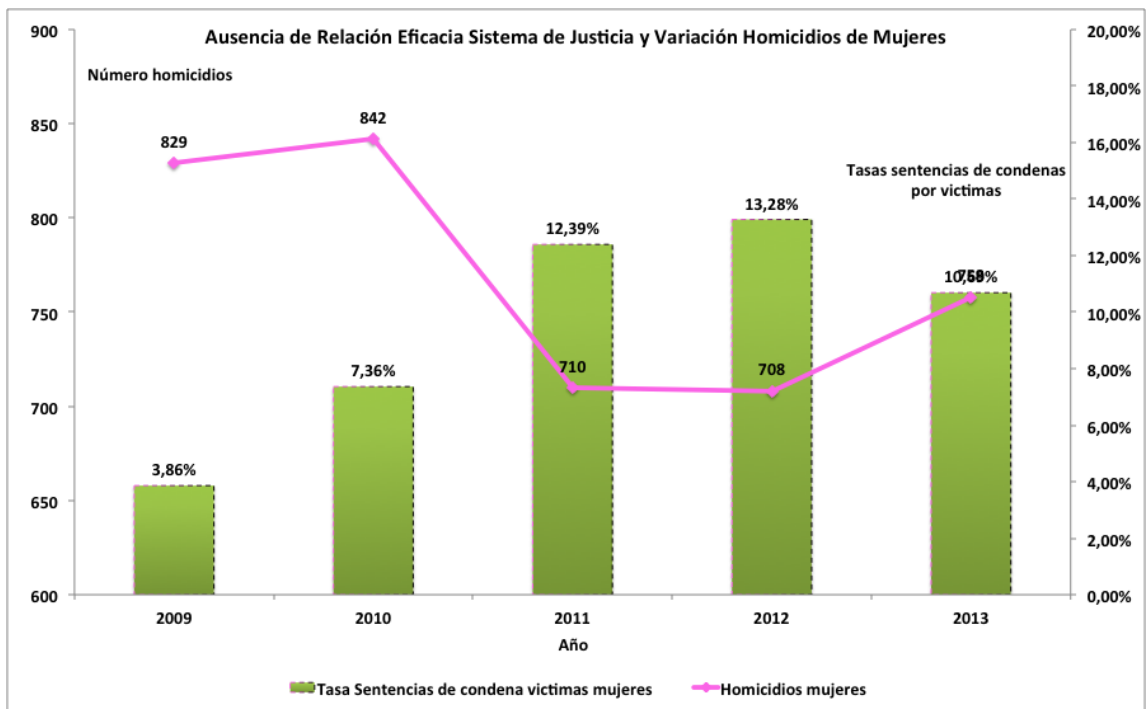


Ilustración 13. Ausencia de Eficacia del Sistema de justicia y reducción homicidios de mujeres en Guatemala (Elaboración propia, fuente data INACIF, OJ)

El análisis permite afirmar que la reducción de homicidios en Guatemala en buena medida depende de una mayor eficacia del sistema de justicia en investigar y sentenciar los homicidios, lo que ha permitido una disminución apreciable de homicidios de hombres con arma de fuego.

El hecho que la reducción de la impunidad de homicidios de mujeres no esté asociada a una menor incidencia de este delito, se puede inferir que la impunidad es un factor que no limita delitos de tipo racional - posiblemente cometidos por razones económicas o de crimen organizado - mientras que el homicidio de mujeres depende sobretudo de patrones culturales misóginos y machistas, donde una mayor eficacia del sistema de justicia lamentablemente no logra incidir.

El análisis de las denuncias cruzadas con las encuestas de victimización de LAPOP¹⁴², muestra que en general existe una cierta desconfianza en el Sistema de Justicia: el 90% de los delitos no llegan a una denuncia a la PNC o al MP.

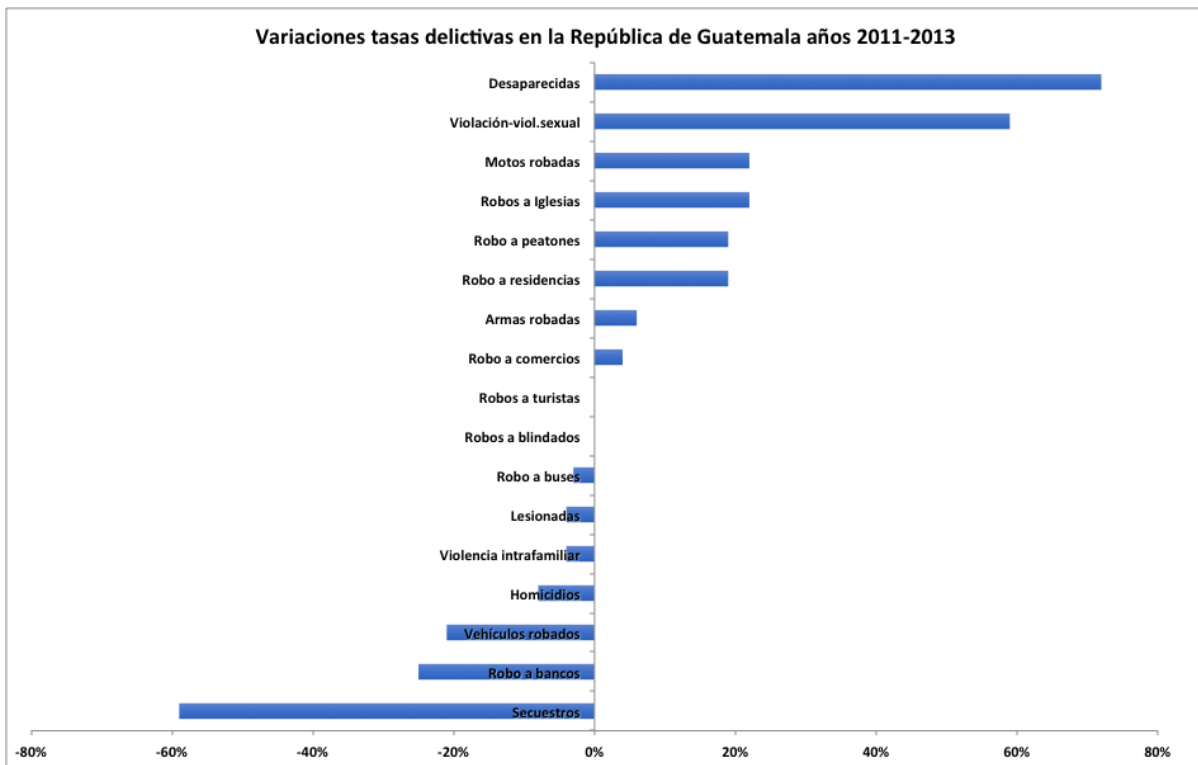


Ilustración 14 Variaciones delictivas en el periodo 2011-2013 (Elaboración propia, fuente: datos PNC)

¹⁴² LAPOP de la Universidad de Vanderbilt, Latinobarómetro, ENCOVI 2006, Encuesta de Victimización del Observatorio de Salud de la Ciudad de Guatemala

Los datos de la PNC resumidos en la Ilustración 14, muestran que algunos delitos como las desapariciones, la violación y violencia sexual han incrementado entre 2011 y 2013, mientras que el robo de vehículos y los secuestros han disminuido.

Sin embargo, el análisis factorial muestra consistencia entre denuncias de delitos contra el patrimonio, como para los robos y hurtos, y los porcentajes de victimización de encuesta de victimización para estos delitos. Para los delitos contra la persona, en particular violación sexual y violencia intrafamiliar, la variación de las denuncias no necesariamente refleja una variación de la incidencia delictiva para tales delitos.

