

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



**TESIS DOCTORAL**

**PREVENCIÓN COMO POLÍTICA CRIMINAL DE ESTADO  
DESDE EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA**

**M. Sc. CELVIN MANOLO GALINDO LÓPEZ**

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2019

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

**PREVENCIÓN COMO POLÍTICA CRIMINAL DE ESTADO  
DESDE EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA**

**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:

**M. Sc. CELVIN MANOLO GALINDO LÓPEZ**

Previo a obtener el Grado Académico de

**DOCTOR EN SEGURIDAD ESTRATÉGICA**

GUATEMALA, OCTUBRE DE 2019

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

DECANO: Lic. Gustavo Bonilla  
VOCAL I: Licda. Astrid Jeannette Lemus Rodríguez  
VOCAL II: Lic. 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: Lic. Fernando Antonio Chacón Urizar

**CONSEJO ACADÉMICO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**

DECANO: Lic. Gustavo Bonilla  
DIRECTOR: Dr. Luis Ernesto Cáceres Rodríguez

**TRIBUNAL EXAMINADOR**

PRESIDENTE: Dr. Oscar Estuardo Paiz Lemus  
VOCAL: Dra. Lucrecia Elinor Barrientos Tobar  
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, 05 de agosto de 2019

Doctor

Luis Ernesto Cáceres Rodríguez

Director de la Escuela de Estudios de Postgrado

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

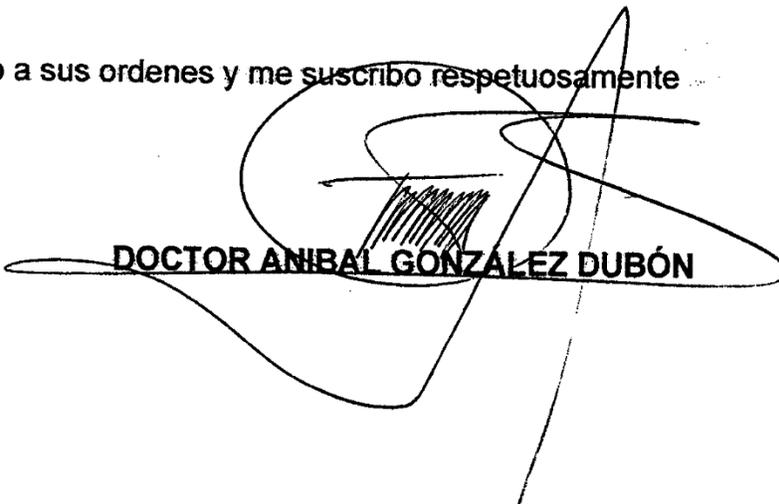
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimado Doctor Cáceres:

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

Por este medio le informo que he revisado las enmiendas recomendadas al Maestro **Celvin Manolo Galindo López** en el examen privado de su tesis de **Doctorado en Seguridad Estratégica**, titulada "**Prevención como Política Criminal de Estado desde el Ámbito de la Seguridad Democrática**", en el acta de fecha 29 de julio del 2019 y es mi opinión que han sido realizadas de conformidad con lo recomendado por los integrantes de la Terna Examinadora, por lo que emito mi dictamen favorable a las enmiendas llevadas a cabo, para que, sujeto a su opinión y a la de los otros integrantes de dicha Terna, continúe con el trámite correspondiente.

Quedo a sus ordenes y me suscribo respetuosamente



**DOCTOR ANIBAL GONZALEZ DUBÓN**

Ciudad de Guatemala, 30 de septiembre de 2019

Doctor Luis Ernesto Cáceres Rodríguez  
Director de la 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: *Prevención como política criminal de Estado desde el ámbito de la seguridad democrática*. Cuyo autor es el MSc. Celvin Manolo Galindo López, del Doctorado en Seguridad Estratégica. Con base en la revisión, identifiqué y señalé los aspectos ortográficos (letras, tildes y signos de puntuación), sintácticos y de léxico que necesitaban ser corregidos o modificados. Posteriormente tuve a la vista la nueva versión trabajada por el autor, la cual puede, ahora, pasar a la siguiente etapa del proceso establecido, para estos casos, por la Escuela de Estudios de Posgrado.

Atentamente.



Dr. Epán 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, 3 de octubre del dos mil diecinueve.-----

En vista de que el MSc. Calvin Manolo Galindo López aprobó examen privado de tesis en el **Doctorado en Seguridad Estratégica** lo cual consta en el acta número 111-2019 suscrita por el Tribunal Examinador y habiéndose cumplido con la revisión gramatical, se autoriza la impresión de la tesis titulada **“PREVENCIÓN COMO POLÍTICA CRIMINAL DE ESTADO DESDE EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD DEMOCRÁTICA”**. 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

## DEDICATORIA

- |                     |  |
|---------------------|--|
| A Dios              | Por brindarme la fortaleza espiritual.   |
| A mi esposa         | Por compartir los últimos quince años de nuestras vidas en un sendero de luz y de historias idóneas. |
| A mis hijos         | Por su entereza, integridad y amor por las causas nobles.  |
| A mis amigos        | Por su lealtad, solidaridad y gratitud con la vida.  |
| A los profesionales | Por su esfuerzo, sacrificio y aporte a Guatemala.  |

# ÍNDICE



## INTRODUCCIÓN

### CAPÍTULO 1

#### **Antecedentes de la Política Criminal del Estado**

**01**

#### **1.1 Planteamiento del Problema, Justificación, Diagnóstico y Antecedentes**

**01**

Planteamiento del Problema

01

Justificación

01

Diagnóstico y Antecedentes

02

#### **1.2 Fundamento metodológico**

**11**

Hipótesis

11

Objetivos de la Investigación

12

#### **1.3 Fundamento teórico**

**12**

Congresos Internacionales sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente

14

Primer Congreso, Ginebra (1995)

14

Segundo Congreso, Londres (1960)

15

Tercer Congreso, Estocolmo (1965)

17

Cuarto Congreso, Kioto (1970)

18

Quinto Congreso, Ginebra (1975)

21

Sexto Congreso, Caracas (1980)

23

Séptimo Congreso, Milán (1985)

25



Octavo Congreso, La Habana (1990)	30
Noveno Congreso, El Cairo (1995)	32
Décimo Congreso, Viena (2000)	34
Undécimo Congreso, Bangkok (2005)	39
Duodécimo Congreso, Brasil (2010)	43
Trigésimo Congreso, Qatar (2015)	47
Conceptualización de Política Criminal y Política Criminológica de un Estado Democrático	48
La Seguridad Democrática desde la Óptica de la Prevención	52
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>La Prevención del delito en un Estado democrático y su metodología</b>	<b>54</b>
<b>2.1 Marco jurídico</b>	<b>54</b>
<b>2.2 Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad</b>	<b>55</b>
Plan Estratégico	59
Propósito	59
Agenda Estratégica	59
Estrategia de Seguridad	60
Programas y Proyectos	60
Agenda de Riesgos y Amenazas	60
<b>2.3 Decreto No. 21-2006, Ley Contra la Delincuencia Organizada</b>	<b>61</b>
<b>2.4 Decreto No. 52-2010, Ley que Regula los Servicios de Seguridad Privada</b>	<b>62</b>



<b>2.5</b>	<b>Tratado Marco de Seguridad Democrática</b>	<b>63</b>
<b>2.6</b>	<b>Convención Americana de los Derechos Humanos</b>	<b>65</b>
<b>2.7</b>	<b>Dirección General de Investigación Criminal</b>	<b>66</b>
<b>2.8</b>	<b>Dirección General de Inteligencia Civil</b>	<b>68</b>
<b>2.9</b>	<b>Inteligencia Militar</b>	<b>69</b>
<b>2.10</b>	<b>Políticas de prevención y seguridad</b>	<b>70</b>
	Política Nacional de Seguridad	70
	Política Criminal Democrática	70
	Política Criminal	72
	Política Nacional de la Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Comunitaria Pacífica	74
	Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte	77
	Acuerdos de Paz	80
	Libro Blanco	82
	Políticas públicas en la prevención del delito	84
	Bases de una moderna política criminal de prevención del delito	84
<b>2.11</b>	<b>Iniciativa de Ley del Sistema Nacional de Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala</b>	<b>87</b>
	<b>Ejes de la política Criminal</b>	<b>87</b>



## **CAPÍTULO 3**

### **Fundamentación teórica conceptual y filosófica, seguridad pública y gestión personal de la seguridad, Prevención del delito**

**91**

#### **3.1 Prevención del delito**

**91**

Definición del delito

91

Diferentes definiciones de prevención

91

Prevención del delito

91

Definición de prevención del delito según la Organización de las Naciones Unidas –ONU-

93

Formas o niveles de prevención

93

Objetivos de la prevención

94

Tipos de programas preventivos

94

Clases de intervención preventiva

95

Enfoques o tipos de prevención

96

#### **3.2 La Prevención de la criminalidad y aplicación en todas sus variantes**

**98**

Prevención social

99

Prevención situacional

99

#### **3.3 La Prevención a través de la modificación del ambiente**

**102**

Vigilancia natural

103

Refuerzo de lazos afectivos

103

Control natural de accesos

103

Mantenimiento del espacio público

103



<b>3.4</b>	<b>La Prevención a través de reducir la vulnerabilidad de un blanco</b>	<b>103</b>
	Eliminar o arruinar el blanco	104
	Modificar el blanco	104
	Endurecer el blanco	104
	Proveer opciones	104
	Marcar el blanco	104
<b>3.5</b>	<b>La prevención para el desarrollo</b>	<b>104</b>
<b>3.6</b>	<b>Prevención de la víctima</b>	<b>105</b>
<b>3.7</b>	<b>Prevención del delito y teorías criminológicas</b>	<b>111</b>
<b>3.8</b>	<b>Tres problematizaciones sobre el presente</b>	<b>120</b>
<b>3.9</b>	<b>Noción de teorías criminológicas</b>	<b>129</b>
	Teoría de la Desorganización Social	129
	Teoría de la Asociación Diferencial y Desorganización Diferencial	130
	Teoría del Aprendizaje Social	133
	Teoría de la Tensión	133
	Teorías del Control Social	135
	Teoría de la Ventana Rota	135
<b>3.10</b>	<b>Estructuras criminales</b>	<b>136</b>
	Crimen Organizado	136
	Delincuencia Organizada	139
	Delincuencia Común	139



<b>3.11</b>	<b>Política pública</b>	<b>140</b>
<b>3.12</b>	<b>Seguridad pública</b>	<b>140</b>
<b>3.13</b>	<b>Seguridad ciudadana</b>	<b>142</b>
<b>3.14</b>	<b>Seguridad humana</b>	<b>143</b>
<b>3.15</b>	<b>Seguridad democrática</b>	<b>144</b>
<b>3.16</b>	<b>Investigación criminal</b>	<b>144</b>
<b>3.17</b>	<b>Inteligencia criminal</b>	<b>146</b>
<b>3.18</b>	<b>Sanción</b>	<b>148</b>
<b>3.19</b>	<b>Readaptación social y reeducación</b>	<b>148</b>
<b>3.20</b>	<b>Reinserción</b>	<b>149</b>
 <b>CAPÍTULO 4</b> <b>Fundamentos para implementar una política criminal de Estado preventiva</b>		 <b>151</b>
<b>4.1</b>	<b>La prevención como política criminal de Estado desde el ámbito de la seguridad democrática</b>	<b>153</b>
<b>4.2</b>	<b>Objeto de la propuesta</b>	<b>153</b>
<b>4.3</b>	<b>Objetivo de la propuesta</b>	<b>155</b>
	Objetivo General	155
	Objetivos Específicos	155
<b>4.4</b>	<b>Estadísticas delictivas</b>	<b>155</b>
<b>4.5</b>	<b>Marco jurídico</b>	<b>156</b>
	Marco Constitucional	156
	Marco Institucional	160



<b>4.6</b>	<b>Principios orientadores</b>	<b>164</b>
	Aplicación de la Política Nacional de Seguridad	164
	Comunicación Eficaz y Eficiente	165
	Fomentar la Cultura de Denuncia	165
	Participación Estratégica	165
	Seguridad Democrática	166
	Visión de Estado	166
<b>4.7</b>	<b>Ejes de la prevención como política criminal de Estado desde el ámbito de la seguridad democrática</b>	<b>166</b>
	Prevención Criminal	166
	Inteligencia Criminal	167
	Investigación Criminal	168
	Sanción	169
	Readaptación Social y Reeducción	170
	Reinserción	171
<b>4.8</b>	<b>Implementación</b>	<b>171</b>
	Planificación y Análisis	173
<b>4.9</b>	<b>Temporalidad</b>	<b>174</b>
	<b>CONCLUSIÓN</b>	<b>175</b>
	<b>ANEXOS</b>	<b>176</b>
<b>1</b>	<b>Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional</b>	<b>176</b>
	Homicidios a nivel nacional	176
	Hechos Delictivos por Departamento de Guatemala	177



Hechos Delictivos por Municipios del Departamento de Guatemala

Hechos Delictivos por Zonas del municipio de Guatemala

<b>2</b>	<b>Ministerio Público</b>	<b>180</b>
	Región Metropolitana	180
	Región Norte	181
	Región Nororiente	182
	Región Suroriente	183
	Región Central	184
	Región Suroccidente	185
	Región Noroccidente	186
	Petén	187
	Reporte Estadísticos de Denuncias	188
<b>3</b>	<b>Ministerio de Gobernación</b>	<b>189</b>
	Estadísticas de hechos delictivos registrados a nivel república	189
	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>190</b>

## INTRODUCCIÓN



La sociedad guatemalteca en la actualidad está viviendo y sufriendo los índices delictivos de criminalidad más altos de la historia lo cual refleja la dura realidad en la que conviven los ciudadanos guatemaltecos, debido a esto se consideró necesario y oportuno el planteamiento de esta investigación para que a través de su desarrollo se logre determinar la existencia o no de la necesidad de implementar políticas públicas para la prevención del delito y de esa forma establecer la falta de seguridad ciudadana. El presente trabajo es un aporte fundamentado en una investigación que pretende coadyuvar y proponer algunas soluciones a la problemática de la delincuencia que opera indiscriminada e impunemente en el país, cometiendo hechos delictivos de todas las características que generan altos índices de violencia.

Considerando la falta de seguridad ciudadana y las condiciones extremas de criminalidad que afecta al conjunto de los ciudadanos guatemaltecos, ¿cuál es la probabilidad de formular y aplicar una política preventiva de seguridad como política criminal de Estado?

Dicha formulación tiene como efecto plantear la siguiente interrogante:

¿Cuáles serían los mecanismos para minimizar los problemas de inseguridad y los altos índices de criminalidad en Guatemala y con ello contribuir de forma preventiva a la política criminal del Estado?

En la presente investigación se plantea el problema, demostrando que la seguridad pública no puede prevenir el accionar del crimen organizado en todas sus expresiones, de manera eficaz y eficiente, si no cuenta con una estructura de inteligencia que le provea de los insumos pertinentes y oportunos, sin esperar el accionar del crimen organizado para luego actuar de manera reactiva, como lo ha sido el modelo tradicional, permitiendo que el accionar de las estructuras delictivas rebasen la capacidad del Estado y las acciones preventivas no sean las necesarias y



contundentes que generen credibilidad de las instituciones por el conjunto de los ciudadanos.

El planteamiento me lleva a la hipótesis siguiente:

El interés de un Estado para implementar una Política Criminal de Estado de carácter preventivo radica en que el combate a la criminalidad por medio de la represión no ha tenido la efectividad anhelada por los guatemaltecos, debido a que siguen aumentando los crímenes mientras las expectativas de la población se diluyen en el escepticismo.

A grandes males, grandes cambios, no se puede obtener cambios si siempre se hace lo mismo, y para obtener los resultados que la sociedad requiere, exige, y que es obligación del Estado según mandato constitucional, proveer y garantizar la seguridad con el fin de brindar un estado de bienestar a la población en general, para el efecto se requiere de una reingeniería en todas las instancias de la cadena de justicia que se involucren decididamente en la prevención del delito y por supuesto con la participación activa del organismo ejecutivo desde sus diferentes ministerios y secretarías además de los órganos de control del Estado desde su ámbito de competencias.

La falta de procesos y procedimientos en la investigación criminal que repercuten en la aplicación de la ley, por la falta de aporte de pruebas dentro de un proceso de índole penal, permiten que la población perciba una debilidad en las instituciones de justicia; siendo aprovechada esta debilidad y percepción por las estructuras delictivas en su accionar, causando grandes efectos negativos en la percepción y confianza ciudadana.



Posterior a la guerra fría, la seguridad sufrió un giro ante las amenazas globalizadas como el crimen organizado en todas sus expresiones, por lo que fue necesario reorientar las estrategias para enfrentarlas, situación que trae un nuevo concepto llamado Seguridad Humana, en donde una de sus premisas indica la prioridad es antropocéntrica; la seguridad pública ante esos cambios de seguridad y garantizar el bienestar y la seguridad de la población, implementó y fortaleció la Seguridad Ciudadana dentro de su doctrina, misma que no ha causado el efecto y la participación ciudadana esperada, a causa de la percepción negativa que aún se tiene de las instituciones que integran la cadena de justicia.

