

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
DOCTORADO EN SEGURIDAD ESTRATÉGICA



**SEGURIDAD PÚBLICA Y PAZ SOCIAL EN GUATEMALA**

**M. Sc. BELIA AYDÉE VILLEDA ERAZO**

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2020

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
DOCTORADO EN SEGURIDAD ESTRATÉGICA

**SEGURIDAD PÚBLICA Y PAZ SOCIAL EN GUATEMALA**

**TESIS DOCTORAL**

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

**MSc. BELIA AYDÉE VILLEDA ERAZO**

previo a optar al Grado Académico de

**DOCTORA EN SEGURIDAD ESTRATÉGICA**

Guatemala, septiembre 2020

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA  
DE LA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES  
DE LA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

VOCAL I EN LUGAR

DEL DECANO: Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez  
VOCAL II: M. Sc. Henry Manuel Arriaga Contreras  
VOCAL III: M. Sc. Juan José Bolaños Mejía  
VOCAL IV: Br. Denis Ernesto Velásquez González  
VOCAL V: Br. Abidán Carías Palencia  
SECRETARIO: M. Sc. Luis Renato Pineda

**CONSEJO ACADÉMICO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**

VOCAL I EN LUGAR

DEL DECANO: Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez  
DIRECTOR: Dr. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez  
VOCAL: Dr. Carlos Estuardo Gálvez Barrios  
VOCAL: Dr. Nery Roberto Muñoz  
VOCAL: Dr. William Enrique López Morataya

**TRIBUNAL EXAMINADOR**

PRESIDENTE: Dr. Aníbal González Dubón  
VOCAL: Dr. Jorge Roberto Taracena Samayoa  
SECRETARIO: Dr. Saúl González Cabrera

**RAZÓN:** “El autor es el propietario de sus derechos de autor con respecto a la Tesis sustentada”. (Artículo 5 del Normativo de Maestría y Doctorado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Escuela de Estudios de Postgrado).

Guatemala, 10 de agosto de 2019


Dr. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez  
Director  
Escuela de Estudios de Postgrado  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala

Señor Director:

Le saludo respetuosamente deseándole bienestar en sus actividades al frente de la Escuela de Estudios de Postgrado.

Después de revisar y corregir el informe final que contiene la Tesis de Doctorado en Seguridad Estratégica de la MSc. Belia Aydée Villeda Erazo, con número de carné 1006225; titulada **SEGURIDAD ESTRATÉGICA Y PAZ SOCIAL EN GUATEMALA**, y realizadas las observaciones correspondientes, es mi opinión que el contenido teórico y metodológico, cumple los requisitos que exige el Normativo de Tesis de Maestría y Doctorado de la Escuela de Estudios de Postgrado, por lo que emito dictamen favorable a la misma, para que continúe con el trámite correspondiente y pueda ser defendida en examen privado.

Deferentemente,

  
Dr. Rodrigo Montufar  
Asesor

**DR. RODRIGO MONTUFAR**

Ciudad de Guatemala, 24 de agosto de 2020

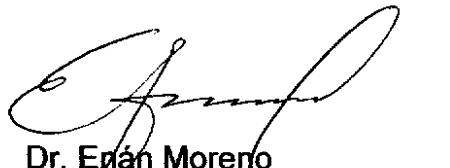
Dr. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez  
Director Escuela de Estudios de Posgrado  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala.

Señor Director:

Informo a usted que he revisado la tesis: *Seguridad pública y paz social en Guatemala*, de la autora **Belia Aydee Villeda Erazo**, estudiante del Doctorado en Seguridad Estratégica.

Con base en la revisión, identifiqué los aspectos ortográficos (letras, tildes, signos de puntuación), sintácticos y de léxico que necesitaban ser corregidos o modificados. Posteriormente me fue presentada la nueva versión de la tesis, la cual puede, ahora, pasar a la siguiente etapa del proceso establecido por la Escuela de Estudios de Posgrado.

Atentamente,



Dr. Erán Moreno  
Colegiado 1,222.

cc. archivo




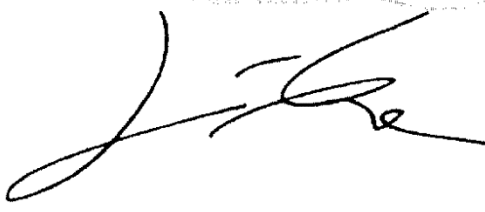
**USAC**  
**TRICENTENARIA**  
Universidad de San Carlos de Guatemala

**D.E.E.P. ORDEN DE IMPRESIÓN**

**LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA,** Guatemala, 26 de agosto del dos mil veinte.-----

En vista de que la MSc. Belia Aydée Villeda Erazo aprobó examen privado de tesis en el Doctorado en Seguridad Estratégica lo cual consta en el acta número 204-2019 suscrita por el Tribunal Examinador y habiéndose cumplido con la revisión gramatical, se autoriza la impresión de la tesis titulada **“SEGURIDAD PÚBLICA Y PAZ SOCIAL EN GUATEMALA”**. Previo a realizar el acto de investidura de conformidad con lo establecido en el Artículo 21 del Normativo de Tesis de Maestría y Doctorado.-----

**“ID Y ENSEÑAD A TODOS”**



**Dr. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez**  
**DIRECTOR DE LA ESCUELA DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Escuela de Estudio de Postgrado, Edificio S-5 Segundo Nivel. Teléfono: 2418-8409

***A: Dios***

*Mi fuente de energía universal.*

***A: Elvira Erazo de Villeda***

*Su seguridad y fortaleza me acompaña siempre.*

***A: Rubén Villeda Nova***

*Bastión de saberes y albacea de la libertad.*

***A: Diego Martín, Marvin Ulises,***

***Isis Ixchel Morán Villeda, y***

***Marvin Martín Morán Hurtado***

*Con amor, por compartir cada momento de mi vida.*

*Siguen siendo mi mejor equipo.*

***A: César Martín Morán Conde***

*Continuidad del legado de amor familiar.*

### ***Agradecimiento***

*Quiero expresar mi agradecimiento a la Universidad de San Carlos de Guatemala, marco académico y contexto de mi vida: Gratitud y compromiso por siempre.*

*A mi asesor de tesis, profesores y revisor gramatical*





## ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN .....   | i  |
| CAPÍTULO 1 .....   | 1  |
| CONSIDERACIONES TEÓRICAS DE LA SEGURIDAD .....   | 1  |
| 1.1 Estado moderno: Estado de derecho y seguridad en Guatemala .....                         | 5  |
| 1.2 Teoría crítica para la seguridad.....  | 12 |
| 1.3 Teoría del pensamiento complejo .....  | 14 |
| 1.4 Teoría del riesgo e incertidumbre.....   | 15 |
| 1.5 Epistemología del Sur .....  | 15 |
| 1.6 Seguridad interior .....   | 16 |
| 1.7 Elementos axiológicos: Principios y valores de la seguridad pública .....                | 21 |
| 1.8 Elementos teleológicos: Finalidad y objetivos de la seguridad pública .....              | 26 |
| 1.9 Objetivos .....  | 28 |
| 1.9.1 Funciones.....   | 28 |
| 1.9.2 Importancia de la presencia policial .....   | 31 |
| 1.10 Deontología policial .....  | 33 |
| CAPÍTULO 2 .....   | 35 |
| ACERCAMIENTO A MODELOS DE SEGURIDAD PÚBLICA. LEGISLACIÓN<br>COMPARADA DE LATINOAMÉRICA ..... | 35 |
| 2.1 Normas Constitucionales: Legislación comparada.....                                      | 38 |
| 2.1.1 Guatemala.....   | 39 |
| 2.1.2 Chile .....  | 43 |
| 2.1.3 México .....   | 46 |
| 2.1.3.1 Reforma a la Constitución en materia de Guardia Nacional.....                        | 48 |
| 2.1.4 Brasil .....   | 50 |



|   |    |
|---|----|
| 2.1.5. Colombia .....   | 55 |
| 2.2. Modelo de seguridad en Chile .....   | 59 |
| 2.2.1 Participación ciudadana en la seguridad pública.....  | 61 |
| 2.2.2 Orientación a los problemas en la labor policial .....  | 62 |
| 2.2.3 Privatización de la seguridad pública .....   | 62 |
| 2.3 Modelo de Seguridad Pública en México .....   | 63 |
| 2.3.1 Desarrollo de la seguridad pública en México .....  | 64 |
| 2.4 Modelo de Seguridad Pública en Brasil.....  | 65 |
| 2.5 Modelo de Seguridad Pública en Colombia.....  | 68 |
| 2.6 Estado de la cuestión de la violencia e inseguridad en Guatemala.....                                       | 71 |
| 2.6.1 Causas que afectan la seguridad en el país.....   | 72 |
| 2.6.2 Delitos cometidos .....   | 72 |
| 2.6.3 Violencia física .....  | 73 |
| 2.6.4 Violencia institucional .....   | 73 |
| 2.6.5 Violencia estructural .....   | 74 |
| 2.6.6 Violencia estatal .....   | 75 |
| 2.6.7 Violencia contra las mujeres.....   | 75 |
| 2.6.8 Violencia homicida .....  | 77 |
| 2.7 Fundamentos legales e instrumentos de seguridad .....   | 77 |
| 2.7.1 Constitución Política de la República de Guatemala.....   | 78 |
| 2.7.2 Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una<br>Sociedad Democrática ..... | 78 |
| 2.7.3 Seguridad pública: Policía Nacional Civil .....   | 79 |
| 2.7.4 Reformas constitucionales .....   | 80 |
| 2.7.5 Reformas legales .....  | 80 |
| 2.8 Organización .....  | 81 |



|  |     |
|--|-----|
| 2.9 Carrera policial .....   | 81  |
| 2.10 Academia de la Policía .....  | 81  |
| 2.11 Funcionamiento .....  | 82  |
| 2.12 Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica .....                 | 83  |
| 2.13 Ley de la Policía Nacional Civil .....  | 83  |
| 2.14 Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación .....                            | 84  |
| 2.15 Plan Estratégico de Seguridad de la Nación .....                              | 84  |
| 2.16 Amenazas a la seguridad pública: Situación de la Policía Nacional Civil ..... | 87  |
| CAPÍTULO 3 .....   | 91  |
| RESIGNIFICACIÓN DE CATEGORÍAS DE LA SEGURIDAD.....                                 | 91  |
| 3.1 Democracia, corrupción y desarrollo .....                                      | 91  |
| 3.2 Sistema de categorías de la seguridad .....                                    | 99  |
| 3.2.1 Seguridad humana .....   | 104 |
| 3.2.2 Seguridad humana y seguridad ciudadana .....                                 | 110 |
| 3.2.3 La seguridad pública y la seguridad exterior .....                           | 110 |
| 3.2.4 Seguridad interior .....   | 114 |
| 3.2.5 Seguridad exterior .....   | 114 |
| 3.3 Paz social .....   | 115 |
| 3.4 Columnas o pilares de la paz .....   | 117 |
| 3.5 Importancia de la participación de la mujer en la seguridad pública .....      | 119 |
| CAPÍTULO 4 .....   | 121 |
| SEGURIDAD PÚBLICA CON ENFOQUE DE GÉNERO.....                                       | 121 |
| 4.1 Fundamentos para la seguridad con enfoque de género .....                      | 125 |
| 4.2 Prioridades de la seguridad pública con enfoque de género.....                 | 133 |
| 4.3 Análisis de género en la seguridad pública .....                               | 134 |



|   |     |
|---|-----|
| 4.4 Autoridad policial .....  | 135 |
| 4.5 Unidad de Equidad de Género de la Policía Nacional Civil .....        | 136 |
| 4.6 Aportaciones de las mujeres a la seguridad pública en Guatemala ..... | 137 |
| CAPÍTULO 5 .....  | 139 |
| EPISTEMOLOGÍA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN GUATEMALA .....                  | 139 |
| 5.1 Epistemología aplicada a la seguridad pública.....                    | 141 |
| 5.2 Transición a una sociedad abierta en Guatemala .....                  | 143 |
| 5.3 Crisis del actual modelo policial .....                               | 145 |
| 5.4 Estrategia de seguridad pública para Guatemala.....                   | 151 |
| 5.5 Modelo de Seguridad Pública: Un acercamiento epistemológico .....     | 159 |
| CONCLUSIONES.....   | 167 |
| ANEXOS .....  | 182 |
| RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO:.....                                     | 183 |



## INTRODUCCIÓN

La seguridad pública es la función a cargo del Estado que desempeña un papel esencial en el bienestar de una sociedad; es una de las exigencias con mayor percepción por parte la ciudadanía, de manera que el Estado debe generar las condiciones que permitan a las personas realizar sus actividades con la confianza de que la vida, el patrimonio y otros bienes jurídicos tutelados están exentos de riesgos.

Analizar la seguridad en el marco de la realidad política en Guatemala y desde la filosofía política, exalta el valor de la democracia participativa y condena los sistemas cerrados, los totalitarismos y las dictaduras que tanto daño le hacen a la humanidad.

Como punto de partida en esta tesis, es importante entender el Estado como el poder político que organiza a la Nación, mediante un sistema legal propio que se aplica a la población en un determinado territorio; el orden lo asegura porque dispone del monopolio de recursos de fuerza y tiene como fin primario la cohesión o integración social y la búsqueda del bienestar de esa población.

En Guatemala, a partir de la contrarrevolución de 1954, las élites económicas gobernantes se orientaron para asegurar más el orden que el bienestar. Por tal razón, entre otras, esas élites fueron calificadas como oligárquicas. La finalidad esencial constitutiva del Estado es asegurar el bienestar a todas las personas que forman la nación; y si ello no es posible, a la mayor parte. Cuando se dice a todas, se está revelando el hecho de que toda sociedad es heterogénea, lo que, traducido al lenguaje común, quiere decir que la sociedad tiene en su interior profundas desigualdades y diferencias, ricos y pobres, rurales y urbanos y en el caso de Guatemala, también se suman las diferencias étnico-culturales.

En el ámbito de la política, se ha enfatizado la noción de que el bienestar que tanto se busca solo puede asegurarlo el Estado democrático. Sumar la categoría democracia a la de Estado, es decir, adjetivarlo, ha significado no únicamente un cambio semántico o nomológico, sino renovar el pensamiento político al enfatizar que no es cualquier Estado, pues se trata del que es exclusivamente democrático, el que



se constituye en el mayor garante de la seguridad y la cohesión social. Y un poder democrático supone un Estado fuerte, promotor de lo social.

Entre los desafíos que enfrenta el mundo, y Guatemala en particular, se encuentran aquellos tendientes a identificar y evaluar los peligros tradicionales que amenazan la seguridad pública y la paz social, a fin de establecer objetivos particulares para cada situación, a partir de conocer la problemática social, política y económica del país.

En efecto, comprender un fenómeno tan complejo como la inseguridad implica asumir una posición epistemológica crítica que, frente al modelo dominante, visibilice a los actores sociales hasta ahora ausentes en la formulación de alternativas diferentes que permitan tener un mayor conocimiento de la problemática, y así generar nuevas perspectivas y metodologías para abordarla y enfrentarla. Para ello, se consideró importante analizar y aplicar teorías desde el pensamiento complejo, las epistemologías del sur y la perspectiva de teóricos de la democracia.

En este contexto, es imprescindible una mayor exploración de la seguridad pública hacia propósitos emancipadores, y se considera que las teorías feministas deben ocupar un lugar preponderante en el tema de la seguridad, tal como se establece en la Política Nacional de Seguridad, para que el análisis de género tenga una presencia significativa dentro de las instituciones de seguridad pública.

Esta investigación tiene como objetivo principal analizar los fundamentos epistemológicos, ontológicos y metodológicos de la seguridad pública en Guatemala. En cuanto a las preguntas generales de la investigación, estas se formulan de la manera siguiente:

¿Cuál es el sistema de categorías que debe considerarse para abordar el problema de la violencia e inseguridad en Guatemala, como uno de los mayores retos para el desarrollo?

¿Cuál debe ser la finalidad y los objetivos que orienten la teoría de: a) seguridad pública, b) la democracia y c) la paz social en Guatemala?



¿Están cumpliendo las instituciones de seguridad pública con la función de proveer seguridad a los y las guatemaltecas?

El interés de la primera pregunta permite captar de forma descriptiva cuáles son las categorías que se privilegian para el análisis de la inseguridad y la violencia al abordar la seguridad pública. Asimismo, desde la discusión académica se argumenta que, de acuerdo con el modelo de seguridad, las categorías de la seguridad pública pueden variar en el sentido de que algunas veces, en Guatemala, se habla de seguridad ciudadana, seguridad interior o seguridad pública, como si fuesen sinónimos.

En cuanto a la segunda pregunta, acerca de la finalidad y objetivos que orienten la seguridad pública, la democracia y la paz social en Guatemala, su interés radica, fundamentalmente, en que a través de ella se puede contribuir a la construcción de una explicación cada vez más sólida respecto del propósito de la seguridad para ofrecer una respuesta a la inseguridad desde diferentes perspectivas.

Referente a la pregunta relativa a si están cumpliendo las instituciones de seguridad pública con la función de proveer seguridad a los y las guatemaltecas, como resultado de este análisis y para completar el cuestionamiento, se considera de carácter urgente resignificar las categorías de la seguridad pública, la democracia y la paz social en Guatemala, a partir de los espacios políticos y sociales diseñados y conquistados por la ciudadanía. Además se debe proponer marcos epistemológicos y metodológicos, para el análisis desde la realidad social.

Las hipótesis como planteamiento devienen de relaciones de hechos y fenómenos que se incorporan en el informe, y que fueron verificadas; estas son:

En Guatemala no existe institucionalidad pública que facilite el ejercicio de la libertad y controle el poder desmedido de los gobernantes para que se conviertan en verdaderas salvaguardas de la democracia, con la finalidad de garantizar la seguridad, el desarrollo y la paz social en una sociedad moderna abierta.



La seguridad pública forma parte esencial del bienestar de una sociedad, y las instituciones de Seguridad Pública en Guatemala no están cumpliendo con el mandato constitucional y lo establecido en los Acuerdos de Paz para mantener el orden público y la seguridad interna del país, ya que la fundamentación epistemológica de la práctica de la seguridad pública se basa en el paradigma positivista, con planificación e instrucciones de carácter general, con metodologías que privilegian el dato cuantitativo en el análisis de riesgo e inseguridades en el país. Por lo tanto, es imperativo resignificar las categorías de manera integral y amplia como servicio público, porque las instituciones de seguridad en Guatemala han sido diseñadas de manera incompleta y están degradadas por cada régimen de turno.

El problema investigado se explica a través del análisis de inseguridad en los bienes fundamentales y jurídicos tutelados como: la vida y el patrimonio de los habitantes de la república de Guatemala, problemática que se explica a través de la presencia de factores primarios como la existencia y recrudecimiento del crimen organizado, las maras, el narcotráfico y la delincuencia común, que generan efectos indeseables como asaltos, extorsión, temor, muerte, orfandad y viudez dentro de la población.

Para responder a las preguntas de investigación de la presente tesis se eligió como metodología de estudio el método mixto, desde el enfoque cuantitativo y cualitativo, con la finalidad de clarificar los datos en cuanto a inseguridad y las condiciones y situación de los actores de la seguridad pública.

Los datos obtenidos proceden de fuentes de información variadas, entre ellas: documentos, entrevistas semiestructuradas, observación participante. Los documentos primarios y secundarios se han anotado en la referencia final y aportan información necesaria para el análisis respecto de la legislación, funciones y posiciones públicas de la seguridad más allá de los sujetos particulares involucrados en las entrevistas.

Básicamente, se entrevistó a funcionarios y profesionales nacionales en el tema de seguridad; asimismo, a profesionales de México, Chile, Brasil y Colombia, quienes,





con sus puntos de vista, amplían los enfoques teóricos y metodológicos para la seguridad pública en Guatemala.

Los problemas que se presentaron en la investigación fueron los tiempos y sujetos para las entrevistas, especialmente para el análisis de los modelos de seguridad pública.

La investigación está contenida en cinco capítulos que abarcan información acerca de diferentes temas relacionados con la seguridad pública. En el capítulo 1 se analizan los fundamentos teóricos de la seguridad pública y la paz social, para estudiar las principales manifestaciones de los fenómenos y objetos de la seguridad. El capítulo 2 contiene el análisis de modelos de seguridad pública de Chile, México, Brasil y Colombia, a la luz del derecho comparado; así también, refiere el estado de la cuestión de la violencia e inseguridad en Guatemala. El capítulo 3 explora la naturaleza de la seguridad pública, entendiéndola como un servicio público importante, de manera que no puede existir un Estado sin seguridad pública.

En el capítulo 4, tomando en cuenta que en el marco de la seguridad de la Nación, desde la Política Nacional de Seguridad se asume el compromiso estatal de promover la equidad de género, se incluye el enfoque de género como aporte de las corrientes feministas dentro de las concepciones críticas de seguridad dado que esa segregación teórica no está justificada, ya que son formulaciones cercanas, ontológica y epistemológicamente, con los enfoques críticos que aparecieron después de la Guerra Fría; de manera, pues, que se incorpora el feminismo como crítica al paradigma de la seguridad pública y explora hasta qué punto la teoría feminista coincide en sus análisis con el enfoque de seguridad humana. El fin es ahondar y ampliar los fundamentos de la seguridad. El capítulo 5 se centra en la propuesta de epistemología de la seguridad pública en Guatemala, que introduce un estatuto epistémico y de conocimiento a los estilos de intervención policial.

En el marco de los objetivos, se concluye que, desde comienzos de la democracia en Guatemala, dentro de los Acuerdos de Paz, el relativo a Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática, establece las reformas y



condiciones para llevar a cabo el fortalecimiento de la Policía Nacional Civil, y aún entre los procesos pendientes está la reforma constitucional para el reconocimiento de las funciones principales de dicha institución y la emisión de una nueva ley del Orden Público. De igual forma, la seguridad pública debe ser una garantía del ser humano; sin embargo, en Guatemala no existe un modelo de seguridad pública fundamentado en teorías contemporáneas que aborden, desde la compleja realidad social y la incertidumbre, los retos y desafíos de los principales problemas de la inseguridad en todas sus manifestaciones, para garantizar el derecho a la seguridad.

La Constitución Política de la República de Guatemala establece la seguridad interior como función del Ejército, pero no como derecho ciudadano o garantía de seguridad pública, que formaría parte del sistema de derechos de los ciudadanos y de una política de seguridad pública integral.

La investigación finaliza con la exposición de conclusiones generales, a través de las cuales se contrastan las hipótesis, y son aceptadas provisionalmente, en el marco de lo establecido en la planificación. Luego se, incluyen las referencias, que detallan las fuentes a las que se recurrió para formular el aparato crítico de la investigación.



# CAPÍTULO 1

## CONSIDERACIONES TEÓRICAS DE LA SEGURIDAD

“Mientras vivamos, mientras estemos entre los seres humanos,  
cultivemos nuestra humanidad”  
Séneca.

Considerando que es importante explicar teóricamente algunas categorías relevantes vinculadas con el problema objeto de investigación, se desarrolla la siguiente temática a partir de consultas bibliográficas, fuentes documentales y consultas electrónicas.

La seguridad es el referente teórico que fundamenta la agenda de seguridad del Estado y consecuentemente, al modificarse este concepto, la citada agenda de seguridad debe también modificarse. En esta discusión conceptual se ubica la naturaleza de la seguridad desde el paradigma convencional de la seguridad nacional, categoría que se utilizó durante la guerra fría para hacer referencia a la capacidad militar de los Estados para defenderse y disuadir los ataques externos. Esta concepción toma al Estado como sujeto activo, que debe garantizar la seguridad en el territorio, asumiendo que la seguridad de las personas es consecuencia o derivación de la seguridad nacional, sin perder de vista que esta es una responsabilidad compartida entre el Estado y la ciudadanía.

Dada la variedad de acepciones, la seguridad es un derecho colectivo intangible que debe concebirse desde diferentes perspectivas, así como la violencia y la delincuencia en Guatemala, que tienen un carácter multidimensional.

Según la Real Academia Española, (2014), el significado etimológico de seguridad viene del latín *securitas*, que significa estar tranquilo o exento de peligro, por lo que se acerca con bastante claridad al significado que generalmente se le otorga. Es una de las necesidades fundamentales de los seres humanos (luego de las necesidades fisiológicas), según la Pirámide de Necesidades de Maslow (1943), en la cual se busca llegar a un estado de seguridad: salud, estabilidad, orden y protección.



A través de la historia, la seguridad ha variado según la coyuntura mundial y por consiguiente, la coyuntura nacional, de manera que el concepto ya lo utilizaba (Engels,1996) y establece que la seguridad nace con el surgimiento de la propiedad privada, al existir una división social del trabajo y, por ende, una sociedad de clases, que otorgaba a los individuos diferentes tipos de bienes que era necesario proteger de los otros.

Con la aparición del Estado moderno, surge el concepto de seguridad nacional basada en la defensa de los intereses nacionales ante cualquier amenaza externa, empleando el uso de la fuerza y el poder militar, si fuera necesario.

Políticos como Thomas Hobbes y Nicolás Maquiavelo conciben la seguridad como un componente esencial del Estado. En El Príncipe, Maquiavelo (1997) sostiene que el fin del Estado es garantizar la seguridad y el bienestar a través de cualquier procedimiento, así esto implique el uso de mecanismos inmorales para la conservación y consolidación del poder. Expone la tesis de un gobierno fuerte y exitoso como aquel que pueda garantizar la seguridad de la vida y de la propiedad, como deseos universales de la naturaleza humana, ya que la única forma que tienen los individuos para garantizar su propia seguridad es con el poder.

Es de resaltar que Maquiavelo, en su época, se adelantó valientemente, a lo que hoy conocemos como la doctrina de seguridad nacional.

En el Leviatán de Hobbes (1999), el Estado se convierte, por medio del uso de la fuerza, en garante del orden social, de la paz y de la seguridad de toda la sociedad, a través del llamado “contrato social”, debido a la constante situación de guerra en la que se encuentran los individuos a consecuencia de su naturaleza humana, en la cual, el hombre es capaz de destruirse a sí mismo y a sus semejantes. El individuo reconoce como soberano y otorga al Estado poder, renunciando a su propia libertad y esperando de este protección y defensa frente a situaciones de violencia que puedan amenazarlo; pues para la seguridad de los hombres se requiere no solo el acuerdo, sino, además, el sometimiento de las voluntades acerca de las cosas necesarias para la paz y la defensa, y en esa unión o sometimiento consiste la naturaleza del Estado.



El concepto social de Hobbes constituye un punto de referencia para la actual época democrática, considerando que lo expuso en una época de poder centralizado.

A lo largo de los siglos XIX y XX, hasta la época de la Guerra Fría, se mantiene el concepto de seguridad nacional, donde cobra un significado especial, en el cual esta es vista en términos de defensa de la soberanía nacional, del territorio y de los intereses de la nación respecto a desafíos internos y externos.

Durante la guerra fría ya se utilizaban algunos conceptos novedosos, como seguridad multidimensional que abarcaba esferas no militares y seguridad cooperativa para referirse a la cooperación entre Estados, a pesar que siguieran tomando como referente al Estado. (Pérez y Mendía, 2013, p.28).

A partir de 1990, ya en la era de la globalización, se empezó a cuestionar la visión tradicional de la seguridad y su carácter militar, aunque siguió siendo dominante por el surgimiento del fundamentalismo religioso, especialmente por los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, que originaron una sensación de vulnerabilidad que despertó el sentimiento nacionalista de los norteamericanos y rápidamente se propagó en el mundo occidental y se declara la guerra al terrorismo. La comunidad internacional, a través de Naciones Unidas, responde a los ataques terroristas promulgando la Resolución 1373 de 2001 del Consejo de Seguridad (Naciones Unidas, 2001), en la cual invita a los Estados a cooperar, adoptando las medidas necesarias para prevenir y reprimir los actos de terrorismo que se puedan presentar a nivel internacional, asociándolos con otro tipo de problemáticas como la delincuencia transnacional organizada, las drogas ilícitas, el lavado de activos, el tráfico de armas de destrucción masiva y la circulación ilícita de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros potencialmente letales.

En la era actual, el concepto de seguridad ya no está asociado a uno o más Estados, sino a fenómenos que trascienden la noción de Estados, tales como el fundamentalismo religioso, el terrorismo y las amenazas cibernéticas; pero también hay actores no definidos, más si existentes, como los medios de comunicación y las redes sociales.



La Declaración Sobre Seguridad en las Américas, adoptada por la Organización de Estados Americanos (OEA) en octubre de 2003, creó un nuevo concepto de seguridad hemisférica que amplía la definición tradicional de defensa de la seguridad de los Estados a partir de la incorporación de nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales. O sea, casi todos los problemas pueden ser considerados ahora una potencial amenaza a la seguridad. Consideramos que la implementación de este nuevo concepto multidimensional constituye un riesgo de aumento de securitización de los problemas de la región y, por consiguiente, la militarización como una respuesta para confrontarlos. (Chillier & Freeman, 2005).

Desde esta propuesta de la OEA se considera que se justifican las condiciones para el uso de las fuerzas armadas en misiones de seguridad que no les corresponden, tal como sucede en la mayoría de países de América Latina, donde existe un retorno de las fuerzas armadas para resolver problemas internos.

Asimismo, con la evolución de la sociedad, se han incorporado nuevas perspectivas teóricas, visiones y definiciones para reconceptualizar diferentes esferas de la seguridad, en la que también se ubica a la seguridad pública que corresponde a la de un servicio público; de manera que no puede existir un Estado sin seguridad pública, razón por la cual resulta útil aportar diferentes insumos conceptuales y teóricos proporcionados por las corrientes contemporáneas de la seguridad y el desarrollo en Guatemala.

Entendiendo que la redefinición conceptual incide en la política de seguridad del Estado de Guatemala, se orienta este capítulo a desmitificar el significado y alcance de la seguridad, principalmente la seguridad pública, ya que la sociedad guatemalteca no parece asimilar el hecho de la transformación en uno de los países más violentos de América Latina y del mundo, y por eso se invierte relativamente poco en seguridad pública, siendo esta un derecho colectivo intangible que debe concebirse desde diferentes perspectivas, así como la violencia y la delincuencia en Guatemala, que son de carácter multidimensional.



## 1.1 Estado moderno: Estado de derecho y seguridad en Guatemala

Las sociedades optaron, desde hace varios siglos, por adoptar una forma de orden social que, en términos generales, hoy se conoce como el Estado moderno. En la historia de Guatemala, el Estado ha asumido diferentes formas de expresión de dominación y poder, donde siempre ha existido la necesidad humana de la seguridad, tanto individual como colectiva. Se conocen tres formas:

La primera es el Estado liberal, de representación y contrato, producto de la transferencia a la institución pública del monopolio de la ley y la imposición por la fuerza. La constitución de un ejército aún no profesional forma parte de la constitución del Estado, donde el poder estatal se encuentra en el centro de la agenda política de la dominación. A finales de 1873, se crea la Escuela Politécnica para contar con oficiales académicos. En esta época, el ejército se profesionalizó y creció; el presupuesto del ejército se multiplicó por diez. Se generalizó la militarización de la política.

El Estado liberal alcanza la perfección en la democracia representativa ejercida a través de la división de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; la vigencia de los derechos y libertades fundamentales. En este período, las lógicas económicas derivaron en una atrofia de la democracia representativa, y que el materialismo económico, las que articularon y organizaron a la sociedad, mediante mecanismos de dominación política.

El Estado social de derecho o Estado desarrollista, es la segunda forma. Surge en la segunda posguerra y se proyecta como el poder que se asocia con el desarrollo capitalista avanzado. El calificativo “social” hace referencia a la corrección del individualismo clásico del Estado liberal por medio de los derechos sociales y la realización de objetivos de justicia social, como aspiraciones comunes, donde debe abrirse paso un poder ejecutivo fuerte orientado al bienestar de las personas que el desarrollo hace posible. Sistemas de seguridad social, de relaciones laborales, organización social de la salud pública y la educación, promoción de la vivienda. En



síntesis, puede considerarse como la aspiración al tiempo de la cuestión social en Guatemala.

La tercera forma es el Estado democrático y Estado de derecho, que pretende superar las dos formas anteriores del ordenamiento social, afianzando la realización de la libertad; se funda en el uso universal de los derechos políticos.

Se refiere a la existencia de un poder regulado por la ley, por normas constitucionales y ordinarias. Tres requisitos son necesarios: el Estado como garante de la seguridad del ciudadano y del ejercicio de los derechos que le son inherentes; la subordinación de la institucionalidad del Estado y su funcionamiento a una normativa precisa y en previsión del bien común; y la independencia plena de los tres poderes que forman el Estado y la autonomía de la Corte de Constitucionalidad y del Tribunal Supremo Electoral (TSE). Dada la historia nacional, debe destacarse la sumisión del poder militar al civil. (CPRG).

Requiere, también, una estructura inclusiva, para los derechos ciudadanos, en especial para mujeres, pueblos indígenas y grupos tradicionalmente marginados. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010, pp. 11-12). Un Estado constitucional y democrático se caracteriza por defender y preservar la paz.

En este marco la legitimación, en el Estado democrático se garantiza con la participación de la ciudadanía, busca asegurar las necesidades básicas de la población, el funcionamiento del sistema público en una lógica de distribución de poder descentralizada. La administración de los asuntos públicos ordenada legalmente y fiscalizada. Garante de los derechos y libertades fundamentales, garantía que se materializa en los derechos humanos; y en esta fase, la seguridad deja de ser la ausencia de amenazas y de desconfianzas, para convertirse en el potencial de vida de cada persona, grupo, comunidad; y aquí se ubica el paradigma de desarrollo y la seguridad humana, sin menoscabo del ejercicio de la autoridad de que está investido el Estado.





Lo descrito significa un cambio en el contenido histórico del Estado, en el Estado democrático, y es importante reconocer la evolución teórica que el concepto de seguridad tiene a la fecha.

Pérez y Mendía (2013) afirman que:

Los estudios críticos de seguridad son fruto de la evolución teórica habida ya durante la Guerra Fría en el campo de los estudios de seguridad, al calor de diferentes cambios habidos tanto en la sociedad internacional como en las ciencias sociales. En particular, son herederas de diferentes enfoques e ideas que ya entonces y más aún desde comienzos de la década de 1990, pusieron en cuestión la visión tradicional de la seguridad y su carácter estatocéntrico y militar. En efecto dicha concepción tradicional toma al Estado como el objeto referente de la seguridad; es decir, lo importante es garantizar la seguridad y el territorio estatal, asumiendo que la seguridad de las personas será una derivación de ella. Además, considera que la principal amenaza es una posible agresión militar de otro Estado, por lo que el medio principal para conseguir la seguridad nacional radica en capacidades militares para defenderse y disuadir los ataques externos. (pp. 26-27)

Desde estos planteamientos, los estudios de seguridad han sido definidos como el estudio de las amenazas tradicionales y de las nuevas amenazas como el narcotráfico, empleo y control de la fuerza militar que explora las condiciones que hacen más probable el uso de la fuerza. Se trata de una concepción tradicional caracterizada en el campo de los estudios estratégicos, así como en la disciplina de las Relaciones Internacionales.

Sin embargo, la evolución de la sociedad, en las últimas décadas, ha contribuido a poner en entredicho la perspectiva estatocéntrica y militar de la seguridad en el marco de los vínculos globales de interdependencia y la misma globalización que ha configurado un mundo más complejo en cuanto a actores e interrelaciones; asimismo, la instauración del orden liberal en la posguerra fría ha estimulado cambios normativos que inciden en la reconceptualización de la seguridad. De hecho, durante la guerra fría surgen conceptos como la seguridad multidimensional, que abarca esferas no militares y el de seguridad cooperativa como resultado de la cooperación entre Estados. El



cambio más determinante, en el escenario de la seguridad, aconteció con el fin de la guerra fría y la disuasión de principios estratégicos basados en la disuasión nuclear y la Destrucción Mutua Asegurada (MAD).

La MAD: es una doctrina militar que se basa en el principio de que, si un país con capacidad nuclear ataca a otro país con armas nucleares, el resultado final será la aniquilación nuclear para ambas naciones... Esta doctrina nunca fue adoptada oficialmente, pero condujo a una carrera de armamentos entre muchas naciones importantes. (Del Castillo, 2012, párr.1)

Este contexto histórico fue decisivo para que tuvieran mayor eco diversos enfoques alternativos de seguridad que presentaban atención a elementos no militares como los económicos, sociales y ambientales, y que tienen al ser humano como referente de la seguridad, que es donde aparece el concepto de seguridad humana.

En Guatemala, las amenazas son internas y derivan más de factores socioculturales y económicos que militares; afectan a las personas y diferentes grupos vulnerables más que al Estado, y el Estado no ha sido eficiente para proveer seguridad; al contrario, es fuente de anarquía, inseguridad y violencia. De hecho, la inseguridad de las personas no está en relación con la seguridad internacional. Esta situación se manifiesta en el nivel de pobreza; 60% de los guatemaltecos vive sin suficientes ingresos. (Banco Mundial, 2016).

En esa evolución conceptual se conformó un nexo entre seguridad y desarrollo, y la vinculación de estas dimensiones tiene una relación causal entre pobreza, conflictos sociales y conflictos armados y, por lo tanto, el menester de satisfacer las necesidades básicas para prevenir los conflictos en el mediano y largo plazo.

En el marco democrático, la seguridad es entendida como un concepto amplio, que busca garantizar a los seres humanos el pleno goce de derechos y libertades, desde la maximización de las competencias del Estado, comprometido con los individuos y sus necesidades. El compromiso de las instituciones del Estado debe ser garantizar la atención a los problemas y necesidades de la población, principalmente



de las personas excluidas del desarrollo; de ahí la importancia de rescatar las potencialidades de la seguridad y su estrecha relación con el desarrollo humano.

El desarrollo humano:

Es un paradigma de desarrollo que va mucho más allá del aumento de los ingresos de un país. Comprende la creación de un entorno en el que las personas puedan desarrollar su máximo potencial y llevar adelante una vida productiva y creativa de acuerdo con sus necesidades e intereses. Las personas son la verdadera riqueza de las naciones. Por lo tanto, el desarrollo implica ampliar las oportunidades para que cada persona pueda vivir una vida que valore. El desarrollo es entonces mucho más que el crecimiento económico, que constituye sólo un medio -si bien muy importante- para que cada persona tenga más oportunidades. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016, párr.1)

Este paradigma abrió desde 1994, como se indica, ya en la era de la globalización, una etapa en la comprensión del concepto, incorporando la seguridad humana en el debate del desarrollo humano, producto de la evolución teórica en respuesta a la importancia de revalorizar a las personas, garantizar el cumplimiento de los derechos humanos; asimismo, garantizar el bienestar económico y social.

El paradigma del desarrollo a fin de abordar el creciente reto que entraña la seguridad humana, expone que se necesita un nuevo modelo que coloque al ser humano en el centro del desarrollo, considerar el crecimiento económico como un medio y no como un fin, que proteja las oportunidades de vida de las futuras generaciones al igual que los de las generaciones actuales y respete los sistemas naturales de los que dependen todos los seres vivos. (Domínguez, 2001, p. 255).

La importancia de este nuevo paradigma de desarrollo humano, radica en incorporar la categoría de seguridad humana desde diferentes dimensiones, que significa que las personas pueden ejercer sus opciones de forma libre y segura, y que pueden confiar en que las oportunidades que hoy tienen no desaparecerán mañana, que amplíen su capacidad humana y aprovechen esa capacidad en todas las esferas: económica, social, cultural y política.



En el análisis de esta referencia es evidente que, en este indicador, Guatemala se encuentra con grandes déficits y representa un desafío para el Estado de derecho y su vínculo con el sistema democrático. Según el PNUD, se entiende como seguridad humana, el hecho que cada persona disponga de mecanismos, redes o vínculos que le permitan aprovechar las oportunidades sociales, manteniendo cursos de acción estables, protegida de amenazas sociales por la vía de las disposiciones de mecanismos reparadores de los cursos de acción.

Refiere Sahagún, en el Informe de Panorama Estratégico, que “el tema de seguridad, el riesgo y la incertidumbre son parte normal de la realidad en todos los países y se ha agravado más en los últimos años”. (Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2015)

Por su parte James N. Rosenau, (2015) dice: “Todo tiempo parece caótico a quien lo vive en carne propia y las últimas década no son una excepción. Es como si la nave espacial tierra encontrase a diario tempestades, corriente de aire y turbinas al adentrarse a los cambiantes y desconocidos ámbitos de la realidad”.

A veces la turbulencia es evidente y devastadora, como las tormentas de la guerra o los rayos de una crisis que alumbran el firmamento, pero frecuentemente la turbulencia se presenta en medio de cielos claros y el pánico que genera no se percibe hasta que se produce o se sufren sus efectos.

Montúfar R. (2015) citado en (Carvajal, 2008), explica que la seguridad humana comprende dos ámbitos: Ámbito puntual y específico, que se refiere a la protección de los seres humanos que conforman una comunidad frente a toda clase de actos de violencia contra su vida, su integridad, su libertad y su patrimonio, perpetrados por sujetos pertenecientes o no a esa misma comunidad, y la prevención de dichos actos. Asimismo, el ámbito amplio y general, que comprende la protección de los seres humanos que conforman una comunidad contra toda clase de riesgos, mediato e inmediato, que amenazan el bien común, y su prevención.



En los dos ámbitos actúa la seguridad pública, pero debe ser complementada por la organización de los municipios, de las comunidades y de los mismos ciudadanos, por lo que es preciso incorporar cambios en los contenidos y gestión de la referida seguridad pública.

La protección de la ciudadanía debe ser brindada, a través de mecanismos idóneos, por los órganos establecidos para tal efecto y que emanan de la misma organización política y social, la cual, a su vez, responde a la voluntad de la comunidad, porque: “El poder proviene del pueblo. Su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por la Constitución y la ley. Ninguna persona, sector del pueblo, fuerza armada o política, puede arrogarse su ejercicio”. (Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 152, 1985).

La tarea de la seguridad pública recae sobre el conjunto de órganos públicos que conforman el Estado, o sea de las autoridades, y por eso este resulta ser el responsable de proporcionar seguridad a la población. Por su parte, los mismos vecinos, individualmente o en grupos organizados, pueden participar racionalmente en actividades atinentes a su propia seguridad y esta es la seguridad ciudadana, como responsabilidad compartida, mientras que los municipios, comunidades y otras organizaciones también pueden y deben contribuir a la seguridad de sus jurisdicciones, regiones o barrios, y esta es la seguridad comunitaria. Tanto la seguridad ciudadana, como la seguridad comunitaria, deben coordinar con la seguridad pública aquellas acciones que tiendan a la realización de dicha tarea, para garantizar la sinergia que los llevará al éxito.

El artículo 183, inciso b, de la Constitución Política de la República de Guatemala, (1985), expone que al presidente de la república corresponde la función de “Proveer a la defensa y a la seguridad de la Nación, así como a la conservación del orden público”

La Carta Magna establece que el Estado debe contar con los recursos económicos, técnicos y humanos necesarios para cumplir sus fines, incluyendo el fin supremo, que es la realización del bien común, tal como lo decreta en los artículos siguientes:



“Artículo 1. El Estado se organiza para proteger a la persona y a la familia.  
Artículo 2. Es deber del Estado garantizarles 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” (Congreso de la República de Guatemala, 1985).

Sin embargo, el Estado no es perfecto, tiene límites y debilidades que causan la ineficacia de sus acciones, pero la articulación de la acción pública en materia de seguridad y la cooperación de las municipalidades, comunidades y de la misma población se basa en la cultura de los miembros que la integran.