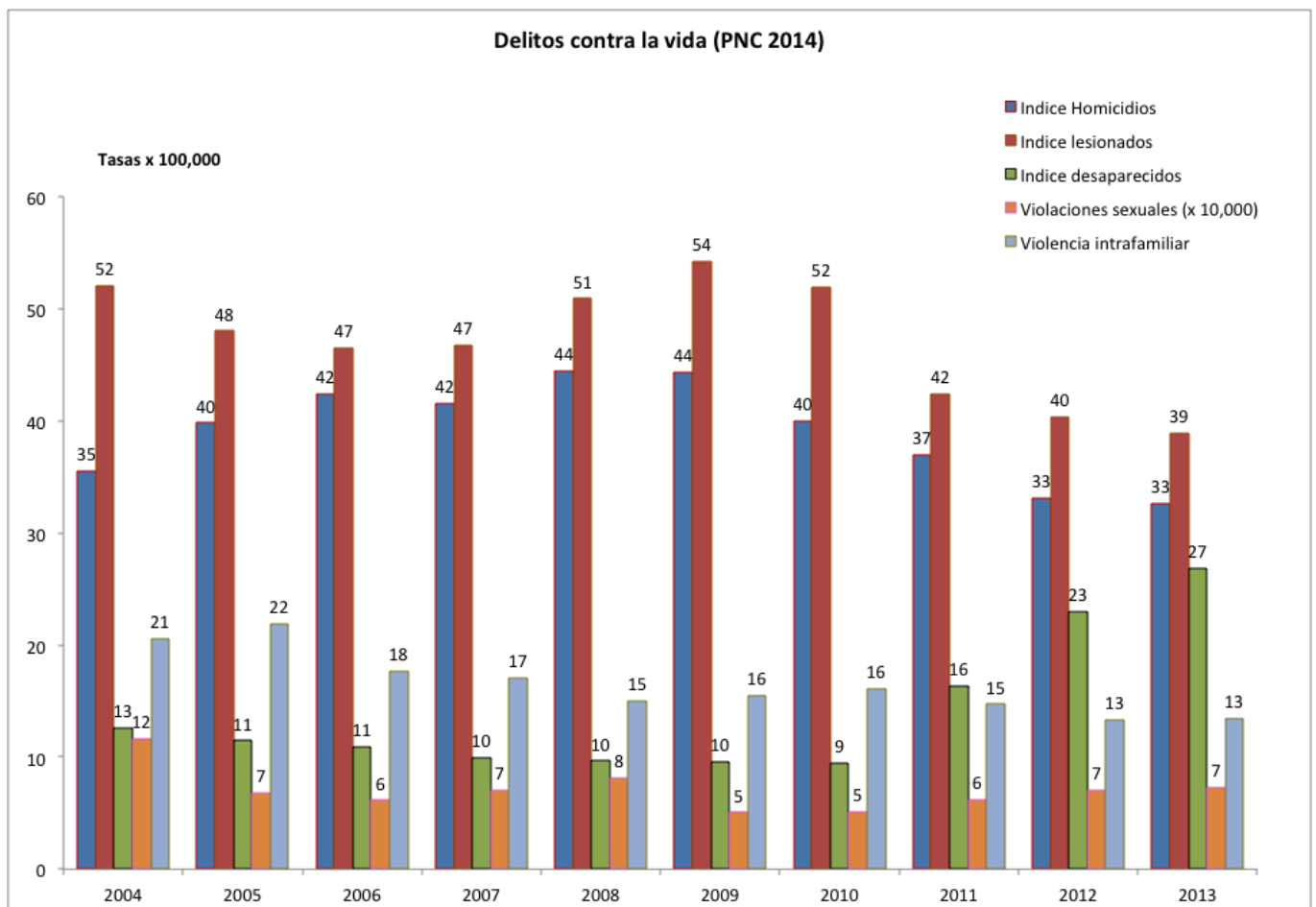


Ilustración 15. Variación de los delitos contra la vida, serie histórica (Elaboración propia, fuente data PNC)

Para los delitos contra la vida, Ilustración 15, la data muestra una disminución de homicidios y lesiones, una leve flexión de violencia intrafamiliar y un leve aumento de violaciones sexuales, lo que posiblemente se debe a una mejor tipificación del delito de violación sexual después de la aprobación de la ley contra la violencia sexual, la explotación y la trata del 2009.

En el caso de las desapariciones el mayor número de denuncias se debe a la Alerta Alba Kenneth, que se activa para los casos de niños y niñas desaparecidos. La mayor parte de las alertas se desactivan una vez encontrado la persona desaparecida, pero eso no se refleja en los archivos de la PNC.

Las correlaciones entre indicadores de justicia, inseguridad y seguridad humana muestran que para que una política de seguridad pueda realmente ser eficaz, no solamente tiene que fortalecerse el componente de control y represión del delito del sistema de justicia, sino hay que incidir en los factores estructurales responsables de la alta incidencia delictiva.

En línea con las directrices del Enfoque de Derecho, el análisis ha mostrado que solamente garantizando la seguridad humana se puede esperar que los índices delictivos bajen. Y eso sólo se puede lograr mediante una política de seguridad ciudadana que además de combatir el delito promueva el desarrollo social y económico incluyente, combata las inequidades y las barreras a la creación y a la distribución de la riqueza (monopolios, sueldos mínimos inferiores a la canasta básica, falta de controles laborales, regímenes fiscales inadecuados, evasión impositiva y ausencia de control de los capitales), y fortalezca el Estado de Derecho, garantizando la imparcialidad e independencia del Sistema de Justicia, manejando de acuerdo a los principios democráticos la conflictividad social y fortaleciendo en capacidad, recursos y transparencia las instituciones del Estado.

El análisis ha mostrado que los municipios de Guatemala donde menor es la presencia de los pueblos indígenas tienen índices de homicidios elevados tanto como El Salvador, Honduras y Venezuela, que son mucho mayores de lo que

corresponde a países de análogo valor de desarrollo humano en la región y en el mundo. Para eso, la mejora del Rule of Law es prioritaria para que tales índices se aproximen a los que corresponderían a un país como Guatemala. Pero también que no se puede esperar de bajar ulteriormente tales índices si no mejora el desarrollo humano del país.

5. Conclusiones

Del trabajo de investigación y análisis realizado se ha podido llegar a las siguientes conclusiones principales, que aportan los elementos clave para la evaluación de la Política Nacional de Seguridad de Guatemala y para una estrategia para la construcción de políticas de seguridad eficaces basadas en el enfoque de derechos humanos:

1. La legislación vigente - Ley Marco y la Política Nacional de Seguridad Ciudadana en Guatemala - por lo general está alineada con los estándares internacionales, regionales y nacionales de derechos humanos, excepción hecha para la *gestión* de la conflictividad social, el uso del estado de sitio y el uso del ejército en operaciones civiles.

En la implementación de la Política de Seguridad Ciudadana el enfoque de DDHH es ausente: se asiste a un hiato entre lo que prescriben las políticas - como la aplicación del enfoque integral y multidimensional, la promoción del enfoque de derechos, el enfoque preventivo - y la práctica, casi exclusivamente orientada a acciones de represión y control, con apenas incipientes acciones de prevención¹⁴³

El enfoque de seguridad implementado, liderado casi exclusivamente por el Ministerio de Gobernación, se basa esencialmente en el combate y represión del delito. El componente preventivo, incluyendo el ataque a los factores causales de la inseguridad y la gestión de la conflictividad como parte esencial de la Democracia en un Estado de Derecho, es carente e incipiente. Ambos componentes, el preventivo y el reactivo, son necesarios y complementares; no solo desde la perspectiva de los derechos humanos, sino porque la única

¹⁴³La implementación de la Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, presentada en mayo del 2014, ha comenzado a ser implementada en la segunda mitad del 2014. Todavía no hay evaluación de impacto de la misma. Al revés el uso de fuerzas de tarea con el ejército en operaciones de seguridad ciudadana no ha disminuido.

estrategia eficaz que permite una real y sostenible reducción de los índices delictivos en el país es la combinación de ambos¹⁴⁴

2. La Política de Seguridad Ciudadana es altamente relevante respecto a las necesidades reales y percibidas por la población e identifica los sectores más vulnerables de la población, como las mujeres y los niños. La escasez de información y un gran sub registro de denuncias (más del 90% según las encuestas de victimización) no permite que el diseño de la Política se base en evidencias, lo que resulta en una Política generalista de buenos principios pero en la práctica las acciones y estrategias se limitan en identificar prioridades y activar respuestas carente de lucha a la criminalidad mediante la proliferación de fuerzas de tarea temáticas - contra el crimen organizado, las extorsiones, femicidio, secuestros, robo de vehículos, celulares, contrabando -, o territoriales –Maya, Chorti, Kaminal, El Milagro -¹⁴⁵.

3. La Política Nacional de Seguridad Ciudadana y el Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz no han sido diseñados de acuerdo a un análisis que permitiera comprender las cadenas causales entre los factores socio-económicos y culturales con las manifestaciones violentas y criminales que la Política pretende contrarrestar¹⁴⁶. Tampoco las medidas a implementar han sido diseñadas respecto a las capacidades reales técnicas, financiera y de presencia territorial del Estado, que no cuenta con los recursos técnicos, humanos y financieros necesarios¹⁴⁷.