El Ministerio de Gobernación cuenta con una estructura administrativa y operativa, que le permite enfrentar las amenazas emergentes, pero es necesario la implementación de conceptos estratégicos, sistémicos y proactivos, propiciando con ello de una reingeniería en los temas de Prevención, Inteligencia e Investigación Criminal que puedan tener un impacto y adaptación a lo cambiante, ascendente y perverso que es el accionar de las organizaciones criminales.

Como ponente me interesa la realización de esta investigación y establecer por medio de este trabajo, cuáles serían las ventajas al fortalecer la Prevención del Delito, aplicando ciencias como la Criminología y Criminalística como sustento científico; ante el notorio deterioro de la credibilidad de las instituciones que velan por la seguridad, siendo acompañado en todo momento de políticas sociales.

El presente trabajo se divide en cuatro capítulos: en el primer capítulo: Antecedentes de la Política Criminal del Estado; el segundo capítulo: La Prevención del Delito en un Estado Democrático y su Metodología; el tercer capítulo, se puntualiza en la Fundamentación Teórica Conceptual y Filosófica; Seguridad Pública y Gestión Personal de la Seguridad; Prevención del Delito; y en el cuarto capítulo se plantea la propuesta, los Fundamentos para Implementar una Política Criminal de Estado Preventiva.



El esfuerzo en la presente investigación se orienta a demostrar que, con una Política Criminal de Estado Preventiva, se tendrán las herramientas de una correcta aplicación de la Prevención en todas sus variantes y con la oportuna y pertinente atención a la víctima, como ejes estratégicos para la Seguridad Pública, la incidencia delictiva disminuirá; estos aportes contenidos en el presente trabajo, espero generen discusión y que sirvan de punto de partida para abordar la problemática del efecto de la criminalidad y la formulación de estrategias, dentro de un análisis constante y permanente en tema de seguridad, afirmando la primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social, valorando a la familia como génesis y fundamentales de los valores morales de la sociedad y al Estado como responsable del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz.

Con una oportuna y pertinente aplicación de Políticas Preventivas e Inteligencia se puede realizar una planificación estratégica que contenga una prevención acorde a las necesidades a cada lugar, en contra de cada estructura delictiva, impactando de manera eficaz y eficiente en contra de la amenaza del crimen organizado en todas sus expresiones; así también se evitara que la misma población cansada de tanta violencia quiera tomar las acciones por su propia mano o crear estructuras paralelas que evidentemente actuarían en inobservancia de la ley.



## CAPÍTULO 1

### Antecedentes de la Política Criminal del Estado

#### 1.1. Planteamiento del Problema; Justificación; Diagnóstico y Antecedentes

##### a. Planteamiento del Problema

Considerando la falta de seguridad ciudadana y las condiciones extremas de criminalidad que afecta al conjunto de los ciudadanos guatemaltecos, ¿cuál es la probabilidad de formular y aplicar una política preventiva de seguridad como Política Criminal de Estado?

Dicha formulación tiene como efecto plantear la siguiente interrogante:

¿Cuáles serían los mecanismos para minimizar los problemas de inseguridad y los altos índices de criminalidad en Guatemala y con ello contribuir en forma preventiva a la Política Criminal del Estado?

##### b. Justificación

A partir de los cambios mundiales acaecidos con el fin de la Guerra Fría y la globalización, las visiones y percepciones sobre la seguridad mundial empezaron a ser modificados para adecuarse a los nuevos escenarios y a las nuevas amenazas que comenzaron a surgir.

Después de que la concepción de seguridad se encontraba definida por la polarización y la confrontación ideológica entre el Este y el Oeste se comienza a transitar desde una perspectiva dominada por la geopolítica hacia una visión fluida por la geoeconomía, un nuevo escenario caracterizado por la redefinición de las amenazas, donde antiguos enemigos ahora aliados frenan a los nuevos enemigos como el crimen organizado, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico ilegal de personas, tráfico de armas, y otros, debido a que afectan



la seguridad de todos los Estados, pues dichas amenazas no se encuentran definidas ni delimitadas por fronteras o áreas geográficas determinadas.

A lo anterior, se suma el hecho que, desde el 11 de septiembre del 2001, con el atentado terrorista contra la sociedad estadounidense, el gobierno de ese país ha logrado imponer en la agenda internacional, la lucha contra el terrorismo como principal tema de la agenda de seguridad.

Frente a ese escenario, ha sido importante determinar las opciones que tiene Guatemala para redefinir sus políticas y estrategias de seguridad y defensa, así como la influencia de las tendencias internacionales en dicha definición, a partir de que en Centroamérica se inició a transitar hacia la democracia, los gobiernos del área definieron la implementación de la denominada seguridad democrática, elaborando y ratificando la vigencia de tratados y acuerdos en temas de seguridad.

Guatemala no ha sido la excepción en cuanto a sufrir el accionar del crimen organizado en todas sus expresiones, pareciera ser que la tendencia globalizada es el incremento de dichas acciones, siendo inminente la implementación de nuevos roles de seguridad, ya que a la postre está más que demostrado que los modelos represivos para combatir la acciones delictivas no han sido de los más eficaces y eficientes; la nueva propuesta es la implementación de políticas públicas preventivas propias guatemaltecas; siendo necesario la forma de aplicación y la transición de lo reactivo a lo preventivo.

**c. Diagnóstico y antecedentes**

En términos absolutos y objetivamente, es evidente que los altos índices de violencia contra los ciudadanos guatemaltecos, y las respuestas estatales otorgadas a este problema, parecen simplemente incapaces de incidir positivamente en esta dolorosa realidad.



De conformidad con los datos estadísticos elaborados por el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF), en relación con el número de necropsias realizadas por muertes violentas, en 2,015 se produjeron 5,718 homicidios; en 2,016 hubo 5,459 homicidios; en 2,017 se dieron 5,384 homicidios y en el año 2,018 el total fue de 4,914 homicidios. Estas muertes violentas fueron provocadas por arma de fuego, arma blanca, asfixias en sus distintas modalidades, por decapitaciones y desmembraciones.

Dichas muertes violentas hacen que Guatemala, se encuentre entre los 5 países más violentos a nivel mundial, con una tasa de 22.4 homicidios por cada 100 mil habitantes, de conformidad con el informe global sobre homicidios de 2018, elaborado por la Oficina de la Organización de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

Por otra parte, de acuerdo con los índices de criminalidad publicados en la revista de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad número 1, las tasas de muertes violentas por cada 100 mil habitantes fueron las siguientes: en el año 2,015, 29.54; en el 2016, 27.31; en el 2017, 26.06 y en el 2018, 22.42. Si bien es cierto que dichos datos estadísticos presentan cifras hacia la baja de los índices de muertes violentas en Guatemala, la situación de criminalidad sigue siendo preocupante, considerando que el promedio de homicidios por el número de habitantes sigue situándose entre los niveles más altos a nivel mundial.

El concepto de bien jurídico protegido resulta básico para valorar la gravedad de los hechos delictivos. Para el sistema de justicia penal resultan relevantes, en principio, porque reflejan lo que en la Ciencia Penal se conoce como principio de lesividad, esto es, que todo conflicto social, para ser considerado como hecho delictivo, deberá afectar algún bien jurídico como la vida, la libertad, la salud, el patrimonio y otros, considerados básicos para el desarrollo integral de las personas.



Los bienes jurídicos protegidos están contemplados en la Constitución Política de la República, y constituyen en principio un conjunto de derechos que el Estado está obligado a garantizar su goce y ejercicio a todas las personas en condiciones de igualdad.

El sistema penal ha constituido uno de los instrumentos, no el único, con que cuenta el Estado para garantizar el goce de los bienes jurídicos. Por eso, se afirma que el sistema penal debe ser el último recurso al que debe recurrir el Estado para neutralizar un conflicto social, porque en muchos casos la intervención punitiva del Estado llega tarde.

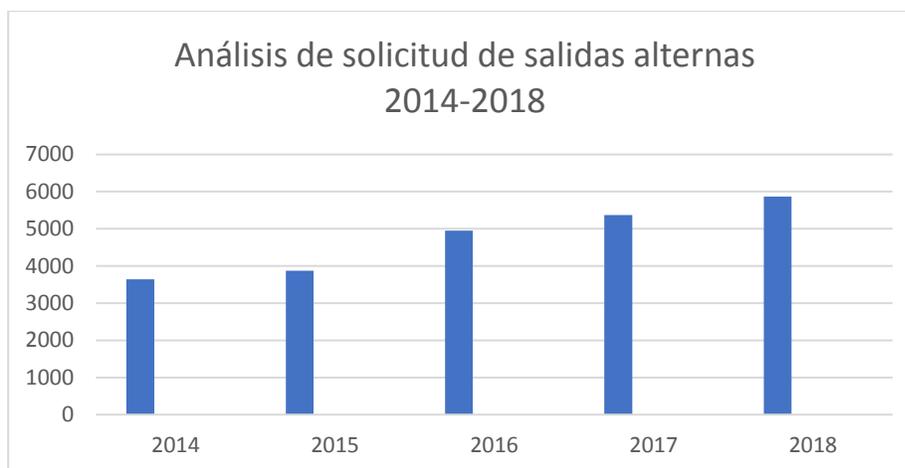
El conflicto social criminalizado, en muchos casos, ya afectó un bien jurídico; por ejemplo, la muerte de una persona, y, por lo tanto, la intervención del sistema penal, si bien es tardía, debe al menos frenar el círculo de violencia. Su importancia es básica, sin embargo, es necesario ejemplificar que en algunos delitos van asociados con otros más graves como es el delito de la extorsión que se encuentra tipificado en el Código Penal de Guatemala, entre los delitos contra el patrimonio.

Durante el periodo 2014-2018, el Ministerio Público implementó acciones para alcanzar la eficacia y efectividad fiscal, logrando significativos avances en la persecución penal estratégica, presentando resultados relevantes con el incremento de la capacidad operativa en los procesos de investigación, fortalecimiento en litigios que garantizan los derechos de las víctimas, así como la implementación de modelos de atención integral.

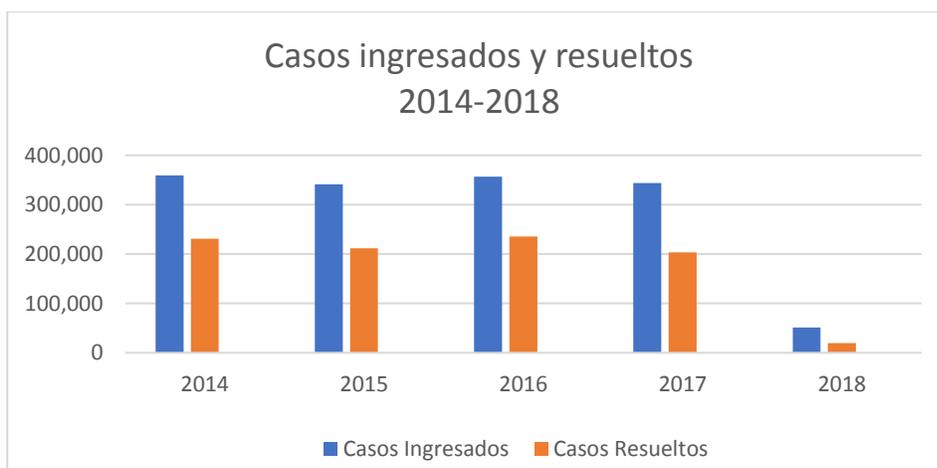
Por lo anterior, el fortalecimiento institucional del Ministerio Público permitió mejorar sustantivamente su función como auxiliar de la administración de justicia, tal como se refleja en los resultados siguientes:



**Fuente:** Sistema Informático de Control de la Investigación del Ministerio Público -SICOMP-



**Fuente:** Sistema Informático de Control de la Investigación del Ministerio Público -SICOMP-



**Fuente:** Sistema Informático de Control de la Investigación del Ministerio Público -SICOMP-



## **Análisis de efectividad del Ministerio Público por región (2014-2018)**

### **Región Metropolitana**

Amatitlán, Chinautla, Mixco, Palencia, San Juan Sacatepéquez, Santa Catarina Pinula, Villa Canales y Villa Nueva.

Casos resueltos: 34%

Casos pendientes: 66%

### **Región Norte**

Alta Verapaz y Baja Verapaz

Casos resueltos: 47%

Casos pendientes: 53%

### **Región Nororiente**

Chiquimula, El Progreso, Izabal y Zacapa

Casos resueltos: 44%

Casos pendientes: 56%

### **Región Suroriente**

Jalapa, Jutiapa, Santa Rosa

Casos resueltos: 29%

Casos pendientes: 71%

### **Región Central**

Chimaltenango, Escuintla y Sacatepéquez

Casos resueltos: 48%

Casos pendientes: 52%

### **Región Suroccidente**

Quetzaltenango, Retalhuleu, San Marcos, Suchitepéquez y Coatepeque

Casos resueltos: 40%

Casos pendientes: 60%



## **Región Noroccidente**

Sololá, Totonicapán, Quiché y Huehuetenango

Casos resueltos: 34%

Casos pendientes: 66%

## **Petén**

Casos resueltos: 36%

Casos pendientes: 64%

**Fuente:** Sistema Informático de Control de la Investigación del Ministerio Público -SICOMP-

En el fondo, afecta otros bienes jurídicos como la libertad de las personas y pone en peligro la vida de la víctima.

Por lo tanto, ante el fracaso de la política criminal de persecución penal, casi con exclusividad el aumento de los delitos a nivel nacional de 2014 a 2018 es significativo y sumamente preocupante; los casos, se distribuyen en delitos cuyos bienes jurídicos protegidos lesionados fueron los siguientes: propiedad, libertad e integridad contra la mujer y menores de edad, libertad, integridad física, fe pública, vida, contra la libertad e indemnidad sexual, administración pública, seguridad de las poblaciones, contra el orden jurídico familiar, intimidad, salud, contra la administración de justicia, régimen tributario, medio ambiente, honor, patrimonio nacional y cultural, falsedad personal, contra la seguridad del Estado, instituciones y otros.

Dicha cifra no da cuenta de todos aquellos hechos delictivos que se le denomina cifra negra o invisible, que no son denunciados, en virtud de que el ciudadano no tiene confianza en sus instituciones de justicia, que por supuesto, representa una cifra significativa, casi comparada con las que se denuncian.



Los datos y resultados que hemos apuntado objetivamente, basados en las fuentes de dos de las instituciones que integran la cadena de justicia son alarmantes, que nada contribuyen a la eficacia y efectividad de las políticas criminales que se han ejecutado en los últimos años, que han tenido un modelo eminentemente represivo utilizando como única herramienta la persecución penal y el castigo penitenciario para combatir la criminalidad.

Por eso, diversidad de organizaciones no gubernamentales y fundaciones pro justicia que han tenido un protagonismo a nivel de opinión pública en Guatemala, como Fundación Myrna Mack, Madres Angustiadas, Sobrevivientes y Grupo de Apoyo Mutuo, entre otras, han emitido opiniones como resultado de su trabajo, en el sentido que en Guatemala no existe una verdadera política criminal; además, han señalado que esta situación necesita respuestas integrales por parte del Estado a quien le es exigible desarrollar estrategias y políticas públicas que protejan a los ciudadanos que se encuentran en constante riesgo de ser víctimas de la comisión de delitos, considerando que la capacidad de los sistemas de justicia penal para enjuiciar a los delincuentes es una labor importante para evaluar esa responsabilidad fundamental del Estado, así como comprender de qué manera este factor incide en los niveles y las tendencias de la comisión de delitos.

Un sistema de justicia penal efectivo que garantice que haya una investigación rigurosa y sentencia justa para los presuntos delincuentes es un requisito previo para hacer valer el Estado de Derecho y de lograr una justicia para las víctimas del delito; de otra manera, la impunidad de los criminales puede propiciar que se cometan más delitos con consecuencias irreparables; por eso surge la necesidad de implementar una Política Criminal de Estado de carácter preventivo y democrático que oriente los valores consagrados en la Constitución Política de la República.



La eficiencia y efectividad de la respuesta del sistema de justicia penal pueden medirse por medio de una serie de indicadores como el número de casos de delitos resueltos por el Ministerio Público, y por personas detenidas y condenadas por dichos delitos. Estos indicadores son de corte cuantitativo por lo que genera información sobre aspectos cualitativos fundamentales de la administración de justicia penal; por ejemplo, sobre la calidad de las investigaciones, el derecho a asistencia legal, la legalidad del proceso y la duración de los juicios.

Por otro lado, resulta erróneo hablar de la ausencia de una política criminal, pues toda forma de intervenir (o no intervenir) sobre la criminalidad y la violencia responde a un modelo de política criminal de un Estado determinado, aunque esta implementación de la misma política sea fallida en su más amplia conceptualización.

Lo cierto es que no se percibe en la realidad un ejercicio sistemático de construcción de modelos o políticas públicas que reduzcan la criminalidad, es decir, que reúnan las características metodológicas y técnicas de una política pública, apoyada en rigurosas investigaciones científicas.