Para una mejor aproximación al objeto de estudio, se esbozará un panorama de diferentes teorías que se proponen para explicar la situación de la inseguridad en Guatemala y la consecuente necesidad de seguridad pública. No se pretende profundizar en dichas teorías, sino retomar elementos y enfoques que pueden ser útiles para el análisis. También para facilitar la comprensión de todo el conjunto de acciones y esfuerzos tendientes a la seguridad de las personas, se analiza de manera amplia la dimensión de seguridad interior, seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad humana.

## **1.2 Teoría crítica para la seguridad**

La teoría crítica abarca una larga tradición intelectual desde 1920. Aun cuando existen antecedentes de esta teoría en la primera mitad del siglo XX, su impacto real en los estudios de seguridad se produjo a partir de la guerra fría.

Esta teoría encuentra sus fundamentos en la Escuela de Frankfurt. No obstante, su aparición formal se debe al trabajo de Max Horkheimer en 1937, que separa la teoría tradicional, que ve el mundo como una serie de factores que están esperando ser descubiertos por el método científico: la teoría crítica sostiene que los factores son el producto o resultado del contexto histórico y social específico. Es de esta forma



como dicha teoría se opone a los métodos tradicionales, ubicándose más allá de posiciones positivistas.

La teoría crítica se diferencia de la tradicional por tener un papel claro en el debate político, al ser de naturaleza emancipadora.

Ken Booth es el académico que desarrolló los estudios de seguridad crítica en Inglaterra, y los definió de la siguiente manera: La seguridad: es un área de estudio temático, desarrollada dentro de la disciplina académica de la política internacional, preocupada por obtener el conocimiento crítico de la seguridad, en la política mundial. La seguridad es concebida comprensivamente, abarcando la teoría y la práctica en los múltiples niveles de la sociedad, desde el individuo a la totalidad de la especie humana.

La palabra crítica implica una perspectiva que busca permanecer fuera de las estructuras, procesos, ideologías y ortodoxias predominantes, reconociendo que todas las conceptualizaciones de seguridad derivan de particulares posiciones teóricas y políticas. Las perspectivas críticas no sostienen poseer la verdad objetiva, sino pretenden aportar al entendimiento más profundo de las actitudes y conductas imperantes con una visión para desarrollar ideas más promisorias, por medio de superar errores humanos estructurales y contingentes. (Griffiths, 2011).

De manera que la seguridad no es una simple idea, ni noción neutra, sino su significado es producto de diferentes perspectivas respecto de la forma de entender la política, en razón de lo que debe ser.

La frase teoría crítica se relaciona con las escuelas de pensamiento que han desafiado lo que a menudo se ha generalizado como la ortodoxia positivista en las ciencias sociales. Rechaza la idea de que la conducta social humana puede ser estudiada con el mismo método científico aplicado a las ciencias exactas, en función del interés del sujeto en el objeto de estudio, lo que impide una postura neutral.

Both, citado por Griffiths (2011), sostiene que el pensamiento crítico es superior, por las siguientes razones:



- La teorización crítica que es verdadera a sí misma es autoreflexiva y, por lo tanto, flexible y abierta al cambio.
- Contraria al realismo, la teoría crítica no posee una denominación poco adecuada. No promete entregar lo imposible objetividad y realidad, pero sí busca exponer los problemas de la vida política social y contemporánea, desde un punto de vista de distancia crítica por medio de un interés emancipatorio.
- La teoría crítica no posee referentes privilegiados ni estáticos, salvo el interés primordial por el ser humano en la naturaleza. Sus enfoques prometen ser éticos, progresivos e inclusivos.
- La meta política de la teoría crítica es la emancipación, es decir, la libertad de los grupos e individuos de los problemas estructurales y contingentes.
- Los enfoques críticos poseen una agenda más amplia que el realismo, gracias a su concepción comprensiva de las tendencias y referentes en los múltiples mundos de la política mundial. Puede ofrecer un mejor entendimiento de la relación entre teoría y práctica en esta edad global.
- La teoría crítica reconoce el cambio, la apertura de la historia y la incompleta naturaleza del experimento humano.

La concepción de seguridad desde esta teoría es emancipadora, en el entendido de que su finalidad es liberar a los individuos y grupos de sus problemas. (p.165).

### **1.3 Teoría del pensamiento complejo**

Las sociedades contemporáneas enfrentan problemas complejos, definidos por el número de relaciones y variables que no siempre se interpretan integralmente. En el campo de la seguridad, se hacen necesarios nuevos paradigmas de racionalidad para comprender la realidad actual de las inseguridades, que permita pensar la unidad de los conocimientos fragmentados en disciplinas, de cara a la problemática de inseguridad.

Según Juárez & Comboni (2012):





“El pensamiento complejo viene a romper con la unilinealidad, la unilateralidad del pensamiento científico; al integrar de manera compleja, en el sentido de tejer conjuntamente (complexus) elementos provenientes de la concepción sistémica, cibernética y de la teoría de la información, recuperados a favor de que cualquier estudio de la experiencia humana se haga en forma multifacética y multirreferencial”. (p.43)

El pensamiento complejo es una manera de ver las realidades, desde su contexto, que articule y religue los diferentes saberes disciplinarios hoy parcelados, que se manifieste el intercambio y la cooperación constante de los seres humanos.

## **1.4 Teoría del riesgo e incertidumbre**

Esta teoría se ubica en el paradigma postpositivista. Refiere que la realidad no puede ser conocida en su magnitud completa, porque no existen leyes generales y el mundo cada vez es más inseguro, de manera que la incertidumbre y la vulnerabilidad humana son cimientos de todo poder político.

En la sociedad moderna, la vulnerabilidad y la inseguridad de la existencia, así como la inevitable condición de incertidumbre profunda bajo la cual se vive, se reafirma en virtud de que las actividades humanas se exponen a las fuerzas del mercado, que se caracterizan por la imprevisibilidad.

## **1.5 Epistemología del Sur**

La epistemología del sur es un enfoque desarrollado por el sociólogo portugués Boaventura de Sousa Santos, basado en el postmodernismo de oposición, con el cual busca crear una teoría crítica postmoderna que recoja la experiencia social que ha sido derrochada por la tradición científica occidental y es diversa y extensa; implica que el conocimiento sea multicultural, edificante, participativo, construido desde abajo y enmarcado en condiciones que lo hacen posible.

Desde este enfoque, el abordaje de la realidad es desde una perspectiva solidaria, como una forma de conocimiento en la que se reconoce al otro como sujeto y no como objeto de conocimiento. En el caso de la seguridad pública, se propone,



desde esta propuesta epistemológica, incluir otros actores que son parte de la seguridad y a quienes actualmente no se les toma en cuenta; entre los actores principales están las personas uniformadas que integran la Policía Nacional Civil y permanecen en contacto con la población; ellos son considerados como objeto de la seguridad en la medida en que sirven de instrumentos para garantizarla, pero no participan en la definición de políticas. El otro actor importante es la comunidad, que regularmente es objeto de las acciones emprendidas por la institución, pero que no es escuchada y no tiene incidencia en la búsqueda de su propia seguridad.

Para visibilizar estos actores y convertirlos en sujetos de la seguridad, es imprescindible el carácter emancipatorio y dar voz a los que ahora no tienen, y desde estos enfoques analizar la seguridad pública en Guatemala.

## **1.6 Seguridad interior**

El ámbito de la seguridad interior enfrenta, de manera preventiva y directa, el conjunto de riesgos y amenazas provenientes del crimen organizado, la delincuencia común, en defensa del Estado de derecho, orientando la acción de los componentes de seguridad a la protección de la integridad física de las personas, su patrimonio y el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución Política de la República de Guatemala, para que puedan alcanzar sus aspiraciones sobre la base del desarrollo. Actúa bajo la responsabilidad del presidente de la República, por conducto del Ministerio de Gobernación.

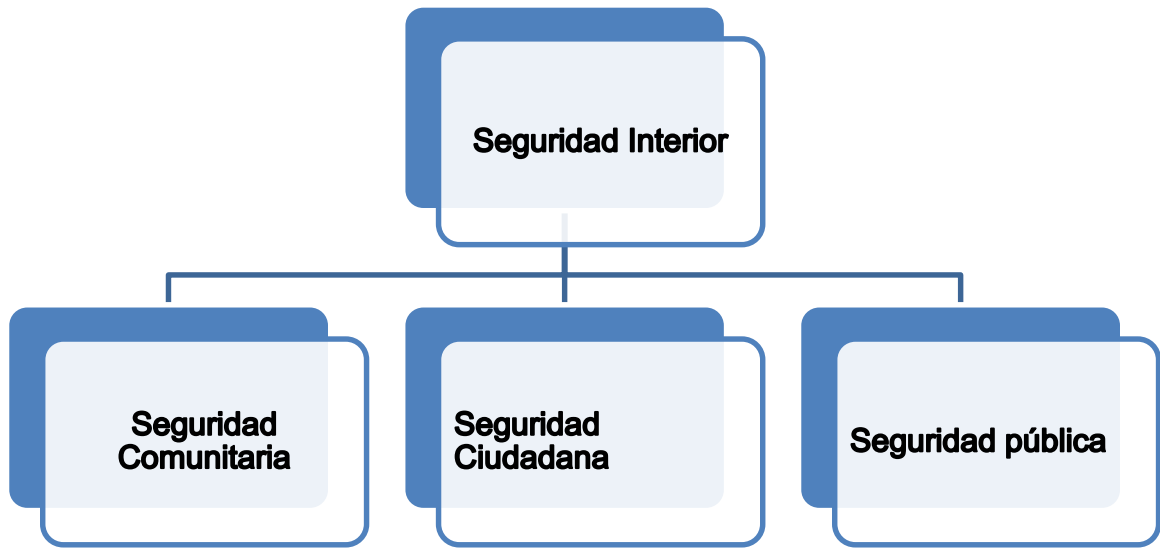
Este ámbito desarrolla planes de acción relacionados con la seguridad pública, la seguridad ciudadana y la seguridad comunitaria.

Los diferentes planes de acción en el ámbito de seguridad interior atienden factores que influyen en la gobernabilidad, que se relacionan con la adecuada gestión de los problemas de seguridad y la capacidad institucional de preservar la estabilidad social.

Respecto del Ejército de Guatemala, este actuará en el ámbito de seguridad interior cuando las circunstancias del país rebasen las capacidades ordinarias de las fuerzas de seguridad civil, y requieran la asistencia y apoyo temporal de unidades del Ejército en seguridad ciudadana, que permita el actuar conjunto de manera coordinada, efectiva y eficiente, de acuerdo con la normativa vigente. Las principales categorías de la seguridad interior son las siguientes:

### Ilustración 1

#### Categorías de la Seguridad Interior.



Fuente: Elaboración propia, noviembre, 2018.

Las categorías antes descritas constituyen los ámbitos de la seguridad interior y se pueden comprender como se describe a continuación:

- Seguridad Comunitaria: es la interacción de la comunidad con la policía y autoridades locales, en el desarrollo de tareas de prevención, protección y generación de espacios que incrementen la confianza entre los ciudadanos y sus autoridades, para mejorar su calidad de vida. La Dirección General de la Policía Nacional Civil, (2014) propone e implementa el Modelo Policial de Seguridad Integral Comunitaria –MOPSIP- :



Es un modelo inspirado en la filosofía de Policía Comunitaria y la doctrina policial, orientado a brindar un servicio de calidad, fundamentado en la atención oportuna y efectiva a las demandas de seguridad y convivencia ciudadana, a partir de la asignación de responsabilidades directas a un equipo de trabajo en un área específica, para realizar actividades de prevención, disuasión, respuesta, investigación y análisis. Este modelo se apoya en nuevas tecnologías de información y comunicación que ayudarán a mejorar la gestión del servicio policial de forma integral. (p.13).

Están también los programas del Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito y la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia, como una respuesta integral a la evolución que ha tenido el tratamiento y abordaje de la seguridad comunitaria. La Policía Nacional Civil -PNC- ha adoptado una nueva filosofía que re-evoluciona las respuestas estratégicas, tácticas y operativas ante la violencia, el delito y la criminalidad, haciendo al ciudadano y a la comunidad el eje en torno al cual giran las actividades del trabajo policial, para ir construyendo comunidades más seguras que fortalezcan la imagen de la institución y, fundamentalmente para que a través de la prevención se logre disminuir los factores que contribuyen al aumento de la violencia, el delito y la criminalidad.

La seguridad comunitaria promueve el rol en el contexto de la policía, demandando de ella una mayor interacción con la comunidad para resolver los delitos más frecuentes. Este modelo pone énfasis en atributos tales como la proactividad, la flexibilidad y la adaptación de la actividad policial, buscando mejorar sustancialmente la gestión policial por medio de estrategias que priorizan un enfoque comunitario de servicios focalizados para resolver problemas en relación a la inseguridad local.

- Para Mendoza ( 2017), la seguridad ciudadana es un derecho básico que el Estado debe tutelar en función de los individuos, familias y las organizaciones que puedan interactuar en el sentido de no ser víctimas. Debe existir certeza acerca de la protección de ciertos bienes que han de ser tutelados por el Estado.

Esta categoría de seguridad constituye la acción que desarrolla el Estado, con la colaboración de la ciudadanía, destinada a la prevención de la violencia y delincuencia,



así como a la utilización pacífica de espacios públicos, que permite y asegura el libre ejercicio de los derechos fundamentales de las personas.

- Seguridad Pública: es la condición que mantiene la unidad de la sociedad, facilita y garantiza la convivencia pacífica, a la vez que protege la integridad y el patrimonio de los habitantes, mediante mecanismos de control penal, prevención del delito y procuración de justicia, así como la reeducación y readaptación social de los privados de libertad.

La seguridad pública es prioritaria, y, por tal razón, se asume el compromiso de velar por la vida, la paz, integridad y seguridad de las personas y sus bienes, para contribuir al desarrollo del país, bajo la percepción de una eficiente fuerza de seguridad pública que garantice, no importando el género o la edad, la tranquilidad de los grupos de población en condición de exclusión o vulnerabilidad. Esa fuerza está constituida por la Policía Nacional Civil –PNC-.

La citada institución policial, es la institución responsable de dar cumplimiento a la prevención del delito, el control y reducción de la delincuencia común y el crimen organizado. Sin embargo, el cumplimiento de dicho mandato deja ver que afronta problemas administrativos y evidencia deficiencias en su capacidad de respuesta para brindar seguridad pública a la población guatemalteca.

La problemática central se plantea como los altos niveles de inseguridad en la vida y los bienes de los habitantes, y la respuesta de la policía para brindar seguridad pública. La problemática se puede explicar a través de la presencia de factores primarios como la existencia y recrudecimiento del crimen organizado, las maras, narcotráfico y delincuencia común, que generan efectos indeseables como asaltos, extorsión, temor, muerte, orfandad y viudez dentro de la población, los que a nivel de país incide en la disminución del turismo nacional y extranjero.

La Policía Nacional Civil es una entidad administrativa, subordinada a la autoridad gubernamental, que cumple funciones preventivas, pero no represivas, salvo cuando actúa en cumplimiento de la actividad investigativa, o para restablecer el orden jurídico transgredido, o para evitar que los hechos delictivos vuelvan a lesionar a la sociedad



guatemalteca. De acuerdo con esta concepción civilista, la policía es una institución que vigila la vida colectiva para que se desarrolle normalmente. En consecuencia, el éxito de su actividad y de su ejercicio consiste en que las reglas sean interiorizadas en forma de comportamientos, por lo cual se reclama de ella fundamentalmente una acción educadora y preventiva. Desde este enfoque, no existe ninguna otra profesión que acumule tantas características positivas vinculadas a su definición: garante de la convivencia, protección del ciudadano, protección de las libertades públicas y de la estricta aplicación de las leyes. La policía es así expresión de la autoridad administrativa y política, igual que instrumento de la protección de la sociedad civil. (Policia Nacional Civil, 2012, p.1).

Efectivamente, se considera que los policías deben ser profesionales clave en la vida ciudadana de los Estados modernos. Sin embargo, en Guatemala, al policía no se le ha capacitado o formado para la funciones que le competen; parece que se aborda la seguridad como algo empírico donde tampoco se les reconoce salarios dignos para la responsabilidad que implica la seguridad pública, de manera que las características positivas previamente definidas se perciben como el ideal en la autoridad policial.

En el marco institucional público, a la Policía Nacional Civil le compete servir y proteger a las y los ciudadanos frente a las amenazas y riesgos, o sea el manejo riguroso de la inseguridad, derivados del fenómeno de la delincuencia y la criminalidad en Guatemala.

Como señala Londoño (2010):

El concepto de Policía surgió durante la evolución de las instituciones de Grecia y Roma, la cual culmina con la constitución de la democracia en Atenas y la República en Roma. De esta época proviene el término policía derivado del griego *politeia* que para Platón y Aristóteles significaba: la Constitución Política, la forma de gobierno, el gobierno mismo y la administración del Estado.

La raíz del término *polis*, significaba la comunidad política y religiosa. Los romanos emplearon la palabra *politia* (policía) pero solo para traducir la expresión griega *politeia*, pues, cuando aludían a su propio régimen político preferían la palabra república de su



etimología como inseparablemente asociada a la idea de vida en sociedad, relacionada con todo lo que se refiere a la *Polis* –ciudad, su organización y la función que procura una vida cómoda y tranquila de las gentes. Posteriormente, la expresión pasó al latín bajo la forma de *Politi*, de donde se derivó el término de policía en el sentido histórico. Puede observarse que se trata de un concepto muy próximo al de gobierno, adscrito al poder ejecutivo, gestor de la autoridad conferida de la comunidad con el fin de administrar los asuntos públicos y en función del bien común. Igualmente, es un concepto afín con el de seguridad pública, uno de los elementos constitucionales del contrato social y una de las temáticas que de manera más directa une al concepto originario de policía con el moderno y la política. (p.2)

Desde una perspectiva más reciente, la función de policía se circunscribe al marco de la convivencia y, en particular, la seguridad ciudadana. Esta se ejerce en dos niveles: en primer plano, se trata de la regulación de conflictos entre la comunidad y sus habitantes; la violencia intrafamiliar, las perturbaciones de la vida pública y, sobre todo, a la atención de aquello que pueda atentar contra la seguridad de las personas y sus bienes. En segunda instancia, todo lo referente a los conflictos sociales; en estos casos, responde a una función que propende a hacer respetar la vida en su sentido más amplio, con el propósito de garantizar la cohesión y el funcionamiento de la convivencia pacífica.

En síntesis, la policía se constituye en una institución fundamental para la seguridad y el estado de derecho.

## **1.7 Elementos axiológicos: Principios y valores de la seguridad pública**

Seguramente, a todos los ciudadanos les gustaría vivir en un país seguro; no obstante, es un objetivo difícil de alcanzar, porque el ser humano no es perfecto, pero en ese sentido se debe ser consciente de las debilidades y la importancia de trabajar en mejorar, desarrollando virtudes que permitan una mejor convivencia.

A este respecto, la función del servidor público que trabaja en el área de la seguridad pública es fungir como instrumento del Estado para efectuar la tarea de







Estos principios establecidos, en el artículo 12 de la Ley de la Policía Nacional Civil, Decreto 11-97 del Congreso de la República, constituyen la columna vertebral en torno a la cual se articulan las ideas, los sentimientos y las actuaciones de cada policía, en cuanto auxiliar de la autoridad y servidor de los ciudadanos, siempre dentro del marco constitucional. Se consideran básicos en la actuación.

La seguridad pública y la Policía Nacional Civil deben adecuarse al ordenamiento jurídico, a través de:

- a) Ejercer su función con absoluto respeto a la Constitución Política de la República de Guatemala, a los derechos humanos individuales y al ordenamiento jurídico en general.
- b) Actuar con absoluta neutralidad política e imparcialidad y sin discriminación alguna, por razón de raza, religión, sexo, edad, color, idioma, origen, nacionalidad, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social u opinión.
- c) Actuar con integridad y dignidad, abstenerse de todo acto de corrupción y oponerse a él resueltamente.
- d) Sujetarse en su actuación profesional a los principios de jerarquía y subordinación. En ningún caso el principio de obediencia podrá amparar órdenes que entrañen ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o a las leyes.
- e) Colaborar pronta y cumplidamente con la administración de justicia y auxiliarla en los términos establecidos en la ley.

Adecuarse al ordenamiento jurídico, sin duda, tiene que ver con objetivar la seguridad pública y la justicia penal, por razón de los graves problemas que actualmente se soportan en materia de delincuencia, inseguridad, impunidad y corrupción, frente a los cuales las tradicionales medidas político-criminales que hasta ahora se han adoptado han mostrado su casi total falta de funcionalidad y eficacia. En



este marco, la seguridad pública y el desempeño de la Policía Nacional Civil constituyen el fundamento ético para la seguridad del Estado.

También es importante considerar:

#### 1. Relaciones con la comunidad

- a) Evitar en el ejercicio de su actuación profesional cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria.
- b) Observar, en todo momento, un trato correcto y esmerado en sus relaciones con la población a la que auxiliarán y protegerán, siempre que las circunstancias lo aconsejen o fueren requeridos para ello, informándola acerca de las causas y finalidades de su intervención.
- c) Actuar en el ejercicio de sus funciones con la decisión necesaria y sin demora, cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable, rigiéndose al hacerlo por los principios establecidos como presupuestos en el uso de la fuerza: congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance. Según la Real Academia Española, la palabra congruencia se contempla como convivencia, como la elección más acorde a la situación para el uso de la fuerza; la oportunidad como el momento o la circunstancia y la proporcionalidad.

La relación de la autoridad policial con la comunidad debe fortalecerse en función del buen desempeño y los procedimientos establecidos en la ley de la Policía Nacional Civil. Sin embargo, la realidad del trabajo policial ha cambiado en los últimos años; se han producido transformaciones en la percepción de la delincuencia y reformas que se incorporan al quehacer del policía, tal es el caso de las actividades vinculadas con la justicia penal. Algunas actividades del Estado en materia de seguridad se han privatizado; además, el control y prevención del delito cada vez se vuelve más importante; se han incorporado nuevos modelos de trabajo en seguridad ciudadana



con diferentes actores de población local (autoridades municipales, organizaciones comunitarias, municipales, otras organizaciones y vecinos).

2. Tratamiento con los detenidos:

- a) Identificarse debidamente como miembro de la Policía Nacional Civil en el momento de efectuar una detención.
- b) Velar por la vida e integridad física de las personas a quienes detuvieren o que se encuentren bajo su custodia y respetar su honor y dignidad, debiendo indicarles los motivos de su actuación.
- c) Dar cumplimiento y observar con la debida diligencia los trámites, plazos y requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, cuando se proceda a la detención de una persona.

En el marco del tratamiento con los detenidos, se debe conocer las diligencias que han de llevar a cabo cuando se proceda a la detención, tomando en cuenta el ordenamiento jurídico de Guatemala.

Dedicación profesional: ejercer sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir siempre en defensa de la Ley y de la seguridad pública.

Secreto profesional: guardar riguroso secreto profesional acerca de todas las informaciones que conozcan u obtengan por razón o con ocasión del desempeño de sus funciones. No estarán obligados a revelar las fuentes de información, salvo que el ejercicio de sus funciones o las disposiciones de la ley les impongan actuar de otra manera. (Congreso de la República de Guatemala, 1997, p. 12).

Fundamentalmente, estos constituyen los principios para el desempeño de la Policía Nacional Civil en la responsabilidad de garantizar el derecho a la seguridad de los y las guatemaltecas.

Asimismo, se describen los valores que sustentan las acciones y las funciones esenciales de la Policía Nacional Civil.



Disciplina: cumplimiento de leyes, normas y reglamentos institucionales y órdenes de las autoridades.

Responsabilidad: compromiso de asumir las consecuencias de sus actos en el servicio a la ciudadanía.

Espíritu de servicio: disposición personal y profesional para servir de manera pronta y desinteresada.

Lealtad: compromiso de servir a la institución, sin traicionar los principios de la Policía Nacional Civil.

Profesionalismo: adquirir y asimilar los conocimientos técnicos y científicos policiales.

Honestidad: es actuar con base en la verdad y la justicia en el ejercicio de las funciones policiales.

Integridad: congruencia entre intenciones y comportamiento, en armonía con principios y valores.

Honor: enaltecimiento de la dignidad del policía en el cumplimiento de su servicio.

Honradez: respeto y protección de bienes y derechos ajenos.

Los valores descritos deben observarse en el ejercicio cotidiano de las funciones del policía, que le permitan alcanzar la finalidad de la institución; en ese marco, es importante reflexionar sobre los problemas que presentan los servidores de la Policía Nacional Civil, porque si no son orientados por principios y valores que les permitan desempeñarse con eficiencia y legalidad, pueden derivar en corrupción.

## **1.8 Elementos teleológicos: Finalidad y objetivos de la seguridad pública**

Los elementos teleológicos se refieren a los fines que deben responder a ¿para quién la seguridad pública?, ¿hacia dónde va la seguridad pública?, ¿qué se



espera de la seguridad pública? La seguridad pública es una necesidad en todos los órdenes, ya que, si no existe orden y paz, ningún plan, política o programa tendrá éxito, pues si no hay tranquilidad y seguridad no puede haber desarrollo, y para dar respuesta a la necesidad de seguridad pública existe la Policía Nacional Civil.

La Subdirectora de Doctrina de la Policía Nacional Civil, en una entrevista realizada para este fin, explica que:

La seguridad pública está enfocada en resguardar la seguridad de las instituciones del Estado y la seguridad de su población, de modo que los habitantes del país puedan ejercer sus derechos y libertades en un clima de seguridad a la persona humana, procurar la convivencia pacífica entre los habitantes y promover una cultura de paz. Esto conlleva reprimir la comisión de hechos delictivos en casos flagrantes, prevenir el delito, investigar a los autores de los delitos, aprehender a los criminales y delincuentes; los objetivos pueden enmarcarse en forma específica: proteger la vida e integridad física de los habitantes, proteger su patrimonio, garantizar el libre ejercicio de los derechos de los habitantes, resguardar el orden público, evitar y prevenir la comisión de delitos, investigar todo hecho punible por la ley, perseguir y aprehender a los delincuentes y criminales y ponerlos a disposición de los tribunales de justicia. (Pérez E. , 2018, p.4)

En las circunstancias actuales de inseguridad pública en Guatemala, existe un reclamo de las y los ciudadanos para contar con servicios de seguridad pública eficaces, honestos y con capacidades para combatir las nuevas formas de delincuencia y crimen organizado.

La finalidad de la seguridad pública en Guatemala no está definida como tal; sin embargo, a partir de revisar los diferentes modelos de seguridad pública, esta se puede definir así: Garantizar el adecuado funcionamiento de un marco institucional capaz de asegurar que las acciones de seguridad pública se presten con honestidad, transparencia y compromiso social, privilegiando la prevención del delito, la investigación de inteligencia, la protección de la integridad física y de los bienes de las personas; ello, para garantizar la tranquilidad social y abatir la impunidad, generando mayor confianza ciudadana desde las estaciones y comisarías policiales.



La seguridad sirve para garantizar a las personas el pleno goce de sus derechos a la libertad de expresión y de movilidad, resguardar la seguridad física, la vida, la integridad, la propiedad, entre otros.

En síntesis, los criterios teleológicos deben buscar que el mantenimiento de la seguridad garantice el pleno disfrute de los derechos ciudadanos, el orden constitucional y la democracia, y en este marco categorial se busca consagrar al Estado como portador de la potencia coercitiva que permita dichas garantías.

A continuación, se describen los objetivos que, de acuerdo con la finalidad, responden al propósito de disminuir la criminalidad con eficiencia.

## **1.9 Objetivos**

- a. Promover intensamente la prevención del delito, para disminuir el índice de criminalidad.
- b. Transformar la cultura institucional, con el propósito de lograr una mayor eficiencia en su gestión.
- c. Incrementar la percepción de seguridad en los habitantes, para contribuir al desarrollo del país. (Decreto 11-97).

### **1.9.1 Funciones**

Referirse a las funciones es responder qué se espera que desempeñe el policía:

Artículo 10 de la Ley de la Policía Nacional Civil. Para el cumplimiento de su misión, la Policía Nacional Civil desempeñará las siguientes funciones:

- a. Por iniciativa propia, por denuncia o por orden del Ministerio Público. Investigar los hechos punibles perseguibles de oficio e impedir que estos sean llevados a consecuencias ulteriores. Reunir los elementos de investigación útiles para dar base a la acusación en proceso penal.



- b. Auxiliar y proteger a las personas y velar por la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.
- c. Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad pública.
- d. Prevenir la comisión de hechos delictivos, e impedir que estos sean llevados a consecuencias ulteriores.
- e. Aprender a las personas por orden judicial o en los casos de flagrante delito, y ponerlas a disposición de las autoridades competentes, dentro del plazo legal.
- f. Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para la seguridad pública, estudiar, planificar y ejecutar métodos y técnicas de prevención y combate de la delincuencia y requerir directamente a los señores jueces, en casos de extrema urgencia, la realización de actos jurisdiccionales determinados con noticia inmediata al Ministerio Público.
- g. Colaborar con los servicios de protección civil en los casos de grave riesgo, catástrofes y calamidad pública en los términos establecidos en la ley.
- h. Vigilar e inspeccionar el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciba de las autoridades en el ámbito de sus respectivas competencias.
- i. Prevenir, investigar y perseguir los delitos tipificados en las leyes vigentes del país.
- j. Colaborar y prestar auxilio a las fuerzas de seguridad civil de otros países, conforme lo establecido en los tratados y Acuerdos Internacionales de los que Guatemala sea parte o haya suscrito.
- k. Controlar a las empresas y entidades que presten servicios privados de seguridad, registrar, autorizar y controlar su personal, medios y actuaciones.



- l. Coordinar y regular todo lo relativo a las obligaciones del Departamento de Tránsito, establecidas en la ley de la materia.
- m. Organizar y mantener en todo el territorio nacional el archivo de identificación personal y antecedentes policiales.
- n. Atender los requerimientos que, dentro de los límites legales, reciba del Organismo Judicial, Ministerio Público y demás entidades competentes.
- o. Promover la corresponsabilidad y participación de la población en la lucha contra la delincuencia.
- p. Las demás que le asigna la Ley. (Decreto 11-97).

Las funciones antes descritas responden al mandato constitucional, en el marco del deber del Estado de garantizar a los habitantes de la República de Guatemala la vida, la libertad, la paz y el desarrollo integral de la persona. Además, están alineadas con la misión institucional de la Policía Nacional Civil, que complementa el mandato constitucional a través de prevenir, investigar y combatir el delito, preservando el orden y la seguridad pública.

Adicionalmente, la institución policial debe realizar actividades básicas de carácter preventivo, de auxilio a la comunidad en caso de epidemias, catástrofes y de asistencia social, así como de investigación de hechos delictivos dentro del marco de los artículos 112 al 115 del Código Procesal Penal, en coordinación con el Ministerio Público.

Artículo 112. Función: La policía, por iniciativa propia, en virtud de una denuncia o por orden del Ministerio Público, deberá:

1. Investigar los hechos punibles perseguibles de oficio.
2. Impedir que estos sean llevados a consecuencias ulteriores.
3. Individualizar a los sindicados.





4. Reunir los elementos de investigación, útiles para la acusación o determinar el sobreseimiento.

Los funcionarios y agentes de policía serán auxiliares del Ministerio Público para llevar a cabo el proceso preparatorio.

Artículo 113. Auxilio técnico. Adicional a actuar bajo la dirección del Ministerio Público, también deben cumplir con las órdenes, que, para la tramitación del procedimiento, les dirijan los jueces.

Artículo 114. Poder disciplinario. Los funcionarios y agentes policiales que infrinjan disposiciones legales o reglamentarias, que omitan o retarden la ejecución de un acto propio de sus funciones, o cumplan negligentemente, serán sancionados con base en su ley orgánica; también se puede recomendar su cesantía a autoridad administrativa correspondiente.

Artículo 115. Otros preventores. Las mismas reglas regirán para cualquier organismo policial, fuerza de seguridad pública o privada que realice actos de policía o colabore en las investigaciones criminales.

### **1.9.2 Importancia de la presencia policial**

Es preciso evaluar el papel que desempeña la presencia policial en la democracia moderna. Aunque el mandato del orden público, la interacción con los ciudadanos y la provisión de servicios no dejan de formar parte de las labores policiales actuales, solo representan una fracción de lo que la policía hace realmente. En la actualidad, la presencia policial tiene menos que ver con el control de la delincuencia que con la detección y gestión de los riesgos. Su función primordial es transmitir a otras instituciones sociales la información sobre el riesgo que demandan.

El concepto de seguridad postula una idea generalizada sobre la cual la delincuencia es una sola, que las problemáticas de seguridad ciudadana son similares y afectan de igual manera a los habitantes de una ciudad y otra. No obstante, ese pensamiento hegemónico que ha acompañado la estrategia de seguridad en



Guatemala debe replantearse, ya que los policías son o deben ser, ante todo, trabajadores del conocimiento, no como actualmente sucede, que el tiempo del policía se consume en actividades dirigidas a procesar la información, elaborar informes y comunicar datos.

La policía representa un módulo capital en el complejo circuito de información que vincula a las instituciones que gestionan el riesgo, y, con ayuda de las nuevas tecnologías, el trabajo policial cada vez está más relacionado con labores de ubicación y predicción del riesgo dentro de la población.

Actualmente, los sistemas y mecanismos informáticos son los que definen cómo transmite la policía dicha información. Se debe redactar informes describiendo los incidentes; la policía introduce los hechos de un caso en formularios normalizados, marcando casillas y eligiendo entre diferentes opciones disponibles. La información que se incorpora en los formularios se utiliza para categorizar a personas y sucesos dentro de un proceso de creación de perfiles de riesgo. Pero el carácter rígido de este tipo de informes influye en la forma que tiene la policía de observar e investigar, cómo entiende e interpreta un incidente, así como en el enfoque que adopta para resolver el problema.

Este énfasis en la recabación de información, en su procesamiento puede ser alienante y frustrante para la policía. Para muchos agentes, no es lo mismo el auténtico trabajo policial - como es investigar los crímenes – que las tareas monótonas de los informes. Este tipo de procedimientos burocráticos de elaboración de informes es un espejo de una sola dirección para muchos agentes de policía, que no comprenden para qué sirve toda la documentación que se les exige.

En los últimos años, ha tenido mucha aceptación la idea de que la policía debe cooperar estrechamente con los ciudadanos para mejorar la situación de las comunidades locales y el comportamiento cívico, utilizando la educación, la persuasión y la asesoría en vez del encarcelamiento, donde el rol principal es influir para que los servicios respondan a las necesidades de seguridad de los ciudadanos.



La policía no solo supone implicar a los propios ciudadanos, sino cambiar la perspectiva habitual en las fuerzas policiales. Un énfasis renovado en la prevención de la delincuencia, más que imposición de la ley, debe estar unido a la reintegración de las labores policiales dentro de la comunidad. El aislamiento de la policía respecto de quienes se supone que sirve, suele producir una mentalidad de asedio, ya que esta apenas tiene contacto regular con los ciudadanos de a pie.

Para que funcione la colaboración entre el gobierno y los organismos, el sistema de justicia penal, las asociaciones locales y las organizaciones comunitarias, esta ha de ser incluyente: es decir, los grupos económicos y sociales deben participar; el gobierno y las empresas pueden actuar conjuntamente para recuperar las zonas urbanas que se deterioran. Uno de los modelos es la creación de los distritos de atención prioritaria, en los que se conceden excepciones fiscales a las corporaciones que participen, en los planes estratégicos y que inviertan en determinadas zonas. Para que estas medidas tengan éxito, es preciso un esfuerzo prolongado en la consecución de ciertos objetivos sociales.

El hecho de que se haga hincapié en estas estrategias no significa que se vaya a negar la existencia de los vínculos que existen entre el desempleo, la pobreza y la delincuencia. Por el contrario, la lucha contra estos problemas sociales debe compaginarse con formas de prevenir los actos delictivos que se basen en la comunidad. De hecho, estos pueden realmente contribuir directa e indirectamente en la mejora de la justicia social. Donde se deterioran el orden social y los servicios públicos, también lo hacen oportunidades como las de empleo. La mejora de la calidad de vida en un barrio puede darles nueva vida. (Gidenns, 2004).

## **1.10 Deontología policial**

La Deontología policial está ligada no solo a la conducta, sino marca la relación social (Policía Nacional Civil de Guatemala, 2012), está unida a lo ético. Entendido como adjetivo calificativo, se refiere a los deberes y derechos de los profesionales, así como los referentes normativos que deben promover la humanización de la sociedad.



Esto solo es posible si cada persona es plenamente valorada y respetada en su dignidad y derechos, y en la medida en que se reconoce su condición de ser social, que solo logra su realización más plena con el otro y a través del otro, en comunidad. Siguiendo la clásica distinción de Kant, la ética como disciplina filosófica considera que la persona y la sociedad nunca deben ser entendidas como medio, sino siempre como fin.

La deontología policial, constituye los deberes del profesional de policía, los que influyen en la conducta porque proceden de reglas éticas y de principios morales básicos que regulan y guían la profesión policial. Esto determina los deberes que el policía debe cumplir en el trabajo diario. La deontología policial busca orientar la labor y las acciones de la policía humanizándola y generando una conexión entre valores, objetivos y acciones concretas.

De esta manera la deontología policial tiene como finalidad orientar el comportamiento profesional de los y las policías, aplicando conocimientos, principios y valores en la vida personal y al servicio de la comunidad.

El policía no debe utilizar el cargo en beneficio propio o de terceros; esto iría en contra de la ética. El policía, al ejercer la función pública, adquiere responsabilidad, la cual debe ser orientada por los valores de la ética social. También es importante y necesario conocer la cultura, para una mejor relación con las y los ciudadanos, y garantizar su protección.

La ética deontológica pretende el beneficio colectivo y opera en el estado de derecho, porque es reconocible para todos los sujetos, ayuda a fomentar la actuación en valores, pero, a la vez, considera a las personas como fin en sí mismas. Desde este enfoque, es importante considerar la situación actual de los y las integrantes de la Policía Nacional Civil.



## **CAPÍTULO 2**

# **ACERCAMIENTO A MODELOS DE SEGURIDAD PÚBLICA. LEGISLACIÓN COMPARADA DE LATINOAMÉRICA**

“No hay paz sin desarrollo, ni desarrollo sin paz,  
y no hay paz duradera o desarrollo sostenible  
sin el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho”

Ban Ki-moon

La seguridad pública constituye uno de los pilares más importantes para el desarrollo en las sociedades contemporáneas, ya que un país con altos niveles de seguridad social genera condiciones favorables para el desarrollo social, económico, cultural y político de sus ciudadanos.

Una de las principales preocupaciones de la sociedad guatemalteca es la inseguridad, aspecto que coincide con las últimas tres elecciones presidenciales, ya que al analizar el discurso de los candidatos, el combate a la delincuencia e inseguridad fue determinante para llegar a la presidencia y, luego, se convirtió en un eje primordial en la gestión de los gobiernos. La inseguridad se asocia con el aumento de la criminalidad y con la condición de vulnerabilidad, que, en seguridad, se refiere a la condición de una mayor indefensión en la que se puede encontrar una persona, grupo o una comunidad.

Las personas pueden ser vulnerables porque no cuentan con los recursos suficientes para satisfacer las necesidades básicas del ser humano, como la alimentación, el ingreso económico, la vivienda, los servicios de salud, la seguridad, etc. Pero también con la falta de justicia y la ineficacia del sistema de administración de justicia penal, entre otros.

La seguridad pública es una condición fundamental para el desarrollo humano, superando una visión reduccionista, que la subordina únicamente a la respuesta policial y legal por parte del Estado y sus órganos, pero que no ha sido vista como una construcción social y cultural que depende tanto de la política criminal, como de las



distintas instituciones responsables del control del crimen, y de los diferentes actores sociales involucrados en las diversas modalidades del ciclo de la prevención.

A raíz del análisis de la seguridad pública, se considera sumamente importante el estudio de factores como los altos niveles de desigualdad e inequidad social, el empleo, los cambios demográficos, el acceso a la justicia, los indicadores de victimización y la impunidad, que afectan el desarrollo de políticas públicas en materia de seguridad pública y seguridad ciudadana, porque aumentan las brechas entre diversos sectores de la población y constituyen los retos para aportar al proceso de transformación de la vida de las personas.

Se debe considerar las perspectivas teóricas contemporáneas que fundamentan el análisis de la inseguridad pública, como la sociedad del riesgo de Ulrich Beck; la teoría crítica y la securitización de la seguridad pública; indica que:

Un aspecto importante de la sociedad del riesgo es que los peligros no se limitan ni espacial, ni temporal, ni socialmente. Los riesgos de la actualidad afectan a todos los países y a todas las clases sociales y tienen consecuencias globales, no solamente personales (Gidenns, 2004, p.5).

A la luz de estas teorías, es importante la reflexión en relación con los temas de seguridad.

Un elemento clave es cuestionar la lógica de poder y generar nuevo conocimiento a partir de incorporar las teorías feministas y traspasar las fronteras de la seguridad pública en Guatemala, y, desde la ontología, resignificar el enfoque de género en la seguridad pública.

Tudela expone que:

En América Latina el crimen y la violencia han emergido dominando el debate público, volviéndose uno de los principales problemas a resolver en los países en vías de desarrollo. Con diferencias en cada país, el escenario se caracteriza por: i) el incremento de los índices de criminalidad y victimización; ii) el mayor porcentaje de delitos violentos; iii) un mayor involucramiento de menores y jóvenes, tanto en calidad de víctimas como



de ofensores; iv) el incremento en la intensidad de factores individuales y sociales coadyuvantes del delito y la violencia, como el alto o mayor consumo de alcohol y drogas o la violencia doméstica, por nombrar algunos; v) un aumento en la concesión de inseguridad; vi) la percepción de una ineficiente respuesta por parte de la gestión... No se trata de un problema de modelos de políticas públicas para la seguridad, sino de cómo se trabaja está ya que día a día es cada vez más urgente corregir el rumbo de las intervenciones dirigidas a la prevención de la criminalidad y la violencia, especialmente la naturaleza de estas y la calidad de las actuaciones de las instituciones. (p.3).

En Guatemala, el modelo de seguridad que se ha establecido no puede mantenerse por más tiempo, debido a que se cuenta con una seguridad débil, asimétrica y poco coordinada. Por lo tanto se requiere replantear el modelo. Las referencias clave para ello serán la eficacia en la gestión económica del Estado guatemalteco y solventar el vacío existente en la coordinación policial, lo que redundará, sin duda, en la eficacia de la seguridad ciudadana y, en general, del sistema de justicia penal, donde la seguridad pública debe estar en la agenda principal en la función pública.

El concepto de seguridad pública debe ser entendido a partir de una perspectiva más compleja que en décadas pasadas. Las amenazas de seguridad van más allá de la esfera militar tradicional para incluir problemas que tienen un impacto directo en la vida de las personas, como son la violencia de pandillas, el crimen cibernético, el tráfico ilegal de drogas, las armas de fuego, o de seres humanos. La Organización de los Estados Americanos “trabaja en varios frentes para garantizar que los pueblos del hemisferio estén protegidos de las numerosas amenazas de nuestro mundo moderno”. (Organización de los Estados Americanos, 2017, párr.6)

De cualquier manera, la situación descrita, la permanente y creciente demanda de seguridad pública por parte del conjunto de la ciudadanía y los riesgos emergentes, requieren que el debate y, en su caso, la implantación de un nuevo modelo, sean considerados como una de las líneas de acción política y social urgentes, también, por los ciudadanos, a través de las organizaciones en las que estos se agrupan y que conforman la sociedad civil.



Hablar de seguridad pública es hablar en sentido amplio, de lograr que cada habitante del territorio nacional tenga garantizado el pleno goce de sus derechos. Y aquello implica, específicamente, prevenir y perseguir delitos, reducir la violencia y proteger la libertad e integridad de los ciudadanos, amparado siempre en el estado de Derecho, es decir, en un régimen plenamente democrático.