4. La eficiencia de los Organismos responsables de la seguridad ciudadana ha ido mejorando, como el número de efectivos de la PNC, el número de acusaciones

¹⁴⁴Índice de homicidios e índice de desarrollo humano ajustado a las inequidades en América Latina”, Ilustración 1, pág. 123; Índice de homicidios y Rule of Law en las Américas, Ilustración 6, pág. 128

¹⁴⁵ GAM, Informe de evaluación de Fuerzas de tarea 2014, en <http://areadetransparencia.blogspot.com/2014/12/informe-de-evaluacion-de-fuerzas-de.html>, consultado el 5/1/2015

¹⁴⁶Los Sistemas Informativos de la PNC, MP y OJ no permiten establecer los móviles de la mayor parte de los homicidios, ya que menos del 30% de los mismos se investiga cada año y solo el 10-15% llega a sentencia. Sin conocer los móviles, ¿Cómo se puede diseñar una estrategia para reducción de los homicidios?

¹⁴⁷Véase el análisis de la Eficiencia en la implementación de la política de seguridad ciudadana, Capítulo 4, pág. 88

y casos resueltos del MP, el número de sentencias del OJ. Los fondos asignados han aumentado en el tiempo, pero todavía son largamente insuficientes respecto a las necesidades reales¹⁴⁸

5. Algunos indicadores delictivos han bajado, pero no hay evidencia que vincule la disminución en los indicadores de los delitos de homicidios, robos de vehículos, secuestros y extorsiones con las acciones de la Política implementada¹⁴⁹. Hay evidencia estadística de una relación entre menor impunidad y disminución de homicidios¹⁵⁰ así como de una mayor confianza de la población en las instituciones del sistema de justicia, relacionada a la disminución de delitos media con las encuestas de victimización¹⁵¹. El número de las denuncias a la PNC han ido aumentando, en particular las de delitos contra las mujeres y la niñez¹⁵² como la violación sexual, en constante crecimiento, evidenciando mayor disponibilidad de las víctimas en denunciar, lo que también refleja avances en el acceso a la justicia de las mujeres¹⁵³.

El elemento más significativo que se destaca, vinculado a una mejor eficacia de la Política en reducir el crimen, ha sido al trabajo conjunto entre las fuerzas de policía y los fiscales, que se ha reflejado en una disminución de la impunidad¹⁵⁴.

La disminución de la impunidad y la mayor eficacia del Sistema de Justicia¹⁵⁵ se reflejan en la mejora del *Rule of Law*¹⁵⁶. En conjunto con el aumento de los

¹⁴⁸ Véase el análisis de la Eficiencia en la implementación de la política de seguridad ciudadana, Capítulo 4, pág. 88

¹⁴⁹ La data de la PNC muestra que han habido variaciones de los índices delictivos entre municipios y departamentos (“efecto globo”, Cap. 4.5, pag. 99); tal dinámica puede estar asociada a las operaciones en los territorios de las fuerzas de tarea y del trabajo combinado PNC/MP

¹⁵⁰ “Indicadores del sistema de Justicia en Guatemala”, Ilustración 11, pág. 133

¹⁵¹ LAPOP, Op. Cit.

¹⁵² Anexo I. Datos de las fuentes directas. Policía Nacional Civil y Ministerio Público

¹⁵³ “Variaciones delictivas en el periodo 2011-2013”, Ilustración 14, pág. 135

¹⁵⁴ Cap. 4.5, Eficacia en lograr los resultados esperados de la política de seguridad, pág. 93

¹⁵⁵ “Indicadores del sistema de Justicia en Guatemala”, Ilustración 11, pág. 133

¹⁵⁶ “Rule of Law y Homicidios en Guatemala”, Ilustración 7, pág. 129

salarios reales, que ha contribuido en disminuir la inequidad económica¹⁵⁷, la mejora del Estado de Derecho se ha reflejado en una mejora la seguridad en el país.

6. Los límites financieros son los que más amenazan la sostenibilidad futura de las acciones de seguridad ciudadana implementadas en los últimos años¹⁵⁸. Si bien no se vislumbra una disminución de esos fondos por parte del Estado, y siendo los mismos insuficientes¹⁵⁹, el rol de la Cooperación Internacional para financiar el fortalecimiento institucional de las instituciones a cargo de la justicia y seguridad es todavía muy relevante. Las capacidades institucionales han ido mejorando, pero sin incremento de fondos cualquier política de seguridad ciudadana está destinada a resultados parciales.

7. La ley para el acceso público a la información ha sido un hito en el proceso de democratización en Guatemala. A pesar de ello, la gestión por resultado todavía no se implementa adecuadamente en la administración pública y la información disponible no permite vincular las acciones implementadas y los fondos ejecutados con los resultados logrados¹⁶⁰. Además, la información no es de fácil acceso y por lo general no disponible en la Web, lo que obliga al ciudadano a hacer consultas individuales y las instituciones a dedicar parte de sus recursos técnicos en responder a tales consultas¹⁶¹.

8. Los resultados del análisis comparativo de indicadores ha permitido enfocar la inseguridad ciudadana desde la perspectiva de la inseguridad humana y Estado de Derecho¹⁶², brindando evidencia empírica para la construcción de un marco teórico que vincule las políticas de seguridad ciudadana con los derechos

¹⁵⁷ “Inequidad en la distribución de la riqueza y correlación homicidios vs. Salario mínimo real”, Ilustración 5, pág. 127

¹⁵⁸ Capítulo 4.6, Sostenibilidad de las acciones, programas e intervenciones de la política de seguridad, pág. 106

¹⁵⁹ Capítulo 4.4, Eficiencia en la implementación de la política de seguridad ciudadana, pág. 88 y siguientes

¹⁶⁰ Cómo acontece para los rubros presupuestarios de la base de datos de SICOIN del MINFIN, Sistema Integrado de Administración Financiera, en <https://sicoin.minfin.gob.gt> (Consultado el 27/10/2014)

¹⁶¹ Con el acceso al sistema OpenWolf, en

http://openwolf.transparencia.gob.gt/solicitud_informacion/new (Consultado el 27/10/2014)

¹⁶² *Rule of Law* (Estado de Derecho), Índice de Desarrollo Humano e Inequidades, Ilustración 9, pág. 131

económicos, sociales y culturales y el Estado de Derecho: variables como el Índice de Desarrollo Humano, el coeficiente de Gini, el salario real, el porcentaje de la población indígena, el *Rule of Law* son variables que necesariamente tienen que ser incluidas en los indicadores de las políticas de seguridad, a la par del índice de homicidios, de los delitos contra el patrimonio, de las violaciones sexuales o de la relación entre sentencias de condena y delitos.

La ausencia de la inclusión de los derechos económicos y sociales en el análisis y diseño de la Política de Seguridad se refleja en el hecho que las respuesta del Sistema de Persecución y Justiciano son adecuadas para enfrentar los elementos que subyacen a la violencia en Guatemala, , a pesar de las mejoras en el combate a la impunidad y en la consolidación del Estado de Derecho¹⁶³.

9. El maneje de la conflictividad social solamente desde la perspectiva criminal representa el centro de la relación entre Estado de Derecho y Política de Seguridad: entender y manejar la conflictividad social como parte esencial de las dinámicas democráticas de un Estado de Derecho y entender las razones que la determinan es esencial para que las respuestas sean políticas públicas de inclusión social y no acciones para la represión del “delito”¹⁶⁴: el alto número de conflictos existentes vinculados a los derechos ambientales y de los pueblos indígenas representa el mejor indicador de la ausencia de un real enfoque de derecho y de la dificultad de manejar adecuadamente la relación entre seguridad ciudadana y seguridad humana en el país.

¹⁶³ “Relación de proporcionalidad entre *Rule of Law* y Desarrollo Humano en América”, Ilustración 8, pág. 130

¹⁶⁴ El “Derecho de reunión y manifestación” está reconocido en el Art. 33 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

6. Recomendaciones

Para reducir la inseguridad ciudadana, más que políticas de mano dura o políticas puntuales y sectoriales de dudoso impacto, sirven políticas basadas en la evidencia, coordinadas y eficaces, que enfrenten las causas de la violencia y del delito. Una política de Seguridad basada en el enfoque de derechos humanos no puede separar el derecho a la vida y a la protección de la persona de los Derechos Económicos, Sociales, Políticos y Ambientales y de los Derechos políticos y Civiles, no contribuiría a la consolidación del Estado de Derecho y no sería eficaz a largo plazo.