Tradicionalmente, en nuestro país la política criminal se ha entendido como el conjunto de herramientas utilizadas por el Estado para prevenir y reprimir la criminalidad. Asimismo, se ha afirmado que la política criminal es el poder de definir los procesos criminales dentro de la sociedad, y, por tanto, de dirigir y organizar el sistema social en relación con la cuestión criminal.

En tal sentido, si la política criminal se entiende según las definiciones anteriores y como un fenómeno criminal en dos niveles: el primero de ellos se refiere a la política criminal en sentido estricto, relacionado con el ámbito de acción del sistema de justicia penal que el Estado de Guatemala aplica, como un instrumento de control y disuasión que debe contribuir a mantener la paz y el orden, y velar por la tutela de los derechos humanos con miras al logro de un desarrollo económico y social equitativo.



El segundo nivel se refiere al sistema de control social; la política criminal hace parte del control social ejercido por el Estado y tiene relación con su poder para determinar los lineamientos de reproche y la sanción de determinados comportamientos del ser humano. El carácter social del Estado no solo lo legitima para intervenir, sino que lo obliga a intervenir en los procesos sociales en general y en la solución de los conflictos en particular. En ese sentido, el Estado debe desarrollar una política social que conduzca a su prevención o solución por vías de disuasión, o en último término, optar por definirlo como criminal. Este nivel de política es la pretensión que se propone implementar por considerarse inexistente en el Estado de Guatemala.

Se puede decir que en Guatemala ocurre lo contrario. Hoy con mayor frecuencia muchas de las conductas del hombre son tipificadas como delitos, desvirtuando el principio de *última ratio*. De esa manera, se convierte al Derecho Penal en el principal mecanismo de intervención para regular el comportamiento de las personas, sin que operen los demás mecanismos propios de una política criminal de Estado no represiva, sino preventiva.

De esta manera, el Derecho Penal y la Política criminal se integran de modo indisoluble en el sistema penal, ya como mecanismo de control respetuoso de los derechos y garantías de los ciudadanos, o como mecanismo de control del ejercicio del poder.

En un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades, la persona y la familia es su única razón de ser, y donde la política criminal es expresión de las normas penales, ellas deben reflejar primordialmente el respeto por la dignidad humana, la libertad y la igualdad entre los individuos, de tal manera que se hace necesario la estructuración de políticas criminales que examinen la realidad social, política y económica.



Es importante mencionar para sustentar el presente trabajo, el documento elaborado por el Dr. Marco Vinicio Mejía Dávila denominado “Las Naciones Unidas y la Prevención del Delito”, en el cual se describe el contenido de los instrumentos jurídicos de carácter internacional de observancia contra la delincuencia organizada transnacional, surgidos en las diferentes Convenciones de Naciones Unidas.

Las Naciones Unidas han trabajado en la elaboración y promoción de principios internacionalmente reconocidos en materia de prevención del delito y justicia penal. A lo largo de los años, surgió un conjunto considerable de reglas y normas de las Naciones Unidas relacionadas con la prevención del delito y la justicia penal que abarca una gran variedad de temas, como la justicia de menores, el tratamiento del delincuente, la cooperación internacional, la buena gobernanza, la protección de las víctimas y la violencia contra la mujer. Los Congresos de las Naciones Unidas que se han celebrado cada cinco años desde 1955, han resultado una fuente primordial y la fuerza impulsora de este proceso.

## **1.2. Fundamento metodológico**

El método que se utilizó para realizar la investigación es el método inductivo-deductivo, partiendo de lo particular a lo general, para de confirmar o rechazar la hipótesis planteada, además de las técnicas de observación, medición descriptiva y entrevistas. La técnica de investigación se integró con la información de fuentes primarias o secundarias, la organización, clasificación, información estadística y presentación adecuada para su interpretación.

### **a. Hipótesis**

El interés de un Estado para implementar una Política Criminal de Estado de carácter preventivo radica en el combate a la criminalidad por medio de la represión que no ha tenido la efectividad anhelada por los guatemaltecos,



debido a que siguen aumentando los crímenes mientras las expectativas de la población se diluyen en el escepticismo.

## **b. Objetivos de la investigación**

### **Objetivo general**

Establecer con base en las investigaciones científicas que la Política Criminal de Estado de carácter represivo implementada por el Estado de Guatemala, no ha tenido la efectividad anhelada.

### **Objetivos específicos**

- 1) Conocer cuáles son los motivos y las condiciones necesarias como las causas por las que han delinquido aquellas personas que cometen delitos violentos en Guatemala.
- 2) Determinar los distintos modelos para contener, disminuir o eliminar la delincuencia.
- 3) Identificar los mecanismos que ha utilizado el Estado de Guatemala para combatir los riesgos y amenazas, así como la manera de superar las vulnerabilidades que afectan la seguridad del país, por el incremento de la comisión de delitos.

## **1.3. Fundamento teórico**

En los últimos 10 años, Guatemala ha venido aplicando una política criminal de Estado basada en la represión y el castigo para combatir la delincuencia, por medio de la tipificación de diversidad de conductas en diferentes ámbitos de la criminalidad, imponiendo penas elevadas de prisión o aumentándolas en delitos ya tipificados; sin embargo, esta política no ha sido un elemento fundamental disuasivo para reducir los índices de delincuencia.



En tal sentido, se pretende con esta investigación apostar por una política criminal de carácter preventivo dentro del marco de la seguridad democrática, que permita bajar los índices de criminalidad y que el fenómeno delincuenciales pueda disminuir, tal como ha ocurrido en otros países de América Latina, que implementaron dicha política.

Para el desarrollo de la política criminal de Estado de carácter preventivo, debe involucrarse a toda la estructura del Estado con sus propias instituciones; cada una, con planes y programas específicos, ejecutará parte de dicha política desde el ámbito de competencia que le corresponda. En este caso, no se puede pensar solamente en el rol que juega la cadena de justicia, nótese al Ministerio Público, Organismo Judicial, Ministerio de Gobernación, Instituto de la Defensa Pública Penal e Instituto Nacional de Ciencias Forenses, desde esta instancia, se debe promover la participación del Estado, que de manera conjunta e interinstitucional deberá coordinar esfuerzos y realizar las alianzas estratégicas necesarias para cumplir y ejecutar la mencionada política, que al final de cuentas, es de interés nacional pues beneficia al conjunto de los ciudadanos guatemaltecos.

En tal virtud, si dichas políticas criminales de Estado han funcionado en otros países con similares características en diversidad de aspectos con Guatemala, se podría suponer que también se puede aplicar con éxito en Guatemala. En consecuencia, la investigación analizará y examinará las teorías y doctrinas existentes en relación con el tema de estudio, para confirmar o descartar las hipótesis planteadas, basadas en la observación, experiencia y la praxis, armonizada con los resultados producidos.



a. **Congresos Internacionales sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.**

**1. Primer Congreso, Ginebra (1955)**

El primer Congreso de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente se celebró en Ginebra en 1955; contó con la representación de 51 gobiernos, 43 Organizaciones No Gubernamentales y 512 participantes. (David, Pedro R. "Las Naciones Unidas y la enseñanza de la Criminología". Eguzkilore: Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología, 1990, Número 3, p. 260. Citado por Mejía, Marco Vinicio "Las Naciones unidas y la Prevención del Delito", inédito).

Durante la inauguración del Congreso, se subrayaron las tres características centrales de la cooperación internacional, impulsada por las Naciones Unidas: a) una perspectiva universal de esa cooperación, más allá de peculiaridades regionales; b) percibir el delito como un fenómeno social y en el contexto de problemas sociales, superando su perspectiva meramente jurídica, y c) brindar asistencia directa a los países en la solución de esos problemas, y llegar, no solo a gobiernos, sino a hombres y mujeres de todas las latitudes.

Este primer Congreso se centró en el tratamiento de los delincuentes y reclusos menores de edad, cuyo número había aumentado considerablemente en la Europa de posguerra. Se trataron los siguientes temas: establecimientos penales y correccionales "abiertos"; selección y formación del personal penitenciario; utilización adecuada del trabajo penitenciario y el impacto de los medios de comunicación en las conductas antisociales de los menores de edad. El Congreso formuló recomendaciones para la prevención de la delincuencia de menores por medio de la comunidad, la familia, las escuelas, los servicios sociales, así como la selección y formación del personal de prisiones.

El Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente adoptó las "Reglas mínimas para el tratamiento de

los reclusos”, que fueron aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977. Estas reglas abarcan la administración general de los establecimientos penitenciarios, y son aplicables a todas las categorías de reclusos, criminales o civiles, en prisión preventiva o condenados y sentenciados, incluso, a los que sean objeto de una “medida de seguridad” o de una medida de reeducación ordenada por un juez.(Otsu, Susana Castañeda. “Protección internacional de los derechos de las personas privadas de libertad”. Agenda Internacional, Vol. 7, No. 15, 2013, pp. 133-158. Citado por Mejía, Marco Vinicio, ob. Cit).

Desde su elaboración y aprobación, las “Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos” han tenido un gran impacto en el tratamiento de los reclusos en todo el mundo. En la actualidad, siguen siendo las normas respecto de las cuales muchas organizaciones de derechos humanos, intergubernamentales y no gubernamentales, determinan el tratamiento de los reclusos.(59304404 TORRES).

## **2. Segundo Congreso, Londres (1960)**

El Segundo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente se realizó en Londres, del 8 a 19 de agosto de 1960. En el cónclave se dieron cita representantes de 68 gobiernos, 50 ONG y un total de 1,046 participantes. El Congreso se centró en la delincuencia, incluida la delincuencia juvenil, derivada de los cambios sociales que acompañaban el rápido desarrollo económico.

Tras la aprobación, en 1,959 de la Declaración de los Derechos del Niño, el Congreso se concentró en las nuevas formas de delincuencia juvenil, su origen, prevención y tratamiento. Los límites de la delincuencia juvenil han estado indefinidos durante bastante tiempo, existiendo discrepancias entre su conceptualización legal y su entidad sociológica. Este Segundo Congreso de 1,960 planteó que dicha expresión debía restringirse al estricto campo de la violación del derecho positivo penal y, ni siquiera con fines proteccionistas, deberían tipificarse por las legislaciones nacionales conductas que no estuviesen



prohibidas en el campo de los adultos. (López-Rey y Arrojo, Manuel. “Compendio de criminología y política criminal”. Tecnos, Madrid, 1985, p. 127. Citado por: Mejía, Marco Vinicio Mejía. Ob. Cit).

El Congreso de 1,960 formuló recomendaciones sobre lo siguiente:

- Las penas cortas privativas de libertad;
- La integración del trabajo penitenciario en la economía nacional;
- La remuneración de los reclusos;
- El tratamiento anterior a la liberación y la asistencia a las personas que estaban a cargo del recluso;
- La transición a la vida comunitaria de los presos en libertad condicional y liberados;
- La asistencia post institucional, incluida la orientación profesional, la capacitación y la colocación; y
- La función de la planificación nacional en la prevención del delito.

El Congreso de Londres formuló recomendaciones relativas a servicios especiales de policía para la prevención de la delincuencia de menores, dando especial importancia al desarrollo de la mayor cooperación posible entre la policía, los diversos organismos nacionales especializados y el público en general, en lo que respecta a las medidas para prevenir la delincuencia de menores.

La detención de menores está sujeta a dos principios: 1) efectuarla en un local distinto del destinado a los adultos; 2) máxima brevedad posible de la detención.(Santos, Marino Barbero. “Delincuencia juvenil: tratamiento”. Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales, Vol. 25, No. 3, 1972, p. 655. Citado por : Mejía, Marco Vinicio, Ob. Cit).

Para estrechar los vínculos entre las regiones en desarrollo y el programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal, el Segundo Congreso puso en marcha la creación de institutos regionales para la prevención del delito.



### 3. Tercer Congreso, Estocolmo (1965)

El Tercer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente se celebró en Estocolmo, Suecia, del 9 al 18 de agosto de 1965. Hubo representantes de 74 gobiernos, 39 ONG, con un total de 1,083 participantes. El tema central fue “La prevención de la delincuencia” y se dedicó atención a la asistencia técnica en el ámbito de la prevención del delito y la justicia penal, subrayando la necesidad de investigaciones criminológicas para la prevención del delito.

El Congreso se centró en los temas siguientes:

- Evolución social y criminalidad;
- Las fuerzas sociales y la prevención de la delincuencia;
- Acción preventiva del delito en la comunidad;
- Medidas especiales de prevención y de tratamiento para los menores y los adultos jóvenes; y
- Medidas de lucha contra la reincidencia.

En Estocolmo, se reconoció la importancia de la investigación y la capacitación en el ámbito de la delincuencia, incluida la puesta en marcha de iniciativas regionales e interregionales.

Como seguimiento de las medidas adoptadas en el Tercer Congreso, en 1968 se creó en Roma, el Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para la Defensa Social. (Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. A/CONF 26/7. “Tercer Congreso para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente” (Estocolmo, 1965), Nueva York, Naciones Unidas, 1967. Citado por : Mejía, Marco Vinicio, Ob. Cit).

En 1989, el Consejo Económico y Social reconoció oficialmente la ampliación de esta entidad, que pasó a llamarse Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI).



La finalidad de UNICRI es asistir, a nivel intermunicipal, gubernamental y no gubernamental, en la formulación e implementación de las políticas criminológicas y la justicia criminal. Dentro de los objetivos principales del Instituto se encuentran el desarrollo de seguridad avanzada, servicios legales y construcción y mantenimiento de la paz. Sus actividades se concentran en estudios sobre la corrupción, seguridad gubernamental y crimen organizado (en particular al tráfico de humanos y de drogas).

Además, ha estructurado programas y estudios en los cuales trabaja en las áreas de: crímenes emergentes y prevención del tráfico de seres humanos, seguridad gubernamental, terrorismo, reforma jurídica, y principalmente los posgrados y las publicaciones.

#### **4. Cuarto Congreso, Kioto (1970)**

El Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente se efectuó en Kioto, Japón, del 17 a 26 de agosto de 1970. Contó con representantes de 79 gobiernos, 31 ONG y un total de 998 participantes. Fue el primero en ser precedido por reuniones preparatorias regionales, que se celebraron en África, América Latina, Asia, Europa y el Oriente Medio. Anteriormente, se habían dado pocas oportunidades para que los expertos de todas las regiones formularan un enfoque normativo común respecto de los temas del programa.

Los temas del Congreso fueron los siguientes:

- La política de defensa social en relación con la planificación del desarrollo;
- La participación pública en la prevención y limitación del delito y la delincuencia;
- La organización de la investigación para la formulación de políticas en materia de defensa social, y
- Acontecimientos en la esfera correccional.

El Congreso de Kioto fue el primero en que se aprobó una declaración, en la que se exhortaba a los gobiernos a adoptar medidas eficaces para coordinar e intensificar sus esfuerzos en materia de prevención del delito en el contexto



del desarrollo económico y social. En ella se reconocía además que la delincuencia en todas sus formas consumía las energías de las naciones, socavando los esfuerzos por lograr un entorno más saludable y una vida mejor para su pueblo.

Además, en el Congreso se examinó por primera vez el problema del terrorismo y el secuestro de aviones. (Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. A/CONF.43/5. “Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente”. Kioto, Japón, 17 – 26 de agosto de 1970. Naciones Unidas, Nueva York, 1972. Citado por : Mejía, Marco Vinicio, Ob. Cit).

William Clifford, Secretario Ejecutivo del Cuarto Congreso, describió el interés de la ONU en el delito: “El problema del crimen en el mundo interesa a la ONU por muchas razones. Evidentemente, está directamente vinculado al objetivo principal de la Organización de sus Estados Miembros: la paz mundial. Porque la paz es indivisible y no puede considerarse independientemente de la acción recíproca de los pueblos, tanto en la esfera interna, como a un lado y otro de las fronteras. Cabe pensar que media una gran distancia entre los crímenes cometidos por asociaciones de delincuentes, los robos a mano armada, los abusos de confianza y la diplomacia internacional y las negociaciones entre los miembros del Consejo de Seguridad. Sin embargo, los asesinatos, la piratería, los secuestros internacionales han causado guerras.

Hoy en día el tráfico ilícito de estupefacientes, el contrabando de armas, las exportaciones ilegales de oro, el secuestro de diplomáticos, el desvío de aeronaves y su sabotaje, la protección concedida a los criminales que huyen, constituyen causas de tensión y conflictos internacionales.”(Citado por Martí de Veses, María Del Carmen, “El Derecho internacional público y el consumo y tráfico de drogas y estupefacientes”. En: Autores Varios. “Delitos contra la Salud Pública. Tráfico ilegal de drogas tóxicas o estupefacientes”. Valencia: Universidad de Valencia, 1977, p. 258. Citado por : Mejía, Marco Vinicio, Ob. Cit).



En el Congreso de Kioto, se analizó la situación de las “Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos” que se habían implantado como “normas de orientación universal”. Los países las habían aceptado, estuvieran o no en condiciones de aplicar plenamente todas sus disposiciones.

Este fue uno de los objetivos principales de las Reglas, ya que según sus propios términos, era “establecer los principios y las reglas de una buena organización penitenciaria y de la práctica relativa al tratamiento de los reclusos.”

De ahí que la cuestión fundamental que seguía planteándose no era si las Reglas eran adecuadas y aceptables o si sus ideales y normas podían elevarse, sino de qué manera llegarían a ser más una descripción de reglas prácticas que una declaración de ideales.