## **2.1 Normas Constitucionales: Legislación comparada**

A continuación, se presenta una comparación de ordenamientos jurídicos de cinco países de América Latina donde se exponen las principales normas constitucionales establecidas en materia de Seguridad Pública. La condición para la selección fue que contarán con Ministerio o Secretaría de Seguridad Pública y Ministerio de la Defensa o Fuerzas Armadas. Estos países son: Guatemala, Chile, México, Brasil y Colombia.

El método de legislación comparada resulta instrumento de especial utilidad en el perfeccionamiento de las instituciones, para no repetir errores ni caer en falsas ilusiones, respecto de la seguridad pública.

Se resaltan los principales influjos recíprocos de carácter constitucional entre los países de la región, especialmente en las últimas décadas del siglo XX y principios del XXI, situación que va a desarrollarse vertiginosamente a partir de la segunda mitad de la década de los años ochenta del siglo pasado, cuando casi todos los países podían considerarse democráticos, cuando menos en lo relativo a elecciones libres y justas de sus autoridades, con algunos problemas menores en este aspecto específico.

En América Latina, el idioma constituye un vehículo de comunicación y entendimiento de extraordinario valor. Contar con un idioma tan importante como es el español y el portugués que se habla en Brasil, el cual puede entenderse por parte de los hispanoparlantes, nos identifica y facilita la comprensión mutua en América Latina. Se pueden recorrer miles de kilómetros y el idioma es el mismo. Se crea una comunidad espiritual cuando se puede conversar y discutir en el idioma materno; leer





y escuchar tal y como la creación fue compuesta, sin traducciones que, a veces, desvirtúan el sentido original.

Se tomó entre los criterios, para la definición de los cinco países en mención la transición a la democracia a partir de dictaduras militares cuyas configuraciones autoritarias estuvieron caracterizadas por gobiernos militares que ejercieron las funciones políticas y administrativas ajenas a la función militar. Asimismo, se valora que América Latina es la única región donde el fin de la guerra fría ha implicado el incremento de la paz como valor positivo; también se consideraron los procesos de incorporación de la seguridad pública como la función principal en los Estados, desde el enfoque de derechos humanos. Los países se definen como Estados unitarios y como repúblicas democráticas.

El propósito es aportar elementos y modelos de seguridad pública, que permitan profundizar en la necesidad de transformación de la relación entre sociedad, Estado y fuerzas de seguridad civil.

### **2.1.1 Guatemala**

En Guatemala, las disposiciones que tienen relación con el tema de seguridad con carácter general están contenidas en la Constitución Política de la República, desde el Título I, La persona humana, fines y deberes del Estado, en el artículo 2. Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizar a los habitantes de la república, la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. (Const. 1985)

Capítulo V. Ejército. El Artículo 244. Integración, organización y fines 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. (Const. 1985)

Los Acuerdos de Paz, y específicamente el Acuerdo para el Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una Sociedad Democrática, que se firmó el 19 de septiembre de 1996, establece la importancia de fortalecer el poder civil, dentro de una



institucionalidad democrática, reconoce que es necesario e impostergable la reestructuración de las fuerzas de seguridad policíacas existentes en el país en una sola Policía Nacional Civil (PNC) que tendrá a su cargo el orden público y la seguridad interna, bajo la responsabilidad del Ministerio de Gobernación, para mantener el orden público y la seguridad interna del país.

Desde estos planteamientos, se crea la PNC en 1997, y en los años siguientes se van adhiriendo los reglamentos que sustentan sus actividades diarias. Por medio del Acuerdo Ministerial 299-97 se crea el Régimen Interior de la Academia Nacional Civil; mediante Acuerdo Gubernativo 97-2009, se crea el Reglamento sobre la Organización de la PNC, que tiene por objeto desarrollar la organización y estructura de la Policía Nacional Civil, atendiendo al contenido de la ley respectiva.

La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (Decreto 18-2008) tiene como finalidad 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 Política de la República. El respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de los tratados internacionales ratificados por Guatemala buscan solucionar a nivel político directivo los problemas de mando y coordinación existentes en el actual sistema de seguridad y defensa del país.

El Consejo Nacional de Seguridad tiene carácter permanente. Este coordina el Sistema Nacional de Seguridad, define políticas, estrategias y asesora al presidente de la República en la toma de decisiones en materia de seguridad. Sus funciones son:

- a) Coordinar y supervisar el funcionamiento de las instituciones responsables de la seguridad;
- b) Aprobar la Agenda de Riesgos y Amenazas;



- c) 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;
- d) Generar las directrices básicas para la definición y actualización de la Política Nacional de Seguridad;
- e) Conocer y recomendar sobre aquellos asuntos de carácter estratégico para la seguridad del país;
- f) Definir las políticas y estrategias específicas en materia de seguridad exterior, seguridad interior e inteligencia;
- g) Promover la actualización del marco normativo e institucional aplicable a las actividades de seguridad;
- h) Constituirse en Comité de crisis, en caso de emergencia nacional;
- i) Establecer criterios y condiciones de utilización de áreas estratégicas a la seguridad del territorio nacional y recomendar sobre su uso efectivo, especialmente en las zonas fronterizas y cuando se trate de la explotación de los recursos naturales;
- j) Estudiar y opinar en torno a la ratificación de instrumentos internacionales sobre seguridad;
- k) Presentar a los Organismos del Estado su recomendación e informe frente a algún hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de la institucionalidad, o pueda comprometer la seguridad de la Nación;
- l) Informar, por lo menos una vez al año, al Congreso de la República y cuando éste lo requiera, respecto a la ejecución de las funciones que esta ley le otorga;
- m) Convocar a los funcionarios y expertos que considere necesarios;
- n) Convocar a los niveles de organización de la sociedad guatemalteca, en el ámbito de su competencia, cuando se considere necesario; y,



- ñ) Supervisar el adecuado funcionamiento de los controles Internos de las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad. (Consejo Nacional de Seguridad, 2016).

El Consejo Nacional de Seguridad para su funcionamiento, apoyo técnico y administrativo, cuenta con una Secretaría Técnica permanente, profesional y especializada. El Presidente de la República nombrará al Coordinador de esta Secretaría, escogiéndolo de una terna propuesta por los miembros del Consejo Nacional de Seguridad.

El Sistema Nacional de Seguridad se sustenta en principios y normas contenidos en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, para dar viabilidad al cumplimiento de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz, la Ley Marco de los Acuerdos de Paz e Instrumentos Internacionales ratificados por Guatemala. Este Sistema es el marco institucional, instrumental y funcional del que dispone el Estado para hacer frente a los desafíos que se le presenten en materia de seguridad, mediante acciones de coordinación interinstitucional al más alto nivel y sujeta a controles democráticos. Comprende los ámbitos de seguridad interior y exterior.

La finalidad del Sistema Nacional de Seguridad es el fortalecimiento de las instituciones del Estado, la prevención de los riesgos, el control de las amenazas y la reducción de las vulnerabilidades que impidan al Estado cumplir con sus fines.

Estas actividades tienen como propósito contribuir a la seguridad y defensa de la Nación, la protección de la persona humana y el bien común; y, establecer las responsabilidades de las entidades componentes del Sistema Nacional de Seguridad, así como regular las relaciones interinstitucionales en función de sus áreas de competencia.

Los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad son:

- a) Dar coherencia y coordinación al funcionamiento de instituciones, políticas normativas y controles en materia de seguridad, en el marco del Estado de Derecho;



- b) Establecer una institucionalidad de máximo nivel en materia de seguridad, que permita coordinar las Instituciones e integrar y dirigir las políticas públicas en esta materia; y,
- c) Ser el instrumento a través del cual el Estado enfrente los desafíos que en materia de seguridad se presentan. (Ley de la Policía Nacional Civil, 1997)

Los instrumentos antes descritos orientan las funciones de seguridad en un contexto democrático, donde la tarea es generar una nueva identidad institucional a partir de la definición de los principios y facultades enmarcados en la letra y el espíritu de la Constitución Política de la República de Guatemala, las leyes nacionales y el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil, congruente con los principios de respeto a los derechos humanos.

### **2.1.2 Chile**

La Constitución Política de la República de Chile (1980) establece, en un mismo Capítulo XI, cómo están integradas y las misiones que corresponden a las Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública.

Las fuerzas armadas están integradas solo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea; expresa que son esenciales para seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la república. Sintetizando, las fuerzas armadas constituyen un organismo del Estado al servicio de la comunidad nacional chilena en búsqueda del bien común.

Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas; dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública.

Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes. Las fuerzas dependientes de los Ministerios encargados



de la Defensa Nacional y de la Seguridad Pública son, además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.

## Capítulo XI Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad Pública

Artículo 101. Las Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional (Const. 1980).

Artículo 102. La incorporación a las plantas y dotaciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros sólo podrá hacerse a través de sus propias Escuelas, con excepción de los escalafones profesionales y de empleados civiles que determine la ley.

Artículo 103. Ninguna persona, grupo u organización podrá poseer o tener armas u otros elementos similares que señale una ley aprobada con quórum calificado, sin autorización otorgada en conformidad a ésta. (Const.1980)

El Ministerio encargado de la Defensa Nacional o un organismo de su dependencia ejercerá la supervigilancia y control de las armas en la forma que determine la ley.

Artículo 104. Los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea, y el General Director de Carabineros, serán designados por el Presidente de la República de entre los cinco oficiales generales de mayor antigüedad, que reúnan las calidades que los respectivos estatutos institucionales exijan para tales cargos; durarán cuatro años en sus funciones, no podrán ser nombrados para un nuevo período y gozarán de inamovilidad en su cargo (Const.1980).

El Presidente de la República, mediante decreto fundado e informando previamente a la Cámara de Diputados y al Senado, podrá llamar a retiro a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea y al Director General de Carabineros, en su caso, antes de completar su respectivo período.



Artículo 105. Los nombramientos, ascensos y retiros de los oficiales de las Fuerzas Armadas y Carabineros, se efectuarán por decreto supremo, en conformidad a la ley orgánica constitucional correspondiente, la que determinará las normas básicas respectivas, así como, las normas básicas referidas a la carrera profesional, incorporación a sus plantas, previsión, antigüedad, mando, sucesión de mando y presupuesto de las Fuerzas Armadas y Carabineros (Const. 1980).

El ingreso, los nombramientos, ascensos y retiros en investigaciones se efectuarán en conformidad a su ley orgánica.

Establecen la forma de operar de las instituciones armadas y policiales, las normas fundamentales, así como los ascensos.

En el caso de la Constitución chilena de 1980, el carácter estatal de las Fuerzas Armadas y, por ende, su permanencia a través del tiempo en cuanto institución derivan del hecho que al Estado está confiado el deber de resguardar la seguridad nacional y dar protección a la población y a la familia (Art. 1° inciso final); que al Presidente de la República se le encomienda el gobierno y la administración del Estado extendiéndose su autoridad a todo cuanto tenga por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes (Art. 24 incisos 1° y 2°).

Congruente con lo expresado, las Fuerzas Armadas se organizan para la defensa de la Patria y son esenciales para la seguridad nacional.

## Capítulo XII. Consejo de Seguridad Nacional

Artículo 106. Habrá un Consejo de Seguridad Nacional encargado de asesorar al presidente de la República en las materias vinculadas a la seguridad nacional y de ejercer las demás funciones que esta Constitución le encomienda. Será presidido por el Jefe del Estado y estará integrado por los presidentes del Senado, de la Cámara de Diputados y de la Corte Suprema, por los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, por el General Director de Carabineros y por el Contralor General de la República.



En los casos que el Presidente de la República lo determine, podrán estar presentes en sus sesiones los ministros encargados del gobierno interior, de la defensa nacional, de la seguridad pública, de las relaciones exteriores y de la economía y finanzas del país. (Const., 1980)

El Consejo de Seguridad Nacional está formado por los miembros que establece la Constitución para asesorar al gobierno en materia de seguridad que se considera una tarea de carácter integral. Es presidido por el presidente del Gobierno, el director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno, el Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, el Jefe de Estado Mayor de la Defensa, el Secretario de Estado de Seguridad y el Secretario de Estado-Director del Centro Nacional de Inteligencia.

### **2.1.3 México**

La (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917) establece en el artículo 21, párrafos noveno y décimo, entre otras cosas, que la seguridad pública es una función a cargo de la Secretaría de Seguridad pública, la Federación, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas en los términos de la ley, en las respectivas competencias que la propia Constitución prevé, y que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual deberá sujetarse a las siguientes bases mínimas:

- a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones;
- b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticas y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las





instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema;

- c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos;
- d) La participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública, y
- e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional, serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines. (Const., 1917)

Las disposiciones que tienen relación con el tema, son las contenidas en el artículo 89 fracción VI (Facultades del presidente). "Preservar la seguridad nacional en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación" (Const., 1917).

Artículo 73 Fracciones XIV y XV (Facultades del Congreso) "Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales y para reglamentar su organización y servicio"; "para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos; artículo 115, fracción III, inciso h "es competencia de los municipios la seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución, policía, preventiva municipal y de tránsito..." artículo 115, fracción VII. "La policía preventiva estará al mando del presidente municipal en los términos de la ley de Seguridad Pública del Estado. Aquella acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público. En México la seguridad pública exige la



coordinación de los órganos que intervienen en los tres niveles de gobierno establecidos en la Ciudad de México, los Estados y los municipios. (Const., 1917)

El Sistema Nacional de Seguridad Pública fue establecido hace 22 años; tiene base constitucional y su propia ley, donde se señalan sus fundamentos, objetivos y las acciones y programas para alcanzarlos, así como las instituciones que conforman el sistema. No obstante, la inseguridad pública provocada, principalmente, por el fenómeno delictivo, no se ha podido contener sino se agrava.

Según Arzt Sigrid, citada por (Chillier & Frieman, 2005):

México es el país latinoamericano que cuenta con la más larga tradición de subordinación militar a gobiernos civiles. Sin embargo, el involucramiento de los militares en cuestiones de seguridad interna ha crecido considerablemente en las décadas pasadas. Sigrid Arzt sostiene que “el proceso de militarización en materia de seguridad pública es una política ad hoc de respuesta por parte de la elite política mexicana ante la escalada de la delincuencia organizada, particularmente la expresada en el fenómeno del tráfico de drogas.

### **2.1.3.1 Reforma a la Constitución en materia de Guardia Nacional**

La actual administración de los Estados Unidos Mexicanos propuso, en noviembre de 2018, la creación de la Guardia Nacional, con el propósito de frenar los homicidios en México; esta Guardia Nacional es la institución del Estado conformada por miembros de la policía federal, la policía militar y naval.

La creación de dicha Guardia no es una idea nueva del presidente actual, ya que desde 1846, cuando era presidente el general José Mariano Salas, creó un cuerpo con este nombre, en caso de una invasión estadounidense. De manera que la misma está descrita en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, sin definir su naturaleza y funciones. En este marco, el presidente López Obrador pidió realizar las adecuaciones legales para reinstaurar la Guardia Nacional, considerando que el concepto existe en la Constitución, que muchos activistas y expertos se manifestaron



en contra de tener al ejército en la calles; exigían que el Congreso aprobara un mando civil, razón por la cual se aprobó de manera unánime y se incorpora de esta manera a la Secretaría de Seguridad Pública, con la finalidad de mantener la seguridad pública, salvaguardar la vida y preservar la paz social.

La creación de la Guardia Nacional ha generado polémica y según (Human Rights Watch, 2018):

En los dos últimos gobiernos, previo al del presidente Andrés Manuel López Obrador, el uso de militares en materia de seguridad pública ha tenido resultados previsiblemente desastrosos. Las Fuerzas Armadas del país están hechas para la guerra, no para la seguridad pública, y han cometido gravísimos abusos contra civiles, con generalizada impunidad.

Desde el inicio de la gestión de López Obrador, la controversial propuesta generó preocupación y discusión en diferentes sectores, porque la misma concede a los militares más facultades de las que la Ley de Seguridad Interior les asignaba antes de declararla inconstitucional.

Pérez (2019), experta en seguridad en México, opina para el New York Times que:

La falta de capacitación de los miembros del ejército en seguridad ciudadana y la impunidad que históricamente ha existido para las fuerzas armadas mexicanas hacen que su presencia entre la población civil signifique un riesgo que el gobierno de López Obrador no debe permitir. Amplía, que en su conjunto, la estrategia de desplegar una Guardia Nacional militar es una mala política pública que lejos de mejorar la seguridad implica mayores riesgos para todos.

Ello, porque va a permitir al Presidente de la República de México avanzar para reemplazar a la policía federal por una fuerza controlada por las fuerzas armadas formadas para la guerra, que aún deben capacitarse en derechos humanos cuando ya están posicionadas en temas de regular el flujo migratorio, especialmente en la frontera sur con Guatemala, y combatir la violencia criminal.



## 2.1.4 Brasil

La Constitución Política la República Federativa de Brasil, (1988) específicamente en el Art. 142. Establece que: Las Fuerzas Armadas, constituidas por la Marina, por el Ejército y por la Fuerza Aérea son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas con base en la jerarquía y la disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente de la República, y que tienen como misión la defensa de la Patria, la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de estos, de la ley y del orden.

1. Una ley complementaria establecerá las normas generales que serán adoptadas en la organización, preparación y el empleo de las Fuerzas Armadas.
2. No habrá "*habeas corpus*" en relación a sanciones militares disciplinarias.

Art. 143. El servicio militar es obligatorio, en los términos de la ley. (Const. 1988)

A nivel nacional, la institución encargada de los temas de seguridad pública es la Secretaría Nacional de Seguridad Pública (SENASP), creada en 1997; depende del Ministerio de Justicia. Este organismo fue creado por el decreto 3698 del 21 de diciembre de 2000. Las principales funciones de dicho organismo son:

- Asesorar al Ministro de Estado en la definición, implementación y acompañamiento de la Política Nacional de Seguridad Pública y de los Programas Federales de Prevención Social y Control de la Violencia y la Criminalidad.
- Planear, acompañar y habilitar la implementación de programas del Gobierno Federal para el área de seguridad pública.
- Elaborar propuestas de legislación y reglamentación en asuntos de seguridad pública, referentes al sector público y al sector privado.
- Promover la integración de los órganos de seguridad pública.



- Estimular la modernización y reabastecimiento de los órganos de seguridad pública.

Este organismo tiene asignada, además, la entrega de fondos del Gobierno Federal a los Estados subnacionales, a fin de que estos puedan diseñar e implementar su política de seguridad, tanto por la condición de autonomía de los Estados brasileños como por retrasos en términos de modernización del ente nacional. La Secretaría Nacional de Seguridad Pública no tiene mayor importancia en el lineamiento de las políticas conducidas por los gobiernos estatales. Por el contrario, es el organismo supervisor de las diferentes divisiones estatales de la Policía Federal.

En lo que concierne a su responsabilidad respecto de la acumulación y divulgación de información referida al tema seguridad, la SENASP está encargada de realizar encuestas y estudios dirigidos al tratamiento de esta problemática.

Esta secretaría está, a su vez, compuesta por distintos organismos subordinados. Los más relevantes son:

1. El Departamento de la Fuerza Nacional de Seguridad Pública. Es responsable de planificar, coordinar y supervisar todas las operaciones donde se requiere el accionar de esta fuerza, un órgano que interviene en auxilio de las policías provinciales a pedido de los gobernadores, cuando éstos detectan que ciertos actos contra la ley y el orden escapan de su control. Esta fuerza fue creada en 2004 e inmediatamente ubicada bajo el liderazgo de este organismo civil.
2. El Departamento de Políticas, Programas y Proyectos. Esta dependencia se relaciona con la articulación de distintos órganos gubernamentales que puedan optimizar la gestión en cuanto a formulación de políticas de seguridad. Esto implicaría cierto reconocimiento de la multidimensionalidad inherente al problema de inseguridad y la necesidad de coordinar acciones con otros ministerios y secretarías estatales que apunten a lidiar con ella de manera más abarcadora. Además, es responsable de orientar la gestión policial hacia la atención de la ciudadanía y promover la participación ciudadana, así como ejecutar la política



de control de armas y, junto con la Policía Federal, mantener un registro y supervisar el accionar de empresas de seguridad privada. Por último, también atiende lo referente a las actividades de inteligencia llevadas a cabo en relación con la seguridad interna.

3. El Departamento de Ejecución y Habilitación del Plan Nacional de Seguridad Pública (PNSP). Tiene como principal función acompañar la implementación técnica y financiera de los programas estratégicos del gobierno federal en los estados, municipios y el distrito federal, tomando por base el PNSP y los fondos federales de seguridad pública destinados a tal fin.
4. El Departamento de Estudio, Análisis de Información y Desempeño de Personal en Seguridad Pública. De esta área depende, tanto la realización y difusión de investigaciones vinculadas a la seguridad pública, como la elaboración de un sistema de información pertinente que junte datos estadísticos que permitan medir el desempeño de la gestión pública al frente del sector. Sin embargo, salvo los datos que mencionamos más adelante, correspondientes a encuestas no demasiado recientes, no figuran otros suministros de información divulgados por el ministerio.
5. Conportos: la Comisión Nacional de Seguridad Pública en puertos, terminales y vías navegables.

Por tratarse de una república federal, ser el país más vasto de Latinoamérica, cuya extensión territorial es de 8,516 millones de kilómetros cuadrados, Brasil cuenta con diferentes tipos de cuerpos policiales, habilitados para actuar en uno o más de los diversos niveles de gobierno, según cuál sea el asunto criminal en cuestión (Bicalho, 2018).

### Sección III. De la Seguridad Pública

La seguridad pública es una actividad pertinente a los órganos estatales y a la comunidad como un todo, realizada con el fin de proteger a la ciudadanía, previniendo



y controlando manifestaciones de criminalidad y de violencia, efectivas o potenciales, garantizando el pleno ejercicio de la ciudadanía dentro de los límites de la ley.

Art. 144. La seguridad pública, es deber del Estado, derecho y responsabilidad de todos, se ejerce para garantizar el orden público y la integridad de las personas y patrimonios, a través de los siguientes órganos:

1. policía federal;
2. policía rodoviaria federal;
3. policía ferroviaria federal;
4. policías civiles;
5. policías militares y cuerpos de bomberos militares.

1o. La policía federal, establecida por ley como órgano permanente, estructurado como una carrera, tiene las siguientes funciones:

- a. Averiguar infracciones penales contra el orden público y social o en detrimento de bienes, servicios e intereses de la Unión o de sus organismos autónomos y empresas públicas, así como otras infracciones cuya práctica tenga repercusión interestatal o internacional y exija una represión unitaria, según disponga la ley;
- b. Prevenir y reprimir el tráfico ilícito de estupefacientes y drogas afines, en contrabando y a la entrada ilegal de mercancías, sin perjuicio de la actuación de la Hacienda y de otros órganos públicos en las respectivas áreas de su competencia;
- c. Ejercer las funciones de policía marítima, de área y de fronteras;
- d. Ejercer, con exclusividad, las funciones de policía judicial de la Unión.



2o. La policía rodoviaria federal, órgano permanente, estructurada como una carrera, está destinado en la forma de la ley, al patrullaje ostensible de las carreteras federales.

3o. La policía ferroviaria federal, órgano permanente, estructurada como una carrera, está destinada, en la forma de la ley, al patrullaje ostensible de las ferrovías federales.

4o. A los policías civiles, dirigidos por delegados de policía de carrera, incumbe, la competencia de la Unión, las funciones de policía judicial y la averiguación de las infracciones penales, excepto las militares.

5o. Es competencia de los policías militares, la actividad de policía ostensible y la garantía del orden público; de los cuerpos de bomberos, además de las atribuciones definidas en la ley, es competencia la ejecución de actividades de defensa civil.

6o. Los policías militares y los cuerpos de bomberos militares, las fuerzas auxiliares y la reserva del ejército, están subordinados, juntamente con los policías civiles, a los gobernadores de los Estados, del distrito federal y de los territorios.

7o. La ley regulará la organización y funcionamiento de los órganos responsables de la seguridad pública, de forma que se garantice la eficiencia de sus actividades.

8o. Los municipios podrán establecer guardias municipales, destinadas a la protección conforme lo dispuesto en la ley. (Congreso de la República, 2008).

Dada la definición de seguridad pública en Brasil, la normativa de seguridad pública establece funciones y normativas al Estado; no así a la comunidad, porque existe un histórico desequilibrio entre Estado y sociedad civil.

Sin embargo, desde la década de los años 90, la lucha contra el narcotráfico en Brasil es una de las principales justificaciones para la intervención de las fuerzas armadas en tareas relacionadas con el cumplimiento de la ley. En forma recurrente, las élites gobernantes apelan al ejército para “ocupar” militarmente las favelas de Río de Janeiro o San Pablo cuando se produce el enfrentamiento de distintos grupos del





narcotráfico, quienes se disputan entre sí el control de esos espacios, o se enfrentan a la policía militar cuando ésta quiere realizar algún operativo. En el año 2004, el Congreso brasileño aprobó una legislación que permite a las fuerzas armadas asumir funciones policiales en acciones de carácter preventivo y represivo necesarias para asegurar el resultado de las operaciones en la garantía de la ley y el orden. (Chillier & Freeman, 2005).

### **2.1.5. Colombia**

La Policía Nacional de Colombia es un cuerpo armado de naturaleza civil a cargo de la seguridad pública de ese país. El presidente de la República es el comandante supremo de la institución.

En la Constitución Política de Colombia de 1991, capítulo 7, del Título VIII. De la Fuerza Pública, están contenidos los siguientes artículos que refieren:

Artículo 216. La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Todos los colombianos están obligados a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas. La Ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo.

Artículo 218. La ley organizará el cuerpo de Policía. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz. La ley determinará su régimen de carrera, prestacional y disciplinario.

Artículo 219. La Fuerza Pública no es deliberante; no podrá reunirse sino por orden de autoridad legítima, ni dirigir peticiones, excepto sobre asuntos que se relacionen con el servicio y la moralidad del respectivo cuerpo y con arreglo a la ley. Los miembros de la fuerza pública no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos.



Artículo 220. Los miembros de la fuerza pública no pueden ser privados de sus grados, honores y pensiones, sino en los casos y del modo que determine la Ley.

Artículo 221. De los delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las Cortes Marciales o Tribunales Militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales Cortes o Tribunales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro. (Modificado por Acto Legislativo Número 2 de 1995).

Artículo 222. La ley determinará los sistemas de promoción profesional, cultural y social de los miembros de la Fuerza Pública. En las etapas de su formación, se les impartirá la enseñanza de los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos (Rama Judicial República de Colombia, 2016).

Como es sabido, la Constitución de 1991 divide la Fuerza Pública en Fuerzas Militares (que tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional, artículo 127) y la Policía Nacional: Un cuerpo armado permanente, de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.

En suma, según (Grasa, 2017): la Policía, que sigue estando adscrita al Ministerio de Defensa, con una importante militarización (organizativa, doctrinal e incluso operativa). Dicho de otra forma, el carácter civil de la Policía nunca ha podido ser una realidad plena, a causa del conflicto armado, de la participación en políticas contrainsurgentes y de decisiones y arreglos institucionales, sin olvidar la confusión de roles, el entrecruzamiento de funciones, e incluso de equipamiento (helicópteros artillados de combate con armas pesadas), entre Policía y Fuerzas Militares.



Tabla 1 Misiones constitucionales asignadas a la seguridad pública y a las fuerzas armadas

| <b>Constitución Política</b>     | <b>Misiones asignadas a la seguridad pública</b>   | <b>Misiones asignadas a las fuerzas armadas</b>   |
|----------------------------------|--|---|
| <b>Constitución de Guatemala</b> | No tiene jerarquía constitucional  | Artículo 244. Integración, organización y fines 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.   |
| <b>Constitución de Chile</b>     | <p>Artículo 101. Las Fuerzas Armadas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.</p> <p>Existen para la defensa de la patria y son esenciales para la seguridad nacional.</p> <p>Las fuerzas dependientes de los Ministerios encargados de la Defensa Nacional y de la Seguridad Pública son, además, profesionales, jerarquizadas y disciplinadas.</p> | <p>Las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública están integradas sólo por Carabineros e Investigaciones. Constituyen la fuerza pública y existen para dar eficacia al derecho, garantizar el orden público y la seguridad pública interior, en la forma que lo determinen sus respectivas leyes orgánicas. Dependen del Ministerio encargado de la Seguridad Pública.</p> <p>Las Fuerzas Armadas y Carabineros, como cuerpos armados, son esencialmente obedientes y no deliberantes.</p> |
| <b>Constitución de México</b>    | <p>Artículo 21. La Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios, se coordinarán en los términos que señale la ley para establecer el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Señala que las instituciones de seguridad pública en el país sólo pueden ser de carácter civil.</p>   | <p>El artículo 129 prohíbe la presencia del Ejército en labores que no impliquen disciplina militar en tiempos de paz.</p> <p>Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener</p>   |



|  |  |   |
|--|--|---|
|  | <p>El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública.</p>  | <p>fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los órganos de justicia militar en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército, ni en la investigación y sanción de delitos del orden común o que impliquen graves violaciones a los derechos humanos o al derecho humanitario. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda.</p> |
| <p><b>Constitución de Brasil</b></p>   | <p>Art. 144. La seguridad pública, es deber del Estado, derecho y responsabilidad de todos, se ejerce para garantizar el orden público y la integridad de las personas y patrimonios, a través de los siguientes órganos: 1. policía federal; 2. policía rodoviaria federal; 3. policía ferroviaria federal; 4. policías civiles; 5. policías militares y cuerpos de bomberos militares.</p> | <p>Art. 142. Las Fuerzas Armadas, constituidas por la Marina, por el Ejército y por la Aeronáutica, son instituciones nacionales permanentes y regulares, organizadas sobre la base de la jerarquía y la disciplina, bajo la autoridad suprema del Presidente de la República, y destinadas a la defensa de la Patria, a la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de éstos, de la ley y del orden.</p>   |
| <p><b>Constitución de Colombia</b></p> | <p>Artículo 189, inciso 3 (Facultades del presidente) dirigir la fuerza pública y disponer de ella como Comandante Supremo de las</p>  | <p>Art. 217. "La Nación tendrá para su defensa unas Fuerzas Militares permanentes constituidas por el Ejército, la Armada y la</p>  |



|  |   |   |
|--|---|---|
|  | <p>Fuerzas Armadas de la República.</p> <p>Art. 218 La ley organizará el cuerpo de policía. La Policía Nacional es un cuerpo armado permanente, de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos humanos y libertades públicas y para asegurar que los habitantes de Colombia vivan en paz. La ley determinará el régimen de carrera, prestacional y disciplinario.</p> <p>En el mapa de actores para la seguridad pública se puede incluir también a alcaldes y a gobernadores (artículos 303, 315 de la Constitución política de Colombia).</p> | <p>Fuerza Aérea. Las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional. La ley determinará el sistema de reemplazos en las Fuerzas Militares, así como los ascensos, derechos y obligaciones de sus miembros y el régimen especial de carrera prestacional y disciplinario, que les es propio.</p> |
|--|---|---|

Fuente: Elaboración propia, 2017, con base en la Constitución Política de cada país.

Para completar la legislación comparada y con el objetivo de aportar experiencias de modelos de seguridad pública en América Latina, se presenta un panorama que permite reflexionar en líneas estratégicas importantes a considerar en el análisis del caso de Guatemala.

## 2.2. Modelo de seguridad en Chile

El modelo de seguridad pública de Chile evidencia que no se trata de sumar recursos económicos, humanos, tecnología u otros medios, sino del empleo de estos en función de metas y resultados. La debilidad radica en la insuficiente profesionalización de la gestión en este sector de las políticas públicas, en el desarrollo de intervenciones que no se basan en la evidencia, en la poca atención dedicada a las buenas prácticas, en el escaso conocimiento científico y en la poca capacidad para aprender de los fracasos y aciertos. (Frühling, 2000).



En ocasiones, el ritmo y el ciclo de la política gubernamental constituyen la principal amenaza para la ejecución razonable y costo-eficiente de estrategias de reducción del crimen y la violencia. (Frühling, 2000). Especialmente porque desde la década de los 90 las denuncias por delitos de mayor connotación social aumentaron y el tema de la delincuencia organizada ocupó el primer lugar en importancia en las preocupaciones ciudadanas.

La descripción caracterológica de Carabineros en la Constitución de Chile lo define como un cuerpo armado, esencialmente obediente, no deliberante, profesional, jerarquizado y disciplinado. Que es entendido por una doctrina, disciplina y carácter militar que impulsa a los hombres y mujeres de la Institución al perfeccionamiento de los principios éticos y morales. (Tudela, 2010).

El modelo policial chileno consiste en la existencia de dos policías: una de carácter nacional llamada militarizada, que fundamentalmente se enfoca en las funciones preventivas y de seguridad pública y la civil, que es vista como un auxiliar de la justicia, especialmente en la investigación de delitos, y se desenvuelve con críticas más bien puntuales a sus orientaciones y funcionamiento.

En el año 2000 tanto la Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile propusieron reformas a prácticas en sus dependencias. La Policía de Investigaciones se fortaleció con la implementación de la Unidad de Asuntos Internos para controlar la corrupción y los abusos policiales; además, en el currículo de formación introdujo la enseñanza de los derechos humanos.

Por su parte los Carabineros, han iniciado un proceso de racionalización para dejar de cumplir 24 de las 67 tareas que actualmente les encomienda la Ley. Se propuso incrementar el personal para las tareas operativas y se ha incorporado una mayor preocupación por el tema de los abusos policiales, refiriéndose a este de manera pública. Sin embargo, estas modificaciones resultan pequeñas, si se compara con la magnitud de los desafíos futuros que enfrentan las instituciones policiales.



En años recientes se han hecho patentes los siguientes aspectos de trascendencia:

Las estrategias utilizadas en el pasado para enfrentar el delito común se encuentran superadas porque demuestran ineffectividad o derechamente implican un uso discrecional de las facultades de la policía, incompatible con el Estado de Derecho. Existe una desigualdad notoria y creciente en la provisión del servicio de vigilancia policial, que se agrava por la posibilidad de los sectores más pudientes de contratar servicios de seguridad privados. (Tudela, 2010, p.65).

La policía moderna utiliza tres estrategias predominantes para enfrentar el crimen común urbano: el uso de la patrulla preventiva motorizada, que permite cubrir áreas extensas a fin de detectar delitos; la reacción ante los pedidos de auxilio de la población; y la investigación de delitos ocurridos.

Por su parte, en la Policía de Investigaciones se han adoptado algunas medidas sistémicas destinadas a enfrentar los problemas de probidad y de abusos que marcaban a la institución al comenzar la transición. En diciembre de 1993 se creó el Departamento VII de Control de Procedimientos Policiales, que es el ente encargado de revisar los avances que ha tenido la policía críticamente, para extraer lecciones y avanzar en el mejoramiento de las formas de trabajo policial. También está a cargo de revisar procedimientos específicos, con el fin de establecer eventuales irregularidades o responsabilidades en alguno cuestionado. (Tudela, 2010).

Chile es un país con fuerte tradición policial y, lógicamente, el rol de la policía en la seguridad pública es primordial. Los desafíos que enfrenta en materia de seguridad pública se concentran en los temas siguientes:

### **2.2.1 Participación ciudadana en la seguridad pública**

La participación de la sociedad civil y de la comunidad en general, y en particular en políticas públicas y programas de prevención del delito, ha aumentado en las últimas décadas. El reconocimiento de que el sistema de justicia no puede por sí solo garantizar el completo control de la delincuencia, así como la necesidad de



coordinación con la comunidad organizada entendida como un sujeto activo y que produce su propia seguridad, es un desafío que ya ha sido abordado en Chile y tiene un importante desarrollo en el futuro.

### **2.2.2 Orientación a los problemas en la labor policial**

Los avances tecnológicos y herramientas de análisis delictual que se ponen a disposición de la labor policial pueden impactar significativamente la forma en que tradicionalmente se ha estructurado la vigilancia y control policial. Existe consenso entre expertos acerca de que las labores policiales de patrullaje y presencia en las calles, así como la capacidad de reacción y esclarecimiento de los delitos, no tienen un significativo impacto en el control de la delincuencia. Sin embargo, cambios en la forma de abordar la labor policial de manera preventiva e incorporando innovadoras herramientas sí han provocado relevantes efectos en los resultados obtenidos en esta área. Los adelantos tecnológicos imponen un importante desafío en cuanto a la capacidad de responder a estos avances.

### **2.2.3 Privatización de la seguridad pública**

La creciente demanda social respecto de mayores niveles de seguridad pública, los altos niveles de temor y la insatisfacción del público en relación con la oferta existente, han llevado a un aumento de la oferta que, a nivel privado, se ofrece a los ciudadanos. Se asegura, desde el ámbito académico, que la oferta de seguridad privada ha transformado lo que tradicionalmente se conoce como seguridad pública, ya que no se puede hablar de vigilancia y control, sino de verdaderas empresas de seguridad constituidas por proveedores de servicio en este ámbito.

Sin perjuicio de tratarse de una tendencia mundial, en Chile esta materia aún no se encuentra completamente regulada. La seguridad privada ha introducido nuevas tecnologías en el área, como por ejemplo el extendido uso de circuitos cerrados de televisión, pero también se ha involucrado su trabajo con el rol que, tradicionalmente, pertenecía a la labor pública desarrollada por policías, como la vigilancia en las calles.





A pesar de que la regulación de este servicio es una materia que corresponde a la iniciativa legal del Ejecutivo, es probable que la oferta de seguridad privada no solo tienda a mantenerse, sino a aumentar en el tiempo. La coordinación de lo público y lo privado, así como cuánto se apoya la seguridad privada en los servicios policiales entregados por el Estado, son algunos de los temas que deberán centrar el debate en el futuro. De trascendental importancia resulta que la demanda de los ciudadanos por seguridad no implique profundizar las diferencias en relación con ciertos segmentos socioeconómicos de la población (Subsecretaría de Carabineros, 2009).

La incorporación de las empresas privadas de seguridad constituye una respuesta del modelo de desarrollo neoliberal, principalmente en países como Chile, donde mejor se incorporaron las reglas del Consenso de Washington, específicamente en la privatización de los servicios públicos y disminuir el Estado a su mínima expresión.

### **2.3 Modelo de Seguridad Pública en México**

En México, la Seguridad Pública “nace de un órgano descentralizado federal, donde emanan el conjunto de la junta de gobiernos, el congreso de la Unión, la junta de gobierno, entre otros; todos basados en el diario Oficial de la Federación y en nuestra Constitución Política”. (Palma, 2015, p.23). En esta estructura administrativa, cada Estado tiene sus particularidades en la planificación y respuesta a los problemas de seguridad en el ámbito territorial de cada Estado y municipio; asimismo, los Estados y los municipios establecen coordinación a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de manera que este principio orgánico de coordinación e integración implica una derogación del principio de división de poderes y autonomía de los Estados.

Entre los objetivos, según González, citado por Palma (2015), haciendo énfasis en que cada objetivo debe estar vinculado y organizado en los tres niveles de gobierno y con otras áreas que se relacionen al fomento de una sociedad estable, se encuentran los siguientes:



El primer objetivo de la seguridad pública es garantizar o salvaguardar la vida y la integridad de la persona, basado en que la vida es el valor supremo de una persona y fundamentado en las garantías individuales de la carta magna, de igual forma busca mantener el orden y la paz públicos, estos con la intención de que el mismo estado subsista, y se mantenga una cohesión social sin afectar el derecho de uno u otro individuo. (Palma, 2015, p.23).

También está la tutela de los derechos humanos y la preservación de sus libertades, que implica la protección de los individuos frente al Estado.

El orden y la paz pública: el orden público es una condición necesaria para la subsistencia del Estado mismo; sin él, se está en presencia de una sociedad desordenada, gobernada por el caos y la anarquía, circunstancias que conducen al Estado a su destrucción.

En efecto, en una sociedad donde el orden y la paz públicos no tengan un papel fundamental, difícilmente puede hablarse de ejercicio de las libertades individuales y salvaguarda de derechos. El orden público es el sustento de la cohesión social que motiva la existencia del Estado; de ahí que su preservación sea requisito esencial para la conservación y desarrollo de las libertades y derechos del individuo como ser social. Puede afirmarse que la función de seguridad pública, en su tutela del orden y la paz públicos, tiene como objetivo principal la conservación del Estado de derecho. (González, La seguridad pública en México, 2012, p. 25).

### **2.3.1 Desarrollo de la seguridad pública en México**

En cuanto a procuración de justicia se refiere, la seguridad pública opera a través de la federación, estados y municipios que se coordinan y fundamentan en el artículo 21 de la Constitución y en el Diario Oficial de la Federación, para no caer en arbitrariedades, impunidad o corrupción. Abarca cuatro ámbitos que incluyen la prevención y vigilancia, para atacar los actos delictivos, violentos o conductas antisociales que se presenten, o también para hacer que se cumplan las leyes que regulan a la sociedad.



Es responsable, además de atacar a la delincuencia, no solo con castigos penales, sino también con el método de la prevención, estimulando y fortaleciendo los valores sociales, a través de programas culturales, deportivos, brigadas, entre otros.

Existe, asimismo, la procuración y administración de justicia, la cual se encarga de hacer respetar las leyes, aplicar la sanción a quien las infringe y, sobre todo, hacer valer el derecho de los demás. Esto se hace por medio de las procuradurías de justicia y ministerios públicos. Finalmente se encuentra la reinserción social, que es la parte en donde no solo se ejerce la acción penal sino que se pretende que el individuo infractor o delictivo encuentre esa readaptación social, para poder constituirse ser un ser humano estable.

Pero la pregunta es: ¿Qué le falta a la Seguridad Pública para combatir la delincuencia? No es la estructura del sistema, los recursos, sino la corrupción que emerge desde la misma organización. Hoy en día, la sociedad tiene miedo y temor tanto del delincuente como de la misma Seguridad Pública, ya que, en redes sociales, noticieros y cualquier otra forma de informar, la sociedad se entera de casos y acciones delictivas que cometen los cuerpos policíacos, cuerpos judiciales y federales. (Palma, 2015).

Casos que no se pueden ocultar ponen de manifiesto la corrupción de las autoridades; como ejemplo, se cita el caso más reciente, que es el secuestro y desaparición forzada de 43 estudiantes en Ayotzinapa, donde existe responsabilidad del gobierno municipal y de la policía.

## **2.4 Modelo de Seguridad Pública en Brasil**

En Brasil, como resultado de una transición pactada, la democracia electoral convive con enclaves autoritarios fuertemente encajados en el aparato estatal. Esta situación, lejos de resolverse, se ha profundizado en los últimos años, debido al incremento de la violencia urbana y la creciente militarización de las operaciones destinadas a garantizar la seguridad pública. La confusa situación institucional de la Policía Militar y el rol, cada vez más importante, del Ejército, demuestran que, a



diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, en Brasil las funciones de defensa nacional se entremezclan peligrosamente con la de mantenimiento del orden interno. El resultado es un híbrido institucional que impide la construcción de una democracia plena. (Zaverucha, 2008).

El de Brasil es un modelo en crisis, dados los altos niveles de corrupción en las instituciones del Estado, a los cuales no escapan las fuerzas policiales y, principalmente, con el poder otorgado a las fuerzas armadas (policía militar), especial en estados como Río de Janeiro.

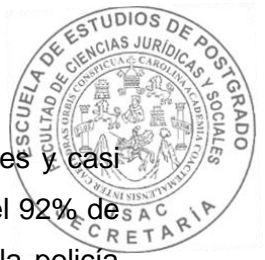
La finalidad de la seguridad pública es constitucional, de manera que la población pueda ejercer el derecho de seguridad democráticamente, que todos los brasileños tengan derecho a la seguridad, aunque según entrevista con el Dr. Gastalho:

La seguridad sirve para el control penal del Estado sobre aquellos considerados menos humanos, hoy hay una lógica de guerra instalada en los procesos de seguridad pública, contra las personas pobres, los que viven en las favelas y la población negra. Por eso el racismo y la criminalización de la pobreza son los principales desafíos para la construcción de la seguridad realmente democrática. (Gastalho, 2018).