Por estas razones, la Políticas de Seguridad Ciudadana se deben articular en dos componentes principales: por un lado, es necesario continuar en fortalecer el sistema de justicia para contrarrestar la deriva exponencial del círculo vicioso delincuencia-impunidad-delincuencia; por el otro, las políticas de seguridad ciudadana tienen que ser enmarcadas en la política de seguridad humana, incidiendo en los factores estructurales de los cuales los índices delictivos son expresión.

Una política que se focaliza en la represión del delito y en la administración de la justicia puede en el corto plazo reducir los índices delictivos, como probablemente ha acontecido en Guatemala con la reducción del índice de homicidio como efecto del buen trabajo de investigación del Ministerio Público y PNC, y de la mayor eficiencia del Organismo Judicial. Pero eso constituye solo el primer paso. Para incidir en las causas estructurales es necesario consensuar e implementar acciones que favorezcan la desconcentración de la riqueza, aumenten la recaudación fiscal, combatan y sancionen la corrupción y la cooptación por parte de grupos de poder y criminalidad organizada de los funcionarios públicos, especialmente del Sistema de Justicia, y reduzcan la fragmentación y la polarización social, en un país donde las heridas del Conflicto Armado Interno no se han sanado y las causas que lo han generado - racismo, exclusión y discriminación - han quedado.

Si el Gobierno y los Poderes del Estado tienen que enfocarse en la lucha a la impunidad y la promoción de la Seguridad Humana, el rol fiscalizador, de auditoria social, la capacidad de investigar y comprender los fenómenos que subyacen a la inseguridad ciudadana de la Sociedad Civil y de la Academia es clave y pueden contribuir enormemente a que el Paradigma de Seguridad Ciudadana pueda transformarse de reactivo y represivo a preventivo y enfocado en los derechos humanos.

Hay señales negativas y de estancamiento en tal proceso, como los acontecimientos que han visto protagónicos el MP, la CSJ y la misma CC en el 2014, y señales positivas, como la mayor fuerza y presencia de la Sociedad Civil y parte de los medios de información, que reclaman y demandan justicia y paz, o como la existencia de un Viceministerio de Prevención del Ministerio de Gobernación que ha elaborado una Política Nacional de Prevención, y de la misma la Ley Marco de Seguridad Ciudadana, y el mismo Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz que identifican en los factores estructurales la causa de la inseguridad ciudadana en Guatemala. Para ello, es importante que la Sociedad Civil, la Academia, los medios y la ciudadanía en general contribuyan a fortalecer los avances logrados en los últimos años, apoyando por medio de auditoria social, fiscalización de las políticas, comunicación e incidencia basadas en la evidencia la consolidación de los avances logrados.

En resumen, el trabajo de investigación ha identificado en la mejora del Rule of Law y de los indicadores de desarrollo, social y económico los elementos clave para diseñar e implementar las políticas de seguridad ciudadana según el enfoque de los derechos humanos, coherentemente con lo que subraya el PNUD en su Informe 2013-2014¹⁶⁵ sobre la importancia de reducir la violencia para promover el desarrollo, de acuerdo con la Declaración de Ginebra sobre la vinculación entre violencia armada y desarrollo¹⁶⁶ y con los próximos Objetivos de Desarrollo Sostenible post 2015 que incluirán la mejora del *Rule of Law*, la lucha a

¹⁶⁵Op. Cit.

¹⁶⁶En www.genevadeclaration.org (Consultado el 20/10/2014)

las inequidades y la promoción de sociedad en paz e inclusivas, que permitan el acceso a la justicia y el fortalecimiento institucional a todos los niveles¹⁶⁷.

Por estas razones, se recomiendan los tomadores de decisiones las siguientes acciones para diseñar e implementar Políticas de Seguridad Ciudadana basada en los Derechos Humanos:

1. Priorizar la consolidación del Estado de Derecho y la lucha a la impunidad mediante el fortalecimiento de las instituciones a cargo de la justicia en Guatemala, especialmente mediante el fortalecimiento financiero del INACIF y del MP;
2. Promover políticas “preventivas” que ataquen directamente los factores causales de la violencia y el delito, que incluyan el aumento de los salarios reales y la lucha a las inequidades, políticas de desarme y reducción de uso de alcohol y drogas;
3. Promover un cambio de enfoque en la visión de la conflictividad social de una visión criminal a la que la considera justamente parte de las dinámicas democráticas de un Estado de Derecho, entre titulares de deberes (“*dutybearers*”) y titulares de derechos (“*rights holders*”);
4. Mejorar la eficiencia del Estado con una lucha directa a la corrupción y al clientelismo, que permita maximizar el impacto del uso de los recursos financieros, favoreciendo la transparencia en el uso de los fondos y la auditoria social por parte de la Sociedad Civil;
5. Paralelamente a la lucha contra la corrupción, aumentar progresivamente los ingresos del Estado mediante políticas de recaudación fiscal que respondan a las necesidades reales para implementar las Políticas, formalizando el mercado del trabajo y ampliando la base impositiva en Guatemala.

¹⁶⁷SustainableDevelopmentKnowledgePlatform de las Naciones Unidas, en <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgsproposal> (consultado el 20/2/2015)

BIBLIOGRAFÍA

Referencias Bibliográficas

Aguilar Villanueva, Luis. Estudio introductorio, en Aguilar Villanueva, L. (ed.) Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1994

Asociación para el Estudio y Promoción de la Seguridad en Democracia (Sedem). Mapa centroamericano de instituciones de seguridad. Guatemala. Sedem. 2006.

Basombrio Iglesias, Carlos. Seguridad ciudadana: diagnóstico del problema y estrategias de solución. Lima, Perú. Konrad-Adenauer-Stiftung. 2005.

Belausteguigoitia, M. Descarados y deslenguadas: el cuerpo y la lengua india en los umbrales de la nación. Fronteras y cruces: cartografías de escenarios culturales latinoamericanos, 2005

Bissio, Roberto ed. México, Centroamérica y la sociedad civil : desafíos en común: derechos humanos, desarrollo sustentable. Montevideo. Instituto del Tercer Mundo. 2011.

C. Figueroa, El recurso del miedo. Ensayo sobre el Estado y el terror en Guatemala. Programa Centroamericano de Investigaciones. Editorial Universitaria Centroamericana –Educa. 1991

Camara, Mamado; Salama, Pierre. La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de Naciones Unidas. Serie Políticas Sociales 139. Santiago de Chile. Cepal. 2004.

Carolina Sampó, Las Maras en El Salvador. Después del fracaso de los programas de Mano Dura, ¿existe una solución viable?, 2010

Centro de Estudios de Guatemala. Informes especiales. Balance de la participación del Ejército en la seguridad ciudadana. Cuaderno 3. Guatemala. ASDI. 2008.

Centro de Estudios de Guatemala. Informes especiales. Fuerzas de seguridad en Centroamérica: balance y perspectivas. Cuaderno 2. Guatemala. ASDI. 2008.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. Estados Unidos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2009.

Conde, F. M. La generalización del Derecho penal de excepción: tendencias legislativas y doctrinales: entre la tolerancia cero y el Derecho penal del enemigo. Ciencia Jurídica, 2012

Corporación Latinobarómetro, La Seguridad Ciudadana, El problema principal de América Latina, Lima, Mayo 2012

Costa, G. I. N. O.. La situación de la seguridad ciudadana en América Latina. Washington, DC: Diálogo Interamericano, 2012

Costa, Gino. La ventana rota: tres estrategias dos soluciones un camino. Instituto de Defensa Legal, Lima. 2007.

Curbet, Jaume. Insicurezza: Giustizia e ordine pubblico tra paure e pericoli. Donzelli, Roma. 2008.

De la Torre Verónica, Álvarez Alberto Martín, Violencia, Estado de Derecho y políticas punitivas en América Central, Perfiles latinoamericanos vol.19 no.37 México ene./jun. 2011

De León Escribano, Carmen Rosa. Guía práctica de seguridad preventiva y policía comunitaria para oficiales de policía. Guatemala. Comunicación Gráfica G&A. 2004.

De León Wantland, Mayda Alejandra. La dimensión jurídica del control de las armas ligeras en Guatemala. Guatemala. URL, 2004.

Dirección de Monitoreo de la Secretaria de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República, Informe de Monitoreo de Política y Conflictividad Agraria en Guatemala, Mes de septiembre, Guatemala 2014

Dixon, David. Beyond Zero Tolerance. En: Policing Key Readings. Reino Unido. Willan Publishing. 2005.