Si se consideraba que en la forma que tenían las reglas establecían un nivel demasiado alto, había que recordar que “este nivel ha sido rebasado en algunos aspectos por varios países, y que aunque las Reglas están por encima de los niveles que muchos países pueden alcanzar, fijan efectivamente metas que, según se desprende de todos los debates celebrados hasta ahora, parecen considerarse en general realistas, cualesquiera que sea el país y su situación económica y social.” (Naciones Unidas. A/CONF.43/3.

“Las Reglas Mínimas Uniformes para el Tratamiento de los Reclusos y las Últimas Innovaciones en el Campo Correccional”. Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Kioto, Japón, 17 a 26 de agosto e 1970). Nueva Yor, 1970, p. 36).

Tal como estaban escritas, “las Reglas parecen proporcionar por tanto un nivel justo que se considera alcanzable o susceptible de ser alcanzado por la mayoría de los países del mundo, y en esta medida las Reglas cumplen un objetivo importante.”(Citado por : Mejía, Marco Vinicio, Ob. Cit).



## 5. Quinto Congreso, Ginebra (1975)

El Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, se hizo nuevamente en Ginebra, Suiza, del 1 al 12 de septiembre de 1975. Hubo representantes de 101 gobiernos, 33 ONG y 909 participantes.

El jefe de la delegación de Guatemala fue Flavio Guillén-Castañón, Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, a quien lo acompañó Hernán Hurtado Aguilar, quien también era Magistrado de la CSJ. Los otros integrantes fueron los diplomáticos guatemaltecos Fernando González-Davison y María K. Nuila-Noriega.

Por primera ocasión, las deliberaciones se centraron en las nuevas formas y dimensiones de la delincuencia, entre ellas, la delincuencia organizada como negocio, y los costos del delito.

El Congreso formuló recomendaciones sobre:

- Los delitos relacionados con obras de arte y otros bienes culturales;
- La delincuencia relacionada con el alcoholismo y el uso indebido de drogas;
- La violencia interpersonal;
- La delincuencia relacionada con la migración y la huida frente a desastres naturales y hostilidades;
- La delincuencia femenina y
- El terrorismo.

En el Quinto Congreso de 1,975, se dio énfasis en el hecho de que la criminalidad femenina estaba sufriendo un incremento a una velocidad aún mayor en algunos aspectos que la criminalidad masculina. Esta tendencia era válida para los Estados Unidos de América y para los países europeos en los cuales se habían efectuado estudios al respecto.



Habían transcurrido 25 años desde que Otto Pollack publicó su libro “The criminality of women” sobre la criminalidad femenina, una obra pionera que sentó las bases de la llamada teoría del tratamiento diferenciado, la cual defiende que la mujer recibe un tratamiento más benigno que el hombre tanto por la policía como por parte del poder judicial y las instituciones penitenciarias, haciendo que su delincuencia sea más oculta al tener un carácter enmascarado. Pollack sostiene que la delincuencia de la mujer se relaciona con delitos que se suelen cometer muy raramente (por ello son cometidos por mujeres), con lo que estadísticamente se detienen a menos mujeres que a hombres, y cuando esto sucede, se manifiesta gran comprensión hacia sus delitos por parte de los estamentos del sistema legal.(Vizcaíno, Milcíades. “Mujeres en la criminalidad: más preguntas que respuestas”. Revista Criminalidad, Vol. 52, No. 1, 2010, pp. 314 – 315. Citado por : Mejía, Marco Vinicio, Ob. Cit).

El estudio representó un avance significativo en la comprensión de los fenómenos asociados con la inserción femenina en la comisión de delitos. Pollak afirma que a las mujeres se les ha reconocido, más que a cualquier otro grupo en la sociedad, su baja participación en actos criminales. Sin embargo, también señala que las relaciones entre la criminalidad real, aparente o legal requieren una especial investigación. Tres asuntos orientan el trabajo de Pollack. Uno, pregunta si los crímenes en los cuales están involucradas en forma exclusiva, en algún grado, son delitos que de conocerse se descubriría que hay subregistros; otra pregunta se orienta a saber si las mujeres criminales son por lo general menos detectadas que los hombres criminales; y una tercera pregunta es si las mujeres, de ser aprehendidas, son tratadas con menor dureza que los hombres. El autor supone que las preguntas se responden de manera afirmativa y que la larga discusión alrededor de la diferencia de género en la comisión de delitos puede estar basada en una distorsión estadística.(Ibidem)



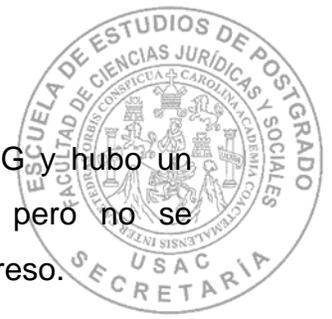
La mujer vinculada a actividades de criminalidad ha sido estudiada desde diferentes perspectivas. A pesar de los hallazgos, quedan preguntas por resolver. Una mirada panorámica indica vacíos, respuestas con escasa fundamentación teórica y metodológica, y conclusiones que reproducen sesgos culturales con repercusiones en la formulación de políticas públicas.

Se requiere más investigación para comprender las facetas de la criminalidad en general, y específicamente de la participación femenina, en delitos de gran impacto social, que van desde asaltos a residencias, violencias contra ciudadanos en las calles y asesinatos, hasta la globalización del crimen representado en la narcoactividad, lavado de activos, tráfico de seres humanos y delitos informáticos.

En el Quinto Congreso, se aprobó una resolución en la que se recomendaba a la Asamblea General que aprobara la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, que más adelante se convirtió en una convención aprobada por la Comisión de Derechos Humanos. Asimismo, el Congreso recomendó la elaboración de un código internacional de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. (Naciones Unidas. A/CONF.56/10. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. “Quinto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente”, Ginebra, 1 a 12 de septiembre de 1975. Naciones Unidas, Nueva York, 1976. Citado por: Mejía, Marco Vinicio, Ob. Cit).

#### **6. Sexto Congreso, Caracas (1980)**

El Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, se congregó en Caracas, Venezuela, del 25 de agosto al 5 de septiembre de 1980. En el marco del tema “La prevención del delito y la calidad de la vida”, este Congreso reconoció que la prevención del delito debía basarse en las circunstancias sociales, culturales, políticas y económicas de los países.



Al simposio asistieron representantes de 102 gobiernos, 38 ONG, hubo un total de 920 participantes. Guatemala tuvo una delegación, pero no se mencionan los nombres de sus integrantes en el informe del Congreso.

Era la primera vez que se celebraba un Congreso en un país en desarrollo. En él se presentó el “Primer Estudio Mundial de Naciones Unidas sobre el delito”. Tal estudio, de carácter estadístico, se basaba en información aportada por 65 Estados miembros de las Naciones Unidas. La principal línea de argumentación del estudio se centraba en la idea del aumento de la delincuencia organizada y en las diversas y nuevas manifestaciones del delito. (Úbeda-Portugués, José Escribano. “Terrorismo, Narcotráfico, Blanqueo de Capitales, Trata de Personas, Tráfico Ilícito de Migrantes, Tráfico Ilícito de Armas: Lucha Global Contra la Delincuencia Organizada Transnacional.” Editorial Liber Factory, 2009, p. 49. Citado por: Mejía, Marco Vinicio, Ob. Cit).

El Sexto Congreso exhortó a prestar apoyo amplio y participar en la prevención del delito y la elaboración de opciones al encarcelamiento, así como a las medidas para hacer frente a la delincuencia y el abuso de poder.

El simposio aprobó resoluciones sobre lo siguiente:

- Las tendencias del delito y las estrategias para su prevención;
- El mejoramiento de las estadísticas sobre la delincuencia;
- La elaboración de normas mínimas en materia de justicia de menores;
- Medidas para poner fin a la tortura y las ejecuciones extralegales;
- Desinstitucionalización de la corrección y medidas comunitarias; y
- Necesidades especiales de las reclusas.

En este Congreso, acordaron la “Declaración de Caracas”, como ocurriría en los Congresos posteriores, en que se aprobarían declaraciones que llevarían el nombre de la ciudad donde se desarrolla. En Caracas, los Estados Miembros de las Naciones Unidas subrayaron la función decisiva que desempeñaban la Organización para promover la cooperación internacional y la elaboración de normas y directrices en el ámbito de la política penal.



Se pidió a los Estados Miembros que garantizaran que los responsables del funcionamiento del sistema de administración de justicia penal estuvieran debidamente calificados para el desempeño de sus labores y que las llevarán a cabo con independencia, sin tener en cuenta intereses personales o de grupo. Además, el Congreso recomendó que se fundara un instituto regional en África.(Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales. A/CONF.87/14/Rev.1. “Sexto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente”. Caracas, Venezuela, 25 de agosto a 5 de septiembre de 1980. Naciones Unidas, Nueva York, 1981.(Citado por: Mejía, Marco Vinicio, Ob. Cit).

### **7. Séptimo Congreso, Milán (1985)**

El Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente se efectuó en Milán, Italia, del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985. Se dieron cita delegaciones de 125 gobiernos, se invitó a 58 ONG y en total hubo 1,395 participantes.

El Congreso de Milán fue precedido por reuniones preparatorias regionales de interregionales en las cuales se tuvo acceso a nueva información y a investigaciones en curso. Además, las reuniones permitieron evaluar los progresos en la aplicación de las recomendaciones de congresos anteriores.

Se aprobó el “Plan de Acción de Milán”, que contiene los puntos siguientes:

- La delincuencia es un importante problema de dimensiones nacionales y, en algunos casos, internacionales. Ciertas formas de delincuencia pueden obstaculizar el progreso político, económico, social y cultural de los pueblos y amenazar los derechos humanos, las libertades fundamentales y la paz, la estabilidad y la seguridad. En ciertos casos, exige una respuesta concertada de la comunidad de naciones para reducir las oportunidades de comisión de delitos y tratar los factores socioeconómicos pertinentes, como la pobreza, la desigualdad y el desempleo.



En este contexto, incumbe un papel importante al foro universal de las Naciones Unidas, cuya contribución a la cooperación multilateral en esa esfera debiera hacerse más efectiva.

- En los últimos años, la mayoría de los países han experimentado transformaciones sociales y económicas rápidas y de vasto alcance. El desarrollo no es criminógeno *per se*, especialmente cuando sus frutos se distribuyeron equitativamente entre todos los pueblos, contribuyendo de ese modo a mejorar las condiciones sociales generales; no obstante, un desarrollo desequilibrado o inadecuadamente planificado contribuye al aumento de la delincuencia.
- El éxito de los sistemas de justicia penal y de las estrategias de prevención del delito depende de los progresos que se consigan en el mantenimiento de la paz, el mejoramiento de las condiciones sociales, la promoción de un nuevo orden económico internacional y la elevación del nivel de vida. La índole multisectorial e interdisciplinaria de la prevención del delito y la justicia penal, y en particular sus vínculos con la paz, exigen la atención coordinada de diversos organismos y disciplinas.
- La prevención del delito y la justicia penal deberían ser consideradas en el contexto del desarrollo económico, de los sistemas políticos, de los valores sociales y culturales y de la evolución social, así como en el contexto del nuevo orden económico internacional. El sistema de justicia penal debería responder plenamente a la diversidad de sistemas políticos, económicos y sociales y a las condiciones siempre cambiantes de la sociedad.
- A la luz de esas consideraciones generales, se formulan varias recomendaciones como elementos esenciales de un plan de acción eficaz que se somete a la consideración de la Asamblea General de las Naciones Unidas.



#### Recomendaciones:

- Los gobiernos deberían conceder alta prioridad a la prevención del delito y la justicia penal mediante, otras cosas, el fortalecimiento de los mecanismos nacionales de prevención del delito y la asignación de recursos adecuados.
- Los gobiernos interesados deberían cooperar, bilateral y multilateralmente, lo más posible en el reforzamiento de las medidas de prevención del delito y de los procedimientos de justicia penal, emprendiendo con ese objeto programas y proyectos orientados hacia la acción.
- Como la delincuencia es un concepto dinámico, las Naciones Unidas deberían seguir robusteciendo su capacidad de investigación y tomar medidas para elaborar las imprescindibles bases de datos sobre delincuencia y justicia penal. En particular, debería prestarse atención a las posibles relaciones entre la delincuencia y aspectos concretos del desarrollo, tales como la estructura demográfica y el aumento de la población, la urbanización, la industrialización, la vivienda, la migración y las oportunidades de empleo.
- Es igualmente necesario proseguir el estudio del delito y de la delincuencia en relación con los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como investigar tanto las formas tradicionales como las nuevas formas de delincuencia.
- Los Estados Miembros deberían adoptar medidas concretas y urgentes para erradicar la discriminación racial, en particular el *apartheid*, y otras formas de opresión y discriminación contra los pueblos, y abstenerse de todo acto que menoscabe la soberanía y la independencia de los países.
- Debe darse prioridad a la lucha contra el terrorismo en todas sus formas, incluso, cuando proceda, mediante una acción coordinada y concertada de la comunidad internacional.



- Es imprescindible emprender una acción de gran envergadura para controlar y, en último término, erradicar los fenómenos destructivos del tráfico y el uso indebido de drogas y de la delincuencia organizada, que minan y desestabilizan la sociedad.
- Debería prestarse continua atención al mejoramiento de los sistemas de justicia penal, para adecuarlos mejor a las condiciones y necesidades cambiantes de la sociedad y a las nuevas dimensiones del delito y de la delincuencia. Las Naciones Unidas deberían facilitar el intercambio de información y de experiencia entre los Estados Miembros y estudiar e investigar las políticas, aprovechando el saber técnico disponible.
- Las organizaciones no gubernamentales deberían seguir participando eficazmente en la labor de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal.
- Se pide al Secretario General de las Naciones Unidas que, en consulta con el Comité de Prevención del Delito y Lucha contra la Delincuencia, examine el funcionamiento y el programa de trabajo de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal, inclusive los institutos regionales e interregionales de las Naciones Unidas, a fin de establecer prioridades y garantizar la pertinencia y la adecuación constante de las Naciones Unidas a las nuevas necesidades. En este examen, debería prestarse especial atención al mejoramiento de la coordinación de las actividades pertinentes de las Naciones Unidas en todas las esferas afines. Dada la diversidad de las situaciones económicas, sociales y culturales, es también imperativo iniciar y reforzar, con el concurso de los Estados Miembros interesados, los programas subregionales, regionales e interregionales de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal.



- Deberían robustecerse los institutos regionales e interregionales de las Naciones Unidas y reforzarse sus programas, para atender las necesidades de sus respectivas regiones. Deberían adoptarse además medidas para el inmediato funcionamiento en África, del Instituto Regional de Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, tantas veces demorado.
- Debería reforzarse con urgencia la capacidad de las Naciones Unidas para prestar cooperación técnica a los países en desarrollo que lo soliciten, en particular en las esferas de la capacitación, la planificación, el intercambio de información y de experiencia, la reevaluación de los sistemas jurídicos en relación con las circunstancias socioeconómicas cambiantes y las medidas adecuadas para combatir la delincuencia en todas sus formas. También deberían adoptarse las medidas necesarias para promover los servicios regionales de asesoramiento en esta esfera. Todos estos esfuerzos requieren recursos adecuados.
- Los Estados Miembros deberían intensificar sus esfuerzos para conseguir la mayor participación posible del público en la prevención del delito y la lucha contra la delincuencia, y con ese objeto, adoptar medidas para desarrollar lo más posible la educación de dicho público.
- Se insta a los Estados Miembros a que apliquen el presente Plan de Acción como empeño colectivo de la comunidad internacional para resolver un importante problema cuyas repercusiones desestabilizadoras y desquiciadoras de la sociedad se intensificarán necesariamente si no se toman, con carácter urgente y prioritario, medidas concretas y constructivas. (Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales. A/CONF.121/22/Rev.1 “Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente. Milán, 26 de agosto a 6 de septiembre de 1985”. Naciones Unidas, Nueva York, 1986. . Citado por: Mejía, Marco Vinicio, Ob. Cit).



## 8. Octavo Congreso, La Habana (1990)

El Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente se realizó en La Habana, Cuba, del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990. Se celebró en momentos en que se reconocía que la delincuencia, con sus dimensiones internacionales, iba en alarmante aumento. En esta reunión, hubo representantes de 127 gobiernos, 46 ONG y hubo un total de 1,127 participantes. El Congreso recomendó adoptar medidas contra la delincuencia organizada y el terrorismo, en el marco del tema “La cooperación internacional en materia de prevención del delito y justicia penal en el siglo XXI”.

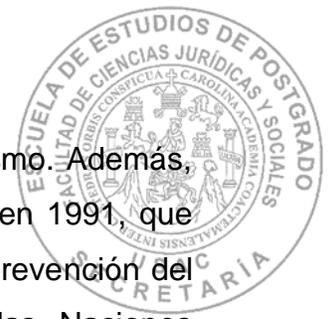
El cónclave aprobó normas sobre los asuntos siguientes:

- Los Principios básicos para el tratamiento de los reclusos;
- Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil;
- Las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad;
- Los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley;
- Las Directrices de las Naciones Unidas sobre la función de los fiscales;
- Los Principios básicos sobre la función de los abogados; y
- Las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para las medidas no privativas de la libertad.