Brasil, para garantizar el apoyo militar a la democracia, les otorgó a las Fuerzas Armadas cierto grado de autonomía. En una transición pactada como la que se vivió en el país, el gobierno democrático hizo concesiones importantes a los militares, que permitió la supervivencia de ciertas instituciones autoritarias. (Zaverucha, 2008).

No obstante, en Brasil estas competencias están entremezcladas. Las actividades del Ejército están cada vez más entrelazadas con las de la policía: el proceso de politización de las Fuerzas Armadas se da simultáneamente con la militarización de la policía.

La seguridad pública en Río de Janeiro es casi un caso internacional de fracaso. Las policías presentan corrupción endémica, los salarios son bajos y los policías trabajan largas jornadas en instalaciones dilapidadas. Casi un tercio del efectivo de la Policía Militar está consignado en actividades a media jornada o con la excedencia. No es difícil



encontrar policías retratados en los titulares de los periódicos como criminales y casi nadie respeta a la policía. En un estudio de la población, realizado en 2007, el 92% de los entrevistados declararon que no confían o confían con restricciones en la policía militar y el 87% afirmaron lo mismo con relación a la policía civil. (Foro Brasileño de Seguridad Pública, 2010, parr.2).

La situación de la seguridad pública, en el inicio del gobierno de Dilma Rousseff, era de crisis abierta y, una vez más, las Fuerzas Armadas retomaron la vigilancia en las calles y barrios de chabolas de Río de Janeiro. La situación se estabilizó en los meses siguientes, pero sin que ello significase una mejora en los indicadores criminales o en el funcionamiento de las policías.

Importantes movimientos en la sociedad civil, muchos de ellos entrados en el tema de la violencia y de la seguridad, como el “Viva Río” y el “Río Contra el Crimen”, contribuyeron a la promoción de programas innovadores en la seguridad pública.

Existen tres programas que se enfocan en la seguridad pública, que son:

Programa 1. Control del crimen. El primer programa puede ser resumido de forma simple. El principal punto de apoyo de la política de seguridad pública en el nivel estatal, según esta perspectiva, es el aumento del poder de disuasión de las policías y de la capacidad de punición ejercida por el sistema de justicia criminal. La contención del crimen se da, por lo tanto, por el aumento de la probabilidad de captura y condenación de criminales y delincuentes, así como por la incapacitación de éstos en el sistema de prisiones.

Programa 2. Policía democrática. La opción por el programa “policía democrática” fue dominante en casi todos los gobiernos desde el final del régimen militar. El programa fue dominante no sólo en los gobiernos de Río, sino también en los principales Estados de Brasil, donde los gobernadores elegidos democráticamente procuraron desarrollar, con una frecuencia muy superior a la de sus antecesores nombrados, medidas para tornar a las policías pasibles de control externo, además de estimularlas a adaptar sus procedimientos, cultura y organización a la nueva situación democrática del país.



Programa 3. Reacción corporativa. Las policías, los sindicatos y las asociaciones de categorías específicas en el sector de la seguridad produjeron un programa importante en el debate sobre la formación de políticas de seguridad. Este programa es, no obstante, de más difícil identificación, debido a su carácter netamente reactivo, pues está organizado, principalmente, en torno a las necesidades más inmediatas de agentes específicos del sistema de justicia criminal. No tiene el carácter proactivo o anticipatorio (centrado en promover cambios estructurales). (Foro Brasileño de Seguridad Pública, 2010, párr. 4-5).

La seguridad es un derecho humano de la población; el desafío es hacer más seguridad que atienda a los intereses de la población, y no que atienda los intereses del Estado; es construir una seguridad que sea realmente pública, articulada a los principios democráticos del derecho. La crítica en Brasil es que los procesos de seguridad se gestaron desde la dictadura; cuando Brasil pasa a ser un Estado democrático, muchas cosas se cambiaron, menos la seguridad pública.

## **2.5 Modelo de Seguridad Pública en Colombia**

En Colombia, la seguridad pública es un servicio que debe brindar el Estado para garantizar la integridad de todos los ciudadanos y sus bienes. La seguridad pública implica que los ciudadanos pueden convivir en armonía, cada uno respetando los derechos individuales del otro.

La Policía Nacional de Colombia trabaja en renovar la educación y formación, con enfoque de paz territorial asociado a lo local, policía y comunidad. Tiene carácter nacional; 125 años de estar conformada y, según el portal datos abiertos del gobierno de Colombia, cuenta con 185,000 funcionarios en servicio. (Datos abiertos. Gobierno Digital Colombia, 2018). Pertenece al Ministerio de Defensa y se ha consolidado a través del tiempo. El desafío principal es mejorar el nivel de relacionamiento con las comunidades, las autoridades y mejorar la convivencia humana.

La Política de Seguridad y Defensa Democrática califica el negocio de las drogas ilícitas como una de las principales amenazas contra el Estado de Derecho, al



convertirse en una efectiva fuente de ingreso para los grupos subversivos y de autodefensa y, a la vez, al ser una amenaza contra la biodiversidad colombiana. En efecto, la Policía Nacional, en cumplimiento de esta iniciativa presidencial, lidera la lucha contra el narcotráfico en todas las áreas, en los programas de fumigación de cultivos y aspersión aérea, con la incautación de droga y de precursores químicos, la desarticulación de carteles de droga, la extinción de dominio de bienes propiedad de narcotraficantes y la lucha contra el lavado de activos. (Serrano, 2005).

Esta institución ha conservado siempre su vocación civilista y de acercamiento a la comunidad. Son muchos los ejemplos a citar, como la creación de frentes de seguridad ciudadana, la organización de escuelas de seguridad, las campañas de acercamiento y conocimiento entre la ciudadanía por cuadras, barrios o sectores, lo cual ha resultado determinante para la seguridad y para la toma de conciencia sobre el aporte que cada ciudadano y cada comunidad debe hacer para su propia seguridad. El reconocimiento del Alcalde como primera autoridad de policía de la localidad y el trabajo conjunto con la Policía Nacional para enfrentar la amenaza delincriminal, son demostraciones más que suficientes para ratificar la concepción civilista de la policía colombiana (Policía Nacional de Colombia, s.f.).

Lo anterior evidencia cómo la competencia de seguridad ciudadana es asumida desde el gobierno municipal, cuya importancia reside en poseer mejor conocimiento de lo que sucede en el municipio, dada la cercanía con la población. En Colombia existe un modelo policial basado en autoridad municipal, policía nacional y comunidades.

En medio de un prolongado conflicto interno y lucha implacable del Estado contra el narcotráfico, en Bogotá un nuevo concepto de seguridad preventiva e interactiva hace posible que policías y vecinos trabajen juntos para anticiparse al crimen y a la violencia: el Policía Comunitario es un agente dedicado a recorrer un barrio y establecer estrechos lazos de confianza y respeto mutuo con los habitantes; es todavía una iniciativa en vías de consolidación en América Latina.



La mayoría de países de la región posee sistemas de policía nacional dependientes del gobierno central; como resultado de ello, las fuerzas del orden no actúan bajo el control de gobiernos locales o municipales y, por lo tanto, carecen de incentivos para afianzar buenas relaciones con los residentes. En esencia, la policía comunitaria innova el planeamiento y el funcionamiento de la policía, acercándola democrática y armoniosamente a la comunidad.

1,000 policías comunitarios de Bogotá, de 12,000 efectivos que tiene la capital colombiana, vigilan en parejas abarcando vecindarios de 2,000 a 4,000 habitantes y constituyen un replanteamiento del esquema policial tradicional de Latinoamérica y, a la vez, representan el signo más evidente del esfuerzo que, en los últimos diez años, ha hecho esa ciudad de siete millones de habitantes, por reformular su estrategia de seguridad ciudadana.

El concepto de la Policía Comunitaria, apareció en función directa a esas prioridades y buscando que los policías se aproximaran a la población hasta que se les llegara a considerar como “el amigo policía”, que a su vez pudiera ver y escuchar problemas o necesidades que la mayoría de los bogotanos no se sentía confiados a compartir con la tradicional Policía de Vigilancia, que recorre las calles con una misión mucho más reactiva.

Este modelo ha sido perfeccionado a través de los años, siguiendo el esquema de la “Policía de proximidad” que funciona desde 1999 en España, inclinado hacia el acercamiento e interacción entre la policía y los ciudadanos, para dar una respuesta personalizada, así como reconocer y resolver problemas de seguridad, privilegiando la descentralización. (Serrano, 2005, pp. 2-3).

Se necesita formar ciudadanos para una democracia, que asuman pertenencia a una vida comunitaria, producir acciones desde la educación.





## 2.6 Estado de la cuestión de la violencia e inseguridad en Guatemala

Guatemala es víctima, a partir de los años ochenta de un incremento de la violencia, en diferentes dimensiones, y saber situarse ante esta realidad es una tarea imperativa e impostergable, no solo como desafío de conocimiento, ya que más que quedarse en el interior de determinados constructos, es una exigencia trascenderlos de manera que puedan constituir la puerta de entrada para hacer la historia del espacio de gestación de propuestas de seguridad pública para Guatemala. Ya lo decía Martín Luther Kin: “la violencia crea más problemas de los que resuelve, porque hay que estar claro que la violencia no resuelve problema alguno, sencillamente reprime”.

En el Anti-Dühring (Engels, Anti-Dühring, 2014), libro en el que el autor dedica tres capítulos a la violencia y al poder, considera que: Son siempre y en todas partes las condiciones económicas y los recursos de poder de que se dispone los que ayudan a la violencia a triunfar y sin los cuales ésta deja de ser violencia. La violencia no es, como cree Dühring, el mal absoluto, la causa original, sino que el lugar y la forma de la misma están condicionados por su función en el proceso económico, y, dentro de este, se desarrolla un sector específico de la violencia, como lo es la tecnología armamentista.

En primer lugar, la violencia no puede ser aislada como causa pura, sino que se presenta como una consecuencia de las condiciones políticas, económicas y sociales. En segundo lugar, según Marx y Engels, la violencia tiene la función de desencadenar el conflicto. En este sentido, Marx dice, en El Capital, que: La violencia es la comadrona de toda sociedad vieja que lleva en sus entrañas otra nueva.

Según Noval J., la razón para someter a discusión el problema de las violencias “es por la relevancia que el fenómeno ha adquirido en el país, no solo en cuanto a muertes e incapacidades provocadas a la población, sin excepción, sino independientemente de edades, género, clase social, etnia y cualquiera otra característica relevante” (p.76). Los efectos de los que sufren las violencias desde diferentes posiciones se combinan.



La violencia es el ejercicio de la fuerza con el fin de causar daño o perjuicio a las personas o a la propiedad y puede coartar la libertad personal.

Esta, más que desafío de seguridad, es también un desafío de desarrollo, porque afecta el día a día de las personas, determina el lugar donde se vive y por donde se transita. Es el miedo que se refleja en las estadísticas que indican que el principal problema que se afronta es la inseguridad.

En el marco de la investigación referente a la seguridad pública en Guatemala, se llevó a cabo una consulta en relación a la violencia y la función de la Policía Nacional Civil en municipios de dos regiones del país: suroccidente y nororiente. Parte de los resultados de la gráfica 3 de los anexos ilustra la percepción de habitantes del municipio de Nebaj, Quiché; municipio de Sololá – Sololá; Gualán, Teculután, Usumatlán y San Jorge en el departamento de Zacapa; y San Rafael Pie de la Cuesta, San Marcos, respecto de problemas que afectan la seguridad de la población.

### **2.6.1 Causas que afectan la seguridad en el país**

A nivel de país, el 36% de los entrevistados expresó que se debe a la corrupción en las autoridades de justicia; el 28% considera que es la falta de vigilancia policial; el 16%, el desempleo y falta de oportunidades; el 12% estima que la ineficiencia de los aparatos de justicia. En este último aspecto, comentaron que este problema va dirigido especialmente a la Policía Nacional Civil, que es la autoridad inmediata en cuanto a seguridad se refiere.

### **2.6.2 Delitos cometidos**

Comparando la percepción de los pobladores de los municipios antes mencionados, se logró evidenciar que el 34% de los delitos es por robo y hurto en diferentes grados. Un 27% por ataques armados o con arma blanca; 17% cometen extorsiones, 13% por violencia intrafamiliar y 9% cubren otros delitos como daño a la propiedad. Este resultado, contenido en la ilustración 4 del anexo, refiere prácticas



violentas en la acción delictiva y no falta el uso de la fuerza. Es decir, la violencia suele estar ligada a un ejercicio de fuerza efectiva o potencial.

La acción delictiva antes descrita guarda relación con la manifestación de las violencias en el país. El término violencia tiene muchas connotaciones y el análisis permite diferentes perspectivas, ya que la misma está presente en la sociedad, permanece y se percibe que tiende a incrementarse, se multiplica en los espacios sociales, tiene diferentes expresiones, y los gobiernos, la policía y el sistema de justicia enfrentan dificultades para reducir los crímenes derivados de la violencia e inseguridad.

Para una mejor comprensión, es importante analizar las violencias desde diferentes dominios particulares, que a continuación se refieren:

### **2.6.3 Violencia física**

La violencia física es cualquier acción que ocasiona un daño no accidental, utilizando la fuerza física o alguna clase de armamento u objeto que pueda causar o no lesiones, ya sean internas, externas o ambas. En general, la violencia física es consecuencia de la agresividad como componente biológico, es decir, que es el componente de fuerza efectiva que ejercen agentes violentos (victimarios) en contra de quienes padecen esa violencia, o sea, las víctimas.

Este tipo de violencia comprende también, castigos físicos, formas de tortura y tratos crueles. Regularmente se hace uso de la fuerza, con el ánimo de causar daño a las víctimas, que resultan con heridas, fracturas, lesiones leves o graves, dependiendo de las circunstancias de los hechos

### **2.6.4 Violencia institucional**

De acuerdo con Venemedia (2003), la violencia institucional es la forma humillante de violentar los derechos humanos, con acciones y distintos motivos que, con el tiempo se han ido incrementando en diferentes lugares y circunstancias, así como en diferentes tiempos de vida del ser humano, donde se manifestaba la violencia



por el color de piel; la nacionalidad o lugar de nacimiento; el estado social, como el factor monetario; la calidad de vida; la ropa o hasta la forma de alimentarse; el género y la indicación sexual, entre otros factores, dando a entender que el individuo, seres humanos, personas independientes, no son dignos de iguales condiciones.

La violencia institucional es un concepto que amplía y define cualquier uso indebido de poder o fuerza como la discriminación, llegando a causar hasta la pérdida de la vida, ya sea por medio del asesinato, la tortura física o la psicológica, el aislamiento; esto incluye la detención por parte de algún ente judicial o institución con funciones públicas, es decir, que funcionarios pueden llegar a violentar los derechos humanos, usando la fuerza corporal, con armas, mediante el apoyo de la ley como fuerza de seguridad, con actos violentos que pueden hacerse individual o colectivamente, haciéndolo rutinario de manera ilegal, así sea de manera intencional.

### **2.6.5 Violencia estructural**

Esta violencia estructural puede analizarse en cada uno de los sistemas y situaciones socioeconómicas, políticas y de cultura en cada país.

Según Tortosa y Parra (2003):

El término violencia estructural es aplicable en aquellas situaciones en las que se produce un daño en la satisfacción de las necesidades humanas básicas (supervivencia, bienestar, identidad o libertad) como resultado de los procesos de estratificación social, es decir, sin necesidad de formas de violencia directa.

Remite a la existencia de un conflicto entre dos o más grupos de una sociedad (normalmente caracterizados en términos de género, etnia, clase, nacionalidad, edad u otros) en el que el reparto, acceso o posibilidad de uso de los recursos es resuelto sistemáticamente a favor de alguna de las partes y en perjuicio de las demás, debido a los mecanismos de estratificación social. La utilidad del término violencia estructural radica en el reconocimiento de la existencia de conflicto en el uso de los recursos materiales y sociales y como tal, es útil para entender y relacionarlo con manifestaciones de violencia directa como cuando alguno de los grupos quiere



cambiar o reforzar su posición en la situación conflictiva por la vía de la fuerza, o de violencia cultural o legitimaciones de otras formas de violencia, como, por ejemplo, el racismo, sexismo, clasismo.

La violencia estructural es la represión de las necesidades reales y, por tanto, de los derechos humanos en su contenido histórico-social. Es la forma general de la violencia en cuyo contexto, directa o indirectamente se encuentran en gran parte, todas las otras formas de violencia.

### **2.6.6 Violencia estatal**

En Guatemala ha existido un contexto que, desde el Estado, posibilita la violencia, la cual fue exacerbada por la militarización y el uso de la fuerza para resolver los conflictos sociales, políticos e ideológicos. La violencia estatal ejercida por las fuerzas de seguridad consiste en prácticas que se vienen desarrollando de forma sistemática y estructural, constituyendo graves violaciones a los derechos humanos.

### **2.6.7 Violencia contra las mujeres**

Otro tipo de violencia que se extiende en el país es el relativo a violencia contra las mujeres, y las causas del problema estructural son las relaciones desiguales de poder. En este sentido, desde el punto de vista conceptual, Naciones Unidas establece tres tipos de violencia: (a) Aquella que ejerce un hombre sobre una mujer con quien tiene un lazo familiar o en virtud de una relación de poder o confianza; (b) la que ejerce un hombre sobre una mujer en el marco de una relación de pareja actual o pasada, y (c) la violencia sexual que ejerce un hombre sobre una mujer, niña o adolescente con quien convive o con quien tiene lazos familiares.

De esta definición, quedan entonces excluidas algunas formas de violencia contra la mujer que no ocurren en el marco de la familia, del hogar o de relaciones de pareja actuales o previas, como: las formas de violencia privada o familiar que no recaen sobre la mujer por el hecho de serlo (ciertas violencias contra la niñez o contra la tercera edad). En este campo, es importante distinguir varios conceptos que guardan



estrecha relación con la violencia contra las mujeres, aunque ninguno la capta completa o exactamente:

- La violencia contra la pareja, que denota únicamente aquella ejercida por el cónyuge o el conviviente contra su compañera (o compañero).
- La violencia doméstica, bien sea de carácter físico, sexual, emocional o patrimonial que se ejerce dentro del hogar. En este punto, sin embargo, no cabría la violencia contra la ex pareja, que es bastante frecuente.
- La violencia sexual contra niñas y adolescentes, que comprende abusos dentro de la escuela, el hogar o por parte de familiares.
- La violencia intrafamiliar es aquella que se ejerce sobre una persona con quien existe un lazo familiar; además de las mujeres adultas, esta violencia afecta, por supuesto, a los niños y niñas, como también a los adultos mayores u ocasionalmente al cónyuge varón. Todos estos fenómenos: violencia contra la pareja, violencia doméstica, violencia sexual contra niñas y adolescentes y violencia intrafamiliar, son categorías que se traslapan, pero que son parciales o exceden los fenómenos que pretende caracterizar, cuantificar y analizar en este Informe.

En cuanto a las causas, se sabe que la violencia contra las mujeres se asienta principalmente sobre un sistema de género que las pone en desventaja frente a los hombres, y que se nutre además de las individualidades propensas y de los desajustes sociales que producen anomia. También influyen factores como el aislamiento social o la falta de redes, antecedentes familiares como las historias de violencia de cada integrante de la pareja, o rasgos individuales como el exceso de alcohol, drogas, o valores culturales que legitiman el uso de la violencia y el abuso del poder. (Larraín, 2002).

La Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, 20 de diciembre de 1993, reconoce que esta violencia constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la



mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre que ha impedido su adelanto pleno, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se le fuerza a una situación de subordinación respecto del hombre. No hay seguridad donde existen relaciones sociales injustas.

### **2.6.8 Violencia homicida**

La violencia homicida es aquella que, a diario, golpea a miles de personas en el mundo. Se considera la primera causa de mortalidad, especialmente en hombres jóvenes, en lugares donde cotidianamente se vive bajo el riesgo de muerte. Este tipo de violencia requiere atención particular, primordialmente porque Guatemala se encuentra entre los primeros veinte países con mayor índice de violencia homicida en el mundo.

En una publicación realizada por Espina (2018) con base en datos del Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif), reporta que:

Sintetizando, la violencia se entiende como un fenómeno social, resultado de las dinámicas sociales (polarización riqueza-pobreza, marginalidad, exclusión), y como tal, se deben diseñar mecanismos de intervención que la reduzcan e incluso la erradiquen.

## **2.7 Fundamentos legales e instrumentos de seguridad**

En Guatemala, la seguridad pública puede ser conceptualizada a partir de varios instrumentos entre ellos: La Constitución Política de la República de Guatemala, los Acuerdos de Paz y el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centro América, el decreto ley 11-97 Ley de la Policía Nacional Civil, el decreto 18-2008 Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad; la agenda y el plan estratégico de seguridad de la nación que refieren el papel del Estado al servicio de la ciudadanía en materia de seguridad.



## **2.7.1 Constitución Política de la República de Guatemala**

La Constitución Política de la República de Guatemala. (1985), en los artículos siguientes expone:

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 garantizar 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.

Artículo. 4. Libertad e igualdad. En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades. Ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad. Los seres humanos deben guardar conducta fraternal entre sí. (Const. 1985).

## **2.7.2 Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática**

Este acuerdo fue firmado en el año 1996. Dicho documento en el numeral 21, relativo a la seguridad pública, establece la protección de la vida y de la seguridad de los ciudadanos, el mantenimiento del orden público, la prevención e investigación del delito.

La seguridad es un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externas, a cargo del Ejército, o a la protección contra las amenazas al orden público y la seguridad interna a cargo de la Policía Nacional Civil. El conjunto de los Acuerdos de Paz de Guatemala plantea que la paz firme y duradera requiere el respeto a los Derechos Humanos, y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la Nación guatemalteca, el desarrollo económico del país con justicia social, la participación social,





la conciliación de intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. (Universidad Rafael Landívar, 1998, p. 147).

Dentro de este concepto, la seguridad ciudadana y la seguridad del Estado son inseparables del pleno ejercicio, por parte de los ciudadanos, de sus derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales. Los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política, la corrupción, entre otros, constituyen factores de riesgo y amenazas directas para la convivencia democrática, la paz social y, por ende, el orden constitucional democrático.

Para apoyar al Organismo Ejecutivo a implementar este concepto de seguridad integral, las partes consideran conveniente el funcionamiento de un Consejo Asesor de Seguridad, que será integrado por personalidades destacadas que sean representativas de la diversidad económica, social, profesional, académica, étnica, política y cultural de Guatemala. Las citadas personalidades serán seleccionadas por el Presidente de la República, de manera que el consejo pueda cumplir a cabalidad con su función de estudiar y presentar estrategias ampliamente consensuadas para responder a los riesgos prioritarios que enfrente el país, y hacer las recomendaciones correspondientes al mandatario.

### **2.7.3 Seguridad pública: Policía Nacional Civil**

La protección de la vida y de la seguridad de los ciudadanos, el mantenimiento del orden público, la prevención y la investigación del delito y una pronta y transparente administración de justicia no pueden garantizarse sin la debida estructuración de las fuerzas de seguridad pública. El diseño de un nuevo modelo y su implementación son una parte fundamental del fortalecimiento del poder civil.

En consecuencia, es necesario e impostergable la restructuración de las fuerzas policíacas existentes en el país en una sola Policía Nacional Civil que tendrá a su cargo el orden público y la seguridad interna. Esta nueva policía deberá ser profesional y estar bajo la responsabilidad del Ministerio de Gobernación. Para ello, el Gobierno se



compromete a adoptar, cuando sea su competencia, y promover ante el Congreso de la República, cuando sea de la competencia de este último, las siguientes medidas.

#### **2.7.4 Reformas constitucionales**

La reforma a la Constitución establece en, los siguientes términos, las funciones y principales características de la policía.

La Policía Nacional Civil es una institución profesional y jerarquizada. Es el único cuerpo policial armado con competencia nacional cuya función es proteger y garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir, investigar y combatir el delito, y mantener el orden público y la seguridad interna. Conduce sus acciones con estricto apego al respeto de los derechos humanos y bajo la dirección de autoridades civiles.

La ley regulará los requisitos y forma de ingreso a la carrera policial, promociones, ascensos, traslados, sanciones disciplinarias a los funcionarios y empleados incluidos en ella y las demás cuestiones inherentes al funcionamiento de la Policía Nacional Civil. (Policía Nacional Civil, 2012, p.25).

#### **2.7.5 Reformas legales**

Presentar un proyecto de ley de seguridad y fuerza pública que norme el funcionamiento del sistema policial de Guatemala de conformidad con la reforma constitucional y las disposiciones contenidas en el presente Acuerdo.

Se promoverá la emisión de una nueva Ley del Orden Público en consonancia con los principios democráticos y el fortalecimiento del poder civil. Todo exceso en la aplicación de la nueva ley será debidamente sancionado. Las limitaciones, que en interés del mantenimiento del orden público la ley establezca, en ningún caso deben permitir excesos que contravengan la vigencia general de los derechos humanos, ni facultaran a las autoridades a limitar otros derechos que los consignados en el artículo 138 de la Constitución.



## 2.8 Organización

La organización de la policía tendrá las siguientes características:

- a) Constituir un órgano policial único bajo la dirección del Ministerio de Gobernación.
- b) Estar jerárquicamente estructurada con una cadena de mando y responsabilidades debidamente establecidas.
- c) Hacer presente el carácter multiétnico y pluricultural de Guatemala en el reclutamiento, selección, capacitación y despliegue del personal policial.
- d) Contar con los departamentos especializados necesarios para cumplir con sus funciones, entre otras, combate al narcotráfico y el contrabando, control fiscal, aduanal, registro y control de armas, información e investigación criminal, protección del patrimonio cultural y del medio ambiente, seguridad fronteriza, tránsito y seguridad vial. (Policía Nacional Civil, 2012).

## 2.9 Carrera policial

Establece la carrera policial, de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) Disponer que todos los integrantes de la nueva estructura policial deberán recibir formación en la Academia de la Policía, en donde se les proporcionará una alta preparación profesional, una cultura de paz y de respeto a los derechos humanos y a la democracia, y de obediencia a la ley.
- b) Reglamentar debidamente las políticas de reclutamiento y administración de personal. La carrera policial preverá la obligación de los agentes de prestar sus servicios dentro de la institución por un mínimo de dos años,
- c) Disponer que los integrantes de la policía recibirán salarios dignos y apropiados a su función y medidas adecuadas de previsión social. (Policía Nacional Civil, 2012).

## 2.10 Academia de la Policía

El ingreso a la carrera policial, los ascensos y la especialización dentro de ella tendrán lugar a través de la Academia de la Policía, que debe garantizar la objetividad



de la selección, la igualdad de oportunidades dentro de los aspirantes y la idoneidad de los seleccionados para su desempeño como policías profesionales.

Corresponde a la Academia de la Policía formar al nuevo personal policial a nivel de agentes, inspectores, oficiales y mandos superiores, y reeducar a los actuales, proveyéndola de los recursos suficientes para cumplir su misión. El entrenamiento básico de los policías tendrá una duración mínima de seis meses.

## 2.11 Funcionamiento

En este sentido los Acuerdos de Paz y específicamente el Acuerdo para el Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una Sociedad Democrática, establecen que Guatemala necesita una Policía Nacional Civil profesional, jerárquica y que esté al mando del Ministro de Gobernación, para mantener el orden público y la seguridad interna del país. Por tal razón, se crea la Policía Nacional Civil en 1997 y en los años siguientes se van adhiriendo los reglamentos que sustentan sus actividades diarias. Por medio del Acuerdo Ministerial 299-97 se crea el Régimen Interior de la Academia de la Policía Nacional Civil; por medio del Acuerdo Gubernativo 420-2000, se crea el Reglamento sobre la Organización de la Policía Nacional Civil.

Finalmente, en 2008 se creó la Ley Marco de Seguridad (Decreto 18-2008), la cual busca solucionar a nivel político directivo los problemas de mando y coordinación existentes en el actual sistema de seguridad y defensa del país.

El gobierno se compromete a impulsar un plan de reestructuración policial y seguridad pública con base en el citado Acuerdo de Paz. Sin embargo, los principales puntos establecidos, aún están pendientes de cumplir:

- No se ha promovido la emisión de una nueva Ley del Orden Público, en consonancia con los principios democráticos y el fortalecimiento del poder civil.
- No se ha realizado la reforma constitucional, de manera que la Policía Nacional Civil no tiene rango constitucional, a diferencia del Ejército, que, en el art. 244 de la Constitución Política de la República, establece: 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.

## **2.12 Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica**

El Tratado Marco de Seguridad Democrática, firmado en 1995 por los gobiernos de las repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, es el resultado de la tendencia de las democracias latinoamericanas de definir sus roles en el contexto de las naciones, y plantea el concepto de seguridad democrática y regional, que supera el concepto de seguridad nacional.

Dicho tratado propone una estructura jurídica para el desarrollo integral, y con ello garantizar el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural, la erradicación de la violencia, de la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas.

Entre los aspectos más relevantes del tratado está la ratificación de los postulados básicos del estado de derecho, contenido en el artículo 1 del título I, mediante el cual el Modelo Centro Americano de Seguridad Democrática queda sustentado en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, mediante la creación de condiciones que permitan el desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia.

## **2.13 Ley de la Policía Nacional Civil**

Artículo 1. La seguridad pública es un servicio esencial de competencia exclusiva del Estado y para ese fin se crea la Policía Nacional Civil. (Decreto 11-1997).

Artículo 2. La Policía Nacional Civil es una institución profesional armada, ajena a toda actividad política. Su organización es de naturaleza jerárquica y su funcionamiento se rige por la más estricta disciplina. La Policía Nacional Civil ejerce



sus funciones durante veinticuatro horas del día en todo el territorio de la república. Para efectos de su operatividad estará dividida en distritos y su número y demarcación serán fijados por sus Dirección General. Está integrada por los miembros de la carrera policial y de la carrera administrativa.

Artículo 4. El mando supremo de la Policía Nacional Civil será ejercido por el Presidente de la República a través del Ministerio de Gobernación.

Artículo 9. La Policía Nacional Civil es la institución encargada de proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como prevenir, investigar y combatir el delito preservando el orden y la seguridad pública. (Decreto 11-07).

## **2.14 Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación**

Es el instrumento a través del cual se establece la relevancia temática en el ámbito integral de la seguridad. La Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación desarrolla la función de priorización a través de la identificación de los objetivos de seguridad que permitan seleccionar los medios e instrumentos que ofrezcan la mejor capacidad de respuesta del Sistema Nacional de Seguridad. Se formula en forma coherente con el Libro Blanco de Seguridad, la Política Nacional de Seguridad, la Agenda Nacional de Riesgos y Amenazas, para priorizar los objetivos y acciones estratégicas en los ámbitos de funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad, estableciendo las rutas necesarias para alcanzar el objetivo superior de Seguridad de la Nación.

## **2.15 Plan Estratégico de Seguridad de la Nación**

Constituye el principal instrumento de gestión del Sistema Nacional de Seguridad; determina el conjunto de acciones que deben realizar las instituciones que lo integran, para alcanzar la Seguridad de la Nación. El Plan Estratégico de Seguridad de la Nación se orienta a lograr una Guatemala con seguridad y contribuir al desarrollo, definiendo responsabilidades de las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad



para que los objetivos y acciones estratégicas priorizadas se ejecuten de forma eficaz y eficiente, enfatizando en el fortalecimiento institucional, la colaboración, cooperación y coordinación. (Consejo Nacional de Seguridad, 2016).

Una nueva agenda de seguridad debe considerar una lista de amenazas internas y externas, que afectan a todos los componentes del Estado y no hacia uno solo. Esto atañe a las instituciones que se especializan en brindar la seguridad desde el Estado hacia la sociedad. Tanto la seguridad interna como la externa, están asignadas, por su especialidad, capacidad, preparación, equipamiento y recursos, a instituciones que deben cumplir estas funciones. La seguridad externa debe ser asumida por el Ejército de Guatemala, y la Seguridad Interna, por el Sistema de Seguridad y Justicia.

Se deben tomar en cuenta también los riesgos y amenazas, así como el grado de vulnerabilidad que necesariamente refleja el desarrollo de cada sociedad. De esa manera se pretende que la Agenda de Seguridad marche paralela a la Agenda de Desarrollo, las cuales, si bien es cierto, entrelazan problemas, cada una lo plantea en su propio ámbito. El Estado de Guatemala no ha llegado a tener agenda de seguridad propia, porque en esa materia siempre ha sido extensión de la seguridad norteamericana, como el caso de la estrategia continental que se implementó durante la Guerra Fría, llamada Doctrina de Seguridad Nacional, DSN.

La misma situación se empieza a reflejar a partir del 9 de septiembre de 2001, cuando Estados Unidos planteó, por medio de su presidente: estar con él o contra él, y con una nueva presión o chantaje económico, político y social, a los gobiernos del continente americano. Especial atención se refleja en la región centroamericana, porque se ha tenido que plegar a esa política, para no perder los favores económicos y por constituir una de las principales áreas de influjo comercial de los Estados Unidos. Esto adquiere importancia fundamental dada la ubicación estratégica que tiene Guatemala y la región, porque se trata de convertirla en un obstáculo o escudo para contener las amenazas hacia el norte.

Se plantea una nueva situación de seguridad. Norteamérica impone su agenda encaminada a contrarrestar sus amenazas, pero obligando a sus aliados a ser



compartidas. De ahí que algunos gobiernos, del Caribe, Centroamérica, Perú y Colombia, hayan sido alineados en la guerra contra el terrorismo. Esa situación plantea complejos problemas para las Relaciones Exteriores de Guatemala, al tener que modificar su propia agenda de seguridad con los componentes externos impuestos a partir de esa fecha. Se crea el dilema, entre desarrollar la agenda propia, o legitimar una agenda externa, lo que vulnera la propia soberanía del país.

La Política de Seguridad es una política de Estado que tiene por finalidad orientar la selección, preparación y utilización de los medios del Estado para la obtención y mantenimiento de la seguridad nacional, tanto en el frente externo como en el conjunto interno. Está constituida por el conjunto de lineamientos generales para estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos de los campos de acción del Estado, para hacer frente a los obstáculos, riesgos, amenazas o desafíos contra la seguridad y los intereses nacionales.

Seguridad Nacional se conceptúa como la situación en la cual el Estado garantiza su independencia, soberanía e integridad, y, a la población, los derechos fundamentales establecidos en la Constitución. Esa situación coadyuva a la consolidación de la paz, el desarrollo integral y la justicia social, basada en los valores democráticos y el respeto a los derechos humanos.

Es importante establecer la diferencia entre el paradigma de seguridad que tradicionalmente se practicaba en Guatemala, la Doctrina Seguridad Nacional, y el nuevo paradigma de la Seguridad Democrática. El proceso de elaboración de esta agenda ha afrontado muchas complicaciones, debido a que no se cuenta con un paradigma propio, porque los grupos de poder económico del país se benefician de la Doctrina de Seguridad Nacional.

De tal manera pues, que el gobierno guatemalteco no cuenta con una política de seguridad integral que determine los medios, que proporcione orientaciones para la seguridad y el desarrollo social dentro del marco de los tratados y acuerdos internacionales o regionales. Que no sea afectado por diversos factores como:





presiones y compromisos externos; respetando los valores y principios consagrados en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Por ende, el Poder Legislativo debe apelar a todos los mecanismos disponibles, para concienciar al Poder Ejecutivo sobre las preocupaciones y expectativas del público en materia de seguridad: interpelaciones, nociones, investigaciones, audiencias selectas, etc. Pues una de las funciones del Congreso es la aprobación de las políticas públicas, para confirmar si estas satisfacen las necesidades y aspiraciones del pueblo. Los intereses de la nación deben trascender las relaciones de poder entre la mayoría y la oposición en el Congreso, y no deben obstruir el delineamiento de la seguridad.

La toma de decisiones es otra de las responsabilidades importantes que los legisladores deben implementar, evaluar y verificar si existen vínculos entre los conceptos, las doctrinas, los planes y los requerimientos presupuestarios, para definir de forma exacta el rol de cada una. Entre las amenazas más determinantes planteadas por los Estados Unidos se encuentra el tema del terrorismo. Para afrontarlo diseñó una nueva política de seguridad, en la cual ha involucrado a sus aliados, dentro de una cruzada de dimensiones continentales. Entre los temas relacionados con el terrorismo están: la legislación, un nuevo enfoque integral de la seguridad y las medidas antiterroristas, que aseguren el respeto del derecho internacional.

En Guatemala, el Congreso presentó la iniciativa de ley contra el Terrorismo, con el propósito de reforzar la legislación en el aspecto seguridad. Para los ciudadanos, esta norma no tiene razón de ser, porque viola los derechos humanos y civiles; ejemplo de ello es que las demandas sociales, así como las manifestaciones, serían ilegítimas, ilegales y caracterizadas como terroristas.

## **2.16 Amenazas a la seguridad pública: Situación de la Policía Nacional Civil**

Guatemala registra graves acontecimientos que se contemplan como amenazas a la seguridad humana: los desastres naturales, el trasbordo de desechos nucleares



por los océanos, la degradación ambiental y el cambio climático. La noción de amenaza a la seguridad ha incluido fenómenos como el Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida y la migración ilegal. Algunas de estas amenazas a la seguridad ya se han considerado, por lo que están plasmadas en acuerdos intergubernamentales como: el Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centro América y el Sistema Regional de Seguridad de los países del Caribe Oriental. La corrupción, la falta de transparencia en el manejo de los asuntos de orden público, el crimen organizado y el terrorismo, constituyen elementos que amenazan la estabilidad democrática y la institucionalidad de la región, creando un ambiente propicio para el incremento descontrolado de actividades ilícitas.

Otra amenaza de origen en la crisis de institucionalidad en la Policía Nacional Civil la constituyen los factores que determinaron la dificultad de establecer una buena Policía Nacional Civil; entre ellos, la existencia de poderes paralelos dentro del Estado que impidieron una transformación más acelerada de la misma. Estos poderes paralelos, vinculados a los intereses de preponderancia del ejército y de ex militares, causaron un retraso en el desarrollo institucional.

El foro de organizaciones sociales en temas de seguridad establece tres momentos que determinan los procesos de degradación de la Policía Nacional Civil:

Un primer momento clave es el inicio fallido de la PNC, al decidirse, por parte del gobierno de Álvaro Arzú Irigoyen, que debía acudir a un reciclaje del 90% del cuerpo policial. Esta situación permitió que policías que provenían de las prácticas del pasado durante el conflicto armado se situaran en puestos de mando de la nueva estructura, provocando el que se debiera esperar a que los agentes ingresados en la nueva institución pudieran llegar a puestos intermedios para cambiar la imagen y el proceder de la nueva institución.

El segundo momento complicado para el avance de la institucionalidad de la Policía Nacional Civil fue la ruptura de la carrera policial por parte del gobierno del Frente Republicano Guatemalteco, que, sin respetar la cadena de mando establecida en la misma Ley de la Policía Nacional Civil, modificó esta para colocar a personas



ajenas a la institución en el puesto de dirección, convirtiéndola nuevamente en una estructura al mando de la clase política. Durante el enfrentamiento armado interno, el Estado entregó en manos del Ejército la seguridad pública. La Policía Nacional y la Guardia de Hacienda fueron instituciones subordinadas al Ejército, lo cual permitió a este último tener el control de la población. Así, los jefes de la policía y otros mandos intermedios fueron militares; incluso, se exigía como requisito para ser agente policial haber prestado servicio militar. Estas operaciones de seguridad interna sirvieron de soporte y complemento a las operaciones contrainsurgentes. El Ejército se valió permanentemente de las fuerzas policiales para realizar operaciones militares, y así evitar el desgaste de sus propias fuerzas.

La tercera etapa oscura de la Policía Nacional Civil se vivió con Carlos Vielmann, puesto por la cúpula empresarial como Ministro de Gobernación, al haber sido utilizada por él y su Director, Erwin Sperinsen (gente de confianza del Alcalde Arzú), para la ejecución extrajudicial de pandilleros y delincuentes reincidentes, en una limpieza social que hizo recordar los tiempos pasados del conflicto. De hecho, el período de Vielmann es el punto con el índice de homicidios más alto en la historia del país, donde se llegó a una tasa de 46.36 homicidios sobre 100,000 habitantes (actualmente la tasa se acerca a 24). Después de estos períodos y a partir de la salida de Vielmann del gobierno, Adela de Torrebiarte, como Ministra de Gobernación nombra a un policía de carrera en la Dirección de la PNC, recuperándose a partir de ese momento la carrera policial. A pesar de ello, se tuvo que esperar seis años para que asumiera el primer Director General que no tenía vínculos con la antigua Policía Nacional: el Comisario Nery Ramos, así como su equipo.

Ahora estaríamos asistiendo a un cuarto punto de quiebre de la institucionalidad policial en manos de Enrique Degenhart, otro hombre de confianza del alcalde Arzú Irigoyen, y del Viceministro Kamilo Rivera, ex policía formado en la etapa de Vielmann. Ambos, con la visión de retornar a un esquema policial controlado por intereses empresariales-criminales y por un ejército que no ha sabido encontrar su función en tiempos de paz. (Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temáticas de Seguridad, 2018).



La crisis institucional continúa en la Policía Nacional Civil, ya que en los últimos tiempos se observa un proceso sistemático de desmantelamiento, que constituye una amenaza a los avances que el país ha logrado a partir de la firma de los Acuerdos de Paz. En los últimos meses del año 2018, el Ministro de Gobernación ha despedido a más de 25 mandos, entre oficiales, subcomisarios, comisarios y comisarios generales, así como, a más de 100 agentes de policía de diferentes especialidades. Hay que tomar en cuenta que las remociones constituyen una figura que no puede ser aplicada a la Policía, puesto que esta institución no se le puede aplicar la Ley de Servicio Civil.

Asimismo, el Ministro de Gobernación (Paredes, 2018) autorizó ascensos de los agentes de la Policía Nacional Civil (PNC) que no cumplieron con los requisitos establecidos en la Ley de la institución, quien señaló que de las 167 promociones de grado otorgadas desde enero a julio de este año, 136 presentan irregularidades, como no llenar los requisitos para ocupar la plaza, no recibir el curso para ascender de grado, que, según el reglamento, tiene una duración de tres meses y provee al agente de los conocimientos necesarios para desarrollar sus funciones; incluso, desde el año 2017 está “la idea de incorporación de aproximadamente cuatro mil militares para que integren las filas de la Policía Nacional Civil”. (Boche, 2018).

La situación anterior evidencia la necesidad de desarrollar acuerdos sobre las amenazas que ponen en peligro la seguridad pública y, consecuentemente, a los Estados de la región.



## CAPÍTULO 3

# RESIGNIFICACIÓN DE CATEGORÍAS DE LA SEGURIDAD

“La búsqueda de la seguridad humana debe efectuarse a través del desarrollo, no de las armas”.

PNUD

Para resignificar las categorías de la seguridad: ciudadana, humana, interior, pública y paz social, es importante tomar como punto de partida el período democrático y la agenda de desarrollo que, en Guatemala, se empezó a definir a partir de los Acuerdos de Paz. Por ello, es necesario analizar las principales manifestaciones de la inseguridad y el objeto de la seguridad.

Según Alto Comisionado de las Naciones Unidas (2019);

En 2018, las muertes violentas disminuyeron un 9% en comparación con 2017, pero se mantuvieron considerablemente altas, con un promedio de 13 muertes violentas por día; 3,419 hombres, 642 mujeres, 60 adultos de sexo desconocido, 298 niños y 115 niñas murieron entre el 1 de enero y el 31 de octubre (...) El 71% de las muertes violentas fueron causadas por armas de fuego, y las y los jóvenes de 13 a 29 años continuaron siendo las principales víctimas (48%).