Dye, Thomas R.: Understanding Public Policies, 12th Edition, Pearson Prentice Hall, New Jersey, 2008

EVIPES 2013, Resumen ejecutivo “Encuesta de Victimización y Percepción de la Seguridad Pública 2013”.

Fabián Saín, Marcelo. Guía de evaluación del Estado de la seguridad ciudadana en América Latina. Panamá. Centro Regional de Conocimientos y Servicios para el Desarrollo en América Latina y El Caribe-PNUD. 2005.

Figuroa, Carlos. El recurso del miedo. Ensayo sobre el Estado y el terror en Guatemala. Programa Centroamericano de Investigaciones. Editorial Universitaria Centroamericana 1991

Fundación Myrna Mack, Primer Informe de Observancia Observatorio de la Violencia Criminal, Guatemala, 2013

FUNDESA, Presentación "Guatemala en Paz con toda seguridad", ENADE 2014
GayatriSpivak, Can the subaltern speak? 1988

Gestión de las políticas de defensa y de seguridad ciudadana en el estado de derecho. Ecuador. Fundacion Konrad Adenauer, 2005.

GonzalezMendez, Roberto Carlos, Alcances de los derechos humanos: seguridad ciudadana frente a derechos individuales. Guatemala. URL. 2012.

Grootaert, C., Narayan, D., Jones, V. and Woolcock, M. 'Measuring Social Capital: An Integrated Questionnaire. World Bank Working Paper. No. 18 . Washington, DC: World Bank. 2004

Narayan, D. and Cassidy, M. 2001. 'A Dimensional Approach to Measuring Social Capital: Development and Validation of a Social Capital Inventory', Current Sociology , Vol. 49, 2004

Hernández Gómez, José Ricardo. Tratado de derecho Constitucional. Editorial Ariadna, 2010

Hobbes, Thomas. Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil. Madrid, España. Editorial Nacional. 1979.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Seguridad ciudadana en América Latina: Una propuesta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, C.R. IIDH. 2007.

Inter American Commission on Human Rights, Report on citizen security and human rights (Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos)

Jiménez-Bautista, F. Conocer para comprender la violencia: origen, causas y realidad. Convergencia, 19, 2012

Kliksberg, Bernardo. Mitos y realidades sobre la criminalidad en América Latina. Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (fiiapp). , Madrid, España. Serie Documentos de Cohesión Social. 2007.

Koonings, Kees y Dirk Kruijt, Armed Actors. Organized Violence and State Failure in Latin America, London, Zed, 2004.

Leal Barrios, Gisell Lyndalee. La participación de la sociedad civil ante la función estatal para la prevención y disminución de los delitos cometidos por las maras en Guatemala. Guatemala. URL. 2010.

López Portillo Vargas, Ernesto. Transparencia: ruta para la eficacia y legitimidad en la función policial. México. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.

Luz, Daniel. El impacto de las armas pequeñas en América Central y el Caribe. UNICEF TACRO. Panamá. 2007.

Martín Morillas, José Manuel, "Violencia simbólica", en López Martínez, Mario [dir.], Enciclopedia de Paz y Conflictos, Granada: Universidad de Granada/Junta de Andalucía, 2004

Medina, Juanjo pról., Mateu-Gelabert, Pedro pról. Maras y pandillas, comunidad y policía en Centroamérica: hallazgos de un estudio integral. Guatemala. F & G Editores. 2007.

Ministerio de Gobernación. ¡Cosechar lo sembrado! Nuestros principales logros para la seguridad ciudadana (marzo 2007-enero 2008). (Sin referencia editorial), Guatemala. 2008.

MINUGUA. Autoridades locales y acuerdos de paz. Guatemala. MINUGUA, 2004.

Narayan, D. and Cassidy, M. 'A Dimensional Approach to Measuring Social Capital: Development and Validation of a Social Capital Inventory', Current Sociology , 2001 Vol. 49

OEA. Foro Centroamericano: Gobernabilidad democrática, seguridad ciudadana y colaboración Estado-Sociedad Civil. Guatemala. O.E.A. 2006.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). Crimen y desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una encrucijada. ONUDD. Viena. 2007.

OHCHR, "Insumos para la formación en derechos humanos y administración de justicia", Guatemala, 2010 OHCHR, Normativa y Práctica de los Derechos Humanos para la Policía, Ginebra 2004

OHCHR, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala, 2013.

OHCHR, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala, 2012. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Guatemala. Naciones Unidas. 2012.

OHCHR, Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su oficina en Guatemala, 2011. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Guatemala. Naciones Unidas. 2011.

Pierre Bourdieu. La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza. Laia, Barcelona, 1977

PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, Panamá, 2013

PNUD, Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, Panamá, 2013

PNUD. El costo económico de la violencia en Guatemala. Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia. PNUD. Guatemala. 2006.

PNUD. Informe estadístico de la violencia en Guatemala. PNUD Guatemala. 2007.

PNUD. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina, Panamá, 2013

PNUD. Informe Sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Panamá. PNUD. 2010

Portes, Alejandro. "The two meanings of social capital." Sociological forum. Vol. 15. No. 1. Kluwer Academic Publishers-Plenum Publishers, 2000

Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia. Informe estadístico de la violencia en Guatemala. Guatemala. PNUD. 2007.

Rico, José María. La prevención del delito en Guatemala: diagnóstico y planes de acción. Guatemala. Programa de Justicia USAID. 2004.

Rodenas Paredes, Nery Estuardo, La seguridad ciudadana y la limitación de los derechos constitucionales. Guatemala. URL. 2010.

Rosada Granados, Héctor Roberto. Guatemala, 1996-2010: hacia un sistema nacional de seguridad y justicia. Guatemala. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2010.

Sagastume Martínez, Erbin Danilo. La importancia del fortalecimiento de la división de prevención del delito de la subdirección general de operaciones de la policía nacional civil como medida a largo plazo para la erradicación de la delincuencia e inseguridad ciudadana. Guatemala. URL. 2013.

Saviano, Roberto. Gomorra. Viaggio nell'impero economico e nel sogno di dominio della camorra. Italia. Mondadori. 2006

Saviano, Roberto. Zero, Zero, Zero. Italia. Feltrinelli. 2013

Schirmer, Jennifer. The Guatemalan Military Project: A Violence called Democracy. Philadelphia , USA. University of PhiladelphiaPress. 1998.

THALE, Geoff “Las Pandillas Juveniles Centroamericanas y las respuestas de mano dura” Quorum 16, Ciudadanía y Violencia Social, WOLA, 2007

Torres Escobar, Edelberto. Aproximación a la inseguridad en Huehuetenango. Guatemala. CEDFOG. 2007.

Vicente Pérez, Axel José, Influencia de la agenda de seguridad de los diarios Prensa Libre y el Periódico en la opinión de los estudiantes de la Universidad Rafael Landívar. Guatemala. URL. 2009.

Vicente Pérez, Axel José. Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano: informe sobre desarrollo humano para América Central 2009-2010, principales hallazgos y propuestas. Bogotá, Colombia. PNUD, 2009.

Zaffaroni, R. E.. La palabra de los muertos. Conferencias de criminología cautelar. Buenos Aires: Ediar, 2011

Referencias normativas

Nacionales

Acuerdo de Paz Firme y Duradera, Guatemala, 29 de diciembre de 1996

Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala, 1985

Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, Decreto Número 72-90

Ley de Armas y Municiones, Decreto Número 15-2009

Ley de la Dirección General de Inteligencia Civil, Decreto Número 71-2005

Ley de la Policía Nacional Civil, Decreto Número 11-97

Ley de los Cuerpos de Seguridad de las Entidades Bancarias estatales y privadas, Decreto Número 19-79

Ley de Policías Particulares, Decreto Número 73-70

Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Número 114-97

Ley Marco de los Acuerdos de Paz, Decreto Número 52-2005

Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto Número 18-2008

Ley que regula los Servicios de Seguridad Privada (LSSP), Decreto Número 52-2010

Congreso de la República, Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad,
Decreto No. 18-2008

Política Nacional de Seguridad, Capítulo II. Marco Legal

Gobierno de Guatemala, Pacto para la Seguridad, Justicia y Paz,
Guatemala 2012

Internacionales

Convención americana sobre derechos humanos (Pacto de San José),
OEA, 1969

Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o
degradantes, Naciones Unidas, 1987

Convención interamericana para prevenir y sancionar la tortura, OEA, 1987

Convención interamericana sobre desaparición forzada de personas, OEA,
1994

Convención sobre los derechos del niño, Naciones Unidas, 1989

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Naciones Unidas, 1976

Protocolo facultativo a la convención contra la tortura y otros tratos o penas
cruelles, inhumanas o degradantes, Naciones Unidas, 1987

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, SICA (Costa
Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), 1995

Referencias electrónicas

Análisis crítico de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad en Guatemala, en http://es.slideshare.net/Guatemala_2020/ley-marco-del-sistema-nacional-de-seguridad, 14/10/2014

Brotat i Jubert, Ricard (2002). Un concepto de seguridad ciudadana. http://www.dip-alicante.es/formacion/es/menu/almacen/BROTAT_seguridad_ciudadana.PDF, 24/6/2013.