Además, el Congreso aprobó los instrumentos siguientes:

- El Tratado modelo de extradición;
- El Tratado modelo de asistencia recíproca en asuntos penales;
- El Tratado modelo sobre la remisión del proceso en materia penal; y
- El Tratado modelo sobre el traspaso de la vigilancia de los delincuentes bajo condena condicional o en libertad condicional.

El Congreso de La Habana recomendó que se investigara la estructura de la delincuencia organizada y se evaluaran las contramedidas en vigor, así como



que se intensificara la cooperación internacional contra el terrorismo. Además, el Congreso recomendó que se celebrara una cumbre en París en 1991, que condujera a la creación de una comisión intergubernamental de prevención del delito y justicia penal como principal órgano normativo de las Naciones Unidas. (Naciones Unidas. A/CONF.144/28/Rev.1. “Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.” La Habana, 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990. Naciones Unidas, Nueva York, 1991. Citado por: Mejía, Marco Vinicio, Ob. Cit).

Sobre la base de las recomendaciones del Octavo Congreso, la Secretaría General de las Naciones Unidas inició nuevos estudios e investigaciones, proporcionando asistencia técnica a los países cuando éstos la solicitaban y elaborando nuevas opciones de política en diversas esferas, como la ampliación de la Red de Información de las Naciones Unidas sobre Justicia Penal, a fin de prestar servicios adicionales a un mayor número de miembros y crear nuevas bases de datos internacionales; la aplicación efectiva de la ley y la cooperación internacional contra la delincuencia transnacional; una mejor administración de la justicia penal mediante la aplicación de modernas técnicas de gestión y adelantos tecnológicos, como la informatización.

Además, la capacitación y educación en materia de prevención del delito y justicia penal; la función del Derecho Penal en la protección de la naturaleza y el medio ambiente; delitos informáticos; medidas contra la delincuencia organizada y económica, incluida la corrupción.

También, la aplicación de tratados modelo, incluida la legislación que facilite la cooperación entre Estados en cuestiones de justicia penal; la promoción de una administración más apropiada y humana de las cárceles, con hincapié en la observancia de los derechos de los detenidos y en el tratamiento de categorías especiales de reclusos, como los que se encuentran en prisión preventiva, los que cumplen condenas de cadena perpetua, los infectados con el virus de inmunodeficiencia humana (VIH), los que tienen el síndrome de



inmunodeficiencia adquirida (SIDA), las mujeres detenidas y los reclusos jóvenes.

Otros ámbitos son la protección de los derechos humanos y la reparación a las víctimas de delitos y del abuso de poder; la formulación de directrices o de un manual relativo al problema de la violencia en el hogar y la explotación y utilización de niños para actividades delictivas; la cooperación y asistencia técnicas en la aplicación de las directrices y normas de las Naciones Unidas, incluidas la evaluación de necesidades y la formulación y ejecución de proyectos; y la capacitación profesional y otras contribuciones a las principales operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

### **9. Noveno Congreso, El Cairo (1995)**

El Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente se celebró en la capital de Egipto, del 28 de abril al 5 de mayo de 1995. El cónclave se centró en la cooperación internacional y en la asistencia técnica de carácter práctico para fortalecer el imperio de la ley, en el marco del tema “Menos crimen, más justicia: seguridad para todos”.(Naciones Unidas. A/CONF.169/16/Rev.1. “Noveno Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.” El Cairo, 29 de abril al 8 de mayo de 1995. Naciones Unidas, Nueva York, 1995. Citado por: Mejía, Marco Vinicio, Ob. Cit).

Fue el primero en incorporar cursos prácticos de carácter técnico como parte integrante de sus actividades. En ellos se examinaron estrategias para prevenir los delitos con violencia, la informatización de la justicia penal, la función de los medios de información pública en la prevención del delito y la extradición.

El Congreso de El Cairo se pronunció, entre otros aspectos, sobre la necesidad de contar con mayores instrumentos internacionales para combatir el crimen organizado internacional, que comprendan la cooperación para la investigación, estándares de persecución, procesamiento y justicia, así como la prevención y control del lavado de dinero.



En la cooperación internacional, además, se puso de manifiesto las facilidades que deben dar los Estados para la investigación de nuevas formas de criminalidad, por medio de la extradición, la información, el intercambio de evidencias y la cooperación en la localización de personas, así como una mejor legislación para abatir el tráfico internacional de vehículos robados. (Gómez Tagle López, Erick; Salazar Pérez, Robinson y Ocampo Banda, Luis Ernesto. Gobernabilidad en Crisis: Delito, Conflicto Y Violencia en America Latina. Libros En Red, 2005, p. 108. Citado por: Mejía, Marco Vinicio, Ob. Cit).

El Congreso de El Cairo también urgió a la adopción de leyes contra actos de violencia que victimizan a las mujeres, así como sanciones para el rapto, la violencia doméstica, el abuso sexual y contra todas las conductas que dañen a las integrantes del género femenino. Además, planteó la necesidad de estipular leyes más efectivas para evitar la adquisición indiscriminada de armas de fuego. También, enfatizó en la atención a la corrupción, la delincuencia ecológica y otros problemas preventivos: medios de comunicación y urbanismo; violencia urbana, inseguridad pública y migración.(Ibidem)

El Noveno Congreso asignó alta prioridad a la cooperación técnica y los servicios de asesoramiento que prestaban las Naciones Unidas para ayudar a los Estados Miembros a cumplir los objetivos de prevenir la delincuencia en el interior de cada Estado y la que transpusiera sus fronteras, así como a mejorar la reacción ante ella. Entre las medidas de asistencia recomendadas figuraron programas de capacitación, estudios sobre el terreno e investigaciones orientadas a la acción en los planos regional, subregional, nacional y local.

En 1995, la red de institutos del Programa de las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal acogió con beneplácito la incorporación del Instituto Nacional de Justicia del Departamento de Justicia de los Estados Unidos y del Centro Internacional de Reforma del Derecho Penal y de Política de la Justicia Penal de Vancouver (Canadá). Los miembros de la red de institutos del Programa realizan investigaciones, difunden información e imparten capacitación y asistencia técnica.



### **10. Décimo Congreso, Viena (2000)**

El Décimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente se efectuó en Viena, Austria, del 10 al 17 de abril de 2000. Se contó con las representaciones de 137 gobiernos, acudieron 58 ONG y hubo un total de 1,902 participantes.

En este cónclave, se reconoció que el UNICRI, Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, junto con los institutos regionales y asociados, ayudó a organizar los cursos prácticos, con lo que continuó prestando asistencia a la comunidad internacional para reforzar la cooperación en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal. (Gil Lavedra, Ricardo. “Décimo Congreso de Las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente”, Viena, 10 al 17 de abril 2000: Intervención en El Segmento de Alto Nivel. Naciones Unidas, 2000. Citado por: Mejía, Marco Vinicio, Ob. Cit).

El Décimo Congreso aprobó la “Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI”. Los Estados Miembros declararon estar convencidos de la necesidad de contar con programas adecuados de prevención y readaptación como parte fundamental de una estrategia eficaz de control del delito, y de que esos programas deben tomar en cuenta los factores sociales y económicos que pueden hacer a las personas más vulnerables y propensas para incurrir en conductas delictivas.

Se recalcó que la existencia de un sistema de justicia penal, de carácter equitativo, responsable, ético y eficiente, es un factor importante para promover el desarrollo económico y social y para lograr la seguridad humana. Hicieron hincapié en que toda medida eficaz de prevención del delito y justicia penal requiere la participación, como asociados y protagonistas, de los gobiernos, las instituciones nacionales, regionales, interregionales e internacionales, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y los diversos sectores de la sociedad civil, incluidos los medios de información y el sector



privado, así como el reconocimiento de sus respectivas funciones y contribuciones.

Los Estados se comprometieron a establecer formas más eficaces de colaboración mutua, con miras a erradicar el flagelo de la trata de personas, especialmente de mujeres y niños, y el tráfico y transporte ilícitos de migrantes.

Asimismo, consideraron la posibilidad de apoyar el Programa Mundial Contra la Trata de Personas formulado por el Centro para la Prevención Internacional del Delito y por el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, el cual estaba sujeto a estrechas consultas con los Estados y al examen por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. Fijaron el año 2005 como plazo para conseguir una disminución apreciable de la incidencia de esos delitos en todo el mundo y, en los casos en que ello no se lograra, para evaluar la aplicación efectiva de las medidas promovidas.

Otro compromiso adoptado fue incrementar la cooperación internacional y la asistencia judicial recíproca, con el fin de actuar contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones, y fijaron el año 2,005 como objetivo para conseguir una disminución apreciable de su incidencia en todo el mundo.

Otro punto fue el compromiso de intensificar las medidas internacionales contra la corrupción, sobre la base de la Declaración de las Naciones Unidas contra la corrupción y el soborno en las transacciones comerciales internacionales, el Código Internacional de Conducta para los Titulares de Cargos Públicos, las convenciones regionales y los foros regionales y mundiales pertinentes. Subrayaron la urgente necesidad de elaborar un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción, independiente de la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional.



Para el efecto, invitaron a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal para que pidiera al Secretario General que le presentara, en el décimo período de sesiones, en consulta con los Estados, un examen y análisis a fondo de todos los instrumentos y recomendaciones internacionales pertinentes como parte de la labor preparatoria para la elaboración de dicho instrumento.

Se estudiaría la posibilidad de apoyar el programa mundial contra la corrupción elaborado por el Centro para la Prevención Internacional del Delito y por el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia, el cual estaba sujeto a estrechas consultas con los Estados y al examen por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal.

Los declarantes reafirmaron que la lucha contra el blanqueo de dinero y la economía delictiva es un elemento esencial de las estrategias para combatir la delincuencia organizada, principio consagrado en la Declaración Política y Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada.

Manifestaron estar convencidos de que el éxito de esta actuación estriba en el establecimiento de regímenes amplios y mecanismos de coordinación apropiados para combatir el blanqueo del producto del delito, incluida la prestación de apoyo a iniciativas orientadas a los Estados y territorios que ofrezcan servicios financieros extraterritoriales que permitan el blanqueo del producto del delito.

Decidieron formular recomendaciones de política orientadas a la acción para la prevención y el control de los delitos relacionados con la informática, para lo cual invitaron a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal para que emprendiera rápidamente trabajos a este respecto, teniendo en cuenta la labor en curso en otros foros. Se comprometieron también a aumentar la capacidad de prevenir, investigar y enjuiciar los delitos de alta tecnología y relacionados con la informática.

La Declaración de Viena se pronunció sobre los actos de terrorismo, 17 meses antes de los atentados del 11 de septiembre de 2001, perpetrados por 19 miembros de la red yihadista Al Qaeda, que causaron la muerte a cerca de 3 mil personas y heridas a otras 6 mil, episodio que precedió a la guerra de Afganistán y a la adopción de la política denominada “Guerra contra el terrorismo”.

Durante el Décimo Congreso sobre Prevención del Delito, los Estados Miembros de las Naciones Unidas se comprometieron a adoptar “medidas eficaces, decididas y expeditas para prevenir y combatir toda actividad delictiva encaminada a fomentar el terrorismo en cualesquiera de sus formas o manifestaciones” y por lo tanto harían cuanto pudieran “para fomentar la adhesión universal a los instrumentos internacionales que se ocupan de la lucha contra el terrorismo”.

Además, reconocieron “con profunda preocupación” que los niños y adolescentes en circunstancias difíciles corren a menudo el riesgo de convertirse en delincuentes o de caer fácilmente en las redes de los grupos delictivos, incluidos los que se dedican a la delincuencia organizada transnacional. Se comprometieron a adoptar medidas de lucha para prevenir este fenómeno cada vez más frecuente y a incluir, cuando sea preciso, disposiciones relativas a la justicia de menores en los planes nacionales de desarrollo y en las estrategias internacionales de desarrollo, así como a incorporar la administración de la justicia de menores en las políticas de financiación de la cooperación para el desarrollo.

Admitieron que las estrategias de prevención del delito en los planos nacional, regional y local deben abordar las causas profundas y los factores de riesgo relacionados con la delincuencia y la victimización, mediante la adopción de políticas sociales, económicas, de salud, educacionales y judiciales. Decidieron elaborar planes de acción nacionales, regionales e internacionales en apoyo a las víctimas, que incluyan mecanismos de mediación y justicia restitutiva y fijaron el año 2002 como plazo para que los Estados revisaran sus prácticas





pertinentes, ampliaran sus servicios de apoyo a las víctimas y sus campañas de sensibilización sobre los derechos de las víctimas y consideraran la posibilidad de crear fondos para las víctimas, además de formular y ejecutar políticas de protección de los testigos.

Por último, los Estados Miembros invitaron a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal para que formulara medidas concretas a fin de cumplir y dar seguimiento a los compromisos que contrajeron, con arreglo a la “Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia”.

Esta Declaración se dio veinte años después de la creación de la Sociedad Internacional de Victimología, una disciplina que ha adquirido carta de identidad.

Al contemplarse los programas de asistencia, comprensión y auxilio a las víctimas del delito, la Victimología ha venido alcanzando madurez, no solo como ciencia social, sino también como fuente de ideas y de proyectos de naturaleza práctica. La aparición de la Victimología ha encontrado resistencia dentro del campo de la Criminología y de los criminólogos.

La Criminología tradicional ha mostrado muy poco interés por la problemática de las víctimas y se ha centrado, históricamente, en el criminal y en la ley. La víctima, desde la perspectiva criminológica, no tiene lugar, ya que su defensa y sus derechos se garantizan, por la acción vindicativa del Estado en contra del delincuente. La inclusión de la víctima por parte de la Criminología, se centra en su participación y en las características particulares que la acompañan y que intentan definirla desde la perspectiva de su interacción con el delincuente. La Victimología, por lo tanto, pretende diferenciarse de la Criminología, haciendo énfasis en la dinámica propia de la víctima, la victimización y la prevención.

La Victimología del nuevo milenio tiene retos significativos, como son “estudiar los mecanismos de la crueldad, develarlos y hacer memoria de las atrocidades pues es también una parte de la prevención de la violencia del futuro.” (Colorado, Fernando Díaz. “Una mirada desde las víctimas: el surgimiento de la



Victimología”. Umbral Científico, No. 9, 2006, p. 158. Citado por: Mejía, Marco Vinicio, Ob. Cit).

Para Carlos Martín Beristain, “la reconstrucción de las sociedades fracturadas por la violencia requiere de un sistema de justicia para rehabilitar a los victimarios; evitar la impunidad; la realización de juicios públicos; la reconstrucción del tejido social; justicia para la convivencia; reparación para mitigar el daño; memoria para la prevención y la reconciliación como proceso.”(Ibídem, p. 159).

### **11. Undécimo Congreso, Bangkok (2005)**

El Undécimo Congreso de las Naciones Unidas recibió una denominación distinta: “Sinergias y respuestas: alianzas estratégicas en materia de prevención del delito y justicia penal”. Se realizó en Bangkok, Tailandia, del 18 al 25 de abril de 2005. En esa ocasión, 129 gobiernos enviaron delegaciones, se incluyó a 35 ONG y hubo una participación de más de 3 mil personas. El Congreso se celebró en un momento importante, ya que recientemente habían entrado en vigor tres instrumentos internacionales fundamentales: la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementan la Convención.

Con el fin de proporcionar una perspectiva regional sobre las cuestiones que se examinarían en el Undécimo Congreso, se organizó una serie de reuniones preparatorias regionales a principios de 2004 en Addis Abeba, Bangkok, San José y Beirut con la intención de que los participantes pusieran de relieve inquietudes especiales y compartieran sus experiencias. A cada reunión le siguió un seminario sobre la promoción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

Entre las cuestiones temáticas del Congreso, se incluyeron las siguientes:

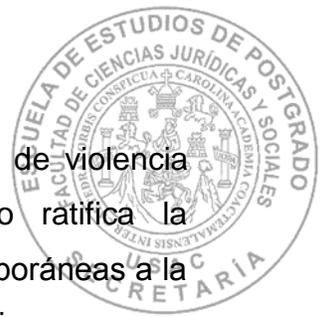
- Medidas eficaces contra la delincuencia organizada transnacional;



- Delitos económicos y financieros: retos para el desarrollo sostenible;
- Corrupción: amenazas y tendencias en el siglo XXI;
- Cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo y las vinculaciones entre el terrorismo y otras actividades delictivas; y
- Puesta en práctica de la normativa: 50 años de establecimiento de normas en materia de prevención del delito y justicia penal.

El Congreso aprobó la “Declaración de Bangkok”, un documento político crucial en el que se presentan los fundamentos de la coordinación y cooperación internacional con miras a prevenir y combatir la delincuencia y se imparten directrices para fortalecer esa coordinación y cooperación. La “Declaración de Bangkok” estableció, entre otros puntos, que ningún Estado, por poderoso que fuere, puede hacerse invulnerable por sí solo frente a las amenazas del terrorismo y la delincuencia organizada. Por ello, los Estados precisan de la cooperación de otros para crear condiciones de seguridad. Así pues, a todos ellos les conviene cooperar entre sí para hacer frente a las amenazas más urgentes, porque con ello aumentan las posibilidades de cooperación recíproca para cumplir sus respectivas prioridades en materia de amenazas.(Naciones Unidas. “Declaración de Bangkok”, UN. DOC. A/CONF.203/5, 2005. Citado por: Mejía,Marco Vinicio, Ob. Cit).