En ese mismo año hubo un enfoque más represivo de la seguridad, incluido el aumento de participación militar en las tareas de seguridad, orientadas por cambios desde importantes puestos en la Policía Nacional Civil.

### **3.1 Democracia, corrupción y desarrollo**

Guatemala, al igual que la mayoría de países de Centro América, vive una de sus más complejas coyunturas en su etapa de democracia política, y la manera en que se resuelva (o se diluya como prolongación del statu quo) será decisiva para el futuro, ya que la democracia, más que participación en los procesos electorales, implica justicia e igualdad de condiciones que cada vez presentan mayor déficit, porque el país continua enfrentando pobreza sistémica, desigualdad, discriminación, exclusión y altos niveles de impunidad.



La generación de ex militares que participaron directamente en la guerra interna, ha dirigido, y dirige hoy el Gobierno en los aspectos fundamentales; impone una visión militar a la forma política de gobernar; el control de los negocios públicos por parte de poderosos intereses privados es un eje estratégico que cruza la gestión estatal; la política oficial de expandir la explotación de los recursos naturales alimenta una tensa conflictividad social; los juicios por genocidio a dirigentes que se consideraron intocables someten a dura prueba al sistema de justicia, y a la capacidad de las élites más influyentes en la sociedad a tolerar o a no intervenir para que el estado de derecho defina los nuevos cimientos de valores como la justicia, en los que se funda o debe fundarse todo sistema democrático.

El cuadro de complicaciones no termina allí. Las finanzas gubernamentales constantemente se acercan a la línea de quiebra; la inseguridad pública, alimentada desde las más diversificadas vertientes criminales, se ha vuelto un fenómeno que tiene un efecto directo en el deterioro de las condiciones de vida de las personas; la capacidad de gestión estatal con signos democráticos retrocede; la parálisis y la anarquía ganan terreno dentro de los organismos del Estado y la incertidumbre parece apoderarse del futuro (Martínez, 2013, p.22).

Para hacer un análisis del contexto guatemalteco, se presenta seguidamente una serie de indicadores que reflejan las condiciones de vida de la población.

El Registro Nacional de las Personas (RENAP), para el 31 de diciembre de 2015, asentó a 17 millones 154 mil 812 personas en Guatemala, de las cuales ocho millones 378 mil 742 son hombres y ocho millones 776 mil 70, mujeres (diferencia superior a 397 mil). Con estos datos se puede evidenciar que la población mayoritaria son mujeres. (Hernández, 2016, parr.2).

El 40 por ciento de la población es urbana y el 60 por ciento es rural, sin embargo, los pobres se ubican en las áreas rurales en proporciones mucho mayores (81.36 por ciento). La población indígena medida de acuerdo a su propia identificación étnica, es el 41 por ciento de la población total, pero en el caso de la población pobre, los indígenas representan el 56 por ciento. (Instituto Nacional de Estadística, 2002, p. 10).



Los niveles de pobreza, de acuerdo con ENCOVI 2014, se encuentran en un 59.3% y la población en extrema pobreza con un 23.4% (Instituto Nacional de Estadística 2015 p.3). Actualmente la pobreza, se ha incrementado considerablemente, que se refleja en los altos índices de desigualdad que se viven en el país. La población económicamente activa (PEA), según Ortiz (2015) es de 6.3 millones de guatemaltecos, de los cuales, basados en la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI 2-2014), 4 millones 35 mil 118 se encuentran empleados en el sector informal, mientras que 2 millones 096 mil 877 en el sector formal.

El influjo de la visión militar en la política del gobierno actual, no contribuye a fortalecer la democracia y la gobernabilidad para dar respuesta a la problemática socioeconómica del país.

Los recientes casos de corrupción política, empresarial, cultural y social en Guatemala, en un plazo de tres años, a partir de 2015, han producido un proceso masivo de deslegitimación que está al borde de eliminar de la escena política no solo a la clase política sino al régimen que ha gobernado el país por varias décadas. La corrupción es estructural, es una transacción clandestina y existen diversas formas de corrupción que se manifiestan en el accionar de funcionarios y empleados públicos, razón por la cual se aprueba el Decreto Número 31-2012 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Contra la Corrupción. Irónicamente, los miembros de la Junta Directiva del Congreso, firmantes de dicha ley, y los miembros del Ejecutivo (Presidente y Ministro de Gobernación de ese entonces), se encuentran en proceso penal por diferentes delitos.

La extensión del fenómeno de la violencia y el delito constituye una de las principales amenazas al desarrollo y a la consolidación de la gobernabilidad en el país.

Aunque se tiende a relacionar la delincuencia con los jóvenes, las maras o pandillas violentas, sobre todo con los varones de clase baja, la participación en actividades criminales no se limita en absoluto a este sector demográfico. A partir de 2015, el sistema de justicia penal, especialmente el Ministerio Público, está demostrando con evidencias que mucha gente poderosa delinque



predominantemente, con consecuencias que tienen más repercusiones que los delitos que a menudo cometen los pobres, calificándolos estos como insignificantes, comparativamente con los delitos de cuello blanco.

La expresión delito de cuello blanco fue acuñada por Edwin Sutherland (1949), para aludir a los delitos que cometen los que pertenecen a los sectores sociales más acomodados. El concepto abarca muchos tipos distintos de actividades delictivas, incluidos los fraudes fiscales, las prácticas ilegales de venta, los seguros y fraudes mobiliarios, los desfalcos, la manufactura o venta de productos peligrosos y la contaminación ambiental por encima de los límites permitidos, así como el puro y simple robo. (Movimiento Autónomo Estudiantil Voluntario, 2015).

El alcance de los delitos de cuello blanco es, incluso, más difícil de valorar que el de los demás tipos; la mayoría de sus manifestaciones ni siquiera aparece en las estadísticas oficiales. Se puede distinguir entre delitos de cuello blanco y delitos de los poderosos. Los primeros conllevan normalmente la utilización de una profesión o de un profesional de clase media para alcanzar actividades ilegales, mientras que los segundos, los delitos de los poderosos, son aquellos en los que la autoridad que confiere una posición es utilizada con fines delictivos, como cuando un funcionario acepta un soborno para favorecer una determinada política.

Como consecuencia, Guatemala es un país desigual, pobre y violento. Según datos del Banco Mundial, en el 2011 ocupaba el noveno puesto en el mundo y el cuarto en la región en la lista de desigualdad, y ocupa el segundo lugar como el país con mayor riesgo de crimen violento en el mundo, solo superado por Afganistán. La Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, (2014) señala que ese año el 59.3% de la población es pobre, es decir, más de la mitad de la población guatemalteca, y los altos niveles de corrupción e impunidad afectan el desarrollo y la democracia en Guatemala.

De acuerdo con Latinobarómetro (2017), existe la percepción de que la corrupción es uno de los problemas más relevantes del país, así como la posición valórica respecto de la corrupción. En el progreso de la lucha contra la corrupción, con todas sus aristas, hay demanda de desmantelamiento de la corrupción. En Guatemala,





el 30% de la población percibe progreso en esta lucha por reducir la corrupción en las instituciones del Estado, en los años 2015 y 2016; sin embargo en los últimos meses de 2018 los niveles de corrupción van en aumento.

El voto es uno de los principios fundamentales en los cuales se basa la democracia representativa. La libertad de elegir sin ser perseguido por las opciones que se toman. La literatura electoral muestra que la intención de votar está mediada por la percepción del valor del voto, que se compone de dos partes: Por un lado, el secreto del voto, y por otro, la calidad de la competencia, si acaso hay reales oportunidades de elegir entre diversas opciones, o estas son limitadas y no incluyen las que la ciudadanía busca. La abstención, la no participación, se producen por la suma de ambos componentes.

El Clientelismo - Cohecho es otro aspecto central de la democracia, es la libertad de elegir. Es decir, si acaso el elector está obligado con su voto a devolver un favor, ¿cuán limpias son las competencias electorales en la región?, ¿cuál es el grado de libertad que tienen los electores para elegir? Ante la pregunta acerca de si ¿vio a candidatos o partidos repartiendo regalos o favores?, la respuesta es: En Guatemala, el 80% cree que el voto es secreto, pero el 52% recibe regalos de candidatos o partidos. (Latinobarómetro, 2017).

Para Corporación Latinobarómetro (2017): Guatemala es una débil democracia, con un lento y paulatino declive de múltiples indicadores, distintos según el país, y el momento, que permite de alguna manera ignorarlos como fenómeno social. Sin embargo, vistos en conjunto, esos indicadores revelan el deterioro sistemático y creciente de las democracias de la región. No se observan indicadores de consolidación, sino, acaso, indicadores de des-consolidación. (párr.1).

La democracia debe ser un objetivo, una meta que se construye cada día en donde todas y todos deben participar activamente; por ello:

La democracia es una forma de vida que debe permear desde las relaciones sociales hasta las familiares, personales y laborales. Ese es el punto que distingue una sociedad



realmente democrática de las que simplemente votan cada cierto número de años, pero cobijan en su seno relaciones autoritarias. (Velásquez, 2017, párr. 1).

Desarrollar un sistema democrático no solo requiere la firme voluntad de hacerlo, sino también la visión sobre el futuro y la convicción de que es el mejor camino para lograr el desarrollo que beneficie a todos los miembros de la sociedad. Los intereses individuales no pueden quedar relegados a segundo plano, pero deberá operar una intencionalidad consciente sobre que el mejor esfuerzo colectivo debe capitalizar al proyecto común, desafío de grandes proporciones en una sociedad polarizada como la guatemalteca.

La actual visión militar sobre cómo deben llevarse a cabo los asuntos del ejercicio del poder político en el país, diverge claramente de los propósitos de desarrollar el sistema y se inclina por las tentativas autoritarias.

La democracia es dinámica (Bobbio N., 1986); denomina transformaciones y no crisis a los cambios a que es sometido en su evolución el sistema democrático. La tesis de Bobbio es que hay un futuro para la democracia moderna, porque allí donde los derechos de libertad han sido reconocidos constitucionalmente, la posibilidad de un retroceso a sistemas dictatoriales es conjurada por la existencia misma de la democracia y, aunque haya riesgos, amenazas y caídas, el espíritu de la democracia vive como realidad y anhelo de los seres humanos organizados socialmente.

Dos hechos, tomados de muestra, parecen tener coincidencia con algo de esta sentencia. Este problema es delicado para un régimen democrático y para un Gobierno que quiera mantenerse dentro de los cánones democráticos. Las prácticas de ocultar la verdad, dentro de un sistema democrático, especialmente cuando involucra el uso de la fuerza física para respaldar políticas de Estado, no encajan sino como elementos o procedimientos inspirados en la nostalgia autoritaria, y cuando esas prácticas se vuelven persistentes, existe el riesgo de que la brújula gubernamental apunte hacia el autoritarismo.

Según Bobbio N. (2009):



A las estrategias del poder autocrático pertenecen no solo, no decir lo falso, además del silencio, la mentira. Cuando se ve obligado a hablar, el autócrata puede servirse de la palabra no para manifestar en público sus intenciones reales, sino para esconderlas. (p.3).

En este marco, para que se consolide el sistema democrático en una sociedad, es esencial la transparencia, la participación y la auditoría social, la fortaleza del sistema de justicia y el control estricto del uso de los recursos públicos, situaciones que no se perciben en las instituciones del Estado, ni en los espacios de participación de la sociedad civil.

Los casos de corrupción son síntomas, expresiones o resultados del sistema. Son indicadores de que algo no está funcionando y de que el desafío continúa, reflejando modos de operar tramposos y oscuros que pugnan contra el proceso democrático, donde los involucrados son las más altas autoridades de los poderes del Estado. (Velásquez, 2017, p. 3).

La corrupción en forma sistemática se caracteriza porque la economía no puede proveer todos los bienes y servicios que requiere la sociedad. La mayoría de la población sobrevive en condiciones de desnutrición, con salarios muy bajos, desempleo, en general escasez de recursos y de bienes para garantizar la vida con libertad y dignidad. La corrupción es devastadora.

Este flagelo de graves consecuencias éticas preocupa a las naciones y es tema de discusión a nivel global, ya que está afectando el desarrollo humano de los países. La corrupción es una forma del ejercicio del poder, que asigna premios y castigos desde intereses oscuros y perversos, configurando la forma de hacer la política en Guatemala.

Entre otras consecuencias nefastas, el círculo vicioso que reproduce la corrupción bajo el manto negro de la impunidad, mina la confianza de la ciudadanía en sus autoridades y mantiene esquemas de desigualdad, de exclusión, de pobreza y de negación del acceso a los servicios básicos públicos, esenciales para tener oportunidades de una vida digna. (Velásquez, 2017, p.5).



Cuando se habla de corrupción, necesariamente se debe hablar de justicia que no se reduce solo a la persecución penal, sino que incluye acciones sociales y culturales, principalmente en el marco de la garantía de los derechos humanos.

Sobre el particular, Meny (1999) manifiesta que salvo allí donde por ser ya sistemática, disfruta de un estatus casi oficial, de un acuerdo no escrito pero conocido y aceptado por todos. El carácter secreto se aviene mal con los intentos de medirla, ya sea por los laberintos de las persecuciones o de las condenas penales o a través de la prensa. La corrupción que se conoce y se divulga no es más que una ínfima parte de la realidad.

Es complejo definir la corrupción, tanto jurídica como sociológicamente, y esta situación se manifiesta en la Ley contra la Corrupción, Decreto 31-12, que no la define sino los delitos que comprende dicha ley, que fija lo prohibido; la ley traza, en principio fronteras claras que permiten al hombre público o privado, al ciudadano y al funcionario, determinar sin demasiadas dudas ni vacilaciones, la línea de conducta de vida. A falta de ética individual o colectiva, se impone la regla como árbitro de las decisiones. O, como decía Camús (s.f), citado en (Serrano Caldera, 2003) :

Cuando no se tienen principios, hacen falta las reglas. Esta aproximación positivista y jurídica plantea, no obstante, dos problemas: El primero estrictamente jurídico, el segundo de naturaleza ética. En el plano jurídico, primeramente, la mayoría de los juristas coinciden en destacar las limitaciones de esta aproximación tradicional. Primero porque las prácticas corruptas rara vez se limitan al campo definido por las leyes penales. En torno al delito de corrupción propiamente dicho, se incorporan otros delitos en conexión que constituyen un conjunto artificialmente segmentado por las calificaciones jurídicas. (p.88).

La corrupción no es un delito trivial, constituye una violación de los deberes del cargo y una negación de los valores que se supone que sustenta un sistema político-administrativo democrático basado en el estado de derecho.

Existe una íntima relación entre las variables corrupción y subdesarrollo, ya que, en los países subdesarrollados, como el caso de Guatemala, la corrupción es intensa



tanto en los estratos altos como en los medios y bajos: contamina al Estado en su totalidad. (Congreso de la República de Guatemala, 2011). Comienza con el funcionario o empleado público que solicita intencionalmente o acepta directa o indirectamente cualquier objeto de valor pecuniario u otro beneficio, como favor, dádiva o presente, para efectuar una infracción; sigue con diferentes funcionarios que cobran para ignorar las leyes impositivas y continúa hasta contaminar las conductas de los altos funcionarios.

Mientras en los países desarrollados hay actos de corrupción, sobre todo en las altas esferas del poder, los países subdesarrollados padecen un estado de corrupción. Los ilícitos suelen ser casi abiertos, casi evidentes, porque tradicionalmente no existían expectativas de castigo y, más bien, se daba por sentada la impunidad. En cambio, existen en Guatemala avances de tipo penal y de sanción social a partir de 2015.

### **3.2 Sistema de categorías de la seguridad**

Para la resignificación y aplicación de un sistema categorial, es importante tomar en cuenta que este no es estático, ni vigente para el análisis en todas las épocas y para todos los fenómenos sociales, por lo que no debe encuadrarse el planteamiento en un solo enfoque o corriente y cerrarse a modelos únicos, dada la complejidad y la dinámica de la realidad misma. Para las disciplinas científicas, profesiones y, en particular, para las ciencias sociales, es indispensable contar con un sistema categorial y conceptual, debidamente contextualizado y orientado hacia la solución de problemas sociales y de seguridad en todas sus dimensiones.

Además, la formulación del sistema categorial para la seguridad debe ser resultado de un proceso de construcción colectiva de académicos, profesionales y políticos, que a partir de la experiencia y formación, articulen visiones para construir elementos disciplinares que configuren una nueva concepción de la seguridad, contextualizada en el ámbito de nuestro país y de la región, fundamentada en teorías sociales y tomando como ejes transversales: derechos humanos, democracia, etnicidad, género, ubicando los escenarios tradicionales y emergentes para reconfigurar sus categorías. (Serrano Caldera, 2003, p.13).



La fundamentación filosófica y epistemológica de toda ciencia o disciplina científica se construye a partir de elementos que la configuran y le dan la característica de cientificidad. Estos elementos pueden convertirse en criterio de clasificación de categorías; en el momento de la construcción de un sistema categorial, pasan por la concepción que los sujetos o científicos construyen acerca del origen y la existencia del mundo, de la realidad, de la vida, del ser humano, expresado en ideologías y posturas filosóficas, que en determinados momentos se presentan como dilemas epistemológicos.

En el caso de las ciencias sociales, como toda ciencia, en su devenir histórico han sido influidas por distintas corrientes de pensamiento, que van definiendo categorías y conceptos generales para sustentar el análisis e interpretación de los fenómenos sociales. Por ejemplo: las ciencias sociales fundamentadas filosófica y metodológicamente en el materialismo histórico-dialéctico, para el análisis e interpretación de los fenómenos sociales, se basan en las leyes y categorías constitutivas de esa corriente.

De la misma manera, las ciencias sociales que se fundamentan en el positivismo u otra corriente de pensamiento sociológico, utilizarán las categorías generales que la identifican. Por lo tanto, tales categorías y conceptos generales no son exclusivos de ninguna de ellas, sino de la corriente que las fundamenta filosófica y metodológicamente.

Las categorías específicas que diferencian y definen en su especificidad, se construyen a partir de su objeto de estudio e intervención. En el caso de la violencia y seguridad pública en Guatemala, debe ser considerada una disciplina de las ciencias sociales, que desde sus inicios ha sido influida por diferentes corrientes de seguridad, mas no por corrientes filosóficas y teorías sociológicas, así como debe ser respaldada por las ciencias sociales como el derecho, la sociología, antropología y otras. La mayoría de categorías y conceptos que se utilicen, deben ser, por un lado, de la corriente filosófica a la que se adscriba y de las ciencias sociales que la respaldan.



En un marco democrático, la seguridad es entendida como un concepto amplio, que busca garantizar a los seres humanos el pleno goce de derechos y libertades, desde la maximización de las competencias del Estado, comprometido con los individuos y sus necesidades.

Basada en el reconocimiento de los derechos humanos, la llegada del período democrático en Guatemala comprendió que la existencia misma del Estado, lejos de basarse en perseguir, atacar y aniquilar; estaría garantizada, únicamente, en la medida que, de forma participativa e incluyente, busque la satisfacción de demandas sociales y el bienestar integral de toda la ciudadanía.

Seguridad representa, más que ausencia de conflictos violentos, respeto a la vida primordialmente, derechos humanos, buena gestión pública, acceso a la justicia, educación y atención médica, velar porque cada ser humano tenga oportunidades que aprovechar y elecciones que efectuar para realizar su propio potencial. “La seguridad es una dimensión crucial no solo en la sociedad internacional, sino de la propia experiencia humana; reconceptualizar la seguridad implica repensar el mundo en el que vivimos”. (Pérez y Mendía, 2013, p.34).

El principal objetivo de la transición política iniciada en 1986 fue el desmantelamiento del autoritarismo militar e instaurar gobiernos civiles democráticos y eficientes. Después de tres décadas, la población experimenta que el objetivo no se cumplió. Existe frustración por el aumento de pobreza, el mal funcionamiento de los servicios públicos, el auge de la delincuencia, la violencia e inseguridad ciudadana.

Popper K. (1972), en el sugestivo artículo de Utopía y violencia, expone que:

Las personas que odian la violencia y están convencidas de que una de sus tareas principales y al mismo tiempo más esperanzadas es luchar por su reducción y, si es posible, para su eliminación de la vida humana. Las personas en general son enemigas de la violencia. La lucha contra la violencia, aunque sea difícil, no es en modo alguno inútil. En el curso de la historia ha sucedido demasiado a menudo que aquello que parecía al principio ser un gran éxito en la lucha contra la violencia se convertía en una derrota.



La era de la violencia, que inició con dos guerras mundiales, de ningún modo ha llegado a su fin. El nazismo y el fascismo han sido derrotados completamente, pero se debe admitir que su derrota no significa que hayan sido derrotadas la barbarie y la brutalidad. Por el contrario, es inútil cerrar los ojos ante el hecho de que esas odiadas ideas lograron algo semejante a la victoria en la derrota. Se debe admitir que Hitler logró degradar el nivel moral del mundo occidental y que en el mundo actual hay más violencia y fuerza bruta que la que habría sido tolerada aun en la década posterior a la primera guerra mundial. (p.425).

A pesar de todo, siempre es posible derrotar la violencia y llevarla bajo el control de la razón, porque en la actitud racional está la única alternativa para reducir la violencia.

Racionalista (...) es una persona que trata de llegar a las decisiones por la argumentación o, en ciertos casos, por el compromiso, y no por la violencia. Es una persona que prefiere fracasar en el intento de convencer a otra, mediante la argumentación antes que lograr aplastarla por la fuerza, la intimidación y las amenazas o hasta la propaganda persuasiva. (Popper, 1972, p. 426).

Se comprenderá que lo que se llamará la actitud de razonabilidad o actitud racionalista presupone una cierta dosis de humanidad intelectual. Quizá solo la puedan aceptar quienes tienen conciencia de que a veces se equivocan y quienes habitualmente no olvidan sus errores. Nace de la comprensión de que el ser humano es omnisciente y de que la mayoría de conocimiento se debe a otros. Es una actitud que trata, en la medida de lo posible, de transferir al campo de las opiniones en general las dos reglas de todo procedimiento legal: primero, que se debe oír siempre a ambas partes; segundo, que quien es parte en el caso no puede ser un buen juez.

Se puede evitar la violencia en la medida en que se practique una actitud de razonabilidad al tratar en la vida social; y que toda otra actitud puede engendrar la violencia, aun un intento unilateral de tratar con otros mediante una suave persuasión y convencerlos mediante argumentos y ejemplo de esos visones. Basta recordar cuántas guerras religiosas se libraron en pro de una religión del amor y la suavidad;





cuántos cuerpos fueron quemados vivos con la intención genuinamente bondadosa de salvar almas del fuego eterno del infierno. Solo si se abandona toda actitud autoritaria en el ámbito de la opinión, solo si se adopta la disposición de aprender de otras personas, podemos abrigar la esperanza de refrenar los actos de violencia inspirando en el sentido del deber.

Hay muchas dificultades que impiden la rápida difusión de la razonabilidad, una de las cuales es que siempre se necesitan dos para una discusión. Cada una de las partes debe estar dispuesta a aprender de la otra.

El racionalismo no es dogmático, no necesariamente se puede probar racionalmente y se elige el racionalismo porque no se puede vivir con violencia.

Para Gutiérrez, E. y Méndez, C. (2015):

Guatemala dejó de ser un caso convencional de corrupción. Las instituciones del Estado, descuidaron los procesos internos de organización, gestión y control; por eso no pudieron dar soporte a la transición del período autoritario (1954-1985) hacia la democracia y la paz política (1986 hasta la fecha), fallando en su misión de procurar bienestar y seguridad. Tampoco las reformas de primera generación que, en el marco de los programas de ajuste estructural, se pusieron en marcha desde mediados de la década de 1990 cristalizaron en un aspecto más eficiente. Al revés, han dado paso a graves distorsiones funcionales y a desórdenes administrativos que, a su vez, impactaron de manera negativa sobre la calidad del gasto público y, consiguientemente, afectaron la ya insuficiente legitimidad del Estado. La falla principal se localiza en las instituciones de seguridad y justicia, pues la inseguridad física y jurídica califica la fragilidad del Estado. (párr.5).

Este período coincidió con la conformación de la geopolítica del narcotráfico en la región, donde Guatemala constituyó un eslabón estratégico de acceso a los grandes mercados de la droga de Norteamérica. Esta irrupción modificó los parámetros convencionales de la corrupción.

Es desde este enfoque que se analizan los niveles altos de corrupción e impunidad en Guatemala: el caso La línea, el Agua mágica en el lago de Amatitlán,



Negociantes de la salud, Botín registro de la propiedad, La coperacha, Plazas fantasmas, Cooptación del Estado, Tráfico de influencias, Construcción y corrupción, son las redes criminales que nos han robado el Estado. Estas redes y otras que se configuran, siguen organizando a su favor e intereses el poder del Estado.

### **3.2.1 Seguridad humana**

La seguridad humana apareció a principios de la década de 1990, como propuesta para cuestionar la conceptualización tradicional de seguridad centrada en intereses estatales y en los medios militares para garantizarla.

Se centra en la seguridad de las personas con relación al desarrollo humano y sus derechos; supone ampliar la agenda tradicional de seguridad al considerar las amenazas de naturaleza no militar, al ser humano como sujeto y objeto de la seguridad.

La seguridad humana se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado. La seguridad humana no es una preocupación por las armas: es una preocupación por la vida y la dignidad humana... para definir la seguridad es importante que no se equipare la seguridad humana al desarrollo humano. El desarrollo humano es un proceso de ampliación de la gama de opciones de que disponen las personas. La seguridad humana significa que la gente pueda ejercer esas opciones en forma segura y libre, y que pueda tener relativa confianza en que las oportunidades de hoy no desaparecerán mañana. (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1994, p.45).

La seguridad humana no es un concepto defensivo, como la seguridad territorial o militar; por el contrario, es un concepto integrador y puede hacerse realidad solo si se concuerda en que el desarrollo debe hacer participar o promover la participación de las personas.

La precitada seguridad humana debe estar centrada en el ser humano; ayuda a establecer prioridades y ofrece un enfoque alternativo para responder a los problemas



que enfrentan personas y comunidades; busca más la prevención de riesgos, considera que las distintas fuentes de la inseguridad están relacionadas y son diversas y obliga a considerar la seguridad humana como un concepto multidimensional con numerosos componentes, que, de no atenderse, es probable que se conviertan en amenazas a esta seguridad. La misma puede agruparse en las categorías siguientes:

✓ Seguridad económica.

Las personas requieren de un ingreso básico asegurado, como resultado de un trabajo productivo y remunerado o de algún sistema de seguridad financiado con fondos públicos.

Según el Instituto Nacional de Estadística, (2017), en diciembre de 2017 la tasa de desempleo disminuyó a un 2,1% (en comparación con un 2,4% en diciembre de 2016). La tasa de desempleo femenino (3,1%) fue mayor que la registrada en el caso de los hombres (1,6%). La tasa global de participación de la población económicamente activa se ubicó en un 62,0%, cifra superior a la observada en diciembre de 2016 (60,9%).

Las condiciones laborales para la población de 15 a 29 años son poco alentadoras en el país, ya que la falta de experiencia y la poca formación son las razones por las que los jóvenes tienen dificultades para obtener un empleo.

En Guatemala, cada vez la población se siente más insegura económicamente, porque resulta muy difícil obtener y conservar un empleo; inclusive, quienes tienen un empleo temporal se sienten inseguros.

✓ Seguridad alimentaria.

Significa que los habitantes en todo momento tienen acceso físico y económico a los alimentos básicos, que se garantiza el derecho al alimento, ya sea porque lo cultiva, se compra o aprovecha desde un sistema público de distribución, de manera



que la disponibilidad de alimentos es una condición necesaria para la seguridad alimentaria.

De acuerdo con la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2008) “Una alta proporción de la población guatemalteca se encuentra deficientemente alimentada y nutrida, lo que limita su futuro y reduce sus opciones de desarrollo humano. Esta situación alcanza niveles críticos en el área rural, afecta a mujeres embarazadas y lactantes, niños y jóvenes”. (p.11).

En Guatemala, la prevalencia de la desnutrición crónica es alta, pues existen departamentos donde dicha prevalencia sobrepasa el promedio nacional. Las áreas vulnerables son los territorios indígenas, dada su situación de pobreza y pobreza extrema. Existe un bajo nivel de acceso a los alimentos y poca estabilidad de ingresos; además, es un territorio altamente frágil, por su posición geográfica y el impacto del cambio climático.

La Encuesta de Salud Materno Infantil elaborada por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) y el (Instituto Nacional de Estadística (INE), 2017), establece que las diferencias en el nivel de desnutrición crónica y severa son notorias según el grupo étnico de la madre. En el grupo indígena, el 58% de las niñas y niños está con desnutrición crónica, y el 23% la padecen severamente. Por el contrario, en el grupo no indígena la prevalencia de la desnutrición crónica es de 34%, y severa 10%.

Superar la inseguridad alimentaria y nutricional en que se encuentra la sociedad guatemalteca, es esencial para el crecimiento y el desarrollo de la población y garantiza la seguridad humana, situación que en Guatemala constituye una preocupación en materia de desarrollo humano, porque a los niños y niñas debe garantizárseles las mejores condiciones alimentarias para que puedan tener un desarrollo integral.

- ✓ Seguridad de la salud.



Según el Código de Salud emitido por el Congreso de la República de Guatemala (1997), la salud es un producto social resultante de la interacción entre el nivel de desarrollo del país, las condiciones de vida de las poblaciones y la participación social, a nivel individual y colectivo, a fin de procurar a los habitantes del país el más completo bienestar físico, mental y social. (p.2).

El contexto guatemalteco donde se desenvuelve la vida y la salud pública es de múltiples crisis que demandan creatividad y audacia para sortear el abanico que se identifica con formas económicas, políticas, sociales, ambientales, de género, éticas, entre otras.

Las inseguridades en salud alejan a las personas de las oportunidades de empleo, ingresos, educación y formación, así como de las redes y actividades sociales y comunitarias, que son la clave para el mantenimiento de la salud y de la calidad de vida.

- ✓ Seguridad ambiental.

Los seres humanos confían en un medio físico saludable; sin embargo, las amenazas al medio ambiente producto del deterioro de los ecosistemas han llevado a enfrentar diversas crisis como el abastecimiento de agua potable, la deforestación que provoca inundaciones más intensas, la contaminación del aire, el deterioro de los bosques.

Guatemala enfrenta una deforestación creciente, con cifras de 132,000 hectáreas anuales, incluso dentro de áreas protegidas legalmente. No hay políticas públicas en relación con el agua; la sobreutilización de los suelos se intensifica y la consecuente erosión de estos compromete, cada vez más, uno de los activos clave para la seguridad alimentaria; se deterioran las zonas marino-costeras y las poblaciones naturales de flora y fauna; se intensifica la extracción de bienes del subsuelo (minas y petróleo); la generación de desechos sólidos y líquido de origen industrial y doméstico alcanza altas proporciones y no existen niveles de manejo. Lo anterior explica la



contaminación de suelos y agua en todo el territorio; las emisiones de gases con efecto invernadero muestran un incremento acelerado. (Universidad Rafael Landívar, 2012).

En este contexto, se intensifica la vulnerabilidad ambiental, porque muchas de las amenazas ambientales en Guatemala son crónicas y de efecto duradero.

✓ Seguridad personal.

En la mayoría de países como en Guatemala, la seguridad personal cada vez está más amenazada por la violencia súbita e imprevisible. Manifiesta el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, (1994) que esta amenaza asume varias formas:

- Amenaza del Estado.
- Amenazas de otros Estados.
- Amenazas de otros grupos de población.
- Amenazas de individuos o pandillas.
- Amenazas dirigidas contra las mujeres.
- Amenazas dirigidas contra los niños sobre la base de su vulnerabilidad y dependencia.
- Amenazas dirigidas contra la propia persona (suicidio, uso de estupefacientes).

En este marco, la mayor fuente de inseguridad personal está constituida por la delincuencia y la violencia.

✓ Seguridad de la comunidad

La mayor parte de las comunidades y municipios en Guatemala, demanda seguridad para su participación en familia, grupos, comunidad, organizaciones e instituciones. Esos grupos también ofrecen apoyo con prácticas de protección y vigilancia interna, con sus propios esquemas. La vigilancia es un mecanismo de control social interno y externo para asegurar el orden interno.



La vigilancia basada en la comunidad u orientada esta, constituye una filosofía y también una estrategia organizacional que permite o permitiría que la policía y la comunidad trabajen juntas para resolver problemas de delincuencia, desorden y seguridad, y para mejorar la calidad de vida de todos los miembros de esa comunidad.

La resignificación de la seguridad en la comunidad en países con diversidad étnica y multilingüe, con saberes y prácticas ancestrales como en Guatemala, es una condición necesaria dados los valores comunitarios que caracterizan el tejido social y que la Constitución Política de la República de Guatemala, establece.

✓ Seguridad política

Uno de los aspectos más relevantes en la seguridad humana es que las personas puedan vivir en una sociedad donde se respeten los derechos humanos, y con ese fundamento, la seguridad política puede definirse como el conjunto de instituciones y medidas de gobierno cuya finalidad es asegurar el orden público, tanto nacional como internacional. Su núcleo es la seguridad para garantizar la legislación penal y castigar los delitos. Comprende los organismos para atender las necesidades de inteligencia y prevención en esta materia, que afecta las bases del orden estatal. En Guatemala, este tipo de seguridad se debe revisar desde el sistema de justicia penal, que comprende instituciones del Organismo Ejecutivo y el Organismo Judicial.

El Informe de Desarrollo Humano refiere que:

Uno de los indicadores más útiles de la inseguridad política en un país es la prioridad que un gobierno asigna a la fuerza militar, ya que los gobiernos usan a veces los ejércitos para reprimir a su propia población. Si un gobierno está más preocupado por su plantilla militar que por su población, ese desequilibrio se demuestra en la relación entre gasto militar y gasto social. (Nuevas dimensiones de la seguridad humana, 2010).

Desde 2011, el presupuesto del Ejército de Guatemala se incrementa cada año, según el Ministerio de Finanzas, actualmente (año 2018) tiene 2.2 millardos; en 2011



tenía 1.5 millardos, situación que refleja una amenaza para la seguridad humana, porque la inversión no se prioriza en los renglones para gasto social.

### **3.2.2 Seguridad humana y seguridad ciudadana**

La seguridad ciudadana es una modalidad de seguridad humana que puede ser definida como la protección contra el delito violento. Es la protección de ciertas opciones u oportunidades de todas las personas, su vida, su integridad, su patrimonio, contra un tipo específico de riesgo (delito) que altera, en forma súbita y dolorosa, la vida cotidiana de las víctimas.

El rasgo característico de la reconceptualización de la seguridad ciudadana desde el enfoque de la seguridad humana, es que todas las actuaciones que se den en este ámbito deben sustentarse en el fortalecimiento del Estado de Derecho y en el irrestricto respeto a los derechos humanos, como una condición inherente a la misma. (De León, 2013).

La seguridad ciudadana la debe asumir la ciudadanía a través de una participación efectiva. La forma de liberarse del miedo es controlando los ambientes que están más cerca de cada uno. También es importante el monitoreo y acompañamiento a las instituciones, para garantizar la solución de los problemas que la población debe priorizar.

En Guatemala, la lucha contra el narcotráfico y el enfoque de terrorismo que, después del 11 de septiembre de 2001, impuso Estados Unidos, hacen muy difícil la consolidación de modelos policiales civiles efectivos, y con ello la separación de las fuerzas armadas de la seguridad interna.

### **3.2.3 La seguridad pública y la seguridad exterior**

La diferencia entre las nociones de seguridad pública y seguridad exterior, aunque tienen una estrecha relación, merece establecerse. Para explicarlo en términos sencillos (sin el afán de ser reduccionistas o simplistas en afirmación): mientras que la





primera es realizada o atendida por las autoridades civiles, la segunda lo es por el alto mando del ejército, o sea el Presidente de la República de Guatemala.

La seguridad nacional y la seguridad pública poco tienen en común (expresado esto en materia de seguridad), pues cada uno de sus objetos se encuentra claramente diferenciado, y pierde sentido el involucramiento de la milicia en actividades que no le son naturales, salvo, cuando, en primer lugar, la ley lo permita, y, desde luego, se realicen las adecuaciones y preparaciones pertinentes, para que las fuerzas militares sean competentes en cuanto a tratar las cuestiones de seguridad pública, por una parte sin perder, su identidad, y por la otra, siempre que se encuentren capacitados para realizarla sin vulnerar los derechos humanos.

Otra distinción que vale la pena referir es que, dentro de la Ley de la Policía Nacional Civil se plantean los requisitos de selección, reclutamiento, ingreso, permanencia y demás cuestiones que son exclusivos para el personal que pertenece a las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia, en donde no se incluye, por obvias razones, al personal de instituciones militares.

Así, por ejemplo, las pruebas de control y de confianza no aplican al personal castrense; sin embargo, son ellos quienes también realizan estas funciones, y en esta dinámica, ni a la voluntad del legislador original en la configuración de las disposiciones jurídicas en relación con la seguridad pública, así como tampoco cumplen con los requerimientos mínimos indispensables para llevar a cabo las funciones de seguridad pública.

Por todo lo anterior, se refleja el hecho de que la seguridad pública interior y exterior no son sino una simbiosis, un binomio necesario, donde coincide como común denominador el orden y la paz pública que solo pueden entenderse cuando ambas se encuentran eficientemente coordinadas y orientadas hacia el beneficio del interés de la población; pero, como ya se indicó; son cuestiones totalmente diferenciadas.

Se debe tener presente que a toda persona le asiste el derecho a hacer valer un recurso efectivo, que lo ampare, en caso de violación a sus derechos humanos,



reconocidos tanto por la normativa interna como por el derecho internacional, que sea obligatorio dentro de su territorio; en este caso, aludimos a los tratados internacionales que hayan sido ratificados por nuestro país.

De ello dan debida cuenta diversos preceptos del sistema internacional de derechos humanos; uno de ellos es el artículo octavo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que instituye: Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley. Otro es el párrafo 1 del artículo 25 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, que dice:

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

De la misma forma, la Organización de las Naciones Unidas (1976) establece en su artículo segundo, numeral 3:

Cada uno de los Estados Parte en el presente Pacto se compromete a garantizar que:  
a) toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiere sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de funciones oficiales.

En estas circunstancias se encuentra la encrucijada de decidir entre la seguridad pública amenazada de manera extrema y la posibilidad de hacer uso de las fuerzas armadas para controlar el delito y la conducta antisocial. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido criterios al respecto; uno de ellos es el caso Cantoral Benavides Vs. Perú.

En determinados estados de emergencia o situaciones de alteración al orden público los Estados utilizan a las fuerzas armadas para controlar la situación [...] resulta absolutamente necesario enfatizar en el extremo cuidado que los Estados deben tener



al utilizar las fuerzas armadas como elemento de control de la protesta social, disturbios internos, violencia interna, situaciones excepcionales y criminalidad común [...]. Los Estados deben limitar al máximo el uso de las fuerzas armadas para el control de disturbios internos, puesto que el entrenamiento que reciben está dirigido a derrotar al enemigo, y no a la protección y control de civiles, entrenamiento que es propio de los entes policiales. El deslinde de las funciones militares y de policía debe guiar el estricto cumplimiento del deber de prevención y protección de los derechos en riesgo, a cargo de las autoridades internas.

Es deber primario del Estado investigar y sancionar los delitos por medio de los órganos de procuración e impartición de justicia. Es este un ingrediente clave en el modelo de Estado de derecho; inclusive, a lo largo de su particular desarrollo el Estado de derecho ha poseído adjetivos distintos en razón del sistema político que ha determinado su conformación. (Organización de las Naciones Unidas, 1976, párr. 5).

El Estado de derecho es intrínseco al sistema político que le predetermina dispuesta esta perspectiva a partir de la necesidad de legitimar la centralización total del poder y control, porque tal forma organizativa era indispensable para lograr esa acumulación de poder, de facultades de directrices, pero no a costa de vulnerar los derechos individuales de los gobernados. Por ello, Estado de derecho y derechos humanos no son nociones opuestas, son elementos de un sistema de organización social justo que responde al paradigma del Estado constitucional de derecho. (Caballero, 2015).

El modelo de seguridad pública surge cuando las sociedades toman conciencia que el problema de la violencia y el crimen organizado no lo puede resolver únicamente la policía pues se ha comprendido que el Estado y la sociedad son responsables o corresponsables en su solución. Han comprendido que el Estado que no cumple con sus deberes y obligaciones, genera violencia o delincuencia, por ejemplo: una persona con hambre y sin trabajo es potencialmente un delincuente. La sociedad también comprende o debe comprender que, si no orienta, aconseja o educa a los niños o rompen los lazos de familiaridad o familias desintegradas genera violencia o delincuencia. (Pérez E., 2018, p.36).



### **3.2.4 Seguridad interior**

La Constitución Política de la República de Guatemala establece que el ejército asuma la seguridad interior a partir del argumento del incremento de los hechos violentos y delictivos; este tipo de planteamientos en la época actual responde a la confusión entre los conceptos de seguridad pública y seguridad nacional, porque es indudable que la criminalidad ordinaria que existe en el país no constituye una amenaza militar a la soberanía del Estado de Guatemala.

Es fundamental separar la seguridad interior como función exclusiva de la Policía Nacional Civil y la defensa nacional como función del Ejército de Guatemala, ya que se trata de dos instituciones sustancialmente diferentes en cuanto a los fines para los cuales fueron creadas y respecto del entrenamiento y preparación.

La historia de Guatemala demuestra que la intervención del ejército en la seguridad interior, en general, se encuentra acompañada de violaciones a los derechos humanos; por ello, no debe intervenir en cuestiones de seguridad interior, ya que lleva riesgo de mayores violaciones de los derechos humanos, debido a que el entrenamiento del soldado (tropa) está orientado, básicamente, para el combate de las amenazas en casos de guerra.

### **3.2.5 Seguridad exterior**

El ámbito de la seguridad exterior consiste en la defensa de la independencia y la soberanía de Guatemala, la integridad de su territorio, la paz, así como la conservación y fortalecimiento de las relaciones internacionales. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente de la República, por medio de los ministerios de Relaciones Exteriores y de la Defensa Nacional.

En el funcionamiento y coordinación del ámbito de la seguridad exterior se tomará en cuenta el contenido de los tratados y convenios internacionales de los cuales Guatemala forma parte. Los esfuerzos en mantener la seguridad exterior encuentran apoyo en la cooperación internacional.



En materia de política exterior, tiene como propósito prevenir y contrarrestar las amenazas y los riesgos que en lo político afecten a Guatemala y provengan de factores externos. En asuntos de la defensa nacional, desarrolla la Política de Defensa de la Nación, y garantiza la convocatoria y movilización de la defensa civil.

En el ámbito de seguridad exterior, el Estado de Guatemala mantiene el apoyo a la paz y la seguridad internacionales, mediante la participación del Ejército en las diferentes misiones de operaciones de paz y observadores militares internacionales. (Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad, 2015).

### **3.3 Paz social**

El objetivo de incorporar esta categoría es resaltar la importancia del análisis de la seguridad humana, seguridad ciudadana, seguridad pública y la construcción de la paz, partiendo de la consideración de que Guatemala es un contexto de posconflicto armado.

Las sociedades humanas siempre han buscado la convivencia en armonía, la interacción respetuosa, lo que se puede llamar paz social, aunque siempre han estado presentes conductas antisociales, guerras, muros, luchas por el poder y diferentes clases de conflictos que transgreden el estado de derecho.