Brotat i Jubert, Ricard (2002). Un concepto de seguridad ciudadana, en http://www.dip-alicante.es/formacion/es/menu/almacen/BROTAT_seguridad_ciudadana.PDF, 20/4/2013

Byron González, ONU: Estado militariza la seguridad ciudadana, Siglo 21.com, 19.03.2013, <http://www.s21.com.gt/nacionales/2013/03/19/onu-estado-militariza-seguridad-ciudadana>, 24/6/2013

C.S. Fernandez, Análisis comparativo de resultados, Proyecto Asociativo Regional, Guatemala 2010, en Cajas Eduardo, La Política de Seguridad del actual gobierno de Guatemala, Convenio construcción de la Paz en Guatemala, 2013, <http://www.pazenguatemala.org/la-politica-de-seguridad-del-actual-gobierno-de-guatemala-2>, 23/4/2014

Carlos Ventura, Ejército apoyará en acciones a la PNC, Prensalibre, 20/6/2013, <http://www.mindef.mil.gt/noticias/2013/images/pl-apoyo-pnc.jpg> , 24/6/2013

CIDH, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, diciembre 2009, párrafo 4 del resumen ejecutivo.
<http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%2009%20ESP.pdf>, 2/12/2013

Civil Society Declaration to Central American Governments, SICA, and International Donor Community, Wola, Washington Office on Latin America,
http://www.wola.org/publications/central_american_and_international_civil_society_delcaration_to_central_american_govern , 24/6/2013

Claudia Laub (2007): Inseguridad, violencia y género en la ciudad Ediciones SUR, 2007,
http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0072/Ciudades_para_convivir.pdf#page=58 , 24/6/2013.

Coalición Americana para la prevención de la violencia juvenil, Buenas prácticas de prevención, rehabilitación e inserción de violencia juvenil en Centroamérica,
<http://www.grupoceiba.org/web/sistematizacion/Sistematizacion-CDHT.pdf>, 23/4/2014

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, 31 diciembre 2009,
<http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadindice.sp.htm> , 24/6/2013

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de los Estados Americanos; VV.AA. (2009) . Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos.
<http://www.oas.org/es/cidh/docs/pdfs/SEGURIDAD%20CIUDADANA%2009%20ESP.pdf> , 24/6/2013

Congreso de la República, Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, decreto 18-2008

<http://www.mindef.mil.gt/noticias/PDF/leyes%20y%20reglamentos/Ley%20Marco%20%20D018-2008.pdf> 20/8/2014

Consejo de Seguridad interior de la Argentina (2006-actualidad). Cuadernos de Seguridad. <http://www.cuadernos-seguridad.gov.ar/> , 24/6/2013

Consejo Nacional de Seguridad, Política Nacional del Seguridad, Julio 2012 http://www.asies.org.gt/sites/default/files/articulos/publicaciones/5._anexo_i.3_politica_nacional_de_seguridad.pdf 20/8/2014

Cuesta, Alfonso Yurrita. Inseguridad ciudadana. Prensalibre, 24/6/2013 http://www.prensalibre.com.gt/opinion/Inseguridad-ciudadana_0_943705677.html , 24/6/2013

Declaración de Ginebra, en www.genevadeclaration.org, 20/10/2014

Derecho Internacional, OHCHR, Instrumentos universales de los derechos humanos, 1996-2012, <http://www2.ohchr.org/spanish/law/>, 24/6/2013

Dialogo, Construir la seguridad ciudadana en Centroamérica, 01/04/2011, <http://dialogo-americas.com/es/articles/rmisa/features/viewpoint/2011/04/01/feature-12> , 24/6/2013

Díez Ripollés, José Luis (2005). De la sociedad del riesgo a la seguridad ciudadana: un debate desenfocado. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología. <http://criminet.ugr.es/recpc/07/recpc07-01.pdf> , 24/6/2013

Documentación de los Acuerdos gubernativos, en
http://mingob.gob.gt/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=29&Itemid=394, 14/10/2014

Ejecución Presupuestaria por Finalidad, Función y División por Tipo de Gasto 2010 – 2013, en
<http://www.minfin.gob.gt/archivos/estadisticas/doc219.pdf>, 22/8/ 2014

Falú, Ana; Segovia, Olga (2007). Ciudades para convivir: Sin violencias hacia las mujeres. Ediciones SUR.
http://www.dhl.hegoa.ehu.es/ficheros/0000/0072/Ciudades_para_convivir.pdf, 24/6/2013

Flores Juárez, ponencia “Régimen Guatemalteco de protección de los derechos fundamentales”,
<http://www.cc.gob.gt/congreso/23%20de%20septiembre/Ponencia%20Lic.%20Flores%20Ju%C3%A1rez.pdf>, 7/4/2014

FUNDESA, ENADE 2014, en <http://www.fundesa.org.gt/cms/es/enade-2014.html>, 15/10/2014

FUNDESA, Presentación “Guate en Paz con toda seguridad”, ENADE 2014 GAM, Informe de ejecución presupuestaria 2000-2013, en
<http://www.albedrio.org/htm/otrosdocs/comunicados/GAMInformeejecucionpresupuestaria2000-2013.pdf>, 17/10/ 2014

González, Patricia (2003). Seguridad ciudadana: Cuadernos de seguridad y defensa 2. http://web.idrc.ca/uploads/user-S/105250556802segundo_folleto.pdf, 24/6/2013
<http://ca-bi.com/blackbox/wp-content/uploads/downloads/2013/01/Siete-mitos-sobre-la-violencia-homicida-en-Guatemala.pdf>, 10/8/2014

http://mingob.gob.gt/index.php?option=com_k2&view=itemlist&layout=category&task=category&id=30&Itemid=395, 14/10/2014

http://www.asies.org.gt/sites/default/files/articulos/publicaciones/201009ddh_hmomentoscrisiscynthiafernandez.pdf, 14/10/2014

<http://www.insightcrime.org/news-briefs/plan-colombia-cautionary-tale-for-mexico>, Consultado el 23/4/2014

Huete, Javier (1992). Trafico de drogas e inseguridad ciudadana. Instituto Vasco de Criminología. http://www.ivac.ehu.es/p278-content/es/contenidos/boletin_revista/ivckei_eguzkiloire_numero6/es_numero6/adjuntos/huete.pdf , 24/6/2013

Huhn, Sebastian / Oettler, Anika / Peetz, Peter (2006): Construyendo Inseguridades: Aproximaciones a la violencia en Centroamérica desde el análisis del discurso. (GIGA Working Paper, 34) Hamburg: GIGA, http://www.giga-hamburg.de/dlcounter/download.php?d=/content/publikationen/pdf/wp34_huhn-oettler-peetz.pdf , 24/6/2013

III Informe del Estado de Guatemala Sobre la aplicación del PIDCP, pág 24, en http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/AdvanceDocs/CCPR-C-GTM3_sp.pdf, 20/10/2014

Indicadores de Gobernabilidad del Banco Mundial
<http://info.worldbank.org/governance/wgi/>, 20/10/2014

INE, ENCOVI 2011 en <http://www.ine.gob.gt/index.php/encuestas/empleo-e-ingresos>, 28/9/2014

InSightCrime, Ampliando las concepciones de seguridad ciudadana en Latinoamérica, Marzo 2014, <http://es.insightcrime.org/analisis/ampliando-las-concepciones-de-seguridad-ciudadana-en-latinoamerica>, 23/4/2014

InSightCrime, NGOs: Plan Colombia 'Cautionary Tale' for Mexico, Noviembre 2011

Instituto Nacional de Estadística, Guatemala en cifras 2012, en http://www.banguat.gob.gt/Publica/guatemala_en_cifras_2012.pdf, 18/8/2014

Inter American Commission on Human Rights, Report on citizen security and human rights, <https://www.cidh.oas.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>, 23/4/2014