Este criterio ratifica que el problema no se trata simplemente de una política de grandes potencias, sino que es parte de un problema para todo el conjunto de países a nivel global. De acuerdo con este criterio, para los profesionales de la justicia penal que se enfrentan a las formas modernas de la delincuencia organizada y el terrorismo, la cooperación internacional se ha convertido en una necesidad y por ello, se han introducido diversas modalidades e instrumentos de cooperación internacional en asuntos penales, como la extradición, la asistencia jurídica recíproca, la remisión de actuaciones penales, el traslado de condenados, el reconocimiento de fallos penales extranjeros, el embargo preventivo y la incautación de activos, y la cooperación entre los órganos de represión.



Estas medidas son imprescindibles frente a grandes fenómenos de violencia interna y graves fenómenos transnacionales, pues como lo ratifica la “Declaración de Bangkok”, al igual que muchas amenazas contemporáneas a la seguridad, la delincuencia organizada transnacional y el terrorismo se ven influidos por sus entornos en constante evolución.

En esta declaración, se reitera que el hecho de que los grupos terroristas y los grupos delictivos organizados interactúen entre ellos, quiere decir que cada grupo aprende del otro.

Los grupos terroristas se han vuelto más eficientes en el blanqueo de dinero y el contrabando de productos ilícitos, mientras que los grupos delictivos han aprendido a proteger sus actividades mediante la incorporación de las estructuras basadas en células que utilizan los terroristas. Ni la delincuencia organizada ni el terrorismo deberían considerarse fenómenos fijos. Por el contrario, se encuentran en evolución, y las características de los grupos, sus motivaciones y tácticas operativas cambian con el tiempo.

En el texto de la “Declaración de Bangkok”, se señala en las conclusiones sobre el comportamiento actual de los fenómenos asociados al terrorismo y a la delincuencia organizada, en los siguientes términos: “(...) 65. La combinación de motivaciones políticas y económicas en un grupo dispuesto a aplicar tácticas de terror sostenido plantea una amenaza compleja para la seguridad nacional e internacional.

La radicalización de al menos algunos miembros de un grupo delictivo organizado y el establecimiento de relaciones de trabajo íntimas entre delincuentes y terroristas del tipo que se hizo evidente en los ataques con bombas perpetrados en Madrid resultan particularmente preocupantes, sobre todo si se vuelven más comunes. El terrorista del futuro podría ser menos ideológico, probablemente albergaría menos resentimientos étnicos y sería más difícil de distinguir respecto de otros delincuentes.



El Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio ha señalado que ‘no hemos comprendido aún la totalidad de los efectos de esos cambios, que anuncian, sin embargo, un clima fundamentalmente diferente en materia de seguridad, con oportunidades sin precedentes de cooperación y con posibilidades nunca vistas de destrucción’.”. (Naciones Unidas. A/59/565, párr. 16. Citado por: Mejía, Marco Vinicio, Ob. Cit).

Este hecho es evidente, por ejemplo, en las recomendaciones principales de las Naciones Unidas frente a fenómenos como el terrorismo, señalan que un régimen de cooperación internacional eficaz debe propender por impedir la existencia de refugio para los delincuentes; para ello, exige la adopción de un planteamiento uniforme e integral de la jurisdicción, como por ejemplo con la regla *aut dedere, aut judicare*, en virtud de la cual, se extradita o se enjuicia al acusado, así como procedimientos de extradición más eficaces de cooperación y asistencia judicial mutua.(Comisión de Prevención del Delito y la Justicia Penal, UNDOC. DOC. E/CN.15/2009/4, Viena, Austria, 16 al 24 de abril de 2009. Citado por: Mejía, Marco Vinicio, Ob. Cit).

Como se observa, se trata de una estructura de Cooperación Judicial Internacional, lo que implica una consideración sistémica que involucra las diversas actuaciones penales y en ocasiones, se dirige hacia el objeto de su definición en una sentencia de una autoridad extranjera. Este fenómeno particular se observa desde la Convención de Viena de 1988 hasta la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003. Todos ellos involucrados en procedimientos legítimos en contra de las formas de delincuencia interestatales. Aquí reside la primera medida internacional inobjetable que permite la actuación común entre diversas autoridades de diferentes Estados, frente a fenómenos reconocibles como la delincuencia organizada trasnacional.



## 12. Duodécimo Congreso, Brasil (2010)

El Duodécimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal fue patrocinado por el Gobierno de Brasil y tuvo lugar en Salvador de Bahía, del 12 al 19 de abril de 2010.

El objetivo principal del encuentro en su duodécima versión fue la aplicación de acciones más eficaces, coordinadas y concertadas entre los Estados miembros de las Naciones Unidas, con el fin de “prevenir la delincuencia, enjuiciar y castigar a sus autores y procurar que se haga justicia”, asegurando así la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El tema del XII Congreso fue “Estrategias amplias ante problemas globales: los sistemas de prevención del delito y justicia penal y su desarrollo en un mundo en evolución”, que fue abordado por medio de la discusión de ocho temáticas principales:

- Los niños, los jóvenes y la delincuencia.
- Prestación de asistencia técnica para facilitar la ratificación y aplicación de los instrumentos internacionales relacionados con la prevención y represión del terrorismo.
- Aplicación eficaz de las directrices de las Naciones Unidas para la prevención del delito.
- Respuestas de la justicia penal al tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, y vínculos con la delincuencia organizada transnacional.
- Cooperación internacional para combatir el blanqueo de dinero sobre la base de los instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas y otros instrumentos.



- Novedades recientes en el uso de la ciencia y la tecnología por los delincuentes y por las autoridades competentes en la lucha contra la delincuencia, incluido el delito cibernético.
- Enfoques prácticos para el fortalecimiento de la cooperación internacional en la lucha contra los problemas relacionados con la delincuencia.
- Prevención del delito y respuestas de la justicia penal a la violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias.

Durante el Congreso también se llevaron a cabo cinco seminarios, con el objetivo de identificar las mejores iniciativas en favor de la lucha contra la criminalidad y el mejoramiento de la justicia penal:

- Educación en materia de justicia penal internacional para el Estado de Derecho: durante este seminario se dio el intercambio de estudios y de diferentes experiencias pedagógicas con el objetivo de prevenir la criminalidad, mejorar la eficacia del sistema penal y fortalecer el Estado de Derecho.
- Estudio de las mejores prácticas de las Naciones Unidas y de otras instituciones en cuanto al tratamiento de los reclusos en el sistema de justicia penal: durante este seminario se identificaron las mejores prácticas para el tratamiento de los reclusos en términos de gestión profesional, rehabilitación individual y el período posterior a la liberación; también se establecieron las mejores prácticas para la movilización de los recursos humanos y financieros con miras a la reforma penal y penitenciaria.
- Enfoques prácticos para prevenir la delincuencia urbana: el objetivo del seminario era identificar los instrumentos innovadores utilizados por las ciudades para dar respuesta a la delincuencia urbana, así como las



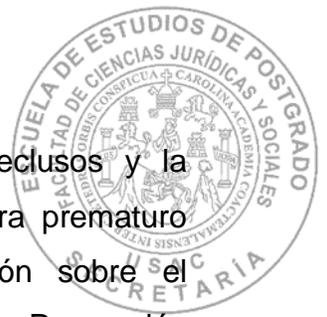
mejores experiencias de formación de los profesionales vinculados en el área de la prevención del delito.

- Vínculos existentes entre el tráfico de drogas y otras formas de delincuencia organizada respuesta internacional coordinada: entre las cuestiones que debían ser tratadas durante el seminario destacaron los vínculos existentes entre el tráfico de drogas y otras formas de delito organizado como la trata de personas y el tráfico de armas de fuego, así como las acciones y prácticas dirigidas a combatir las consecuencias del tráfico de drogas con otras formas de delincuencia organizada.
- Estrategias y mejores prácticas para prevenir el hacinamiento en establecimientos penitenciarios: el objetivo del seminario era examinar las diferentes iniciativas para mejorar el problema de hacinamiento en las prisiones, así como las buenas prácticas en materia de remisión, opciones al encarcelamiento en todas las etapas de los procesos judiciales y la justicia restaurativa.

El Congreso culminó con la adopción de la “Declaración de Salvador de Bahía sobre estrategias amplias ante problemas globales: los sistemas de prevención del delito y justicia penal y su desarrollo en un mundo en evolución”. (Naciones Unidas. A/CONF.213/18. “Informe del 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal”, Salvador (Brasil), 12 a 19 de abril de 2010. Citado por: Mejía, Marco Vinicio, Ob. Cit).

Algunas de las cuestiones más importantes abordadas en esa declaración fueron las siguientes:

- Necesidad de estudiar más a fondo las medidas contra el delito cibernético mediante la convocatoria de un grupo intergubernamental de expertos de composición abierta (párr. 42).



- La necesidad de proteger mejor los derechos de los reclusos y la conclusión a la que se llegó en el sentido de que aún era prematuro considerar la elaboración de un proyecto de convención sobre el tratamiento de los reclusos, si bien se invitó a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal a que estudiara la posibilidad de convocar a un grupo intergubernamental de expertos para intercambiar información sobre la posible revisión de las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos (párr. 49).
- El reconocimiento de la necesidad de adoptar medidas contra los retos planteados por las nuevas formas de delincuencia que tienen importantes repercusiones en el medio ambiente (párr. 14).
- La necesidad de responder eficazmente a los casos de violencia contra los migrantes, los trabajadores migratorios y sus familias (párr. 38).
- El reconocimiento del papel central de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en lo que respecta a ayudar a los Estados Miembros a perfeccionar su capacidad de prevenir y reprimir diversos tipos de delitos mediante la asistencia técnica, así como el hincapié en la urgente necesidad de dotar a la UNODC de los recursos que le permitan desempeñar sus funciones de manera más eficaz; y el llamamiento formulado a los Estados Miembros para que aplicaran cabalmente las disposiciones sobre asistencia técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, incluso prestando especial atención a la aportación, de conformidad con sus leyes nacionales y con las disposiciones de esas convenciones, de un porcentaje del producto del delito decomisado en el marco de cada Convención para financiar la asistencia técnica por conducto de la UNODC (párr. 25).



### 13. Trigésimo Congreso Qatar (2015)

El 13º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal que se celebró en 2015 en Qatar, en donde se propuso un enfoque diferente, los temas tratados fueron: éxitos y problemas en la aplicación de políticas y estrategias amplias de prevención del delito y justicia penal para promover el Estado de Derecho a nivel nacional e internacional, en apoyo al desarrollo sostenible; cooperación internacional, incluso, a nivel regional, para combatir la delincuencia organizada transnacional.

Enfoques amplios y equilibrados para prevenir y afrontar adecuadamente formas nuevas y emergentes de delincuencia transnacional: Enfoques nacionales de la participación pública en el fortalecimiento de la prevención del delito y la justicia penal. (fuente UNODC DOCUMENTO A/CONF. 222/17)

Pero el delito se sigue adaptando y en los últimos seis decenios ha evolucionado gradualmente. La transformación principal ha tenido lugar en el entorno jurídico y de las políticas en que los Estados Miembros elaboran y aplican las políticas de prevención del delito y justicia penal. Ha resultado un consenso creciente sobre el hecho de que ni la delincuencia ni las respuestas aportadas por los Estados evolucionan en forma aislada.

Por el contrario, se considera que las cuestiones relativas a la prevención del delito y la justicia penal son interdependientes con el desarrollo sostenible, el Estado de Derecho, los derechos humanos, el comercio internacional, el fenómeno de migración, la seguridad nacional, regional y mundial, las cuestiones ambientales y el desarrollo tecnológico.

Para el próximo Congreso se propuso un nuevo enfoque que estaría centrado en un tema orientado hacia el exterior para determinar de qué manera el delito, la prevención del delito y la justicia penal se ajustan al programa mundial más amplio, y no en cómo los Estados definen las formas concretas de la delincuencia y responden a ellas.



Este nuevo enfoque no propone ningún cambio radical en cuanto al contenido de lo que examina el Congreso, sino que formula en cambio que se aplique un criterio nuevo a la manera en que se examinan los diversos temas. (Naciones Unidas. Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal. “Documento de trabajo relativo al seguimiento del 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal y preparativos del 13º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal”, 21º período de sesiones, Viena, 23 a 27 de abril de 2012. Citado por: Mejía, Marco Vinicio, Ob. Cit).

Por ejemplo, en el caso del desarrollo, los debates podrían tener en cuenta la forma en la cual el delito puede ser un obstáculo al desarrollo, pero también la medida en que son necesarias las reformas de la justicia penal y el Estado de Derecho como elementos de las estrategias de desarrollo y cómo pueden incorporarse con un criterio práctico a la labor de fomento del desarrollo. En lugar de considerar el delito solamente desde la perspectiva de los expertos en la materia, el Congreso sobre la Prevención del Delito y Justicia Penal podría convertirse en un foro para el diálogo entre los especialistas del delito y el desarrollo, así como en un medio de incorporar perspectivas diferentes en ambos ámbitos. Se pueden efectuar reorientaciones similares respecto del contenido de los temas que suelen proponerse para los congresos relativos al delito.

#### **b. Conceptualización de Política Criminal y Política Criminológica en un Estado Democrático**

Partiendo de las circunstancias y realidad guatemalteca con relación a la inseguridad que azota al país, existe una relación inversamente proporcional entre el aumento de la delincuencia y la destreza para contrarrestarla por parte del Estado, de tal manera que los niveles de delincuencia, y consecuentemente, de inseguridad que existe en una sociedad en un momento histórico determinado, son el resultado de la capacidad para poderla combatir con políticas, programas, estrategias y acciones que puedan implementarse dentro de un Estado con un sistema de gobierno republicano, democrático y representativo.



De esa cuenta es de reconocer que existe en el escenario nacional guatemalteco un conjunto importante de elementos que muestran de manera inocultable, que las políticas públicas en seguridad implementadas por el Estado han tenido muy pobres resultados. Para el efecto, basta constatar las tasas e índices delincuenciales que contabilizan las instituciones en el ejercicio de la cadena de justicia en Guatemala, los cuales son sumamente preocupantes.

En tal , existe una serie de interrogantes que los ciudadanos guatemaltecos deben hacerse: ¿qué ha fallado?; ¿qué ha dejado de hacer el Estado guatemalteco para encontrar una solución que permita vivir con niveles tolerables de delincuencia e inseguridad? Porque resulta ingenuo pensar que es posible erradicar totalmente el fenómeno criminal.

En este texto, se considera como hipótesis que lo que ha fallado ha sido la formulación de una política criminal, o mejor aún, una política criminológica como un concepto evolucionado de aquella.

Las definiciones de la política criminal las han intentado tanto penalistas como criminólogos en un debate que no es el tema de la presente reflexión, debido a que nos interesa destacar que es una noción que desde su formulación primigenia nace aparejada y de la mano con el Derecho Penal. De acuerdo con el profesor Luis Jiménez de Azúa, el término fue utilizado por primera vez en 1793.

Es precisamente por esa dependencia y subsunción de la política criminal al Derecho Penal, que los grandes penalistas como Claus Roxin, Günther Jackobs han planteado el uso del término política criminológica, como un concepto evolucionado y distanciado de la política criminal, cuyo adjetivo no solo circunscribe su objeto de estudio a lo criminal, sino que históricamente, ha sido utilizado por el Derecho Penal como fuente de su legitimación en la medida que le ha servido para la formulación de criterios político-criminales de índole represivo y antiguarantistas. En esta lógica, es fácil entender a la política criminal como un mecanismo de control social y una expresión de poder punitivo del Estado.



El contrapeso de la política criminal es la política criminológica, que deslegitima al Derecho Penal como columna vertebral y eje principal de las estrategias de represión y combate a la delincuencia, y propone un modelo de prevención social en que el núcleo de las estrategias se basa en la acción comunitaria y en la participación ciudadana y deje de hacerlo exclusivamente en el ámbito jurídico penal; con lo cual ocurre una transmutación de la política criminal con la política de Estado, cuya base son decisiones aisladas, para resolver problemas coyunturales; hacia una política criminológica, entendida como un conjunto sistemático, cohesionado y consistente de decisiones de política de Estado, basadas en análisis científico-sociales del fenómeno criminal, construidas con la participación del Estado y la sociedad.

En este contexto conceptual, es de considerar imprescindible sumar esfuerzos de reflexión y de análisis tendentes a fortalecer una noción que representa, como se ha dicho, un concepto evolucionado de la política criminal, en virtud de lo cual podemos comenzar con observar que la política criminológica tiene al menos dos acepciones fuertes. Entendida esta como el conjunto de conocimientos articulados con base en teorías, leyes, axiomas, principios y reglas, que conforman el *corpus* de una ciencia cuyo objetivo de estudio no son solamente las decisiones que se toman desde el Estado para la prevención de la delincuencia, sino también el análisis de las estrategias que se generan a iniciativa de la sociedad civil.