En los primeros años de transición, la paz y el cumplimiento de los acuerdos que dieron fin al conflicto armado, son el centro de la dinámica sociopolítica del país; sin embargo, en la medida en que se profundiza el proceso de transición, la paz se va convirtiendo en un componente de la democratización y de una nueva cultura política, basada en el diálogo y la búsqueda de consensos como mecanismos alternativos para dirimir conflictos (...) Así también, la democracia, que en la fase de construcción de la paz aparece como un valor y como una tendencia secundaria ante la contundencia de las tareas urgentes de la paz (des-movilización de combatientes, reconstrucción física, etc.), poco a poco, en la medida en que la dinámica política se va institucionalizando, tiende a llenar y ocupar el escenario sociopolítico. (Gutiérrez, 2015, p.5).



La apreciación citada recoge adecuadamente la relación dinámica entre paz y democracia. En este sentido, la centralidad del cumplimiento de los Acuerdos de Paz no solo no pierde peso, sino que adquiere mayor vigencia, a medida que avanza la construcción democrática, que a su vez, es la garantía del afianzamiento de la paz en el largo plazo.

Al conocer, sentir y vivir en una de las naciones menos pacíficas del mundo, nos inunda una sensación de miedo; como si fuera un acto terrorista todo tipo de crímenes, nos llena de terror, porque la violencia deja huella e impide procesos de sanación y reconciliación que requerimos como sociedad con paz negativa.

De acuerdo con el indicador de ranking de paz global, Guatemala no está en un buen puesto pues se sitúa en el puesto número 111, y según este ranking, puede considerarse un país peligroso. Este indicador mide el nivel de paz y la ausencia de violencia en el país, que se compara con el resto de países del mundo. (Datosmacro.com. 2018).

La paz, en Guatemala, es un tema complejo y de matices culturales, sociales, religiosos y políticos diferenciados en su tejido social, que de una u otra forma interfieren para alcanzar los objetivos del Estado.

De conformidad con la entrevista realizada a Pérez E. ( 2018), la garantía de respeto y defensa de los derechos humanos individuales llama a una paz social, a una convivencia pacífica entre ciudadanos y, entre estos, hacia las instituciones del Estado. Si el Estado tomara partido o favorece a un grupo en detrimento de otro, si tomara decisiones inconsultas en perjuicio de sus habitantes, si actuara políticamente en forma imparcial, si incumple sus deberes, si irrespeta los derechos constitucionales y humanos individuales y colectivos, esto vendría a ser un detonante para ocasionar un caos social. No se pueden imponer ideas; entre los habitantes debe respetarse las opiniones, la libertad de culto y religiosidad, las culturas propias de cada pueblo, sus costumbres, pues el no hacerlo provocaría caos social y la paz y el país convulsionarían.



La paz es ausencia de violencia, ausencia de miedo a la violencia. Hablar de paz es referirse a un derecho humano de tercera generación; por tanto, es un derecho colectivo, inalienable del ser humano, por lo que corresponde procurar promoverla y defenderla, siguiendo directrices de convenios ratificados por Guatemala y documentos nacionales. “La paz es uno de los valores máximos en la existencia humana, que está conectado con todos los niveles de aquella, y afecta todas las dimensiones de la vida: interpersonal, intergrupala, nacional, internacional, y es un proceso dinámico, no estático”. (UNESCO, 2000, párr. 4).

La paz positiva, las actitudes, las instituciones y las estructuras que se crean; sostienen sociedades pacíficas.

La batalla por la paz debe librarse en dos frentes. El primero es el frente de la seguridad, en que la victoria significa libertad respecto del miedo. El segundo, es el frente económico y social, en que la victoria significa libertad respecto a la miseria. Solo la victoria en ambos frentes puede asegurar al mundo una paz duradera.

### **3.4 Columnas o pilares de la paz**

A continuación, se presentan ocho de las propuestas que pueden considerarse como pilares para la paz social; la construcción de las mismas tiene como base la conferencia “Diálogo para las paces” llevada a cabo en el Encuentro Todos los Saberes, Ciudad de México, junio de 2016:

1. Un gobierno que funciona bien, monopoliza el uso de la fuerza, mantiene el control del Estado de derecho y es eficaz.
2. Distribución equitativa de recursos. A mayor desigualdad, mayor nivel de violencia.
3. Libre flujo de información. Cuando la información fluye libremente, la sociedad tiende a ser más pacífica.



4. Ambiente sólido para los negocios. En correspondencia con una distribución equitativa de los ingresos. Cuando las empresas y los negocios funcionen en ambiente de distribución equitativa.
5. Alto nivel de capital humano, donde se implica un alto nivel de educación de las personas y valoración por el hecho de que las mismas tengan mayor capacitación y conocimientos y mayor desarrollo humano en general.
6. Aceptación de los derechos de otras personas: derechos humanos, derechos sociales y derechos económicos en general. Se estudia la correlación de la falta de respeto a los derechos, en ambientes donde no se respetan los derechos, existe más conflicto.
7. Bajos niveles de corrupción. A mayor corrupción, mayor violencia. Si queremos reducir la violencia tenemos que reducir la corrupción. Reducir la corrupción significará una mayor construcción de paz.
8. Buenas relaciones con los vecinos, o países vecinos. Las buenas relaciones se construyen a partir del respeto a los tratados y convenciones internacionales.

Los puntos antes descritos constituyen condiciones materiales para una paz objetiva donde la equidad, el respeto y la garantía de los derechos humanos sean las bases para la paz social.

Otro punto de análisis es la paz subjetiva, que es libertad, sentirse libre del miedo a la violencia. Ejemplo: El Tratado de Versalles es un tratado de suspensión de la violencia, no tratado de paz; es de cese al fuego desde la perspectiva transdisciplinaria, en tanto estos tienen que ver con integración, coerción, colaboración, mientras que donde hay muros hay paz disociativa. (Encuentro Todos los Saberes, 2016).

Paz asociativa, porque si no se genera siempre se va a buscar un muro para dividir; entonces se debe aterrizar a todos los niveles y supone trabajar en múltiples esferas de manera paralela y de manera simultánea desde sus espacios: desde la paz personal, la paz de la casa, las escuelas, el barrio, la ciudad, el país; se trata de generar





condiciones de mayor equidad y respeto. Implementar técnicas de resolución de conflictos, como fomentar las ocho propuestas antes descritas o los mismos Acuerdos de Paz.

La paz no es el mar en calma o la representación de una paloma con una rama de olivo. La paz es un torbellino donde la diversidad y la pluralidad se mantienen en un respeto con un intercambio, sacando provecho de lo que cada sociedad tiene para dar; así se puede llegar a un diálogo para la paz, entre personas, entre disciplinas, donde se pueda vivir en sociedades más igualitarias con municipios, departamentos y regiones más integradas: En Guatemala, la falta de integración territorial y el desarrollo, deben resolverse en el mediano plazo, a partir de generar espacios de diálogo inmediato para integrar a los diferentes sectores de la sociedad.

En el diálogo para las “paces” es importante considerar la participación de la mujer dentro de la seguridad pública, ya que actualmente ha ido ganando espacios y demostrando que puede ser una pieza clave para la transformación equitativa; por ello, enseguida se presenta el papel de la mujer en este ámbito.

### **3.5 Importancia de la participación de la mujer en la seguridad pública**

Es importante resaltar que la participación de las mujeres en el tema de seguridad pública, en la actualidad ha ido tomando mayor espacio y reconocimiento. En algunos casos, las mujeres agentes de seguridad cuentan con una familia e hijos lo cual contrasta con su trabajo. Sin embargo, las condiciones de trabajo son desiguales; en algunos casos, afirman que son ellas las que sufren algún tipo de desigualdad por parte de sus superiores o hasta de sus propios compañeros de trabajo.

En el tema de equidad de género, específicamente en los municipios de Santa María Nebaj – Quiché; Sololá - Sololá; Gualán, Teculután, Usumatlán y San Jorge en el departamento de Zacapa, y San Rafael Pie de la Cuesta - San Marcos se logró evidenciar que integrar en condiciones de equidad a las mujeres en las estaciones policiales, sigue siendo un tema con rasgos enraizados en el machismo, ya que se



comprobó con las mujeres policías entrevistadas que no son integradas en las sedes policiales, debido a que, según ellas, las consideran el “sexo débil”. El 60% de los entrevistados expresó que no era importante integrar a mujeres en la Policía Nacional Civil, el 24% respondió que debía ser equitativo el número de agentes y un 16% expresó que era importante la integración de las mujeres en el lugar. (Ver ilustración 6 del Anexo)

Es oportuno resaltar que en estos municipios en su mayoría las mujeres son amas de casa, limitadas al cuidado del hogar y de sus hijos. Un pequeño porcentaje de la población femenina cuenta con negocios propios, especialmente tiendas de conveniencia, tortillerías, librerías y trabajos en relación de dependencia.



## CAPÍTULO 4

# SEGURIDAD PÚBLICA CON ENFOQUE DE GÉNERO

“Está comprobado que la participación significativa de las mujeres en la paz y la seguridad, ayuda a que la paz sea más sostenible”

Antonio Guterres

En Guatemala, como en la mayor parte de países subdesarrollados, se han subestimado las teorías feministas para el análisis de las concepciones críticas de seguridad. Esa segregación teórica no está justificada, ya que son formulaciones cercanas, ontológica y epistemológicamente, con los enfoques críticos que aparecieron después de la Guerra Fría. Al igual que los Estudios Feministas de Seguridad, su fin es ahondar y ampliar el conocimiento empírico sobre la seguridad.

En Europa hay tres enfoques críticos de seguridad, identificados geográficamente: Copenhague, Aberystwyth y París. Esta clasificación fue criticada por Christine Sylvester (2007) desde los Estudios Feministas de Seguridad. Sylvester advirtió que se excluyó a teorías como el feminismo o el postmodernismo extremo, consideradas como marginales.

Los planteamientos de las autoras feministas sobre seguridad, Ann Tickner, Chyntia Enloe y Jean Bethke Elshtain, cuestionan los postulados realistas y neorrealistas sobre seguridad, su perspectiva estatocéntrica y militarizada y las epistemologías de corte positiva y cuantitativa, empleadas por los Estudios de Seguridad Nacional y en la Investigación para la Paz. (Estévez, Asociación de Ciencia Política y de Administración, 2013).

En el contexto de las relaciones de poder y de las relaciones entre hombres y mujeres, durante mucho tiempo no parece admisible la transformación de los roles que, culturalmente, corresponde desempeñar a mujeres o a hombres, constituyendo una totalidad que no puede ser subvertida o imaginada de manera diferente, y en la cual las mujeres se sitúan en una posición subalterna respecto de un orden social construido desde la masculinidad.



A la par del eurocentrismo, permanece el androcentrismo, en el que la totalidad aparece masculinizada. Como diría De Sousa (2007), generan lógicas de no existencia como la que remite a la nomenclatura del saber y del rigor del saber, según la cual la transformación de la ciencia moderna y la alta cultura en criterios únicos de verdad y de cualidad estética, asumen la forma de ignorancia o de incultura. (p.90).

Los aportes al paradigma crítico de autores como Lander, Quijano y De Sousa son similares y se cruzan con aquellos planteados por las mujeres desde la epistemología feminista y que, en general, insisten en el carácter androcéntrico del conocimiento, las limitaciones del positivismo, la idea de que las mujeres tienen una experiencia propia y, por tanto, una manera distinta de acercarse al conocimiento de la realidad, reivindicando también la existencia de un sujeto “mujer”, que transforma y es transformada por la praxis.

Así, en la discusión sobre el carácter androcéntrico de las explicaciones científicas hegemónicas, las autoras feministas al criticar los enfoques positivistas, holistas, universalistas, dicotómicos, lineales, también sostienen que el desarrollo del pensamiento y del conocimiento humano moderno esta distorsionado, porque se ha construido solo sobre la base de la experiencia masculina como presupuesto de la experiencia de la humanidad. (Polanco, 2015, p.2).

Con el propósito de incorporar enfoques críticos, esta tesis enriquecerá la naciente bibliografía del Doctorado en Seguridad Estratégica y permitirá a la Dirección de la Policía Nacional Civil, a la Subdirección de Prevención del Delito y a la Subdirección de Estudios y Doctrina de la Policía Nacional Civil enriquecer el debate sobre la seguridad, con la inclusión de teorías críticas en el enfoque de género. También pretende que la teoría, la administración y la práctica de la seguridad pública dejen de ser un mundo privativo de los hombres.

Según Irantzú Mendía y Dominique Saillard, quienes citan a Harding (1996) en Serrano Caldera (2003), la seguridad debe ser definida con y desde las personas que tradicionalmente están más inseguras: las mujeres, ya que, por la condición de subordinación, están en condiciones de ofrecer un conocimiento más completo de la



realidad, desde el punto de vista moral y científicamente preferible para las interpretaciones y explicaciones de la naturaleza de la vida social.

En Seguridad Pública, el feminismo debe considerarse siempre como teoría social referente, ya que no solo son teorías sociales, también son teorías políticas, ontológicas, éticas. El feminismo es abarcable desde múltiples perspectivas, aunque tiene su raíz como teoría social, porque implica siempre, de una manera indirecta, la posición social de la mujer. También se considera como teoría crítica, porque tiene consecuencias en orden social cuyo sentido es transformar parcial o totalmente a la sociedad guatemalteca en el marco de la seguridad pública.

En primer lugar la teoría feminista está detrás de los esfuerzos por expandir o ampliar la noción clásica de seguridad y, por ello, detrás de la propia emergencia del concepto de seguridad humana. Se trata de un aporte que, sin embargo, no ha sido analizado en profundidad en los estudios sobre seguridad, ni tampoco en los escritos sobre seguridad humana en concreto. En segundo lugar, en estudios ni en políticas nacionales e internacionales tiene presencia significativa el análisis de género. (Pérez y Mendía, 2013, p.43).

Las inseguridades que enfrentan las mujeres son el resultado de un conjunto de vulnerabilidades mutuas, entendidas y explicitadas como aquellas que son parte del riesgo vinculado más con las estructuras sociales que con las conductas individuales. La vulnerabilidad de las mujeres en el ámbito de la seguridad se convierte en un indicador de inequidad y de desigualdad social, que exige respuestas integrales al más alto nivel de la estructura política y socio-económica.

Otro aspecto importante de abordar es el papel estructurador del género en las cuestiones de seguridad.

En este sentido, Estévez (2012) expone que:

Es evidente la necesidad de reconsiderar el habitus securitario desde una perspectiva de género, dado que como señala Ellie Schemenauer en su estudio sobre mujeres que hacen de correo para droga, los cuerpos de seguridad funcionan generalmente bajo una



lógica de la protección masculina que se estructura a través de discursos basados en representaciones sesgadas por el género para legitimar las políticas de intervención, marginación o detención y “que los agentes de seguridad [...] puedan comprenderse a sí mismos como protectores benevolentes de una femineidad idealizada. ( p.17).

En este marco, es importante considerar que las mujeres deben ser protegidas, no por su condición de víctimas sino como personas sujetas de derecho, considerando el estado de vulnerabilidad en el que actualmente se desenvuelven en la sociedad y, ante ello, tomar medidas necesarias preventivas y sancionatorias hacia los agresores.

A partir de los años noventa del siglo pasado comienza a consolidarse el enfoque de género. Su empleo, gracias a iniciativas importantes tales como la Conferencia Mundial para los Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, la Declaración de Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, del mismo año, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (1994) o la Conferencia Mundial de Mujeres de Beijing (1995).

Esta convicción y necesidad de actuar también figura en las recomendaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delitos (2015), en el 13 Congreso sobre prevención del delito y justicia penal:

Incorporar la perspectiva de género en nuestros sistemas de justicia penal mediante la formulación y aplicación de estrategias y planes nacionales para promover la protección plena de las mujeres y las niñas contra todos los actos de violencia, en particular el asesinato de mujeres y niñas por razones de género, de conformidad con las obligaciones que incumben a las partes en virtud de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y su Protocolo Facultativo, y teniendo en cuenta las estrategias y medidas prácticas actualizadas para la eliminación de la violencia contra la mujer en el campo de la prevención del delito y la justicia penal y las resoluciones de la Asamblea General sobre el asesinato de mujeres y niñas por razones de género. (p.4)

Es una manifestación más de la resistencia que existe a reconocer que la violencia contra las mujeres no es una cuestión biológica ni doméstica, sino de género.



Se trata de una variable teórica esencial para comprender que no es la diferencia entre sexos la razón del antagonismo, que no nos hallamos ante una forma de violencia individual que se ejerce en el ámbito familiar o de pareja por quien ostenta una posición de superioridad física (hombre) sobre el sexo más débil (mujer), sino que es consecuencia de una situación de discriminación intemporal que tiene su origen en una estructura social de naturaleza patriarcal.

El género se constituye, así, en el resultado de un proceso de construcción social mediante el cual se adjudican simbólicamente las expectativas y valores que cada cultura atribuye a varones y mujeres. Fruto de ese aprendizaje cultural de signo machista, unos y otras exhiben los roles e identidades que les han sido asignados bajo la etiqueta del género. De ahí, la prepotencia de lo masculino y la subalternidad de lo femenino. Son los ingredientes esenciales de ese orden simbólico que define las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, origen de la violencia de género. Esa explicación de la violencia contra las mujeres en clave cultural, no biológica.

#### **4.1 Fundamentos para la seguridad con enfoque de género**

En Guatemala, los fundamentos para incorporar la seguridad con enfoque de género están contenidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, así como en diversas leyes y convenciones ratificadas por el Estado. Se analizan las principales:

- Constitución Política de la República de Guatemala. (1985) En su artículo 4 se regula el derecho de igualdad constitucional, que establece: “En Guatemala todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos. El hombre y la mujer, cualquiera que sea su estado civil, tienen iguales oportunidades y responsabilidades (...)”. (Const., 1985).
- Ley de Dignificación y Protección Integral de la Mujer, Decreto número 7-99 del Congreso de la República. Los objetivos de esta:



- 1) Promover el desarrollo Integral de la mujer y su participación en todos los niveles de la vida económica, política y social de Guatemala.
- 2) Promover el desarrollo de los derechos fundamentales que, con relación a la dignificación y promoción de la mujer, se encuentran establecidos en la Constitución Política de la República, las Convenciones Internacionales de derechos humanos de las mujeres, de los planes de acción emanados de las conferencias internacionales sobre la temática de la mujer, correspondiendo tal promoción a las Instituciones públicas y privadas en lo que fueren aplicables. Debe entenderse por discriminación contra la mujer (...) toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, etnia, edad y religión, entre otros, que tenga por objeto o dé como resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de sus derechos sociales e individuales consignados en la Constitución Política de la República y otras leyes, independientemente de su estado civil, sobre la base de igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, laboral, económica, ecológica, social, cultural y civil o en cualquier otra. (Decreto 7-99).

Esta ley regula que es violencia contra la mujer todo acto, acción u omisión que, por su condición de género, la lesione física, moral o psicológicamente. La ley relacionada tiene aplicación general, por lo que involucra todos los ámbitos de la interacción social, económica, política y cultural. Establece los mecanismos fundamentales a través de los cuales el Estado, sobre la base de la política nacional de promoción y desarrollo integral de la mujer y el plan de equidad y oportunidades, garantiza su desarrollo integral considerando la pluriculturalidad del país. A través de sus organismos competentes, deberá:

Tomar las medidas necesarias para garantizar el bienestar general de todas las mujeres en condiciones de equidad de derechos.

Diseñar e implementar, en el marco de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales respectivos, políticas y estrategias que contribuyan a la eliminación de





las brechas de inequidad genérica que afecta la plena participación y desarrollo de las mujeres guatemaltecas a nivel micro y macrosocial, garantizando la participación de los diversos sectores y grupos de mujeres en estos procesos. La discriminación y la violencia contra la mujer se manifiestan tanto en el ámbito público como el cotidiano o privado. Los sujetos activos de la violencia o la discriminación contra la mujer pueden ser personas individuales o jurídicas. El Estado de Guatemala, implementará las medidas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en todos los ámbitos. (Decreto 7-1999).

- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem Do Pará) fue adoptada en las Américas en 1944 y se convierte en el primer instrumento internacional que reconoce la violencia contra las mujeres, como una violación de los derechos humanos y una manifestación de las relaciones de poder desigual entre hombres y mujeres.

Según el artículo 1 de la Convención, debe entenderse por violencia contra la mujer, “cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”. (Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, 1994).

Esta Convención reconoce y garantiza el derecho de las mujeres a gozar una vida libre de violencia física, sexual y psicológica que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica, que suceda en la comunidad o que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que esta ocurra. Los derechos protegidos por la Convención, comprenden, entre otros: respeto a la vida; integridad física, psíquica y moral; a la libertad y a la seguridad personal; a que se respete la dignidad inherente a su persona y la igual protección ante la Ley y de la Ley. Todos los países que la han ratificado están comprometidos a implementar políticas y programas para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Respecto al quehacer de las mujeres en el ámbito



de la seguridad, el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas aprobó tres instrumentos facilitadores de la igualdad de género.

- La Resolución 1325 (año 2000) está enfocada a la incorporación del componente de género en las operaciones de paz y aumentar la representación de mujeres en todos los niveles de adopción de decisiones de las instituciones y mecanismos para la prevención, la gestión y la solución de los conflictos. En particular, el aumento de mujeres en el ámbito militar, policial y civil en las operaciones de mantenimiento de la paz, para alcanzar la meta mundial de llegar al 20% en 2014 y al objetivo de largo plazo del 50%.
- La Resolución 1820 (año 2008), en cuyo espíritu se exhorta a los países que proporcionan tropas y efectivos policiales para las operaciones de paz, a destinar más mujeres policías para las misiones. Finalmente, la Resolución 1888 (año 2009), que reconoció la importancia de la participación de las mujeres en las Misiones de Paz, ya que, de esta forma, se alienta a otras mujeres de las zonas afectadas por los conflictos, a formar parte de las fuerzas armadas y las de seguridad.
- La Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar, marco legal en materia de prevención, atención y sanción de este tipo de violencia.
- El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica reconoce que la seguridad democrática es integral, indivisible e inseparable de la dimensión humana, el respeto a la dignidad esencial del ser humano, el mejoramiento de su calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades. El fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural, la erradicación de la violencia, corrupción, impunidad, terrorismo, narcoactividad y el tráfico de armas, constituyen los ejes fundamentales del modelo de seguridad democrática en el contexto de la cooperación entre los países de la región.



- Los Acuerdos de Paz en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Funciones del Ejército en una Sociedad Democrática, reconocen la seguridad como un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externas o a la protección contra las amenazas de orden público y seguridad interna.

El conjunto de los Acuerdos de Paz de Guatemala plantea que la paz firme y duradera requiere el respeto a los Derechos Humanos, y al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la Nación guatemalteca, el desarrollo económico del país con justicia social, la participación social, la conciliación de intereses y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Dentro de este concepto, la seguridad ciudadana y la seguridad del Estado son inseparables del pleno ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales. Los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política, la corrupción, entre otros, constituyen factores de riesgo y amenazas directas para la convivencia democrática, la paz social y, por ende, el orden constitucional democrático.

- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y su Protocolo Facultativo, así como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.
- La Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer, Decreto 22-2008, hace énfasis en la protección de la mujer ante todos los tipos de violencia que puedan sufrir ella y sus hijos e hijas.

El feminismo asume la crítica al sistema patriarcal, porque rechaza la injusticia y la violencia contra las mujeres, porque busca la autonomía y la equidad; es tener conciencia de que todas las mujeres son personas con libertades y derechos que es preciso defender. En el caso de las mujeres incorporadas a la seguridad pública, son tratadas como inferiores y el feminismo, desde la categoría de género, tiene las respuestas a esta condición.



Sin embargo, en este país, cuestionar el sistema y la cultura desde la teoría feminista es ir contra la corriente, tanto en la administración como en el trabajo operativo, y es una responsabilidad que conlleva un compromiso para que las mujeres puedan trabajar dignamente. Por lo tanto, se debe hacer valer el derecho a trabajar con dignidad.

En una entrevista realizada a una agente de la Policía Nacional Civil, cuyo nombre se omite por razones de seguridad, ella expresa que: "Los compañeros agentes policías creen que uno no debe estar trabajando en la Policía Nacional Civil, sino debe estar en la casa haciendo el oficio del hogar y cuidando a los hijos, también la población del municipio piensa lo mismo" (Policía, 2017). Esto constituye discriminación contra la mujer, denota exclusión basada en el sexo y tiene el propósito de menoscabar o anular el reconocimiento de la igualdad del hombre y la mujer.

Asimismo, en la encuesta realizada por Latinobarómetro, (2017), se evidenció que la demanda por la igualdad de derechos entre hombres y mujeres ha aumentado en la última década, haciendo que los avances se noten con un peso menor. Este incremento de conflicto puede estar explicado por el aumento de demanda de igualdad y la lenta velocidad de cambio del mismo. De acuerdo con datos de Latinobarómetro (2017), en Guatemala el conflicto entre hombres y mujeres es fuerte y se ubica en un 66%.

Respecto de los fundamentos teóricos que orientan el enfoque de género en la Policía Nacional Civil, en la entrevista realizada a Juárez M. (2018) expresa que se puede fundamentar en los enfoques teóricos feministas: social, cultural y liberal feminista:

- Social: porque busca generar la transformación cultural, educativa y sexual en la Policía Nacional Civil.
- Cultural: porque persigue crear un ambiente sano y transformar las relaciones sociales.
- Liberal: porque busca la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.



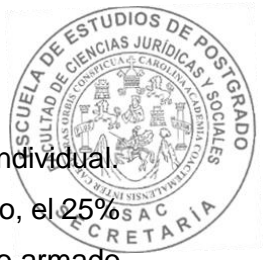
En la doctrina de la policía, en cuanto a las obligaciones internacionales de las convenciones ratificadas por Guatemala, en la Constitución Política de la República y políticas públicas se incorpora el enfoque de género como un eje transversal en las actividades propias.

Es obvio que la lucha por la igualdad de los sexos y por la emancipación de las mujeres en la Policía Nacional Civil es aún una tarea pendiente y requiere nuevas estrategias, métodos y propuestas que, a largo plazo, transformen radicalmente las relaciones sociales y los sistemas que regulan la convivencia. En ese sentido, quizá el reto más grande que tiene que enfrentar la Unidad de Género es una verdadera y plena concienciación de la institución y la ciudadanía, que favorezca que, tanto mujeres como hombres, comprendan y defiendan que la sociedad será más justa e infinitamente mejor, cuando todos y cada uno de los seres humanos puedan gozar de la misma autonomía y libertad para realizar sus planes de vida.

Existe producción de investigaciones sobre la participación de las mujeres en las Fuerzas Armadas y de Seguridad, producción que procede de estudios de género en el ámbito de las Ciencias Sociales dentro de las universidades del país. Se han privilegiado estudios sobre las condiciones de vida de las mujeres en las Fuerzas Armadas y de Seguridad, pero existe un debate pendiente sobre si tiene algún efecto sobre la cultura policial o militar la presencia de las mujeres, o si lo único que consigue es securitizar la vida de las mujeres que se incorporan al ámbito militar o policial, bien por vocación o bien por necesidad.

Respecto de investigaciones sobre violencia contra las mujeres durante el conflicto armado interno, el Centro para Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH) (2005) refiere que.

El enfrentamiento armado interno (1960-1996) dejó una cauda de víctimas y terror que aún necesitamos entender mejor. Las cifras y el número de víctimas oscilan entre los 200,000 y 250,000. Hasta que un registro nacional de víctimas no se realice, dependemos de los datos de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH), oficialmente registrados y aceptados, que se basan en una muestra de 42,275 víctimas



de una o más violaciones. De estas, solo el 85% fueron identificadas de forma individual. Según la CEH, del 62% de las víctimas cuyo registro permitió identificar su sexo, el 25% eran mujeres. Esto implica que una de cada cuatro víctimas del enfrentamiento armado eran mujeres. (p.58).

Referente a investigaciones e intervenciones relativas a la inseguridad de las mujeres, la Secretaría Presidencial de la Mujer, en el año 2002, efectuó diagnósticos municipales en relación a la inseguridad de las mujeres en el ámbito local, y propuso los Pactos Municipales por la Seguridad de las Mujeres:

Refiere el Pacto por la Seguridad Integral de las Mujeres Guatemaltecas que: (...) la problemática de seguridad en la actualidad se ha visto afectada por diferentes manifestaciones de violencia, que obligan a la redefinición conceptual de este paradigma, por ello el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en el Informe de 1994 “Nuevas dimensiones de la Seguridad Humana” intenta por primera vez generar un análisis comprensivo sobre el tema y redefinir el concepto de seguridad a partir de los nuevos paradigmas y acontecimientos a nivel mundial.

En este informe se destaca que, para la mayoría de las personas, el sentimiento de inseguridad está más focalizado en las preocupaciones de la vida cotidiana que en los temores sobre las guerras en el mundo. Esto marca como premisa que la seguridad humana debe buscarse y definirse a través del desarrollo y no a través de las armas. Por lo que según el informe, ningún país del mundo podrá lograr la paz, la protección del medio ambiente, la vigencia de los derechos humanos o la democratización, el desarrollo social al interno de sus sociedades sino es en el marco del desarrollo sostenible que conduzca al fortalecimiento de la seguridad de los seres humanos, destacando que la seguridad humana está centrada en el ser humano, por lo tanto, en el análisis, el debate y la formulación de propuestas hay que preocuparse por la forma en que la gente respira en la sociedad, la libertad con la que puede ejercer sus derechos, el grado de acceso al mercado y a las oportunidades sociales y a la vida en conflicto o en paz. (Villeda, 2010, p. 22)

El Pacto por la Seguridad Integral de las Mujeres en los municipios, se orientó a la búsqueda de una participación mutua y responsable de los actores y actrices sociales de las Instituciones del Estado, Gobierno Municipal y organizaciones sociales



de la localidad, para asignar recursos que permitan promover e implementar las acciones por la seguridad integral de las mujeres, con base en la promoción y protección de sus derechos humanos y equidad de género.

Como evidencia, el cuadro anterior es muy pronto para pensar en los efectos, dado que las mujeres todavía constituyen el 14%, una proporción que se considera aún reducida del personal policial.

No existe seguridad de las mujeres, sino existe paz positiva, o sea, ausencia de todo tipo de violencias contra las mujeres: tanto de las mujeres en la institución como de las mujeres en calidad de sujetos de la seguridad. Únicamente investigando las causas estructurales de las desigualdades de género, será posible priorizar al diseñar e implementar políticas desde el enfoque de género en la seguridad pública.

## **4.2 Prioridades de la seguridad pública con enfoque de género**

En Guatemala, varios países cooperantes apoyan la implementación de reformas para la igualdad de género en las instituciones de seguridad y justicia, a fin de incrementar la participación de las mujeres en puestos de toma de decisiones, formación en derechos de las mismas para su personal, y promover mejores servicios para las mujeres, acordes con su naturaleza. Esto incluye al Ministerio Público, el Organismo Judicial y la Policía Nacional Civil.

También se fortalecen las capacidades para procesar los casos de mujeres sobrevivientes y víctimas de violencia durante el conflicto armado en los tribunales nacionales. Adicionalmente, se apoya la implementación de un Plan de Acción Nacional, de conformidad con la Resolución 1325 y otras vinculadas al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, para garantizar la participación de las mujeres en la prevención y resolución de conflictos, así como la preparación y respuesta ante emergencias.

Dada la naturaleza postconflicto del Estado de Guatemala, se requiere dar seguimiento a los Acuerdos de Paz vinculados a las mujeres, para contribuir a la consolidación de la paz y el respeto a los derechos humanos, según lo establecido en



dichos Acuerdos. También incluye el fortalecimiento del sector de seguridad y justicia para enfrentar nuevos desafíos que afectan a las mujeres, tales como el crimen, los conflictos sociales y el crimen organizado. (ONU Mujeres).

### **4.3 Análisis de género en la seguridad pública**

Una iniciativa prometedora para las acciones afirmativas en equidad de género ha sido la creación de la Oficina de Igualdad de Género en la Policía Nacional Civil (PNC). Esta oficina es la encargada de incorporar y promover internamente la conciencia sobre cuestiones de género dentro de la institución y en los servicios que dispensa. En cumplimiento de esa misión presta servicios de capacitación para funcionarios y autoridades, en materia de violencia de género y equidad de género. Además, en el plan de estudios de la Academia de la PNC se incluyen cursos sobre violencia doméstica e igualdad de género.

La Policía Nacional Civil, asimismo, ha avanzado en la Política de Género, la ha incorporado en la planificación estratégica, considera a las mujeres como parte integral de la institución; no obstante, se identifican áreas críticas respecto de la aplicación de los derechos laborales de las mujeres policías, que se complementan con el reducido porcentaje de mujeres en la institución.

En lo relativo al derecho de protección laboral a la maternidad, ha permitido activar y poner en el plano de la discusión social temas relevantes para mujeres, tanto en el contexto familiar, social como laboral. Vale la pena mencionar que las diversas formas de violencia que se ejercen contra las mujeres policías, así como la invisibilización respecto de la promoción en cargos, oportunidades de preparación y el derecho a la maternidad, constituyen situaciones desventajosas que han llevado a la Policía Nacional a aplicar el enfoque de género en su quehacer cotidiano, especialmente en la Subdirección de Prevención del Delito.

La incorporación de las mujeres a la Policía Nacional Civil se da en condiciones difíciles: existe acoso, abuso e irrespeto, asumen con naturalidad la violencia contra la





mujer; incluso, para ascender, tienen que aceptar propuestas indecentes, amenazas y machismo. (Calderón, 2018).

#### **4.4 Autoridad policial**

En general, los perfiles de cualquier profesión que refleje el ejercicio del poder han estado ligados a los varones; no es extraño, entonces, que los cuerpos policiales hayan sido originalmente pensados como un espacio esencialmente masculino, al igual que las fuerzas armadas.

Los estándares que se exigen en materia del trabajo policial han sido elaborados bajo el supuesto de que el personal será masculino. A este fenómeno se le conoce como “androcentrismo” es decir, centrado o concebido con base en la imagen del varón.

Este es un claro estereotipo que, aún ahora, constituye una carga para las mujeres que se han incorporado a las distintas instituciones policiales. A raíz de visitas a las estaciones y subestaciones de policía en las regiones nororiente y suroccidente del país, se pudo observar que; Existen dormitorios improvisados, ellas comparten camas en las mismas cuadras que los hombres, utilizan el mismo servicio de baño y sanitarios.

En este sentido, el reconocimiento, la promoción y la protección de los derechos humanos son una responsabilidad de las instituciones del Estado, en especial de las instituciones policiales, que tienen por misión: proteger la vida, la integridad y la seguridad de las personas y el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y ciudadanas. Esta responsabilidad también compromete a prevenir y corregir los abusos, irrespetos y agresiones que se den en la provisión de los servicios y que violenten estos derechos, pero (...) quién protege a las mujeres policías en el interior de la institución, quien valora su calidad policial y como integrante de la sociedad, cuando se sabe el acoso, irrespeto y agresiones de los jefes en el servicio policial, que asumen con naturalidad la violencia contra la mujer policía.



## 4.5 Unidad de Equidad de Género de la Policía Nacional Civil

Esta es una instancia especializada de apoyo y asesoría de la Subdirección General de Prevención del Delito para la efectiva incorporación y aplicación de la Equidad de Género a lo interno, así como el mejoramiento de la actuación policial en la prevención del delito, de acuerdo con las necesidades diferenciadas como un eje de modernización y profesionalización institucional.

Administrativa y funcionalmente, el departamento se ubica en la Subdirección General de Prevención del Delito. Es dirigido por una Subcomisaria de la Policía Nacional Civil y tiene las funciones siguientes:

- a. Promover la equidad de género y elaborar propuestas para el mejoramiento de las condiciones laborales del personal de la Policía Nacional Civil;
- b. Impulsar acciones, medidas y estrategias para desarrollar políticas institucionales de prevención del delito, con enfoque de género;
- c. Promover la participación e incorporación de la mujer a la institución policial, velando por la equidad de género;
- d. Promover talleres de sensibilización dirigidos a todo el personal de la policía relacionados con la temática de prevención del delito y la equidad de género;
- e. Elaborar y mantener actualizado el diagnóstico sobre la situación y condiciones de las mujeres dentro de la policía;
- f. Coordinar y obtener representación a nivel interno ante instituciones y organizaciones que trabajan sobre las temáticas de prevención del delito, seguridad ciudadana y violencia intrafamiliar y contra mujeres;
- g. Coordinar y representar a la institución ante el Consejo Regional de Género de Centro América y del Caribe, para fortalecer la perspectiva de género en la institución policial;



- h. Otras que le sean asignadas por el Director General de la Policía Nacional Civil, de conformidad con la ley. (Policía Nacional Civil de Guatemala, 2012).

El documento de doctrina institucional de la Policía Nacional Civil, establece en el Acuerdo de Género: Por razones de necesidad y justicia, la Policía Nacional Civil asume plenamente el acuerdo de no discriminar en sus filas a la mujer por razones de género, y lo incorpora en sus políticas internas de selección y formación técnica profesional, asignación de grados y cargos, lo mismo que en sus relaciones con la comunidad.

En consecuencia, para la mujer policía se amplían los espacios en todos los ámbitos de la institución, en particular, su acceso en igualdad de condiciones a cargos de dirección. Se considera que esta es la mejor forma de promover la toma de conciencia sobre la identidad de género. Asimismo, impulsa a nivel institucional y social los oportunos cambios de valores, actitudes y conductas, para avanzar en el desarrollo de la equidad entre hombres y mujeres y eliminar cualquier tipo de trato discriminatorio. No obstante, este acuerdo, desde la administración y en el trabajo operativo las mujeres expresan ser víctimas de discriminación por parte de sus compañeros hombres.

#### **4.6 Aportaciones de las mujeres a la seguridad pública en Guatemala**

Compartir aportes de las mujeres a la seguridad pública en el contexto actual, significa reconocer la importancia de acercarnos al conocimiento de la realidad social desde perspectivas diferentes, generar alternativas al pensamiento único, donde permanecen diferentes tipos de exclusiones.

Más de cinco siglos de vasallaje territorial y humano justificado en la concepción de seres humanos superiores e inferiores, por razones de raza, género, religiosas, culturales, étnicas, económicas y sociales, y la exclusión que los nuevos acuerdos imponen, incluso de los recuerdos de los excluidos y expulsados, de arrancarles la esperanza de una vida diferente y un mejor futuro. (De Sousa, 2010, p.143)



El pensamiento occidental moderno es abismal. Este consiste en un sistema de distinciones visibles e invisibles, donde las invisibles constituyen el fundamento de las visibles. Las distinciones invisibles son establecidas a través de líneas radicales que dividen la realidad social en dos universos, el universo de "este lado de la línea" y el universo del "otro lado de la línea". La división es tal que "el otro lado de la línea desaparece" como realidad, se convierte en no existente, y de hecho es producido como no existente. No existente significa no existir en ninguna forma relevante o comprensible de ser. Lo que es producido como no existente es radicalmente excluido porque se encuentra más allá del universo de lo que la concepción aceptada de inclusión considera es su otro.

Esto refiere Juárez M. (2018), en la entrevista realizada:

Los aportes que las mujeres hacen o están en condiciones de hacer a la seguridad pública: aceptar la incorporación de las mujeres como agentes policiales, ya que los impactos se aprecian al ver lo que aportan en la atención a los problemas de las mujeres, niños y niñas, así como a tareas de prevención y de tránsito. En general, la incorporación de las mujeres al sistema policial ha determinado una mejora en la imagen del mismo. Para muchas personas, la presencia de las mujeres en los cuerpos policiales determina una disminución del perfil agresivo en la percepción de la institución, "humaniza" la institución policial.

Para concluir, es importante reconocer que la Constitución Política de la República de Guatemala, el Código de Trabajo y los Convenios en materia de Derechos Humanos, han integrado el mandato de la Organización Internacional del Trabajo en lo que respecta a la igualdad de trato y oportunidades para hombres y mujeres. Es necesario promover e implementar medidas proactivas, que manifiesten y corrijan prácticas ocultas que evidencian desventajas de las mujeres frente a los hombres y les provocan restricciones y problemas en el derecho a un trabajo digno.



## CAPÍTULO 5

# EPISTEMOLOGÍA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN GUATEMALA

“Para qué sirve el Estado si no es para garantizar la seguridad”

Michel Marcuse

Para comprender un fenómeno tan complejo como la seguridad, se debe asumir una posición epistemológica crítica que permita tener un mayor y mejor conocimiento de la problemática, que visibilice a los sujetos ausentes en la formulación de alternativas para obtener mayor conocimiento acerca de las problemáticas, y así generar metodologías para abordarla y enfrentarla

La construcción de la seguridad se puede enfrentar desde diferentes perspectivas teóricas, en las cuales los aportes enfocados desde el paradigma emergente de la complejidad, aceptados por la comunidad científica, es decir, admitidos como un patrón o modelo que permite explicar el fenómeno social (González P. , 2004), (Reynoso, 2007), (García, 2006), (Morin, 2003), (Hinkelammert, 2003), (Santos, 2003)—, más las teorías críticas de Derechos Humanos, (Herrera, 2005), y las ciencias de la incertidumbre (Roitman, 2006), (Beck, 2006) señalan que la seguridad en las sociedades contemporáneas puede entenderse cada vez más en términos de la desigualdad, así como, en la distribución de riesgos. Es, por tanto, necesario, una sociedad justa que reduzca la vulnerabilidad de los más débiles frente a las adversidades de cualquier tipo: económicas, ambientales sanitarias, alimentarias, entre otras.

Estas perspectivas aportan un marco crítico para la valoración y redimensión epistemológica de la seguridad, que supere su versión degradada y simplista, vista solo desde el espectro discursivo de la inseguridad.

La epistemología, como tal, es una rama de la filosofía que estudia los fundamentos y métodos del conocimiento científico. Para ello, procura dar respuestas a interrogantes tales como: ¿qué es el conocimiento?, ¿cómo se produce el proceso de razonamiento en la mente humana?, ¿cómo se determina que aquello que se comprende es verdad?



Así, la epistemología también se encarga de estudiar el grado de certeza del conocimiento científico en sus diferentes áreas, con el objetivo primordial de estimar su importancia para el espíritu humano. La epistemología también se puede considerar parte de la filosofía de la ciencia.

La epistemología surgió con Platón, quien oponía el concepto de creencia u opinión al de conocimiento. De este modo, mientras la opinión es un punto de vista subjetivo, sin rigor ni fundamento, el conocimiento es la creencia verdadera y justificada que se ha obtenido luego de un riguroso proceso de comprobación y validación. Así, según la teoría de Platón, el conocimiento es el conjunto de todas las informaciones que describen y explican el mundo natural y social que nos rodea. (Significados, 2013)

Karl Popper (2010) es un científico muy poco conocido desde la perspectiva que sus aportes contribuyen al desarrollo de la investigación social en el tema de seguridad. En este marco, es importante iniciar la propuesta de transición de la sociedad cerrada en Guatemala a la sociedad abierta. El descubrimiento científico está conducido por una lógica invariable, que consta de tres momentos sucesivos:

- En un primer momento, el hombre de ciencia construye escenarios, hipótesis o teorías que lo mismo pueden ser ensayos o pruebas en vías de resolver los innumerables problemas que le sugiere la complejidad del universo.
- En un segundo momento, el hombre de ciencia somete sus ensayos o conjeturas a pruebas severas y sistemáticas que se revelarán tanto más fecundas como puedan ser refutables o aún más falsificadas (error). (Popper, 2010, p.46).
- El tercer momento, la aplicación del método ensayo y error implica, por parte del hombre de ciencia, que renuncie a las exactitudes individuales y acepte sin moderación que sus propias conjeturas sean debatidas y combatidas en el seno de la comunidad científica (intersubjetividad).



La epistemología de Popper (2010) es una e indivisible: es problemática, objetivista y fablista, es decir el margen lógico de refutación que debe poseer una proposición.