Iripaz, El Sistema de Seguridad en Guatemala: Apuntes para una reforma. http://www.iripaz.org/listado_docs/segu_ciudadana/Interpeace_Elsistema_de_seguridad%20nacional%20Guatemala.pdf , 24/6/2013

José Elías, 22/5/2012, El País, Guatemala saca el Ejército a la calle para reducir las cifras de criminalidad, http://internacional.elpais.com/internacional/2012/05/22/actualidad/1337658974_433170.html , 24/6/2013

Latinobarómetro en <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>, 18/8/2014

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002 [http://sistemas.segeplan.gob.gt/discode/sche\\$portal/documentos/ley_concejos_desarrollo_guatemala.pdf](http://sistemas.segeplan.gob.gt/discode/sche$portal/documentos/ley_concejos_desarrollo_guatemala.pdf), 20/4/2014

Lorena Escobar Noriega, ASIES Guatemala, La regulación de los Servicios de Seguridad Privada en Guatemala, Revista Asies, No2-2011.

http://www.asies.org.gt/sites/default/files/articulos/publicaciones/revista_2-2011_seguridad_completa.pdf , 24/6/2013

Luis Aldana, Acciones que debería tomar el ejército para coadyuvar la Seguridad Ciudadana, 8/10/2012, <http://prezi.com/9ir-9hqonlea/acciones-que-deberia-tomar-el-ejercito-para-coadyuvar-la-seguridad-ciudadana/> , 24/6/2013

Luis Arevalo, “El ejecutivo presenta el Pacto por la Paz, la Seguridad y la Justicia”, La Hora, Guatemala, 14 de marzo del 2014, disponible en <http://www.lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/actualidad/154988-ejecutivo-presenta-el-pacto-por-la-paz-la-seguridad-y-la-justicia>, 20/4/2014

MINFIN, “Presupuesto por Resultados” en <http://www.minfin.gob.gt/archivos/proypre2014/documentos/ppr.pdf>, 15/10/2014

MINFIN, Gasto Público de la Administración Central 1995-2013, en <http://www.minfin.gob.gt/archivos/estadisticas/doc203.pdf>, 17/10/2014

MINFIN, Presupuesto general de ingreso y egresos del Estado, Ejercicio fiscal 2013, en <http://minfin.gob.gt/archivos/presua2013/inicio.htm> 22/8/2014

MINFIN, Sistema Integrado de Administración Financiera, en <https://sicoin.minfin.gob.gt>, 27/10/2014

MINGOB, 14 Junio 2013, Tres escuadrones del ejército apoyarán a PNC, http://mingob.gob.gt/index.php?option=com_k2&view=item&id=3983:tres-escuadrones-del-ejercito-apoyaran-a-pnc&Itemid=103 , 24/6/2013

MINGOB, 6/6/2013, López Bonilla busca dejar como legado una PNC efectiva, MINGOB,
http://mingob.gob.gt/index.php?option=com_k2&view=item&id=3882:lopez-bonilla-busca-dejar-como-legado-una-pnc-efectiva&Itemid=103 , 24/6/2013

MINGOB, Documentación Decretos, en
MINGOB, Pacto Por la Seguridad, la Justicia y la Paz, Gobierno de Guatemala,
http://issuu.com/guatemalagob/docs/pacto_por_la_seguridad__la_justicia_y_la_paz , 24/6/2013

MINGOB, Política Nacional de Prevención de la Violencia y del Delitstn Guatemala 2014-2034, en <http://ciprevica.org/politica-nacional-de-prevencion-de-la-violencia-y-el-delito-en-guatemala/>, 26/9/2014

Ministerio Público, Memoria de Labores 2012, en <http://www.mp.gob.gt/wp-content/uploads/2012/06/ML-2012-FINAL-con-foto.pdf>, 20/ 8/2014

Ministerio Público, Memoria de Labores 2013, en <http://www.mp.gob.gt/wp-content/uploads/2012/06/Memoria-de-Labores-2013.pdf>, 20/8/2014

MORALES SERGIO, CONTRERAS GEOVANNI, Prensalibre, 6/6/2013, Polémica y pugna en cita antidrogas,
http://www.prensalibre.com.gt/noticias/politica/Polemica-pugna-cita-antidrogas_0_932906726.html , 24/6/2013

Municipio de Guatemala (en
<https://drive.google.com/file/d/0ByAhNXJAv93CcTVwZWg0VWE5djA/view>,
16/10/2014

NIMD, Seguridad Ciudadana y Fortalecimiento de la Justicia, 2011,
<http://guatemala.nimd.org/document/2467/seguridad-ciudadana-y-fortalecimiento-de-la-justicia> , 24/6/2013

Noticias. 13/5/2013. Abogan por modificación de políticas de seguridad ciudadana, Noticias.com.gt, <http://noticias.com.gt/internacionales/20100513-abogan-por-modificacion-de-politicas-de-seguridad-ciudadana.html> , 24/6/2013

OEA, 17 de mayo de 2013. Secretario General de la OEA presentó el Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas.
http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-194/13 , 24/6/2013

OEA, El Problema de las Drogas en las Américas. Secretaria General OEA. 2013, en
http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf , 24/6/2013

Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Guatemala, Los estados de excepción en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Boletín 23, Guatemala, en
<http://www.cc.gob.gt/ddhh2/docs/Boletines/boletin23.pdf>, 15/10/ 2014

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2006): Venciendo el temor: (In)seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica: Informe nacional de desarrollo humano 2005. San José: PNUD.
<http://www.pnud.or.cr/images/stories/downloads/InformeNacional.pdf> , 24/6/2013

PNUD, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, Strengthening the rule of law in crisis-affected and fragile situations, New York, 2011, pág. 9
<http://www.undp.org/content/dam/rbas/doc/Crisis%20prevention/Global%20Programme%20Phase%20II%20-%20FINAL.pdf>, 2/12/2013

Política, Juntas operan como un poder paralelo, Prensalibre, 23/6/2013,
http://www.prensalibre.com.gt/noticias/politica/Juntas-operan-poder-paralelo_0_942505791.html , 24/6/2013

Prensa Libre, Focos de tensión crecen en el país, según la PDH,
http://www.prensalibre.com/noticias/comunitario/Focos-tension-crecen-pais_0_1096690338.html, el 14/10/2014

Prensalibre, La mano dura fracasó en naciones, según PNUD en
http://www.prensalibre.com/noticias/politica/PNUD-mano-dura-fracaso-naciones_0_1070292981.html, 15/10/2014

Presentación del Octavo Escuadrón del Cuerpo Especial de Reservas para la Seguridad Ciudadana en Chiquimula, MINDEF,
<http://www.mindef.mil.gt/noticias/actividades/2013/junio/presentacion8escuadron-sc/21062013.html> , 24/6/2013

RayLehmann , 1/6/1999 , Las ciudades pueden combatir el crimen sin volverse Estados policíacos, El Instituto Independiente,
<http://www.elindependent.org/articulos/article.asp?id=35> , 24/6/2013

Red de Seguridad y Defensa de América Latina / RESDAL , Índice de seguridad pública / Centroamérica, en <http://www.resdal.org/libro-seg-2013/guatemala-indice-2013-esp.pdf>, 20/10/2014

Red de Seguridad y Defensa de América Latina, Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y Caribe / Edición 2012,

<http://www.resdal.org/atlas/atlas12-18-guatemala.pdf> , 24/6/2013

RicardBrotat i Jubert (2002): Un concepto de seguridad ciudadana.