Esta es una acepción fuerte, porque, en nuestra perspectiva, no admite contrastación la circunstancia de que a la política criminológica se le debe conceptualizar como una ciencia, con un objeto de estudio perfectamente determinado, que utiliza los métodos propios de las ciencias sociales, se fundamenta sobre principios universalmente aceptados, además de que los resultados de la aplicación de sus estrategias pueden estar sujetos a un proceso de comprobación en el ámbito de la realidad social.

Una segunda connotación de la política criminológica lleva a pensarla como aquel conjunto de políticas sociales y políticas penales que son formuladas por el Estado, tendentes a prevenir las causas individuales y sociales de la delincuencia y de la



violencia. En esta acepción, adviértase que queda contenida la utilización del Derecho Penal, pero como un recurso más, el último y no el único, para la prevención social de la violencia y de la delincuencia, superando la habitual identificación entre la política criminal y el Derecho Penal, imponiéndole límites al instrumento penal como recurso predilecto de la política criminal, considerando, como bien lo señalaba Alessandro Barata que entre los instrumentos de la política criminal, el Derecho Penal es, en el último análisis, el más inadecuado. Esto es así, porque la cuestión criminal no está ligada solo a contradicciones que se expresan en el plano de las relaciones de distribución y no es por ello soluble, obrando solo sobre esas relaciones para corregirlas, sino sobre todo en las contradicciones estructurales que derivan de las relaciones sociales de producción.

En tal virtud, la política criminológica dista mucho de ser una política de imposición de penas, poniendo el énfasis en reformas sociales e institucionales. Los rasgos que hemos descrito para la política criminológica permiten develar el lado más oscuro de la política criminal, cuando se le concibe como una ideología política que orienta al control social punitivo, esto es, como una política pública, basada en consideraciones ideológicas e intereses de grupos económicos y políticamente dominantes, dirigida a responder con mayor fuerza respecto de determinadas conductas delictivas.

Es en el marco de este concepto que consideramos que debe inscribirse la definición que propone Alberto Binder, al entenderla como: “el conjunto de decisiones, instrumentos y reglas que orientan el ejercicio de la violencia estatal (coerción penal) hacia determinados objetivos, pues la política criminal determina los conflictos en los que intervendrá el poder penal y regula, la intensidad de ese poder penal (principio de selectividad) así como los instrumentos y el modo (reglas) como esos instrumentos se utilizarán, el poder penal es selectivo y la política criminal orienta esa selectividad”.

La definición referida de la política criminal permitirá elevarnos a un plano de conocimiento que sobrepasa el nivel meramente instrumental de las definiciones



tradicionales de la política criminal, formuladas principalmente por los penalistas, para permitirnos discernir uno de los problemas teóricos planteados anteriormente.

### c. La Seguridad Democrática desde la Óptica de la Prevención

El quince de diciembre de 1,995 se suscribió por parte de los Presidentes de Centroamerica y Panamá “El tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamerica” que pretendía alcanzar como objetivos primordiales, el fortalecimiento del poder civil, la seguridad de las personas y sus bienes, la superación de la pobreza y pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas.

Dicho instrumento jurídico sienta las bases para la implementación y desarrollo del modelo de la seguridad democrática de los países centroamericanos, sin embargo, en Guatemala existen serías limitaciones y carencias de tipo estructural que ha situado al país en serios problemas de violencia e inseguridad cuya explicación es multidimensional:

- **La económico-estructural;** que señala la falta de calidad de crecimiento y del empleo, así como una insuficiente movilidad social, lo cual, en un contexto de crecimiento económico basado en el consumo, ha generado lo que se denomina un “*delito aspiracional*”;
- **La social;** en la que destacan los cambios en la estructura familiar, con importante incremento de hogares monoparentales, la deserción escolar y el crecimiento urbano acelerado que erosiona el tejido social;
- **Los facilitadores del delito;** como las armas, el alcohol y las drogas, y
- **La falta de capacidad del Estado;** policía, jueces, Ministerio Público y cárceles para hacer frente al desafío de la inseguridad.(Informe Global sobre Desarrollo Humano 2013, del Programa de naciones Unidas “seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuesta para América Latina”).



El informe Global sobre Desarrollo Humano 2013 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, ha destacado que la política de represión policial y persecución penal, ha fracasado, pues a menudo ha coincidido con altos índices de criminalidad, lo que ha afectado a países como Guatemala para el desarrollo social y económico, creando en consecuencia un Estado débil con instituciones altamente vulnerables, sin políticas criminales capaces de responder ante la seguridad ciudadana.

La seguridad democrática, debe entenderse, como el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, que garantizan la seguridad de sus ciudadanos mediante condiciones que permitan su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. De esa cuenta acoge el concepto de seguridad democrática los principios básicos de Estado de Derecho, que comprende la supremacía del imperio de la ley, la existencia de la seguridad jurídica y el efectivo ejercicio de libertades ciudadanas. (Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, San Pedro Sula, Departamento de Cortés, República de Honduras, 15 de diciembre de 1995).

En suma, el presente trabajo se enfocará sobre la prevención como Política Criminal de Estado desde la perspectiva de la seguridad democrática, basada en sus principios y modelos que la sustentan.



## CAPÍTULO 2

### La prevención del delito en un Estado democrático y su metodología

#### 2.1. Marco jurídico

La Constitución Política de la República de Guatemala, es un pacto social para vivir en paz, y en consonancia con su espíritu en sus artículos 1 y 2, le da el sustento a los Acuerdos de Paz, y a la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.

En relación con la Constitución Política de la República de Guatemala, como la ley superior y orientadora del ordenamiento jurídico, se logran fundamentar las disposiciones en cuanto a las políticas públicas, especialmente porque reconoce y garantiza los derechos fundamentales y libertades inherentes a la persona y señala que es el fin supremo del Estado lograr el bien común, por lo que el Estado se organiza para proteger la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, alcanzando con ello la integridad del individuo en la sociedad.

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su artículo 140 define que Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo. En ese sentido, el Estado de Guatemala, además de asumir obligaciones internacionales para garantizar los derechos humanos de sus habitantes, debe estar orientado a desarrollar las medidas legales que protejan y garanticen el pleno ejercicio de los derechos humanos, tal como se instituye en la Convención Americana de Derechos Humanos (artículos 1 y 2); para garantizar ese ejercicio, se debe contar con garantías judiciales para procesar, enjuiciar y sentenciar a quienes hayan violentando los derechos humanos.



Para garantizar lo preceptuado en la Constitución Política de la República de Guatemala, debe realizarse dentro de los límites fijados en ella, promoviendo la participación de las instituciones a cargo de la prevención, investigación, juzgamiento, sanción, aplicación de penas, rehabilitación y reinserción social.

Dentro de lo que constituye la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto Número 18-2008, cuyo objeto es fijar las normas de carácter orgánico y funcional, necesarias para la realización coordinada de las actividades de seguridad interior, exterior, inteligencia, respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de los tratados internacionales ratificados por parte del Estado de Guatemala.

En ello recae de igual forma en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, vigente desde diciembre del año 2005, que rescata y promueve, entre otros, valores vinculados con el respeto, la promoción y protección de los derechos humanos, el fortalecimiento del poder civil y el inicio del desarrollo sostenible.

## **2.2. Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad**

Tiene por objeto determinar 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 de 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. (Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad).



Definiciones para los efectos de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, se entenderá por:

- **Seguridad de la Nación:** la Seguridad de la Nación incluye el conjunto de principios, políticas, objetivos, estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en materia de seguridad, que garantizan su independencia, soberanía e integridad, y los derechos fundamentales de la población establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, consolidando la paz, el desarrollo, la justicia y el respeto de los derechos humanos.
- **Seguridad democrática:** la Seguridad Democrática es la acción del Estado que garantiza el respeto, promoción y tutela de la seguridad, al mismo tiempo que el pleno ejercicio de los derechos humanos, mediante la creación de condiciones que le permita a la persona su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia, conforme a lo señalado en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. (Ibidem)

La Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad tiene como principio el deber del Estado regulados en la Constitución Política de la República de Guatemala, los Acuerdos de Paz y la Agenda Nacional Compartida, elaborada por los partidos políticos (Foro Permanente de Partidos Políticos), y dentro de los argumentos que se encuentran en la exposición de motivos, es la de “garantizar la satisfacción total de las necesidades de seguridad integral de sus habitantes y así proveer el marco legal necesario y asegurar el funcionamiento coordinado, eficaz y eficiente de los Organismos del Estado” para que el Estado “enfrente el riesgos y amenazas que enfrenta la seguridad plantean una mayor complejidad, por lo que es necesario fortalecer y estrechar la coordinación entre las instituciones competentes en el ámbito de seguridad, asumiendo un acercamiento programático focalizado en seguridad y justicia, como una totalidad comprensiva e integrada, a fin de dotar al



Estado de las herramientas indispensables para el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales”.

Resulta de importancia para nuestro país, que el Sistema Nacional de Seguridad esté sustentado en los principios y normas contenidas en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. En ese sentido, los esfuerzos posibles para la construcción de un Sistema Nacional de Seguridad como ente rector para cumplir con los objetivos de la nación guatemalteca que se circunscriben en la Constitución Política de la República de Guatemala y en cumplimiento a la potestad del Estado, en el resguardo del bien común, igualdad, justicia, legalidad, libertad, seguridad y paz.

Las garantías constitucionales que se mencionan son las que históricamente no se han cumplido, existe, una serie de normas dispersas vigentes, pero no positivas, lo cual restringe el accionar institucional y muestra en materia de seguridad, ausencia del Estado, el cual debería representar a la sociedad guatemalteca; sin embargo, el Estado, en ese sentido refleja la desorganización de un Sistema Nacional de Seguridad frente a los riesgos y amenazas potenciales y reales; asimismo, el incumplimiento de los compromisos tanto nacionales como internacionales afectan el combate del crimen organizado, y la debilidad de carácter institucional restringe la prevención del delito, que desde el marco de la formulación de la iniciativa contiene esfuerzos importante de diversos consenso político, ya que en ella intervienen una serie de fuerzas con disímiles disciplinas, por lo que es un proceso notable.

Dentro de la crisis estructural del Estado, sobresalen los problemas sociales, falta de coordinación entre los operadores de justicia, debilidad de las instituciones del sector justicia, debiendo crear el marco legal para la política de Estado en materia de seguridad. El Sistema Nacional de Seguridad, dentro de su organización, contempla al Consejo Asesor de Seguridad (CAS); en este sentido, hay diferencias sobre si se considera dentro del Sistema o si estaría fuera de su organización. Sin



embargo, el Estado dentro de su política pública, debería de disponer de los recursos para la prevención del delito o bien su represión.

El tercer considerando, expresa que, como instituciones competentes en el ámbito de la seguridad, asumen un acercamiento programático focalizado en seguridad y justicia como una totalidad comprensiva e integrada, al analizar el artículo, no hay ningún argumento para que las instituciones coordinen entre ellas y mucho menos, con instituciones que se incorporen de acuerdo con las necesidades de las nuevas políticas públicas implementadas.

El Decreto 18-2008, Ley del Sistema Nacional de Seguridad, en su artículo 27, responsabiliza a la Secretaria de Inteligencia Estratégica del Estado, como el ente rector de la inteligencia, tomando en cuenta que cada una de las instituciones tiene su propio ámbito de competencia, esto deja un vacío donde no hay exigencia sobre la recopilación de la inteligencia en virtud que las instituciones desde siempre han sido celosas con la inteligencia que tienen en su poder y no les da obligatoriedad de cumplimiento de la ley al indicar que se respete el ámbito de competencia.

El Decreto 18-2008, Ley del Sistema Nacional de Seguridad, en su artículo 35, garantiza la participación ciudadana sobre las acciones públicas y en la incidencia deja abierta la participación de la sociedad civil, como un mecanismo de control externo del Estado, y que debe ser encaminado hacia la comisión legislativa correspondiente en el Congreso de la República de Guatemala, en cumplimiento del artículo 10 literal 0) de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad; esta ley no define la coordinación entre instituciones que prevengan las acciones delictivas o bien el combate frontal a la delincuencia organizada. El Consejo Nacional de Seguridad ya tiene dentro de sus funciones desarrollar la Política Nacional de Seguridad, en este sentido, que, si bien es cierto que la ley al ser aprobada fue un progreso determinante para Guatemala, su espíritu se limita a un sistema de seguridad del ejecutivo no del Estado, al no considerar los mecanismos de coordinación y organización con otras instancias que intervienen en la seguridad nacional.



### **a) Plan estratégico**

Determina el conjunto de acciones que deben realizar las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Seguridad (SNS) para alcanzar la seguridad de la Nación. Contiene la misión, las acciones claves, las estrategias y los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad, con base en la Agencia Estratégica de Seguridad de la Nación y a la Agenda de Riesgos y Amenazas. Constituye el principal instrumento de gestión del Sistema Nacional de Seguridad.

Enmarca el fortalecimiento de las instituciones y organización del Sistema Nacional de Seguridad y Sistema Nacional de Inteligencia.

### **b) Propósito**

- Desarrollar la coordinación interinstitucional optimizando los recursos y capacidades actuales.
- Incrementar la inversión en tecnología y profesionalización en las instituciones del sistema.
- Generar una cultura institucional de colaboración, cooperación y coordinación. (GUATEMALA SEGURA: Revista de la Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Seguridad; pág. 33).

### **c) Agenda estratégica**

Es el mecanismo en que el Estado reconoce la relevancia temática en el ámbito integral de la seguridad. Define y prioriza los instrumentos de carácter preventivo o reactivo para garantizar la seguridad del Estado, en cumplimiento de los objetivos nacionales y la Política Nacional de Seguridad.

La agenda Estratégica de Seguridad de la Nación se formula en forma coherente con la Política Nacional de Seguridad para:

- Priorizar los lineamientos estratégicos, objetivos y acciones programáticas por medio de proyectos y programas, al establecer responsabilidad y tiempos de ejecución.



- Generar una cultura institucional de colaboración, cooperación y coordinación.

#### **d) Estrategia de seguridad**

Construir las condiciones para que las personas se sientan seguras, libres de violencia y temor; integrando recursos y capacidades de las instituciones de Seguridad, sustentadas en los principios orientadores establecidos en la Política Nacional de Seguridad, para fortalecer la democracia, propiciar el desarrollo sostenible y mantener la independencia, soberanía, integridad territorial, la paz y realizar el bien común.

#### **e) Programas y proyectos**

La agencia prioriza los objetivos de la Política Nacional de Seguridad por medio de programas y proyectos:

- Prevención del delito y combate a la delincuencia común y organizada;
- Seguridad exterior;
- Gestión Integrada de riesgos;
- Desarrollo y sistematización de Inteligencia;
- Fortalecimiento y modernización institucional; y
- Normativa y legislación institucional.

#### **f) Agenda de riesgos y amenazas**

Es el documento técnico elaborado por el Sistema Nacional de Inteligencia, que identifica, define y caracteriza los distintos riesgos, amenazas y vulnerabilidades que ponen en peligro la seguridad del Estado, al bienestar de las personas, al desarrollo de la sociedad y a la estabilidad de sus instituciones, cuyos efectos es necesario evitar y controlar para garantizar el bienestar de las personas, su desarrollo integral y el bien común.

Es la base para la formulación de instrumentos de política pública y acciones estratégicas que orienten el planeamiento operativo de los componentes del



Sistema Nacional de Seguridad, con el propósito de alcanzar la Seguridad de la Nación. (GUATEMALA SEGURA: Revista de la Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Seguridad; pág. 31 y 73).

### **2.3. Decreto No. 21-2006 del Congreso de la República, Ley Contra la Delincuencia Organizada.**

Definir el término delincuencia organizada, resulta muy complejo, sobre todo por la estructura con la que cuentan estas organizaciones criminales, jurídicamente la Ley Contra La Delincuencia Organizada, según Decreto Número 21-2006, del Congreso de la República de Guatemala, define lo que es la delincuencia organizada, pero para los ciudadanos guatemaltecos que han leído, observado y escuchado en los diferentes medios de comunicación, sobre organizaciones criminales, tienen concepciones distintas con relación a este fenómeno criminal por las historias que se comentan alrededor de sus entornos.

Como por ejemplo, los hechos en los cuales se realizan capturas de organizaciones criminales tales como los delincuentes que han secuestrado a personas, delincuentes que han robado vehículos (automóviles y motocicletas), delincuentes que le han quitado la vida a otra persona, extorsionistas, o bien que han involucrado en acciones delictivas en grupo, y que estas acciones delictivas están legalmente reconocidas como acciones como tal dentro marco de la Ley Contra la Delincuencia Organizada, Decreto Número 21-2006.

En ese orden de ideas la Ley Contra la Delincuencia Organizada tiene por objeto definir las conductas delictivas atribuibles a los integrantes o participantes de las organizaciones criminales; el establecimiento y regulación de los métodos especiales de investigación y persecución penal así como todas aquellas medidas con el fin de prevenir, combatir, desarticular y erradicar la delincuencia organizada de conformidad y con lo dispuesto en la Constitución Política de la República de Guatemala, los tratados internacionales suscritos y ratificados por Guatemala, y leyes ordinarias.