Popper (2010) refiere una epistemología problemática. Desde el racionalismo crítico. Según él, la ciencia nace con los problemas, y termina con los problemas. Pensó que la gestión científica se originaba en los problemas y no en los conceptos. Toda su vida se erigió contra los principales requisitos intelectuales del empirismo lógico. Se sublevó, inicialmente, contra la pretensión inductivista de la observación inmediata de la realidad, rehabilitando a la inversa el carácter obligadamente inicial de la actividad coyuntural. Se erigió, pues, contra la pretensión positivista de la eliminación de la metafísica del proceso de conocimiento, reafirmando el papel que esta puede representar en la construcción de teorías. El discurso político de Popper es conocido por su defensa de la democracia liberal y los principios de la crítica social que creía que hacían posible la sociedad abierta.

## **5.1 Epistemología aplicada a la seguridad pública**

Es imprescindible darles estatuto epistémico y base de conocimientos a los estilos de intervención policial, con la seguridad de que la planeación del servicio policial debe tener más policías profesionales y menos profesionales de policía para dirigir asertivamente la seguridad pública que, cada día, requiere conocimientos más profundos acerca de la sociedad, mejor relacionamiento con las autoridades y con los ciudadanos. La profesionalización debe adecuar los programas para que los líderes policiales obtengan los conocimientos para ser más profesionales.

Es una responsabilidad de los cuerpos de policía comprender la violencia, la criminalidad y cómo se moviliza la delincuencia, y detrás de la realidad entender estas categorías. No existe un orden interno único que es necesario entender. Hay infraestructura física que se debe conocer y documentar porque se disputa violencia; las zonas verdes se dedican al consumo de drogas; en las escuelas, los colegios, se colonizan los espacios públicos; es un problema que se está viviendo hoy en día: la disputa de los espacios públicos. En los esquemas de vigilancia, se intenta poner un



orden desigual que no favorece a la mayoría de personas. Finalmente, para aproximarse a la forma de intervención desde el punto de vista policial, es importante cualificar o mejorar la forma de prestar la vigilancia policial, entendiendo que no hay una sola vigilancia. La vigilancia es un mecanismo de control social interno y externo para asegurar el orden interno.

Es indispensable, en materia de seguridad humana, seguridad ciudadana y seguridad pública comprender que la securitización es la apertura de un canal vinculante que une la seguridad ciudadana con la guerra, dado que el tema de la atención política del Estado para brindar seguridad a los ciudadanos contra todo acto intimidatorio o capaz de poner en riesgo su integridad física o moral, está bajo jurisdicción policial, cuerpo de seguridad que tiene el carácter preventivo y, a su vez, brinda custodia, sin atentar contra la vida del agente o actor que comete el delito o agravante contra los demás miembros de una colectividad que vive bajo normas y leyes previamente establecidas. Indudablemente, la incorporación de la securitización en las tareas preventivas de la policía desnaturaliza el cuerpo de normas que justifica y legitima los actos policiales; pero aún más, orilla a la sociedad a un estado de guerra, puesto que el componente de eliminación del factor de riesgo o amenaza pasa por la muerte o privación de la vida del agente o actor ofensor.

En la década de los ochenta (del siglo xx), en Centroamérica el lenguaje y las acciones de la securitización son más comunes: los analistas de temas ligados al tráfico de estupefacientes, trata de personas, flujos migratorios, apropiación de tierras, pornografía, crimen organizado y terrorismo han anexado la securitización como subtema de la agenda y parte importante de la nueva estrategia de defensa y seguridad que los gobernantes de los países mencionados han instrumentado en sus programas de gobierno, adoptando distintos nombres como Plan Cuadrante, Seguridad Democrática, Plan Antimaras, entre otros, pero todos ellos con la incorporación de los militares o cuerpos castrenses en la lucha contra la inseguridad pública. Ello deja en la población la sensación de vivir en un estado de guerra y, a su vez, provoca la metamorfosis en los militares, dado que se policializan las actividades propias del ejército.





La policialización del ejército, que cotidianamente se observa en los municipios con altos índices de criminalidad en Guatemala, no es una desnaturalización en los cuerpos castrenses, sino un desdoblamiento de sus actividades que explora de qué manera puede diseminar los asuntos de guerra en el imaginario o subjetividad colectiva de los ciudadanos, para obtener apoyo y legitimar las acciones castrenses en los espacios públicos, y también dotar de mayores facultades a los militares para que amplíen su presencia en la sociedad, e incluso con tareas prolijas en otros casos atendidas por la policía preventiva, y que hoy son entregadas a los cuerpos armados del ejército nacional.

Ese perfil implica incorporar en la agenda de gobierno temas de narcotráfico, crimen organizado y terrorismo como eje del mal, coordinada peligrosa capaz de alterar el cuadro de cosas en la sociedad y el gobierno, hasta alojar en la subjetividad colectiva la percepción del miedo, terror y angustia, premisas necesarias para respaldar y/o avalar la instrumentación de la securitización o, en otros casos, que la ciudadanía opte por renunciar a sus derechos políticos y sociales a cambio de obtener seguridad y defensa de la vida por parte del ejército y el Estado. El uso del lenguaje con la figura discursiva sobre la existencia de un enemigo impredecible, invisible y súbito, posiciona en el subconsciente colectivo algo que se desconoce, que jamás se va a controlar y que está siempre presente, y provoca un clima persecutorio permanente en muchas vidas (Salazar, s.f.).

## **5.2 Transición a una sociedad abierta en Guatemala**

La expresión sociedad abierta es un planteamiento filosófico y político que rechaza las estructuras de gobiernos fascistas y comunistas, donde los individuos pierden sus libertades civiles, así como el ejercicio democrático.

Esta idea se fundamenta en el pensamiento del filósofo austríaco Karl R. Popper (2010) quien expone que se debe reconocer la responsabilidad personal racional, en el tipo de sociedad propia de cada época. Llama sociedad cerrada a la sociedad mágica, tribal o colectivista, y sociedad abierta aquella en que los individuos deben adoptar decisiones personales.



Una sociedad cerrada extrema puede ser comparada correctamente con un organismo. La llamada teoría organicista o biológica del estado puede aplicarsele un grado considerable. La sociedad cerrada se parece todavía al hato o tribu en que constituye una unidad semiorgánica cuyos integrantes se hallan ligados por vínculos semibiológicos, a saber, el parentesco, la convivencia, la participación equitativa en los trabajos, peligros, alegrías y desgracias comunes. Se trata, aun, de un grupo concreto de individuos concretos, relacionados unos con los otros, no tan solo por abstractos vínculos sociales como la división del trabajo y el trueque de bienes, sino por relaciones físicas concretas, tales como el tacto, el olfato y la vista. Y aunque una sociedad de ese tipo puede hallarse basada en la esclavitud, la presencia de esclavos no tiene por qué crear un problema fundamentalmente distinto del presentado por los animales domésticos. De este modo, se observa que faltan aquellos aspectos que tornan imposible la aplicación exitosa de la teoría organicista y una sociedad abierta. (Popper, 2010, p.45).

Por su parte, la sociedad abierta propone la defensa de la democracia, pero no de la democracia que se agota con el principio de la soberanía del pueblo: la democracia no puede agotarse con el principio carente de significado del gobierno del pueblo, sino que ha de basarse en la razón y en el humanismo. No solo defiende el reconocimiento de los derechos de la primera y segunda generación de derechos humanos, sino que también comprende los derechos de la tercera generación, como el derecho al desarrollo, a la protección del medio ambiente y el derecho a la paz.

La sociedad abierta no busca hacer felices a sus miembros procurándoles todo hecho; se conforma con proporcionar el marco de libertad y justicia que permita que cada cual pueda llevar a cabo su proyecto de felicidad sin decir a nadie cómo debe ser feliz.

Se tiene la tendencia a identificar la sociedad abierta con la democracia; esto solo se puede hacer dentro de una concepción evolucionista de la sociedad, porque cada modelo debe ser reinventado o reemplazado de nuevo para responder a cada etapa del crecimiento del conocimiento y a las tensiones de la civilización.



El esfuerzo humano debe consistir en construir una sociedad abierta donde cada ciudadano comparta la responsabilidad de gobernar, sin permitir que el poder quede en manos de una estructura autoritaria que anule la libertad.

En la sociedad abierta, el modelo de democracia va evolucionando paralelamente. De este modo, si con los griegos reúne unas características, hoy no tiene por qué asumir los mismos rasgos, pues el contexto y las necesidades son otras. De ello se deduce que el carácter evolucionista de la sociedad abierta admite un modelo de democracia liberal donde la seguridad pública contribuya a garantizar el marco para la seguridad y la justicia en Guatemala.

### **5.3 Crisis del actual modelo policial**

La forma en que se prestan los servicios policiales depende de toda una serie de variables que incluye las doctrinas políticas, sociales y culturales prevalecientes, así como la infraestructura social y las tradiciones locales. Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, (2010), los enfoques de la policía varían, desde los basados en un alto nivel de control, caracterizados a veces por el enfrentamiento, hasta los que insisten en las ventajas de una policía por consentimiento. El primer tipo suele ser muy centralizado, preferentemente reactivo. El segundo puede ser también centralizado, pero interpreta la actividad policial, más bien, como una respuesta a las comunidades locales para la detección y resolución de los problemas que requieren intervención policial.

A continuación, se analizan temas del actual modelo policial con base en entrevistas con agentes de policía y asesores de la Reforma Policial:

La seguridad ciudadana no ha sido prioridad. A pesar de que los guatemaltecos han señalado el tema de la inseguridad como el principal, pareciera que no ha sido prioridad, ya que no se ha asumido el liderazgo presidencial, como lo señala la Constitución Política de la República de Guatemala.

El marco legal es ambiguo. Luego de la firma de los Acuerdos de Paz, las reformas legales en el marco de seguridad han resultado confusas y demasiado



ambiciosas. A pesar de que existe una ley marco que describe el sistema nacional de seguridad, esta no opera con efectividad, específicamente para la seguridad pública. No se cuenta con una política nacional de seguridad, ni con el andamiaje institucional para operar coordinadamente.

En 2008 se creó la Ley del Sistema Nacional de Seguridad (Decreto 18-2008), la cual busca solucionar al nivel político-directivo los problemas de unidad de mando y coordinación existentes en el actual sistema de seguridad y defensa del país. Esta ley afecta a la Policía Nacional Civil, en dos aspectos: 1) busca integrar la operación de la PNC a las demás fuerzas de seguridad del Estado por medio de su coordinación a nivel ministerial; y 2) crea una Inspectoría General (artículo 28) encargada de inspeccionar las acciones de las fuerzas de seguridad del país, complementariamente a la labor realizada por las inspectorías internas de estas.

El recurso humano está poco preparado. Es de reconocer que se han hecho esfuerzos luego de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, el personal calificado requerido para el área de seguridad es insuficiente y hay todavía menos personal de carrera en las disciplinas de inteligencia, investigación, policía, sistema penitenciario y otros. Asimismo, la rotación de los cargos más importantes en el organismo ejecutivo, como el Ministro de Gobernación y sus directores, es muy alta (ocho ministros en siete años y 21 directores de Policía Nacional Civil en 18 años).

La infraestructura es inadecuada. La policía no cumple los estándares necesarios para operar con eficiencia. Además, no se cuenta con adecuados sistemas de información y comunicación, ni con los dispositivos de control precisos para garantizar la seguridad pública.

Los recursos para operar son escasos. La insuficiente asignación del presupuesto y la precaria administración no han permitido que se provea de instrumentos, insumos y equipo para que las fuerzas de seguridad tengan lo necesario para operar y contar con una buena logística.



Existe una mala gestión y deficiente coordinación. Preexisten grandes desafíos en materia de gestión de las instituciones de seguridad y, primordialmente, de la coordinación de las mismas. No se cuenta con metas ni indicadores de desempeño para lograr una mejora administrativa y de resultados.

Hay ausencia de una verdadera planificación. Se requiere de un plan de largo plazo, que considere acciones en el corto y mediano plazo respecto de los temas y problemas locales. No se encontraron programas estratégicos detallados para afrontar los retos del siglo XXI y fortalecer las instituciones necesarias para lograr la desarticulación de las mafias y el crimen organizado a nivel local y de Centro América, especialmente en los países localizados en la frontera norte de Guatemala (El Salvador y Honduras).

La Policía Nacional Civil está organizada de forma jerárquica y centralizada (artículo 2, Decreto 11-97), siendo la Dirección General de la PNC la encargada de determinar el curso de acción policial diario. Arriba de la Dirección, en el organigrama se encuentran el Presidente de la República, el Ministro de Gobernación como encargados de la dirección política de la institución policial (artículo 3, Decreto 11-97).

Los asuntos que tienen que ver con la seguridad ciudadana son o deben ser competencia de los cuerpos policiales civiles, organizados y capacitados desde la perspectiva deontológica de la seguridad frente a los ciudadanos que hay que proteger.

La carrera profesional en la PNC es jerarquizada, y para llegar al más alto rango Director General es necesario haber pasado por siete pensa distintos en la Academia de la PNC, un mínimo de 18 años de servicio para llegar al grado de Comisario General, haber cumplido las pruebas físicas requeridas y no tener faltas o procesos disciplinarios pendientes. De tal cuenta, los rangos policiales son (artículo 17, Decreto 11-97):

- Agente
- Subinspector



- Inspector
- Oficial III
- Oficial II
- Oficial I
- Subcomisario
- Comisario
- Comisario General.

Al comparar la carrera policial de Guatemala con la de otros países (Colombia, Chile, Brasil, México) de América Latina, se observa que en este país los requerimientos académicos para optar a rangos de oficiales son menores que en los otros de la región. Esto, debido a que en Guatemala solo se tiene que aprobar cursos de algunos meses en la Academia de la PNC.

Estudiantes e instructores policiales. Para ingresar como estudiante a la Academia de la PNC se debe poseer, como mínimo, diversificado completo, y no tener antecedentes penales y/o policíacos. Además, se tienen que pasar pruebas psicológicas y psicométricas y una investigación in situ con las autoridades políticas, religiosas y locales de sus respectivas comunidades. Estos requisitos son similares a los solicitados por otras policías de América Latina, como la chilena y la colombiana.

En materia de cantidad de estudiantes, la política de los últimos gobiernos fue el incremento del número de agentes graduados de la Academia de la PNC. Para 2017, dicha Academia entrenó nuevos agentes. De tal cuenta, para 2017 aumentó la plana de policías. En el caso de los cursos policiales, los instructores son agentes, subinspectores, inspectores y oficiales de la misma PNC, principalmente agentes. Aunque los mismos también pueden ser personas contratadas fuera de la institución. Y en el caso de los cursos de las áreas humanística, jurídica y áreas complementarias, los instructores o profesores tienen que ser profesionales con nivel académico de



licenciatura o técnicos, y tener un mínimo de años de experiencia en las áreas que imparten.

Sistema educativo policial. La carrera académica policial cuenta con 7 pensa de estudios para pasar del nivel de agente hasta el de comisario, dando un mayor énfasis a las áreas humanística y jurídica, en conjunto, que a las áreas policial, administrativa y de capacitación técnica. Además, comparado con otros sistemas educativos policiales de América Latina, Guatemala carece de escuelas para suboficiales y oficiales, así como de escuelas técnicas y de posgrado para fortalecer la profesionalización de su personal. Se adolece de políticas y regulaciones específicas para que los policías puedan profesionalizarse fuera de las instalaciones de la Policía Nacional Civil.

Refiere el periódico Prensa Libre que la Policía Nacional Civil ha registrado 232 ascensos que no cumplen con los requisitos establecidos en ley.

La Ley de la Policía Nacional Civil y los reglamentos sobre organización y régimen educativo de la institución definen los procesos de ingreso y ascenso dentro de la organización, no obstante, no se han abierto cursos de promoción ni se han realizado convocatorias públicas para optar a los ascensos, como establece la regulación interna. En 2018 se observan ascensos selectivos (...) ya que los requisitos para el ascenso están muy dispersos y esto da lugar a motivaciones y decisiones basadas en opiniones personales o políticas. (Lainfiesta, 2018).

Reforma Policial. Fue oficializada en enero de 2011, con el objetivo de mejorar a la Policía Nacional Civil de Guatemala, y su importancia radica en tres temas principales. En primer lugar, la Comisión para la Reforma es la única instancia oficial encargada de buscar soluciones a los problemas de la PNC, y que se encuentra dentro del Presupuesto de Egresos de la Nación. Ello posibilita la capacidad de acción de la Comisión, así como su sostenibilidad financiera. En segundo lugar, la Comisión busca proveer de soluciones integrales a los problemas que han sido identificados en la PNC. De tal cuenta, la misma aborda cinco ejes específicos: 1) Investigación criminal; 2) Prevención del delito; 3) Gestión y profesionalización del recurso humano; 4)



Planificación Institucional; y 5) Controles internos (Ministerio de Gobernación, 2011). En tercer lugar, la fortaleza de las propuestas generadas por la Comisión para la Reforma Policial, radica en la experiencia de sus miembros.

En el proceso de Reforma Policial han participado expertos nacionales e internacionales, en temas policiales, quienes han estado a cargo de la investigación y generación de propuestas del proyecto. La reforma policial sigue siendo uno de los retos pendientes. La profesionalización de la policía, mediante programas que fortalezcan su capacidad de investigación y el trabajo cercano a las comunidades, sigue siendo tarea pendiente; asimismo, la falta de incentivos adecuados y fomentar la rendición de cuentas.

Mejorar la infraestructura policíaca. En la actualidad, las instalaciones de la Policía no cumplen con normas mínimas de seguridad, tamaño y disposición de áreas administrativas, de servicio, de descanso y de entretenimiento, debido a que muchas de las propiedades son rentadas y que no hay una política clara para crear modelos de comisarías, estaciones y subestaciones policiales. Superar condiciones es imprescindible para mejorar el desempeño, la seguridad y la calidad de vida de los policías. Actualmente se han inaugurado siete sedes de comisarías y estaciones de policía en diferentes municipios, que reúnen los criterios para el mejor desempeño policial. En el mediano plazo se debe planificar nuevas inversiones en infraestructura, para adecuarse a las necesidades en materia de seguridad.

En el anexo de esta tesis, se presenta la ilustración siete, que refleja la situación de la infraestructura de las actuales sedes policiales en los municipio de Teculután, San Jorge, Gualán y Usumatlán en Zacapa; la cabecera departamental de Sololá; Nebaj, Quiché; y San Rafael Pie de la Cuesta, San Marcos, respectivamente. Al momento de la realización de la investigación de campo, estas sedes policiales presentaban problemas de infraestructura. Es importante resaltar que, durante la misma, se encontraban en proceso de construcción de las nuevas sedes policiales, tanto comisarías como estaciones, según la categoría del municipio





Ente los hallazgos que resaltan dentro de este proceso están: El 91.7% considera que el espacio físico y la infraestructura de la actual sede no es adecuado para el buen desempeño de las mismas, mientras que el restante 8.3% no emitió respuesta al respecto.

Aunados a esto, existen problemas de hacinamiento, además de que las estaciones no cuentan con parqueos para las unidades policiales.

## **5.4 Estrategia de seguridad pública para Guatemala**

No hay una fórmula única, ni infalible, para reestructurar una institución tan compleja como la Policía Nacional Civil, que, además, no actúa de manera aislada. El cambio permanente solo puede ocurrir en el marco de esfuerzos más amplios en la batalla contra la corrupción y el favoritismo, presentes al interior del sistema de justicia en general. Sin embargo, existen medidas que el Gobierno debería tomar, con respaldo internacional, para garantizar que la Policía Nacional Civil se convierta en una fuerza profesional capaz de investigar y prevenir el crimen que amenaza a la democracia guatemalteca. (International Crisis Group, 2012).

El párrafo anterior describe un problema permanente y vigente en la institución de la Policía Nacional Civil en Guatemala, especialmente porque la batalla contra la corrupción debe constituir el eje más importante en las instituciones de justicia penal.

Tomando en cuenta los aspectos establecidos en el mandato constitucional en relación a la seguridad, donde la seguridad interior es prioritaria, se debe asumir el compromiso de velar por la vida, la paz y la integridad de las personas y sus bienes, para contribuir al desarrollo del país bajo la percepción de una eficiente fuerza de seguridad pública que garantice, no importando el género o la edad, la tranquilidad de la población en condición de vulnerabilidad o exclusión. La Policía Nacional Civil es responsable de la prevención del delito, el control y reducción de la delincuencia común y el crimen organizado. No obstante, enfrenta una serie de deficiencias que limitan su capacidad de brindar, principalmente, seguridad pública a la población guatemalteca.



Se resalta, también, la necesidad de fortalecer la confianza a lo interno y externo de la Policía, lo cual supone un esfuerzo por aumentar la calidad e innovación de instrumentos para su prevención (prestando especial interés a la Dirección de asuntos internos, mecanismos de rendición de cuentas, desempeño de la carrera, entre otros) y promover acciones para transparentar al exterior los procesos implementados por esta institución.

No es normal estudiar la seguridad pública sin analizar las categorías del delito que, según Garnica (2013), son los sujetos activos y sujetos pasivos; acción u omisión, tipicidad, antijuridicidad, culpabilidad e imputabilidad. Solo así se incorporan al diseño curricular para transformar la educación policial en áreas afines a la seguridad pública: victimología, criminología y, sobre todo, la gestión territorial de la seguridad, centrando la atención en educación basada en el ser humano, mejorar las condiciones y capacidades que se tienen como persona que está centrada en el quehacer policial, ampliar las competencias y habilidades para acrecentar su calidad humana y mejorar el relacionamiento con la sociedad.

Para la carrera profesional de los y las agentes de policía es esencial el establecimiento de mecanismos de formación permanente y de especialización. La Dirección General de la Policía Nacional Civil está obligada a actualizar los conocimientos y prácticas profesionales de todo el personal de policía, planificando e implementando cursos, seminarios y conferencias; asimismo, se debe proporcionar capacitación profesional continua, especialmente en aquellas materias o técnicas que experimentan mayores modificaciones o que estén evolucionando. También es importante dar al personal policial las facilidades para asistir a actividades de actualización profesional, así como para continuar y profundizar su nivel educativo, en los términos compatibles con la prestación del servicio. Es necesario evaluar periódicamente los conocimientos profesionales del personal de las fuerzas policiales.

Estas fuerzas policiales deben contar con el personal y la infraestructura para brindar un servicio de calidad, según las necesidades de aquellos sectores de la población más vulnerables frente a la violencia y el delito, como son las mujeres; los niños, niñas y adolescentes, la población indígena y la población migrante.



La incorporación de modelos comunitarios en seguridad pública oculta la esencia de la función pública del Estado.

La política de Seguridad Democrática (sd) que instrumentó el ex presidente Álvaro Uribe en Colombia, aún está vigente en el gobierno de Iván Duque, y su parte manifiesta es la defensa del Estado Comunitario, cuya esencia oculta es la de un Estado fuerte, militarizado, que busca el control absoluto del territorio, con patrullajes, operativos, limpieza social o persecución del delito, así como la instalación de bases militares con apoyo de gobiernos que suministran el arsenal logístico-militar para incorporar los adelantos satelitales que monitoreen el país. El tema de lo comunitario es un volatizador de fronteras entre lo público y lo privado, porque el fin es involucrar a las ciudadanías en tareas propias de la política estatal de seguridad pública y nacional. (Salazar, s.f.)

Se debe enfocar la capacitación en pensamiento estratégico centrado en el contexto, entender la problemática social, política, económica, cultural, y el quehacer focalizado en la vigilancia policial.

El tema de doctrina y conocimiento está asociado a la fenomenología de las muertes violentas, los delitos contra la vida, y el patrimonio no lo constituyen fenómenos que demandan los ciudadanos: una mejor comprensión de lo que está sucediendo en la vida cotidiana de los ciudadanos en el área de influjo, entendiendo que las dinámicas actuales de cambio en el mundo son muy aceleradas gracias a la globalización, la tecnología, la economía y, en general, a la comunicación. Cuando intentamos comprender algo ya ha mutado. Tiene su punto de encuentro en las fronteras imaginarias, etiqueta que intenta explicar las causas de los homicidios, de los delitos, que demanda un tipo de seguridad especial, y en ese tipo de seguridad se debe considerar la participación de la sociedad.

El término seguridad ha tenido muchas acepciones; nace desde la guerra fría, ahora el nivel de aplicación ya no es el Estado, sino los enfoques más sociales asociados a las muertes violentas, a la vida y al patrimonio. La sociedad está demandando un tipo de seguridad que incorpore una vigilancia especial. Se debe convocar los intereses de las personas para hacer una construcción colectiva.



Dirigir la seguridad pública requiere conocimientos técnicos, científicos y profesionales; competencias de los directivos, que tan distantes están de lo que compete hacer; reafirmar la necesidad de competencias para dirigir la seguridad pública de manera profesional. Conocer en qué estado se encuentra el orden interno, cómo se configura la frontera imaginaria, división territorial, desde la teoría sociológica. En la época contemporánea, los movimientos son más intensos, y por ello se debe interpretar desde diferentes enfoques, ya que la delincuencia planifica en clave de barrio; por tal razón, se debe repensar el patrullaje, cambiar la lógica desde la doctrina de policía.

Considerar la georreferencia para entender cómo se mueve la delincuencia, conocer los referentes simbólicos de poder, entre ellos, los espacios sociales, ya que es complejo interactuar entre la policía y los diferentes grupos sociales; cuando la policía intenta ejercer control y vigilancia para entrar se anuncian muertes; cuando intentan cumplir con su deber de controlar, aparecen los referentes simbólicos y físicos (explican los homicidios) que limitan la locomoción de las personas.

Cuál es el significado de la frontera imaginaria (fenómeno político en la sociedad) actual. Está asociada al reparto y uso de los recursos en el lugar y tiene que ver con la ocupación del terreno. Orden, atributo sociológico, espacio. Las personas que viven allí saben hasta dónde pueden llegar. Interacciones del orden político. Se analizan las relaciones de poder, se mueve la cohesión, el uso de la fuerza, se analizan los flujos de información: Qué demandan.

Se debe entender que hay un orden interno que se expresa a través de los procesos sociales y comprender estas normas. Interacciones políticas del servicio de vigilancia policial.

En el conflicto social se hace uso de la violencia para controlar el orden interno, para lo cual se analiza el control social e integración social a nivel interno y externo; el crimen organizado es regulador del orden interno. La vigilancia policial es un mecanismo de control social interno y externo para asegurar el orden social. Para



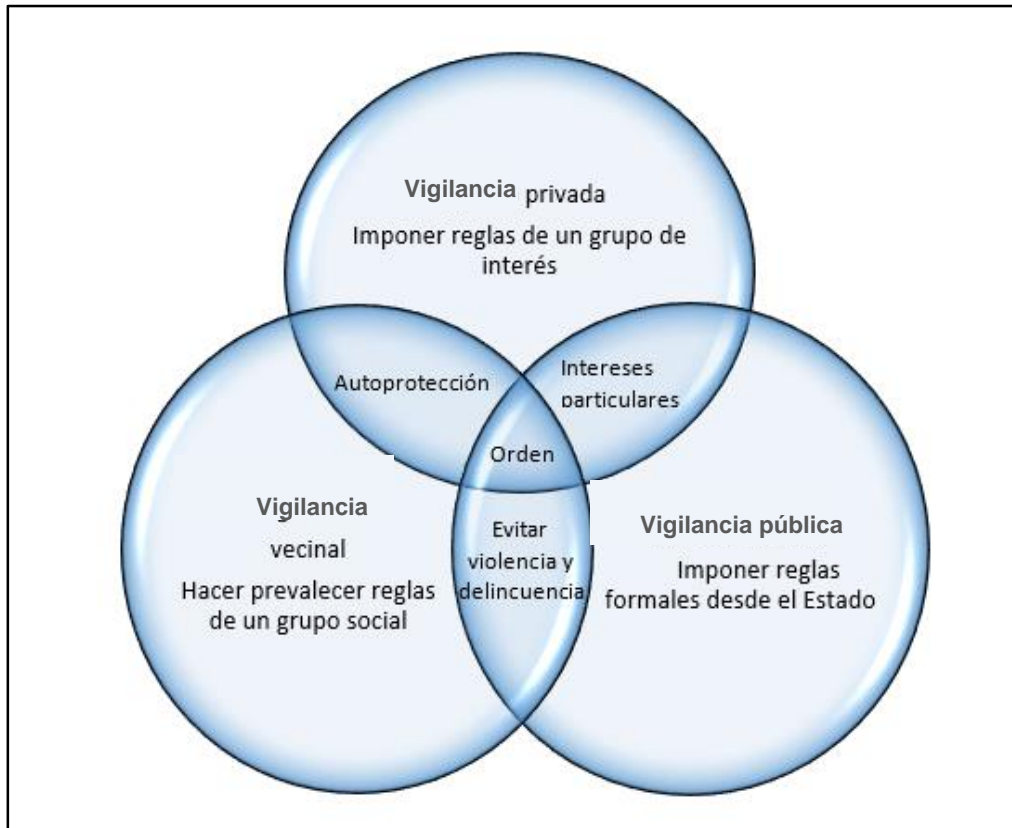
analizar el orden interno es importante considerar las categorías de integración social y control social interno.

Es necesaria la presencia de un tercero para regular el control social. El crimen organizado es un regulador que tiene incidencia donde existen niveles de integración bajos en la sociedad. La vigilancia es un mecanismo de control social interno y externo. Al respecto, Bauman (2017) propone los términos de vigilancia líquida, que se trata del tipo de vigilancia que acompaña a los tiempos líquidos y que tiene rasgos característicos de la liquidez contemporánea. Nos controlamos a nosotros mismos para intentar hacer que nuestra vida en el temor sea más soportable, pero cada intento de conseguirlo produce nuevos riesgos, nuevos miedos. (p. 109).

A continuación se analiza la vigilancia como categoría de la seguridad pública: vigilancia pública, de tipo privado, vigilancia de tipo vecinal y cada una se expresa en un territorio. La vecinal es un mecanismo esencial de control social interno, donde cada vecino establece sus propias reglas en el grupo social, mientras que la privada y la pública son de control social externo y difieren en su esencia y características. Intereses particular y público. Tener un referente normativo, acepciones de las vigilancias. La importancia estriba en que los diferentes tipos de vigilancia tienen como finalidad el orden, evitar la violencia y la delincuencia.

## Ilustración 2

### Categorías de la seguridad: Tipos de vigilancia



Fuente: Elaboración propia, noviembre, 2018.

Conocer las nociones y diferentes modelos de policía, los ámbitos de protección y los modelos de gestión policial, muestra los estilos en temas de seguridad pública, ya que sí es necesario que el gobierno nacional y municipal planeen los estilos de gestión e intervención policial y se pueden combinar de acuerdo con cada realidad que responda a la realidad local y complejidades; relacionados con el tipo de seguridad, pueden ser diferentes: nacional, de Estado, municipal, individual, colectiva etc. El estilo se relaciona con el tipo de seguridad que se quiere prestar; el servicio policial no debe ser homogéneo, porque la sociedad no es homogénea; debe ser heterogéneo: distintos modelos y ámbitos.



El gobierno sí debe decidir el estilo de gestión policial, que depende de los problemas contemporáneos que está viviendo el ser humano, ya que estos, en la sociedad actual, son más complejos y se necesita combinar múltiples enfoques, formas y estilos para atender las necesidades y demandas ciudadanas; implica recursos para intervenir y el servicio policial.

Un aspecto sumamente importante lo constituye la seguridad policial, en la cual se ubica el estatus que el Estado debe garantizar al policía. Por su delicada función, la exigencia ha de ser máxima, pero también deben ofrecérsele las condiciones propicias que redunden en su esfera laboral y en su calidad de vida. En ese contexto se ubican, desde aspectos salariales, hasta el respeto de sus derechos fundamentales, pues si un policía no tiene una buena condición laboral, como sucede en Guatemala, donde se le imponen jornadas inhumanas de trabajo, en suma, no se le da un trato humano, difícilmente ofrecerá un óptimo servicio humanitario al ciudadano. Resulta paradójico encomendar a la policía la función primordial de proteger los derechos y las libertades y, a la vez, negárselos a sus miembros. Para que se cumpla con la seguridad pública, es imperativo que exista seguridad humana al interior de la Policía Nacional Civil.

En relación con lo anterior, el Estado y la sociedad no pueden exigir una policía de primer mundo dándole a sus elementos un trato de ciudadanos de segunda. Se debe reconocer un estatus digno al policía. Es fundamental el proceso de ingreso, promoción y permanencia de los elementos policiales. Como en toda profesión, no basta el entusiasmo y el querer realizar esa actividad; se ha de tener el perfil, la vocación y formación acordes con el desempeño que implica esa labor. Si no se reúnen esas condiciones, es preferible un desempleado más que un mal policía.

El modelo de actuación de la policía debe pasar de la administración-poder a la administración-servicio, y este hecho, que es un fenómeno imparable, tiene que instaurarse también en la filosofía de todos los cuerpos policiales. Si este principio no se hace propio, no se puede encontrar que los funcionarios que están para la defensa de los derechos y libertades, presten al Estado un servicio que los componentes del mismo no demandan, pudiendo convertirse en unos meros defensores del orden



público en contra de lo que los ciudadanos necesitan, lo que llevaría a estos a tener a la policía por auténticas fuerzas de ocupación, y a los policías a tomar la conciencia de que su actitud no responde a las verdaderas demandas sociales.

Policía mejor formada y con estrategias sólidas de vigilancia. Es preciso analizar los procesos de reclutamiento y formación policial, los procesos de análisis de la información criminal, los modelos de patrullaje y la ética policial. Entre las estrategias están la acción policial profesional, acción policial en equipo, vigilancia comunitaria.

La complejidad de las sociedades modernas nos ha hecho caer en la cuenta que los problemas de seguridad y prevención de la delincuencia no son materia estrictamente policial. Por ello hay que tener presente que se deben producir importantes cambios en las organizaciones policiales, traducidos un cambio cultural en todo el colectivo policial, que implica:

- a) Que los policías deben estar integrados en el tejido social y cada miembro de ese colectivo debe ser consciente de su propia responsabilidad.
- b) Los programas de actuación policial han de ser interdisciplinarios.
- c) La policía es una parte importante en el control social; sin embargo, la prevención y la mediación son instrumentos mucho más efectivos.
- d) El contacto de la policía con los ciudadanos, y especialmente con las asociaciones e instituciones, debe encaminarse no a la obtención de información para la realización más eficaz de la actividad policial, sino para resolver eficazmente los problemas sociales.
- e) Deben caracterizarse por el apego a la condición de servidores públicos, por la independencia frente a los partidos políticos y por los poderes fácticos.
- f) La policía debe estar bien equipada, especialmente cuando se trata de perseguir al crimen organizado.





La seguridad pública avanza comprimida en unos principios que no tienen nada que ver con la realidad en la que se encuentra inmersa. La policía tiene la misión de vigilar el cumplimiento de la ley, pero no es este su único papel. Se debe configurar un nuevo rol para la policía, no solo como la fuerza que está al servicio de la Ley, sino, además, como un potente modulador de conflictos, un factor de mediación e integración social.

## **5.5 Modelo de Seguridad Pública: Un acercamiento epistemológico**

Guatemala, es un país pluricultural, multilingüe y multiétnico, con riqueza en su biodiversidad, manifiesta en microclimas, tierras fértiles, pero amenazado por la explotación desmedida de sus recursos naturales. Sus características geográficas, con existencia de cadenas volcánicas en constante actividad, placas tectónicas que producen sismos constantes, lo hacen vulnerable a desastres naturales.

Además, con un modo de producción y sistema económico capitalista dependiente, caracterizado por las relaciones de explotación y por la concentración de riqueza en pocas manos e influido por la globalización inserta en todos los niveles y ámbitos de la vida de los guatemaltecos.

Esto ha complejizado la problemática socioeconómica, caracterizada por: desigualdades sociales cada vez más profundas; pobreza y pobreza extrema en amplios sectores de población; altos índices de desempleo y subempleo; políticas neoliberales que generan recortes presupuestarios, principalmente en los rubros de educación, salud, vivienda; políticas sociales clientelares, que dependen de los intereses de las elites económicas que gobiernan el país; falta de oportunidades de desarrollo para la juventud, que los inclina a formar pandillas y a involucrarse en redes de narcotráfico y delincuencia común; migración del campo a la ciudad y a países extranjeros, primordialmente a Estados Unidos, provocando desintegración familiar; incremento de casos de femicidios y violencia doméstica, con consecuente orfandad y desintegración familiar; desnutrición en amplios sectores de población; trata de personas, especialmente mujeres y niñas; adultos mayores desprotegidos; traslado de



las responsabilidades del Estado a la sociedad civil; carga tributaria carente de equidad y sin claridad de su destino; ruptura del tejido social.

Aunados a lo anterior, altos índices de corrupción; narcotráfico, crimen organizado, contrabando, que funcionan como estructuras paralelas y/o insertas en instituciones estatales y partidos políticos, lo cual ha afectado la participación democrática, ya que se genera un clima de temor, desconfianza, inconformidad, pero también violencia social y política, mayormente en los actuales momentos, en que diferentes ex funcionarios públicos del país están siendo señalados de serios actos de corrupción, por lo que la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala - CICIG-, respaldada por Naciones Unidas, ante la inoperancia del sistema de justicia, ha jugado un papel fundamental para desmantelar redes criminales que han saqueado los recursos del Estado.

En este contexto nacional se encuentra la Seguridad Pública, que necesita replantearse y resignificar las categorías epistemológicas y metodológicas para el abordaje de la criminalidad en Guatemala, donde la policía cumple una de las funciones principales del gobierno, ya que provee vigilancia, protección y mantiene el cumplimiento de las normas.

Un modelo de seguridad pública para mejorar la vida de los ciudadanos, debe fortalecer la democracia y aumentar la calidad de vida de la misma, este tiene que estar basado en la situación actual, a partir de realizar análisis de la realidad de las inseguridades que en la modernidad convergen: aparición de nuevos delitos y formas de delinquir vinculadas a los avances de la criminalidad, que necesita una respuesta policial eficaz, donde el modelo más idóneo es el que mejor garantice la seguridad, la paz y la libertad de los y las ciudadanas.

La historia del pensamiento humano conlleva un proceso ineludible de adquisición y formación de conocimientos, pues constituye la esencia fundamental del ser humano. De ahí que la epistemología, como ciencia que se encarga de la construcción del conocimiento científico, debe incidir en todos los procesos de la vida



y la sociedad, respectivamente. Es por ello que el tema resulta relevante aun cuando el mismo ha tenido tratamiento desde diversas áreas del saber.

Los conocimientos relativos a la epistemología tributan tanto a la actividad del profesional novel, como a la del experimentado, al posibilitarle utilizar sus armas críticas; el respeto por las teorías más consagradas, pero no la sumisión a ellas; establecer las estrategias de investigación, así como la evaluación de sus consecuencias en el propio desarrollo de los procesos. A partir de ello se destaca que la epistemología aporta los elementos teóricos para la posterior praxis del fenómeno gnoseológico a estudiar.

El delito constituye uno de los problemas sociales más graves que puede enfrentar cualquier sociedad. El Estado, como principal instrumento de dominación del sistema político, busca protección contra este flagelo, mediante las opresiones de los sistemas de justicia penal y de los encargados de hacer que se cumpla la ley.

Es oportuno e importante hacer referencia a que la prevención del delito no es una función del derecho penal, sino una práctica del derecho penitenciario mediante la cual se desarrolla una política con estrategias específicas que pueden observarse desde los contextos sociales, culturales o económicos, y que se planean estimulando el interés de la comunidad, así como la movilización y participación de la sociedad y de sus instituciones expresas para el efecto. Hay tres tipos de prevenciones estratégicamente planeadas, en modelos de afectación social. (Barcia, Piloso, & J., 2016)

La delincuencia organizada transnacional representa una seria amenaza para la seguridad pública y constituye una barrera para el desarrollo social, económico y político de todas las sociedades en el mundo. Este es un fenómeno multifacético que se manifiesta en diferentes tipos de delitos como el narcotráfico, la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes, el tráfico de armas, el blanqueo de dinero, entre otros.

La problemática de seguridad que padecen los departamentos y municipios del país denota, entre otros aspectos, el abandono de espacios públicos, la desintegración



comunitaria, la desconfianza ciudadana hacia las autoridades, el incremento del consumo de drogas ilícitas y la ausencia de los valores cívicos.

En este contexto, según las Epistemologías del sur, las alternativas deben ser establecer la necesidad de un diálogo emancipatorio para dar voz a los que no la tienen. Es la globalización neoliberal la que ha conducido a la producción social de ausencias, donde los postulados de eficiencia y eficacia emanados desde la racionalidad productiva derivan en la adopción de un modelo jerarquizado que ha terminado por excluir a actores importantes como la comunidad y la base de los uniformados, al no ser considerados en las dinámicas de construcción de la seguridad. Ambos actores son protagonistas de los esquemas de vigilancia.

Esta es la recuperación de la realidad que De Sousa establece que ha sido marginada a partir de lo que denomina sociología de las ausencias; “es un procedimiento transgresivo, insurgente, para intentar mostrar que lo que no existe es producido activamente como no existente, como una alternativa no creíble, como una alternativa descartable invisible a la realidad hegemónica del mundo”. (De Sousa, 2006)

La comprensión de las ciencias sociales comparte esta forma de producir ausencias y De Sousa establece que existen cinco maneras de producir dichas ausencias en nuestra racionalidad occidental, y que comparten las citadas ciencias sociales en el continente americano.

La primera es las monocultura del saber y del rigor: que cree que el único saber es el saber científico y que otros conocimientos no tienen la validez ni la rigurosidad científica; prevalece el criterio de verdad absoluta. Esta monocultura reduce de inmediato, porque hay prácticas comunitarias, conocimientos indígenas, conocimientos urbanos que no han sido evaluados como importantes en políticas de seguridad; no se les reconoce, no existen y la ausencia es admitida como ignorancia. La idea de progreso y desarrollo aplicado al modelo de producción capitalista occidental se ha generalizado como un destino para todo tipo de sociedad, sin tener en cuenta sus aspectos contextuales, culturales, etc. reforzando una visión desigual y excluyente de la



realidad, desconociendo la diversidad social, de modos de pensamiento y de formas de organización alternativas. La seguridad en el país se rige por parámetros importados; no se ha construido conocimiento desde lo local.

Le sigue la monocultura del progreso, que entiende la historia como un camino de dirección única, de tiempo lineal, y desde esta lógica el tiempo es visto como proceso continuo; por delante están los avances, especialmente, de países desarrollados, donde la institución policial debe igualarse a sus pares de países como Colombia o España, y queda atrás la relación con la comunidad y lo local porque se considera obsoleto, residual.

La monocultura de la naturalización de jerarquías, o naturalización de las diferencias es la tercera, que considera un fenómeno inscrito en la naturaleza y, por tanto, no se pueden modificar las jerarquías por razones de etnia, clase, género.

Esta perspectiva consiste en la distribución de las poblaciones por categorías que naturalizan jerarquías. De acuerdo con esta lógica, la no-existencia es producida bajo la forma de una inferioridad insuperable, en tanto que natural. Quien es inferior lo es porque es insuperablemente inferior y, por consiguiente, no puede constituir una alternativa creíble frente a quien es superior. En desarrollo de lo planteado se propone incluir otros actores que hacen parte de la seguridad, pero que en ninguno de los trabajos anteriores sobre el tema han sido tomados en cuenta, por haber sido asumidos como objeto y no como sujeto de ella. En la seguridad se naturaliza la supremacía tradicional de las autoridades y de los superiores como los actores principales de esa seguridad, que anula la participación de otros sectores de la sociedad en la propuesta de la misma. Los policías expresan: “órdenes son órdenes y se cumplen, lo que ordene el superior es la ley. A uno no lo toman en cuenta y es mejor no hablar para no meterse en problemas (Agente de policía, 2017).

La cuarta es la monocultura de lo universal como único válido; al margen del contexto, lo global toma procedencia sobre lo local y debe considerarse como válido; se asume como el principal y una propuesta de tipo territorial o comunitaria es considerada como un proyecto de segunda clase.