<http://www.dip->

[alicante.es/formacion/es/menu/almacen/BROTAT_seguridad_ciudadana.PDF](http://www.dip-alicante.es/formacion/es/menu/almacen/BROTAT_seguridad_ciudadana.PDF)

F , 24/6/2013

SAA, Plan Estratégico 2012-2016, en

<http://portal.saa.gob.gt/images/stories/PagInicio/2013/docs/PLAN%20ESTRATEGICO%20SAA.pdf>, 19/10/2014

Secretaria de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República

<http://issuu.com/secretariadeasuntosagrarios>

Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, Política Nacional de Seguridad, Guatemala, Julio 2012,

http://merln.ndu.edu/whitepapers/Guatemala_2012.pdf , 24/6/2013

UNFPA, A Human Rights-Based Approach to Programming,

http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2010/hrba/hrba_manual_in%20full.pdf, 2/12/2013

UNFPA, Human Rights Basic Approach, 2010 pag. 15

https://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2010/hrba/hrba_manual_in%20full.pdf, 2/12/2013

UNFPA, Managing Gender-based violence Programmes in Emergencies,

<http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2012/GBV%20E-Learning%20Companion%20GuideENGLISH.pdf>, 20/8/2014

United Nations Development Programme, Bureau for Crisis Prevention and Recovery, Strengthening the rule of law in crisis-affected and fragiles situations, New York, 2011

en <http://www.undp.org/content/dam/rbas/doc/Crisis%20prevention/Global%20Programme%20Phase%20II%20-%20FINAL.pdf>, 15/10/2014

VanderbiltUniversity, Proyecto de Opinión Pública de América Latina, en <http://www.vanderbilt.edu/lapop/ab2012/AB-2012-Tech-Info-12.18.12.pdf>, 18/8/2014

VanderbiltUniversity, Proyecto de Opinión Pública de América Latina, en lapop.ccp.ucr.ac.cr/Lapop.html, 18/8/2014

Otras referencias

Acuerdo Nacional para el avance de la Seguridad y la Justicia –ANASJ, Guatemala, FOSS, 28 septiembre del 2012

Arias, Randall. Gobernanza de la seguridad y estado de derecho en Centroamérica: nuevos déficits democráticos, Universidad de Costa Rica, 2011

Calderón, Fernando. Diez tesis sobre el conflicto social en América Latina, Revista CEPAL 107, Agosto 2012

Calderón, Javier. Diagnóstico de la Policía Nacional Civil de Guatemala, Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN, Mayo 2011

Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000

Costa, Gino. La inseguridad en América Latina. ¿Cómo estamos? Revista Brasileña de Seguridad Pública. Núm. 8 Feb/Mar 2011

Cruz, José Miguel. Estado y violencia criminal en América Latina. Reflexiones a partir del golpe en Honduras, Nueva Sociedad No. 226, marzo-abril de 2010

Dammert, Lucía. Violencia, crimen e inseguridad en América Latina: desafíos para la democracia, Academia Superior de Estudios Policiales. Revista Estudios Policiales N°6, junio de 2010

De la Torre, Verónica. Alvarez, Alberto Martín. Violencia, Estado de derecho y políticas punitivas en América Central, Perf. latinoam. vol.19 no.37 México ene/jun 2011

Eguizábal Mendoza, Cristina. América Latina: en busca de la seguridad más allá de la geopolítica, Universidad de Costa Rica, 2011

Erriest María, Ullmann María Eugeni., Fútbol, seguridad ciudadana y Derechos Humanos. Algunas consideraciones para su debate. Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas. Vol 28, No 4 (2010)

Fallo de la Corte de Constitucionalidad relativo a la aportación de armas por las fuerzas de seguridad privada, Expediente 1608-2009, Corte de Constitucionalidad (CC) del 2/12/ 2010

José Alfredo Figueroa Gomez, Tesis Universidad Mariano Galvez. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Bases teóricas y legales para la creación de un sistema de seguridad en Guatemala, Noviembre 2007

Lagarde, Marcela. Sinergia por nuestros derechos humanos ante la violencia contra las mujeres en España, Guatemala y México, Pensamiento iberoamericano, ISSN 0212-0208, N°. 9, 2011

Pacay Gregorio , Magaly. Tesis Licenciatura, Implementación de una política de defensa de seguridad ciudadana que garantice la consolidación de la democracia en Guatemala. Universidad de San Carlos de Guatemala, facultad de ciencias jurídicas y sociales, Guatemala, Julio de 2009

MoriconiBezerra, Marcelo. Desmitificar la violencia: crítica al discurso (técnico) de la seguridad ciudadana, Rev. Mex. Sociol vol.73 no.4 México oct./dic. 2011

Ramírez P., Nelson F. Los derechos humanos entre el discurso y la realidad: Los Derechos Humanos a la luz de la política de Seguridad Democrática (2002 - 2006). Maestría tesis, Universidad Nacional de Colombia. – 2010

Rivera Alfaro, Ronald Gerardo. La exégesis jurídica sobre la seguridad, Universidad de Costa Rica, 2011

Romano, Silvina María. Entre la militarización y la democracia: la historia en el presente de Guatemala, Latinoamérica no.55 México dic. 2012

Secretaría General SICA, Estrategia de Seguridad de Centroamérica. 2011

Secretaría General SICA. Tratado Marco de Seguridad Democrática. 1995

Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad. ¿Despenalización o Legalización?

Cuadernos sobre Paz, Seguridad y Justicia. Número Uno. Tipografía Nacional de Guatemala, Guatemala. Abril 2012.

Sistema Nacional de Inteligencia, Agenda de Nacional de Riesgos y Amenazas de Guatemala, 2012

UNODC, Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos

Anexos

Anexo I. Datos de las fuentes directas: Policía Nacional Civil y Ministerio Público

Tabla 1. Serie historica homicidios en Guatemala por sexo y edad (Fuente PNC)

Año	Hombres	Mujeres	Total	Mujeres adultas	Niñas y adolescentes	Hombres adultos	Niños y Adolescentes
2005	4847	1564	6411	1520	44	4803	44
2006	5989	2350	8339	2241	109	5860	129
2007	4768	1803	6571	1779	24	4714	54
2008	7021	2866	9887	2810	56	6943	78
2009	7543	3122	10665	3092	30	7489	54
2010	7371	3072	10443	3037	35	7280	91
2011	6849	2855	9704	2796	59	6726	123
2012	5929	2225	8154	2153	72	5846	83
2013	5420	1903	7323	1858	45	5351	69

Tabla 2. Serie historica delitos contra la propiedad en Guatemala (Fuente PNC)

Año	Armas robadas	Robo a bancos	Robos a blindados	Robo a buses	Robo a comercios	Robos a Iglesias	Robo a residencias	Robo a peatones	Robos a turistas	Vehículos robados	Motos robadas
2005	1,655	19	2	226	1,098	14	830	2,782	114	7,264	1,214
2006	1,845	18	0	180	1,043	80	713	1,890	101	5,766	1,395
2007	1,934	14	2	168	1,102	94	666	2,236	101	5,543	1,858
2008	1,960	7	4	159	1,067	111	771	1,883	82	5,886	2,872
2009	1,955	4	1	143	910	71	964	1,689	53	6,629	3,159
2010	1,710	1	0	128	763	73	954	1,346	52	6,741	3,938
2011	1,723	8	0	117	718	92	1,000	1,506	64	7,334	4,626
2012	1,776	1	2	122	757	106	1,237	1,830	95	6,940	4,901
2013	1,831	6	0	113	744	112	1,193	1,787	64	5,769	5,655

Tabla 3. Serie historica delitos contra la persona en Gwaetmala (Fuente PNC). Desaparecidos incluye Alba Kenneth

Año	Desaparecidas	Homicidios	Lesionadas	Secuestros	Violación violencia sexual	Violencia intrafamiliar
2005	1,456	5,338	6,095	52	314	2,774
2006	1,419	5,885	6,055	57	289	2,295
2007	1,324	5,781	6,238	98	318	2,276
2008	1,318	6,292	6,960	213	385	2,050
2009	1,347	6,498	7,603	162	401	2,175
2010	1,362	5,960	7,452	133	496	2,305
2011	2,411	5,681	6,237	124	569	2,165
2012	3,457	5,155	6,086	83	655	2,014
2013	4,137	5,253	6,011	51	904	2,070

Tabla 4. Comparación registro de casos contra la vida y contra la propiedad PNC, MP (Fuente PNC; MP)

Año	Homicidios MP	Homicidios PNC	Lesiones MP	Lesiones PNC	Robos y Hurtos MP	Robos y hurtos PNC	Violencia (sexual, niñez, mujeres) MP	Violencia (sexual, niñez, mujeres) PNC
2010	9,220	5,960	35,104	7,452	84,982	15,706	55,319	2,801
2011	7,623	5,681	32,250	6,237	82,486	17,188	58,843	2,734
2012	7,251	5,155	27,717	6,086	111,511	17,767	65,935	2,669
2013	7,077	5,253	30,103	6,011	105,924	17,274	79,040	2,974

Tabla 5. Comparación casos de extorsión MP, PNC (Fuente PNC, MP)

Año	Extorsiones MP	Extorsiones PNC
2005	1,104	730
2006	1,512	678
2007	1,833	892
2008	2,313	2,196
2009	6,045	3,631
2010	12,844	5,977
2011	11,346	6,272
2012	8,949	5,216
2013	9,374	5,583