Por último, está la monocultura de la productividad, que define la realidad humana por el crecimiento económico como objetivo racional; quien no produce es un haragán, un estéril, no genera ganancias. El modelo de policía se fundamenta en una racionalidad que busca la reducción de delitos, sin invertir más recursos en personal y en el contexto laboral de los uniformados.

Las cinco monoculturas descritas provocan cinco formas sociales principales de no existencias legitimadas por la razón metonímica: lo no creíble, lo ignorante, lo residual, lo local y lo improductivo. De Souza propone la Sociología de las Emergencias y la Ecología de Saberes, como estrategia para reconocer al otro, con el fin de trascender el absolutismo segregador en la Policía Nacional Civil.

El modelo también conlleva reformar el artículo 244 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

(Congreso de la República de Guatemala, 1985) En el artículo 244. Integración, organización y fines del Ejército. El Ejército de Guatemala es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad de su territorio, la paz y la seguridad interior y exterior (...)

Lo anterior, para la resignificar la seguridad interior, con exclusividad para la Policía Nacional Civil, y completar con cambios legislativos, entre estos la creación del Ministerio de Seguridad Pública, que cumpla con el mantenimiento de la paz, el orden, la estabilidad en la sociedad y la protección de los derechos y libertades fundamentales de las personas; ello, porque el Ministerio de Gobernación, de conformidad con la Constitución Política de la República de Guatemala y la Ley del Organismo Ejecutivo, tiene otras funciones que no son propias de la seguridad de las personas. También es importante la aprobación de la Ley de Seguridad Pública; continuar con la Reforma Policial, que es una tendencia en el contexto latinoamericano; sin embargo, en Guatemala actualmente está suspendida.

Entre los ejes fundamentales para resignificar la seguridad pública están:



- El carácter público de las funciones e instituciones de policía. Se debe expresar en autonomía frente a las agendas y las presiones del poder político partidario, incluyendo al gobierno que esté de turno.
- Eliminar las formas de financiamiento privado, principalmente en el ejercicio de proporcionar seguridad a la población.
- Respeto de los procedimientos institucionales para la promoción y el retiro de los funcionarios policiales.
- Separar las misiones y funciones entre policías y militares. Ya que la policía fue creada para prevenir el delito, investigar y capturar a sus autores con técnicas que implican menor uso de la fuerza, discrecionalidad y sujeción a normas de derecho interno.
- Reglamentos de la ley de seguridad pública. Los reglamentos constituyen los instrumentos para la operatividad de la legislación en seguridad pública.
- Creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Definir el nuevo Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Replantear las instituciones de seguridad pública con carácter ministerial, para sustituir paulatinamente al ejército de las tareas de seguridad pública, y que este fortalezca la débil seguridad exterior de manera estratégica, frente a la significativa presencia del narcotráfico en Guatemala, dada la fácil comunicación entre el Océano Atlántico y Océano Pacífico, y que, por el territorio existe movilidad de personas y mercancías de América del Sur hacia América del Norte y viceversa.
- Definir las funciones de los cuerpos de seguridad. Se propone la unificación de los diferentes cuerpos de policía que actualmente funcionan en instituciones



distintas a la Policía Nacional Civil, donde el objetivo auténtico de la actuación policial sea: Proteger a los ciudadanos en cumplimiento de la legislación vigente.

- Evitar tensiones y conflictos en las comunidades, municipios y ciudades. Garantizar la percepción de seguridad de las personas que permita mejorar la vida comunitaria.
- Formación informática. La policía necesita dominar métodos cuantitativos, métodos cualitativos y procesos, con el fin de almacenar y procesar información mediante dispositivos electrónicos y sistemas de computación modernos.
- Principio de igualdad de trato y no discriminación. Constituye un elemento esencial en el estado de derecho; ineludible desde el punto de vista de la justicia, en tanto haya existencia de personas que son víctimas de actos delictivos por razones de etnia, género, origen, identidad sexual, discapacidad, entre otros, es una realidad de la cual no se puede sustraer el policía, por lo que debe estar informado y capacitado en ese sentido.
- Infraestructura de Seguridad Pública. Para cumplir con su misión la policía necesita equipamiento y tecnología, por lo que es necesario contar con estaciones y comisarías de policía en óptimo estado, invertir en sistemas de información, tecnologías de comunicación, medios de movilización y armamento para la lucha contra el crimen organizado. Asimismo, fortalecer los controles para evitar la corrupción.
- Acciones positivas para la incorporación de mujeres, que aseguren que sus esfuerzos en la Policía Nacional Civil son visibles. Este proceso debe incluir: análisis de reglamentos, condiciones de vida, requisitos de ascensos, respeto y garantía de derechos sociales, así como otros temas que influyen en la vida y trabajo de las mujeres en la carrera policial.





## CONCLUSIONES

- La seguridad pública en Guatemala es un servicio que presenta déficit y hay factores negativos que inciden de forma relevante, y en el caso de la presente investigación, se considera que el factor político y social tienen correspondencia en el campo de la seguridad pública, dado que una base social bien organizada y con las necesidades básicas satisfechas es sumamente importante y determinante para la seguridad humana; no obstante, Guatemala presenta un escenario social muy convulsionado por la insatisfacción de necesidades básicas. Igualmente, en el factor político no existe planificación estratégica que atienda el problema de la inseguridad nacional.
- La seguridad pública debe ser una garantía del ser humano, sin embargo, en Guatemala no existe un modelo de seguridad pública fundamentado en teorías contemporáneas, que aborden desde la compleja realidad social y la incertidumbre los retos y desafíos de los principales problemas de la inseguridad, en todas sus manifestaciones, para garantizar el derecho a la seguridad.
- Desde comienzos de la democracia, los Acuerdos de Paz establecen en el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una sociedad democrática, las condiciones y procesos para llevar a cabo el fortalecimiento de la Policía Nacional Civil, aún está pendiente la reforma constitucional para el reconocimiento de las funciones principales de la Policía Nacional Civil y la emisión de una nueva ley del Orden Público.
- Se requiere de un desarrollo político para enfrentar el tema de la inseguridad, el cual debe considerar aspectos como: empleo, inversión en seguridad, tratamiento al delincuente, la voluntad política para cambiar las prácticas actuales, la atención a la población vulnerable e invertir en materia de seguridad humana.
- Por otra parte, no se puede desconocer que Guatemala presenta graves problemas que incluso ponen en peligro los avances democráticos logrados a



partir de la segunda mitad de la década de los años ochenta del siglo XX, especialmente con la firma de los Acuerdos de Paz.

- Los procesos de planificación en seguridad pública no consideran al sujeto de las inseguridades, porque existe una planificación centralizada. La seguridad pública, se debe reinventar desde fundamentos epistemológicos y metodológicos contemporáneos.

## REFERENCIAS

- Alto Comisionado de las Naciones Unidas. (22 de febrero de 2019). *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos*. Obtenido de Oficina de la Alta Comisionada de los Derechos Humanos: [acnudh.org.gt/images/CONTENIDOS/ARTICULOS/INFORMES](http://acnudh.org.gt/images/CONTENIDOS/ARTICULOS/INFORMES)
- Banco Mundial. (2016). *Situación de seguridad en Guatemala*. Obtenido de [http://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/marcolegal/UNDP\\_GT\\_An%C3%A1lisis%20de%20la%20situaci%C3%B3n%20de%20Pa%C3%ADs.pdf](http://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/marcolegal/UNDP_GT_An%C3%A1lisis%20de%20la%20situaci%C3%B3n%20de%20Pa%C3%ADs.pdf)
- Barcia, S., Piloso, V., & J., C. (17 de Noviembre de 2016). *Un acercamiento epistemológico al concepto prevención del delito*. Recuperado el 9 de Noviembre de 2017, de Ciencias Sociales y Política: [/Dialnet-UnAcercamientoEpistemologicoAlConceptoPrevencionDe-5802924.pdf](http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5802924)
- Bauman, Z. (2017). *Vigilancia líquida*. España: Paidós.
- Beck, U. (2006). *La Sociedad del Riesgo: Hacia una nueva modernidad*. Buenos Aires: Paidós.
- Bicalho, P. (21 de Septiembre de 2018). Entrevista Seguridad Pública Brasil. (B. Villeda, Entrevistador)
- Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (2009). *Teoría General de la Política*. Madrid, España: Trotta.
- Boche, E. (21 de Agosto de 2018). Los intentos de incorporar soldados a la PNC. *El Periódico*, pág. 5.
- Caballero, J. (2015). *La Intervención del Ejército en la Seguridad Pública*. México: Fontamara.



Calderón, A. (7 de Marzo de 2018). Asesor para la Reforma de la Policía Nacional Civil. (B. Villeda, Entrevistador)

Carreón, J., & Cruz, G. (Diciembre de 2013). *Teorías de la Seguridad Pública y Percepción del Delito*. Obtenido de [http://Temp/Rar\\$Dla0.148/seguridad%20publica%20mexico.pdf](http://Temp/Rar$Dla0.148/seguridad%20publica%20mexico.pdf)

Carvajal, J. (2008). *La Seguridad Humana en el contexto de la lucha contra el terrorismo*. Obtenido de Universidad Católica de Colombia: [https://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas\\_ucatolica/index.php/Juridica/article/viewFile/896/923](https://editorial.ucatolica.edu.co/ojsucatolica/revistas_ucatolica/index.php/Juridica/article/viewFile/896/923)

Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos. (2005). *Asesinatos de Mujeres*. Guatemala: SERVINSA.

Chillier, & Frieman, L. (julio de 2005). *El nuevo concepto de seguridad hemisférica de la OEA*. Obtenido de Wola, Security.Brief: [file:///C:/Users/Usuario/Downloads/El%20nuevo%20concepto%20de%20seguridad\\_lowres.pdf](file:///C:/Users/Usuario/Downloads/El%20nuevo%20concepto%20de%20seguridad_lowres.pdf)

Congreso de la República. (s.f. de Noviembre de 2008). *República Federativa de Brasil/Constitución Política de 1988*. Recuperado el 15 de Noviembre de 2017, de <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf>

Congreso de la República de Guatemala. (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala.

Congreso de la República de Guatemala. (1992). *Código Procesal Penal, Decreto 51-92*. Guatemala: Jimenez Ayala.

Congreso de la República de Guatemala. (1997). *Código de Salud*. Guatemala: Diario de Centroamérica.



Congreso de la República de Guatemala. (1997). *Ley de la Policía Nacional Civil, Decreto 11-97*. Obtenido de [https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp\\_gtm\\_mla-leg-police](https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp_gtm_mla-leg-police).

Congreso de la República de Guatemala. (1999). • Ley de Dignificación y Protección Integral de la Mujer, Decreto número 7-99 del Congreso de la República la Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer. Guatemala: Diario Oficial.

Congreso de la República de Guatemala. (2011). *Código Penal*. Guatemala: Mayte.

Congreso de la República Federativa de Brasil. (1988). *Constitución Política de la República Federativa de Brasil*. Obtenido de <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/br/br117es.pdf>

Congreso Nacional de Chile. (s.f. de Octubre de 1980). *Constitución Política de la República*. Recuperado el 6 de Diciembre de 2017, de Constitución Política de la República: [http://www.gob.cl/wp-content/uploads/2014/03/constitucion\\_politica\\_2009.pdf](http://www.gob.cl/wp-content/uploads/2014/03/constitucion_politica_2009.pdf)

Consejo Nacional de Seguridad. (s.f de Mayo de 2016). *Plan Estaratégico de Seguridad de la Nación 2016-2020*. Recuperado el 29 de Junio de 2017, de Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad.: [http://stcns.gob.gt/docs/2016/Plan\\_Estrategico](http://stcns.gob.gt/docs/2016/Plan_Estrategico)

Constitución Política de la República de Chile. (1980). *artículo 111*. Obtenido de <http://www.oas.org-constitucióndechile>

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (5 de febrero de 1917).

Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer. (1994 de 1994). Asamblea de las Naciones Unidas.

Corporación Latinobarómetro. (2017). *Informe 2017*. Recuperado el 8 de Enero de 2018, de Corporación Latinobarómetro: [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)



Datos abiertos. Gobierno Digital Colombia. (2018). *Gobierno Digital*. Obtenido de <https://www.datos.gov.co/Funcion-publica/PLANTA-DE-PERSONAL-POLICIA-NACIONAL>

Datosmacro.com. (Enero de 3 de 2018). *Guatemala - Indice de Paz Global*. Obtenido de Datosmacro: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/indice-paz-global/guatemala>

De León, C. (14 de febrero de 2013). *Slide Share*. Obtenido de Seguridad humana y seguridad ciudadana: <https://es.slideshare.net/villamarcos/seguridad-humana>

De Sousa, B. (Agosto de 2006). *Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social*. Obtenido de Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales: [biblioteca.clacso.edu.ar](http://biblioteca.clacso.edu.ar)

De Sousa, B. (2007). *Conocer desde el Sur*. La Paz: Plural Editores (CLACSO, CIDES-UMSA).

Del Castillo, H. (29 de abril de 2012). *¿QUÉ ES LA DESTRUCCIÓN MUTUA ASEGURADA?* Obtenido de <https://centinela66.com/2012/04/29/que-es-la-destruccion-mutua-asegurada/>

Dirección General de la Policía Nacional Civil. (agosto de 2014). *Dirección General de la Policía Nacional Civil*. Obtenido de Dirección General de la Policía Nacional Civil: <http://pnc.edu.gt/wp-content/uploads/2015/11/Manual-MOPSIC1.pdf>

Domínguez, A. (2001). *Función Militar y Control Democrático*. Guatemala: aManuenSe.

Domínguez, A. (2001). *Función Militar y Control Democrático*. Guatemala: aManuenSe.

El Pacto por la Seguridad Integral de las Mujeres en los municipios, e. o. (2010). *Seguridad de las Mujeres en Guatemala*. Guatemala: Fénix.



Encuentro Todos los Saberes. (junio de 2016). México.

Engels, F. (1996). *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*. Bogotá: Panamericana.

Engels, F. (2014). *Anti-Dühring*. Madrid: Fundación Federico Engels.

Espina, C. (1 de octubre de 2018). Se mantienen cifras de homicidios. *El Periódico*. Recuperado el 22 de noviembre de 2018, de <https://elperiodico.com.gt/opinion/2018/10/01/se-mantienen-cifras-de-homicidios/>

Estévez, J. (18 de septiembre de 2012). Obtenido de <https://www.aecpa.es/uploads/files/modules/congress/11/papers/637.pdf>

Estévez, J. (19 de septiembre de 2013). *Asociación de Ciencia Política y de Administración*. Obtenido de <https://aecpa.es/es-es/aportes-a-la-escuela-de-paris-de-seguridad-desde-los-estudios-feminist>

Foro Brasileño de Seguridad Pública. (Septiembre de 2010). *Revista de Seguridad Pública*. Obtenido de <http://SEGURIDAD%20PUBLICA%20BRASIL.pdf>

Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad. (27 de Agosto de 2018). *Situación de la Policía Nacional Civil en Guatemala*. Obtenido de [www.ceg.org.gt](http://www.ceg.org.gt)

Foucault, M. (1999). *Estrategias de poder*. Barcelona: Paidós. Recuperado el 2 de junio de 2018

Frühling, H. (2000). *La policía en Chile: los nuevos desafíos de una coyuntura compleja*. Recuperado el Diciembre de 2017, de Biblioteca Virtual, Centro de Estudios de Justicia de las Américas: [cl-fruhling-policia.pdf](http://cl-fruhling-policia.pdf)

Garay, L., & Salcedo, E. (2012). *Narcotráfico, corrupción y Estados*. México: Debate.



- García, R. (2006). *Sistemas Complejos. Conceptos, métodos y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona: Gedisa.
- Garnica, O. (2013). *La Fase Pública del Examen Técnico Profesional*. Guatemala: Fenix.
- Gastalho, P. (21 de Septiembre de 2018). Seguridad Pública Brasil. (B. Villeda, Entrevistador)
- Gidenns, A. (2004). *Sociología*. España: Alianza.
- Gobierno de Guatemala. (13 de junio de 2012). *Doctrina Institucional Policia Nacional Civil*. Obtenido de <https://es.scribd.com/doc/152450149/DOCTRINA-INSTITUCIONAL-PNC->
- González, J. (2012). *La seguridad pública en México*. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/12.pdf>
- González, J. (s.f.). *La seguridad pública en México*. Obtenido de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/1/419/12.pdf>
- González, P. (2004). *Las nuevas ciencias y las humanidades. De la academia a la política*. Barcelona: Anthropodos.
- Grasa, R. (febrero de 2017). *La transición en materia de seguridad pública*. Obtenido de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/13396.pdf>
- Griffiths, J. (2011). *Teoría de la seguridad y defensa en el continente americano*. Santiago de Chile: RIL Editores.
- Gutiérrez, E. (2015). *Análisis de la Realidad Nacional*. Guatemala: Serviprensa.
- Hernández, M. (6 de enero de 2016). Población supera los 17.1 millones. *Prensa Libre*. Recuperado el 4 de febrero de 2018, de <http://www.prensalibre.com/guatemala/comunitario/poblacion-supera-los-171-millones>





Herrera, J. (2005). *Los derechos humanos como productos culturales. Crítica del Humanismo Abstracto*. Madrid: Catarata.

Hinkelammert, F. (2003). *El asalto al poder mundial y la violencia sagrada del imperio*. San José, Costa Rica: Departamento Ecuménico de Investigaciones.

Hobbes. (1999). *Leviatán*. Recuperado el 21 de octubre de 2018, de <http://ordensocialacrata.blogspot.com/2013/06/este-libro-es-un-estudio-sobre-la.html>

Human Rights Watch. (16 de Noviembre de 2018). *México: Plan Nacional de Seguridad amenaza los derechos humanos*. Obtenido de Human Rights Wach: [rw.org/es/news/2018/11/16/mexico-plan-nacional-de-seguridad-amenaza-los-derechos-humanos](http://www.hrw.org/es/news/2018/11/16/mexico-plan-nacional-de-seguridad-amenaza-los-derechos-humanos)

Instituto Español de Estudios Estratégicos. (febrero de 2015). *Panorama Estratégico 2015*. Obtenido de Ministerio de la Defensa: <https://publicaciones.defensa.gob.es/>

Instituto Nacional de Estadística. (2016). *INE Guatemala*. Obtenido de Proyecciones de pobreza general: <https://www.ine.gob.gt/index.php/estadisticas/tema-indicadores>

Instituto Nacional de Estadística. (junio de 2017). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos*. Obtenido de Dirección de Censos y Encuestas: <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2016>

International Crisis Group. (20 de Julio de 2012). *Reforma Policial en Guatemala: Obstáculos y Oportunidades*. Recuperado el q3 de Octubre de 2017, de International Crisis Group: [http://old.crisisgroup.org/\\_/media/Files/latin-america/Guatemala/43-policy-reform-in-guatemala-obstacle-and-opportunities-spanish.pdf](http://old.crisisgroup.org/_/media/Files/latin-america/Guatemala/43-policy-reform-in-guatemala-obstacle-and-opportunities-spanish.pdf)

Juárez, M. (21 de Febrero de 2018). Unidad de Género de la Policía Nacional Civil. (B. Villeda, Entrevistador)



Juárez, M., & Comboni, S. (Diciembre de 2012). *Epistemología del Pensamiento Complejo*. Obtenido de <https://www.redalyc.org/html/340/34024824006/>

Lainfiesta, J. (27 de septiembre de 2018). 323 ascensos en la PNC son ilegales. *Prensa Libre*.

Latinobarómetro. (2017). *Percepción de la corrupción*. Obtenido de [www.latinobarometrosituaciondelacorrupcionenguatemala.com](http://www.latinobarometrosituaciondelacorrupcionenguatemala.com)

Londoño. (2010). *Lineamientos de la Policía*. Obtenido de Concepto de Policía: <http://www.policia.edu.co/documentos/tomos/TOMO%200.pdf>

Martinez, A. (2013). *Revista Análisis de la Realidad Nacional*. Guatemala: Serviprensa.

Mendoza, C. (16 de Octubre de 2017). Seguridad Pública. (B. Villeda, Entrevistador)

Meny, Y. (s.f de 1999). Corrupción "fin de siglo": Cambio, crisis y transformación de valores. *Estudios y Documentos*(20), 105.

Meschoulan, M. (2016). Diálogo para las Paces, Repensar las fronteras: Encuentro Todos los Saberes [Grabado por B. Villeda]. México.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), Instituto Nacional de Estadística (INE). (2017). *VI Encuesta de Salud Materno Infantil 2014-2015*. Guatemala.

Morin, E. (2003). *El método. La humanidad de la humanidad*. Madrid: Catedra.

Movimiento Autónomo Estudiantil Voluntario. (2015). *Material de apoyo a Sociología Jurídica*. Obtenido de <https://studylib.es/doc/700396/material--de-bolillas---v-vi-ix-xii>

Naciones Unidas. (septiembre de 28 de 2001). *Resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU*. Obtenido de Naciones Unidas: <http://interamerican-usa.com/articulos/Leyes/ONU-1373.htm>



Naciones Unidas. (31 de Marzo de 2015). *13 Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal*. Obtenido de Naciones Unidas: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/CONF.222/L.6>

Noval, J. (s.f). *Problemas de violencia*. México: s.e.

*Nuevas dimensiones de la seguridad humana*. (diciembre de 2010). Obtenido de <https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/>

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2010). *Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*. Obtenido de Seguridad Pública y Prestación de Servicios Policiales: <https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison>

*Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delitos*. (Abril de 2015). Obtenido de Declaración de Doha: <https://www.unodc.org/documents/congress/Declaration>

Olivé, A. (13 de diciembre de 2013). *El papel de la violencia (Marx, Engels y el marxismo)*. Recuperado el 15 de enero de 2018, de <https://kmarx.wordpress.com/2013/12/16/el-papel-de-la-violencia-marx-engels-y-el-marxismo/>

ONU Mujeres. (s.f.). *Guatemala, dónde estamos*. Obtenido de ONU Mujeres: <http://lac.unwomen.org/es/donde-estamos/guatemala>

Organización de las Naciones Unidas. (23 de marzo de 1976). *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*. Obtenido de <http://www.coe.int./es/wel>

Organización de los Estados Americanos. (2017). *OEA*. Recuperado el 4 de enero de 2018, de [http://www.oas.org/es/temas/seguridad\\_publica.asp](http://www.oas.org/es/temas/seguridad_publica.asp)

Palma, A. (29 de enero de 2015). *gestiopolis*. Recuperado el diciembre de 2017, de <https://www.gestiopolis.com/seguridad-publica-en-mexico-ensayo/>



Paredes, L. (7 de Agosto de 2018). Solicitan a la Contraloría investigar ascensos en la PNC. *El Periódico*.

Pérez, & Mendía, K. (2013). *Seguridad Humana*. España: Tecnos.

Pérez, E. (Febrero de 2018). Sub directora de Estudios y Doctrina de la Policía Nacional Civil. (B. Villeda, Entrevistador)

Pérez, E. (Febrero de 2018). Sub directora de Estudios y Doctrina de la Policía Nacional Civil. (B. Villeda, Entrevistador)

Pérez, M. (2017). Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Obtenido de Aproximación a un estudio sobre la vulnerabilidad y violencia de familia: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3843/4801>

Polanco, M. (2015). *Revista Análisis de la Realidad Nacional*. Guatemala: Serviprensa.

Policía Nacional Civil. (s/f de 2012). *Doctrina Institucional. Policía Nacional Civil*. Obtenido de <http://pnc.edu.gt/wp-content/uploads/2013/07/DOCTRINA-INSTITUCIONAL.pdf>

Policía Nacional Civil de Guatemala. (13 de Junio de 2012). *Doctrina Institucional Policía Nacional Civil*. Obtenido de <https://es.scribd.com/doc/152450149/DOCTRINA-INSTITUCIONAL-PNC>

Policía Nacional de Colombia. (s.f.). *El Narcotráfico en Colombia*,. Recuperado el 8 de enero de 2018, de CONCEPTO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA Y NACIONAL EN COLOMBIA: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/Colombia/evaluaciones/conceptoseguridad.pdf>

Policía, A. d. (25 de Noviembre de 2017). Maestra de Educación. (B. Villeda, Entrevistador)



Popper, K. (1972). *Conjeturas y refutaciones. El desarrollo del conocimiento científico*. España: Paidós.

Popper, K. (1972). *Conjeturas y refutaciones. El desarrollo del conocimiento científico*. España: Paidós.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). *Informe sobre desarrollo humano 1994*. Obtenido de <https://derechoalaconsulta.files.wordpress.com>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (1994). *Nuevas dimensiones de la seguridad humana*. Obtenido de <https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). *Guatemala hacia un Estado para el desarrollo humano*. Guatemala: Magna Terra.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *Informe Nacional de Desarrollo Humano*. Obtenido de <http://desarrollohumano.org.gt/desarrollo-humano>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). *Desarrollo Humano*. Obtenido de <http://desarrollohumano.org.gt/desarrollo-humano>

Rama Judicial República de Colombia. (s.f. de s.f. de 2016). *Constitución Política de Colombia*. Recuperado el 12 de Octubre de 2017, de Corte Constitucional: <http://www.corteconstitucional.gov.co>

Real Academia Española. (2014). *Definición de seguridad*. Obtenido de <http://dle.rae.es/?id=XTrIaQd>

Reynoso, C. (2007). *Complejidad y Caos. Una exploración epistemológica*. México: Sb. Editorial.

Roitman, R. (2006). *Ciencias de la certidumbre y ciencias de la incertidumbre*. México: XXI Editores.



Salazar, R. (s.f.). *La securitización de la seguridad pública: Una reflexión necesaria*. (U. A. Azcapotzalco, Ed.) Recuperado el 13 de mayo de 2017, de El Cotidiano: <http://www.redalyc.org/articulo>

Santos, B. (2003). *Crítica de la razón indolente: Contra el desperdicio de la experiencia. Para un nuevo sentido común: La ciencia, el derecho y la política en la transición paradigmática*. Bilbao: Desclée.

Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (2008). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Guatemala: Tipografía Nacional.

Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad. (2015). *Libro Blanco de Seguridad*. Guatemala: Tipografía Nacional.

Serrano Caldera, A. (2003). *Ética y Política*. Obtenido de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Nicaragua/cielac-upoli/20120803011902/eticaypolitica.pdf>

Serrano, J. (2005). *Seguridad ciudadana: el modelo colombiano*. Obtenido de <http://www.voltairenet.org/article123513.html>

Sousa, B. (2010). *Para Descolonizar Occidente*. España: Prometeo.

(21 de Marzo de 2018). Sub comisaria de Estudios y Doctrina de la PNC. (B. A. Villeda Erazo, Entrevistador)

Subsecretaría de Carabineros. (Abril de 2009). *Miradas sobre seguridad pública*. Obtenido de [http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2009-05-04\\_Seguridad-p%C3%83%C2%BAblica-los-desaf%C3%83%C2%ADos-del-futuro.pdf](http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2013/07/2009-05-04_Seguridad-p%C3%83%C2%BAblica-los-desaf%C3%83%C2%ADos-del-futuro.pdf)

Torres, E. (14 de Febrero de 2017). *La Democracia y su Estado*. (P. d. Desarrollo, Editor) Recuperado el 13 de Noviembre de 2017, de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): <http://www.gt.undp.org/content/guatemala/>



Tortosa, & Parra, L. (2003). *Violencia estructural*. Recuperado el 12 de enero de 2018, de una ilustración del concepto: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=801245>

Tudela, P. (Abril de 2010). *Fundación Paz Ciudadana*. Obtenido de La Gestión de la Seguridad Pública, lecciones y tareas para el éxito: <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/chile/evaluaciones/tareasp araexito.pdf>

Universidad Rafael Landívar. (1998). *Acuerdos de Paz*. Guatemala: Fotomecánica De León.

Universidad Rafael Landívar. (2012). *Perfil Ambiental de Guatemala*. Guatemala: IARNA-URL.

Velásquez, I. (2 de Septiembre de 2017). *La corrupción mantiene esquemas de pobreza y desigualdad social*. Obtenido de Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala: <http://www.cicig.org/index>.

Venemedia. (2003). *Definición de Violencia Institucional*. Recuperado el 11 de enero de 2018, de <http://conceptodefinicion.de/violencia-institucional/>

Villeda, B. (2010). *Seguridad de la Mujeres en Guatemala*. Guatemala: Fénix.

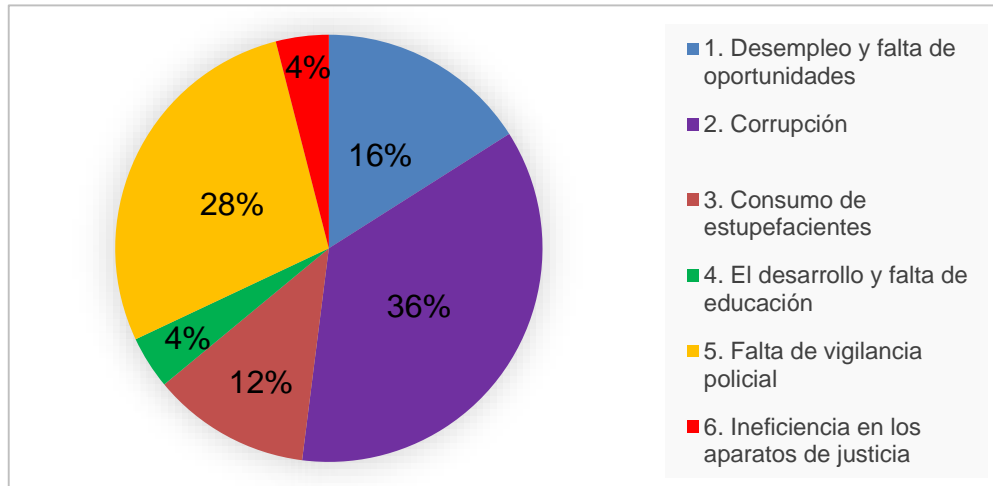
Zaverucha, J. (2008). *La militarización de la seguridad pública en Brasil*. Obtenido de Nueva Sociedad: <http://nuso.org/articulo/la-militarizacion-de-la-seguridad-publica-en-brasil/>

## **ANEXOS**



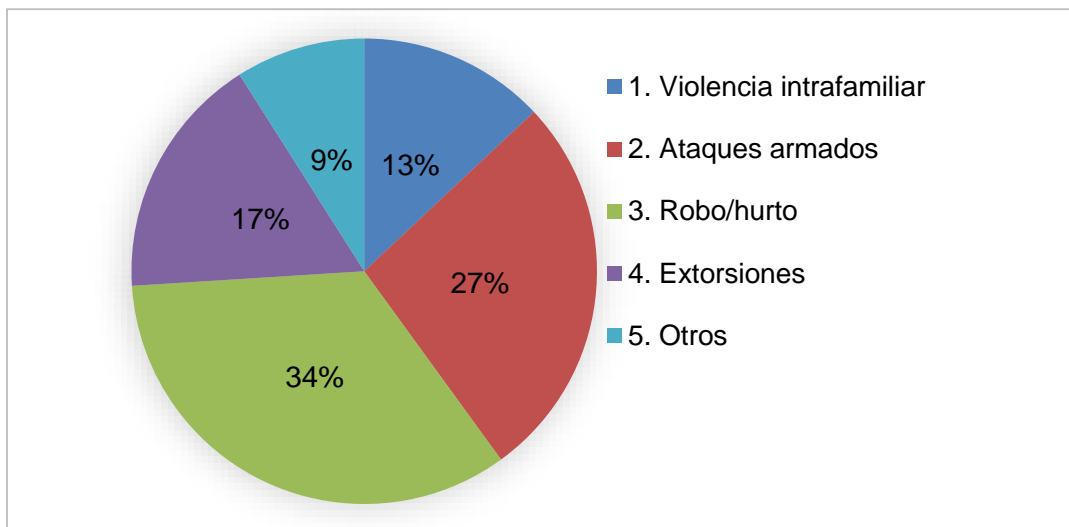
## RESULTADOS DEL TRABAJO DE CAMPO:

**Ilustración 3.**  
**Causas que inciden la inseguridad en el país.**



Fuente: Elaboración propia, noviembre, 2018.

**Ilustración 4.**  
**Delitos que determinan la violencia e inseguridad en el país.**



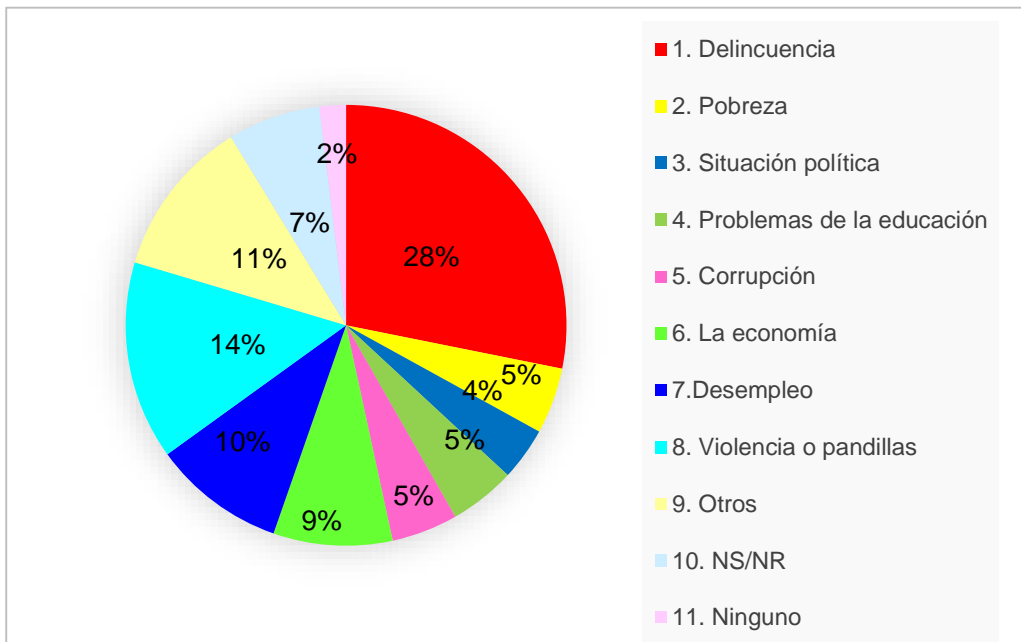
Fuente: Elaboración propia, noviembre, 2018.

**Tabla 2.**  
**Funcionarios que se encuentran en proceso penal por diferentes delitos.**

| <b>Organismo Legislativo</b>                                | <b>Organismo Ejecutivo</b>  |
|---|---|
| <b>Gudy Rivera</b><br><b>ExPresidente</b>                   | Otto Pérez Molina<br>Expresidente de la República                 |
| <b>Cristian Boussinot Nuila</b><br><b>Exsecretario</b>      | Mauricio López Bonilla<br>Exministro de Gobernación               |
| <b>Manuel de Jesús Barquín Durán</b><br><b>Exsecretario</b> | Gustavo Adolfo Martínez<br>Exsecretario General de la Presidencia |

Fuente: Elaboración propia, 2017.

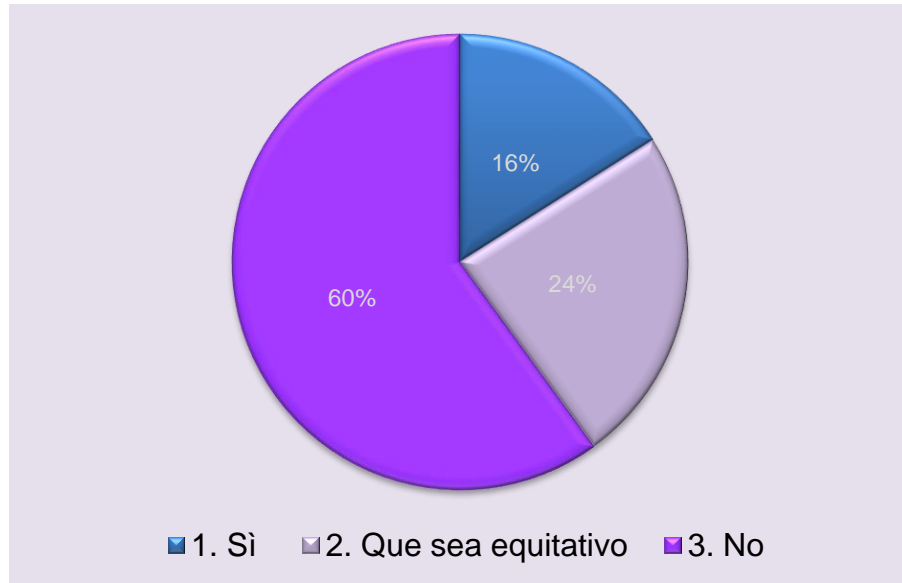
**Ilustración 5.**  
**Problema más importante en Guatemala.**



Fuente: Elaboración propia con datos de (Corporación Latinobarómetro, 2017).

**Ilustración 6.**

### Incorporación de mujeres en la Policía Nacional Civil.



Fuente: Elaboración propia, noviembre, 2018.

**Tabla 3.**  
**Principales núcleos temáticos desde la perspectiva de género y seguridad.**

|   |   |
|---|---|
| Participación de las mujeres en las Fuerzas Armadas | Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos- CALDH-   |
| Participación de mujeres en la policía              | Universidad de San Carlos de Guatemala, Universidad Mariano Gálvez, Universidad Rafael Landívar |
| Mujeres y procesos de paz                           | Secretaría de la Paz -SEPREM-   |
| Mujeres y violencia doméstica                       | Secretaría Presidencial de la Mujer –SEPREM-  |
| Mujeres en los espacios de toma de decisión         | Universidades. SEPREM, SEPAZ  |

Fuente: Elaboración propia. Villeda, B. 2017.

**Tabla 4.**  
**Estado de Fuerza de la Policía Nacional Civil en Guatemala (carrera policial y administrativa).**

| No.          | Grado                           | Estado Fuerza General | Abandono de cargo | SII Especial por suspensión de IGSS | SII Especial consignados a Tribunales | Disponibilidad | Suspendido IGSS | Tramite baja | Total inactivo | Total General activo | GÉNERO |      | Total |
|--------------|---------------------------------|-----------------------|-------------------|-------------------------------------|---------------------------------------|----------------|-----------------|--------------|----------------|----------------------|--------|------|-------|
|              |                                 |                       |                   |                                     |                                       |                |                 |              |                |                      | M      | F    |       |
| 1            | Director General de la PNC      | 1                     |                   |                                     |                                       |                |                 |              |                | 1                    | 1      | 0    | 1     |
| 2            | Director General Adjunto de PNC | 1                     |                   |                                     |                                       |                |                 |              |                | 1                    | 1      | 0    | 1     |
| 3            | Sub director General de la PNC  | 9                     |                   |                                     |                                       |                |                 |              |                | 9                    | 7      | 2    | 9     |
| 4            | Comisario General de PNC        | 12                    |                   |                                     |                                       |                |                 |              |                | 12                   | 12     | 0    | 12    |
| 5            | Comisario de PNC                | 44                    |                   |                                     | 6                                     |                | 1               |              | 7              | 37                   | 66     | 1    | 67    |
| 6            | Subcomisario de PNC             | 95                    | 1                 |                                     | 5                                     |                | 2               |              | 8              | 87                   | 124    | 4    | 128   |
| 7            | Oficial I de PNC                | 123                   |                   |                                     | 13                                    | 11             | 6               |              | 20             | 103                  | 195    | 20   | 215   |
| 8            | Oficial II de PNC               | 179                   |                   |                                     | 14                                    |                | 4               |              | 10             | 261                  | 273    | 18   | 291   |
| 9            | Oficial III de PNC              | 216                   | 1                 |                                     | 10                                    |                | 4               |              | 17             | 199                  | 315    | 34   | 349   |
| 10           | Inspector de PNC                | 373                   | 1                 | 3                                   | 11                                    | 2              | 11              | 1            | 27             | 346                  | 558    | 41   | 599   |
| 11           | Subinspector                    | 435                   | 1                 |                                     | 28                                    |                | 12              |              | 41             | 394                  | 605    | 67   | 672   |
| 12           | Agente de PNC                   | 26778                 | 123               | 7                                   | 532                                   | 43             | 665             | 43           | 1413           | 25365                | 28391  | 4776 | 33167 |
| 13           | Administrativo 011              | 42                    | 7                 |                                     | 10                                    |                | 17              | 2            | 36             | 6                    | 215    | 314  | 529   |
| 14           | Administrativo 022              |                       |                   |                                     |                                       |                |                 |              |                | Ref                  | 4      | 0    | 4     |
| 15           | Administrativo 029              | 10                    |                   |                                     |                                       |                |                 |              |                | 10                   | 283    | 155  | 436   |
| <b>Total</b> |                                 | Ref                   | 134               | 10                                  | 629                                   | 46             | 722             | 46           | 1587           | ref                  | 31050  | 5432 | 36482 |

Fuente: Dirección de la Policía Nacional Civil, 2017.





**Tabla 5**

**Estado de fuerza (carrera policial) Policía Nacional Civil**

| Rango             | Cantidad     |
|-------------------|--------------|
| Agente            | 33167        |
| Subinspector      | 672          |
| Inspector         | 599          |
| Oficial III       | 349          |
| Oficial II        | 291          |
| Oficial I         | 215          |
| Subcomisario      | 128          |
| Comisario         | 67           |
| Comisario General | 12           |
| <b>Total</b>      | <b>35500</b> |

Fuente: Elaboración Propia Información PNC. Año 2017.

## Ilustración 7

### Problemas de Infraestructura



Fuente: Elaboración propia, noviembre, 2018



Universidad de San Carlos de Guatemala  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Escuela de Estudios de Posgrado  
Doctorado en Seguridad Estratégica  
Investigación: Seguridad Pública y paz social en Guatemala  
Belia Aydée Villeda Erazo

### Anexo 1. **Guion de entrevista semiestructurada para profesores internacionales**

1. ¿Qué es seguridad?
2. ¿Cómo define la seguridad interior?
3. ¿Finalidad y objetivos de la Seguridad Pública?
4. ¿Cuál es el sistema de categorías para abordar el problema de la violencia y la respuesta de Seguridad Pública?
5. ¿Desde cuándo y por qué un modelo de seguridad pública en México?
6. ¿Legislación constitucional en seguridad pública en México?
7. ¿Cumplen las instituciones de Seguridad Pública con el objetivo de proveer seguridad a las y los habitantes?
8. ¿Desde qué enfoques teóricos abordan la propuesta de seguridad pública?
9. ¿A través de qué estrategias, procesos e instrumental técnico?
10. ¿Cuál es el sistema de valores en el actuar profesional del policía? ¿bajo qué premisas éticas?
11. ¿Principales deberes y derechos del o la policía?
12. ¿Cómo se manifiesta la participación ciudadana en la seguridad pública?
13. ¿Percepción del o los ámbitos donde se desenvuelven la Seguridad Pública en México, Brasil, Chile, Colombia, Guatemala?
14. ¿Cómo se incorpora el enfoque de género y el enfoque de derechos humanos en la Seguridad Pública?

***Id y enseñad a todos***

Gracias por su aporte



## **Anexo 2. Entrevista semiestructurada para comisarios de la PNC y profesores de la maestría en criminología**

**Objetivo:** Fundamentar la importancia de las teorías feministas y la categoría de género en Seguridad Pública

1. Cómo se define la seguridad pública y la paz en Guatemala.
2. Proceso de incorporación de las mujeres en la Seguridad Pública en la Policía Nacional Civil.
3. Cómo se incorpora el enfoque de género y teorías feministas en Seguridad Pública
4. Cómo se incorpora el enfoque en derechos humanos en la seguridad pública.
5. Contribución de las mujeres a la Seguridad Pública.
6. Puntos de encuentro.
7. Puntos en desencuentro.
8. Aportes adicionales.

***Id y enseñad a todos***