El Ministerio Público deberá implementar juntamente con la Policía Nacional Civil, el diseño de estrategias eficaces con estrictos controles que sean útiles para el combate frontal a la delincuencia organizada y a su desarticulación en la Ley Contra la Delincuencia Organizada, Decreto Número 21-2006, que en el Artículo 2º define a un grupo delictivo organizado u organización criminal, a cualquier grupo estructurado de tres o más personas, que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente, con el propósito de cometer uno o más delitos, y que para ello cita unas tipologías de delitos que se consideran dentro de la delincuencia organizada, y además, hace énfasis sobre la manera de comprender a la estructura criminal. Considera a la delincuencia organizada como un grupo estructurado; se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada. (Decreto No. 21-2006 del Congreso de la República).

#### **2.4. Decreto No. 52-2010 del Congreso de la República, Ley que Regula los Servicios de Seguridad Privada**

El 23 de noviembre 2010, el Congreso de la República de Guatemala aprobó el Decreto 52-2010, Ley que Regula los Servicios de Seguridad Privada. Éste fue publicado el 22 de diciembre del mismo año y entró en vigor el 2 de mayo de 2011.

El Decreto 52-2010 provee una serie de definiciones y categorizaciones, y estipula las contravenciones a la Ley y sanciones correspondientes; crea la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada, la cual tiene a su cargo la supervisión y fiscalización de las empresas y personas individuales que sean autorizadas para prestar servicios de seguridad privada.

Esta Ley, en materia de Seguridad Privada, complementa sus postulados con otras leyes, tal es el caso de la Ley de Armas y Municiones, Decreto 15-2009, la cual incorporó nuevas obligaciones a las Empresas en lo relacionado con la



tenencia y portación de armas de fuego, atribuyéndole a la Dirección General de Control de Armas y Municiones la facultad de supervisar la tenencia y portación de armas de fuego, resultando imprescindible que toda empresa o persona individual que prestará servicios y sea autorizada para el efecto, realice un análisis tanto de la Ley particular de los servicios como aquellas que están relacionadas con la misma.

Al entrar en vigor la Ley, se instaló la Dirección General de Servicios de Seguridad Privada, a partir de lo cual, se han estado produciendo los proyectos de reglamentos, normativos, instructivos, formatos y procedimientos para el desarrollo de su trabajo, en cumplimiento de la misión que la Ley le asigna. La entrada en vigor de la nueva Ley trae consigo la necesidad de que las empresas y personas individuales enmarquen su actuación dentro de la misma, lo cual significa un esfuerzo tanto de las empresas como de la misma Dirección General de Servicios de Seguridad Privada, que debe generar la información precisa para el efecto.

## **2.5. Tratado marco de seguridad democrática**

Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá que conforman el área Centroamericana, toman en consideración que para el desarrollo de los centroamericanos debe lograrse con la organización comunitaria esté consciente que jurídicamente debe haber respaldo para proteger a la región, que defienda los Derechos Humanos y garantice la seguridad jurídica de cada una de sus comunidades, asegurando relaciones pacíficas y de manera integral entre los Estados de los países centroamericanos, ratificando su compromiso con la democracia basada en el Estado de Derecho y en la garantía de las libertades fundamentales, la libertad económica, la justicia social; la seguridad, reforzando los valores democráticos entre los Estados centroamericanos.

Los antecedentes históricos, geográficos, de hermandad y de cooperación que une a los Estados no son que incumplan con la paz o que afecten la seguridad



de cualesquiera de los Estados centroamericanos, más que el camino de consolidar la democrática que incluye la situación especial de aquellos que han decidido la eliminación o continuación constitucional de sus respectivos ejércitos.

En esa medida, se promueve la consolidación de la paz y la democracia para los países centroamericanos que se considera que se han hechos esfuerzos importantes para alcanzar los objetivos mediante la reducción de efectivos y presupuestos militares, en Guatemala en cumplimiento de los acuerdos sobre el fortalecimiento del poder civil, en tanto que de la voluntad ciudadana a través del ejercicio de los derechos políticos para garantizar la seguridad ciudadana; en ese sentido, la aceptación de cada uno de los países es de carácter voluntario para unirse a los esfuerzos y las acciones iniciadas para desarrollar la lucha contra la impunidad, la narcoactividad y el terrorismo; es por ello que el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se sustenta en la hegemonía y el fortalecimiento del poder civil, la seguridad de las personas y de sus bienes, minimizar la pobreza y pobreza extrema.

La erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, la narcoactividad, el tráfico de armas, la protección del medio ambiente y el terrorismo, la implementación del instrumento jurídico marco que admita el desarrollo de manera integral los contenidos en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.

El compromiso que se asume en el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática, se basa en la democracia y en el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región Centroamericana. (Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, artículo 1°).

A la fecha, no se generan cambios estructurales en materia de seguridad y justicia, ni para minimizar las causas por el cual se cometen los crímenes,



muchos menos desafiar a los factores de inseguridad tanto sociales, culturales y económicos. Los factores de inseguridad y de impunidad que se encuentran en cada momento del día, la inseguridad y la impunidad afectan la vida diaria, además, generan desconfianza e insatisfacción social, agravándose la situación por la falta de atención adecuada a las víctimas, El Estado de Guatemala carece de una política integral y estratégica para combatir el crimen que defienda los principios de los derechos humanos.

## **2.6. Convención Americana de los Derechos Humanos**

Este instrumento fue ratificado en la Organización de Estados Americanos (OEA), el 23 de mayo de 1969, por el Gobierno de la República de Guatemala, dejándose reserva de conformidad con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados suscrita al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.

La reserva es sobre el artículo 4, inciso 4, de la Convención Americana de Derechos Humanos, porque según el artículo 4 de la Constitución Política de la República de Guatemala, porque se exceptúa de la aplicación de la pena de muerte, a los delitos políticos, pero no a los delitos comunes conexos con los políticos. (Convención Americana de Derechos, San José, Costa Rica, 22 de noviembre 1969).

Para darle cumplimiento a este convenio se hacen esfuerzos para enfrentar los asuntos de seguridad y justicia. La impunidad y la inseguridad son altos y es de preocupación en la sociedad guatemalteca, el incremento de la incidencia criminal, puesto que hace que los debates políticos hagan llamados serios a las autoridades del Ministerio de Gobernación para adoptar medidas fuertes para el combate al delito, mientras que una debilidad del sistema de justicia no tiene capacidad de responder ante los casos de impunidad.



Un claro ejemplo se puede dar con los procesos judiciales en contra del expresidente, exvicepresidente, altos ex funcionarios, empresarios y ciudadanos, que se encuentran ligados a procesos por corrupción, lavado de dinero, asociación ilícita y violación grave de derechos humanos, le da una señal esperanzadora a la sociedad guatemalteca de que nadie está por encima de la ley.

La ausencia de controles internos y mecanismos de rendición de cuentas hacen difícil el funcionamiento transparente de las instituciones de seguridad y por ende la consolidación de avances de las instituciones del sector justicia. Transcurridos más de 22 años de la firma de los Acuerdos de Paz, no han sido realizados con efectividad, no obstante, de la oportunidad que se tuvo de romper con los esquemas de exclusión social, económica y política que aún siguen tradicionales y además no se han llevado medidas efectivas que se cumplan con las obligaciones en materia de Derechos Humanos.

El Estado de Guatemala tiene el reto de asegurar el desarrollo por medio de los derechos individuales y colectivos, en especial la de los pueblos indígenas, además, cerrar la brecha de desigualdad a través de políticas públicas económicas, culturales y sociales con el objeto de garantizar el camino en materia de derechos humanos.

## **2.7. Dirección General de Investigación Criminal**

La Dirección General de Investigación Criminal, que podrá abreviarse DIGICRI, es un órgano del Estado, de carácter civil, especializado en la investigación criminal, auxiliar de la administración de justicia y con competencia en toda la República.

La Dirección General de Investigación Criminal fue creada mediante el Decreto No. 15-2012 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de la Dirección General de Investigación Criminal y se estableció a través del Acuerdo



Gubernativo No. 88-2015, Reglamento Orgánico Interno, la estructura de las áreas que la conforman.

Es un órgano del Estado de carácter civil, especializado en investigación criminal, auxiliar de la administración de justicia y con competencia en toda la República. Su organización es de naturaleza jerárquica y profesional. Su funcionamiento se rige bajo normas disciplinarias y éticas. De conformidad con el artículo 2 del Decreto No. 15-2012 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de la Dirección General de Investigación Criminal, esta Dependencia se equipará a los cuerpos de seguridad del Estado; depende administrativa y laboralmente del Ministerio de Gobernación. Para el cumplimiento de sus funciones de investigación criminal, los efectivos de la Dirección General de Investigación Criminal están subordinados a los Fiscales del Ministerio Público desde el inicio de la investigación hasta la firmeza de la sentencia.

De conformidad con el artículo 2 del Decreto No. 15-2012 del Congreso de la República de Guatemala, Ley de la Dirección General de Investigación Criminal, esta Dependencia se equipara a los cuerpos de seguridad del Estado, lo que significa que la Dirección General de Investigación Criminal es igual o equivalente a las instituciones armadas dependientes del gobierno de la nación, encargados del mantenimiento del orden y la seguridad pública y ciudadana, así como de la prevención del delito; por lo que la importancia de la Dirección General de Investigación Criminal radica en:

- Velar por el resguardo el sistema nacional de seguridad y la investigación criminal de riesgos y amenazas que enfrente;
- Su funcionamiento evitará que se ocasionen perjuicios en contra del Estado, pues hará frente a nuevos retos que trae la criminalidad;
- Realiza procesos de investigación criminal en forma técnica, especializada y profesional, los que coadyuvan con el Ministerio Público en el ejercicio de la persecución penal;



- La Dirección General de Investigación Criminal es un actor de influencia dentro del proceso penal guatemalteco, pues recolecta información de interés a la investigación, para el esclarecimiento de hechos delictivos;
- Incide en la reducción de la impunidad en el país;
- Coadyuva en forma contundente con el sistema procesal penal en la investigación criminal;
- Refuerza los avances que se visualizan en la investigación criminal en el país, lo que en el futuro puede dar prestigio nacional e internacional;
- Propiciará la cooperación mutua con entidades nacionales y extranjeras en la compartimentación de competencias y la transferencia de conocimientos que faciliten la lucha contra la criminalidad nacional y transnacional.

## **2.8. Dirección General de Inteligencia Civil**

La Dirección General de Inteligencia Civil, es la dependencia del Ministerio de Gobernación que actuará conforme lo ordenado en su ley orgánica y reglamento, según Decreto Número 71-2005 del Congreso de la República.

En el año 2005, se creó la Dirección General de Inteligencia Civil, adscrita al Ministerio de Gobernación, con el fin de combatir al Crimen Organizado y la delincuencia común; entre sus objetivos está el recolectar y obtener información, para luego procesarla, sistematizarla y analizarla, transformándola en material de inteligencia. Esto con el fin de “proteger intereses políticos, económicos, sociales, industriales, comerciales, tecnológicos y estratégicos de la República de Guatemala”.

En el 2008, argumentando la amenaza y riesgo sobre la Seguridad Nacional se aprobó la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, en donde la Dirección General de Inteligencia Civil forma parte de la estructura del Sistema Nacional de Inteligencia, encargada de definir y ejecutar políticas de inteligencia y seguridad interna y externa.



## 2.9. Inteligencia militar

Hasta el Decreto Ley número 28-83 del 15 de marzo de 1983, la unidad de inteligencia del Estado Mayor del Ejército se denominada Sección de Inteligencia del Ejército, conocida popularmente como la G-2. Desde la vigencia del Decreto Ley 28-83, en que la nueva denominación del Estado Mayor del Ejército pasa a llamarse Estado Mayor de la Defensa Nacional, su unidad de inteligencia denominada Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

El Artículo 26 del Reglamento General del Estado Mayor de la Defensa Nacional, expedido por la orden general 14-88, en donde expresa "La Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional, será: el principal órgano asesor de la Jefatura del Estado Mayor en todos los asuntos relacionados con la Inteligencia Nacional e Internacional del adversario y lo concerniente a los países amigos y el propio país, así como informar, apreciar, recomendar, planificar y supervisar, en el campo de Inteligencia y Contrainteligencia relacionados con la defensa y desarrollo de la República de Guatemala".

Las bases de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Decreto número 18-2008 del Congreso de la República de Guatemala, están en el Tratado Marco de Seguridad Democrática para Centroamérica, y en los Acuerdos de Paz; ellos aportaron los elementos centrales para la construcción del nuevo paradigma de la seguridad. La Seguridad Democrática que vino a sustituir los valores y objetivos heredados de la Doctrina de Seguridad Nacional.



## 2.10. Políticas de prevención y seguridad

### a. Política Nacional de Seguridad

La Política Nacional de Seguridad presentada por el Consejo Nacional de Seguridad, da los lineamientos que definen los cursos de acción para prevenir y contrarrestar, los riesgos y amenazas que se presentan sobre las vulnerabilidades de la sociedad y sus instituciones.

Incluye los desafíos, identificados por medio de la Agenda de Amenazas y Riesgos, a partir de los insumos recabados en varios talleres de trabajo con expertos individuales y representantes de organizaciones de la sociedad civil en temas de seguridad. Además, atiende integralmente la Seguridad de la Nación, como una de las tareas prioritarias del actual gobierno. (Política Nacional de Seguridad de Guatemala “Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad”, 2012).

En ese sentido, respecto del desafío que afronta la Política Nacional de Seguridad, se puede indicar que son de tipo estructural y otros asociados a la criminalidad emergente, el incremento de desarrollo del área urbana, y la migración interna ha promovido fenómeno de contagio de los diferentes escenarios de violencia y de actividades ilícitas en la que niños (as), adolescentes y jóvenes son los más vulnerables para las organizaciones criminales, existe una tendencia de los índices de violencia en los lugares con presencia de organizaciones criminales y las áreas urbanas deterioradas con la existencia de establecimientos vinculados con la venta de alcohol y de las drogas.

### b. Política criminal democrática

La política criminal democrática del Estado de Guatemala, se ejecutará mediante la articulación de todas las instituciones de la administración pública, las que por su propia naturaleza tienen incidencia en la prevención,



investigación, sanción y reinserción social, tanto a nivel nacional, regional, departamental y municipal.

Se fortalecerá el cumplimiento de los diferentes convenios y tratados internacionales en materia de seguridad y justicia con la intervención efectiva de los pueblos indígenas mayas, garífunas y xinkas, así como de las organizaciones de la sociedad civil que brindan su aporte desde el control social informal.

En el marco de la cooperación internacional, se orientará a la suscripción de instrumentos de cooperación con otros países, a fin de poder enfrentar de mejor manera, con una estrategia regionalizada, los fenómenos criminales, en los términos que prevé la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, conocida como la Convención de Palermo y sus tres protocolos. (Política Criminal Democrática “2015-2035”)

De igual forma, se articulará regionalmente con los organismos centroamericanos que definen estrategias de prevención, investigación y persecución de distintos hechos criminales. El modelo de política criminal democrática es un modelo que se basa en la idea de que todo ejercicio de este tipo de política criminal tiene necesariamente límites.

Estos límites están para los encargados de hacer cumplir la Ley, para que no sean violados los derechos fundamentales de todos los habitantes de un Estado. (Según Binder Alberto. Ob. Cit. Pág. 21).

En este modelo, cabe señalar que las instituciones del Estado deben acogerse a las políticas criminales en su conjunto, interaccionar con los diferentes sectores sociales para realizar las estrategias efectivas para el combate de la fenomenología criminal que afecta de manera directa o indirecta a toda la sociedad guatemalteca; es lamentable que la pérdida de vidas humanas y las lesiones que sufren las propias comunidades, además



el presupuesto que se consume en la recuperación de los lesionados, rebasa el presupuesto que el ente rector de la salud tiene asignado.

### **c. Política criminal**

Es la acción planeada de procedimientos preventivos y represivos contra el crimen. Como cualquier política, es comandada por un discurso orientado que propone un conjunto de estrategias o procedimientos por medio de los cuales el Estado y la sociedad organizan sus respuestas al problema de la criminalidad.

La aplicación de los conocimientos criminológicos para prevenir y controlar las conductas antisociales atiende desde la prevención del delito hasta la reincorporación del ex reo a la vida en sociedad. Constituye un análisis crítico de los sistemas de poder punitivo y control social para determinar si es adecuada la respuesta estatal al poder prevenir y reprimir la criminalidad. Para Giuseppe Maggioere la política criminal es la ciencia o arte de los medios que se sirve el Estado para prevenir y reprimir los delitos.

Para definir la Política Criminal se debe tomar en cuenta a las diversas concepciones de distintas fuentes con relación a la materia. La Política Criminal es un sector de las políticas que se desarrollan en una sociedad, predominante desde el Estado. Ella se refiere al uso que hará el Estado del poder penal, es decir, de la fuerza o coerción estatal en su expresión más radical.

Entonces, la Política Criminal, en síntesis, es el conjunto de decisiones, instrumentos y reglas que orientan el ejercicio de la violencia estatal que es una coerción penal hacia determinados objetivos. Se considera que la política criminal no es una ciencia, sino que se trata de una política o conjunto de políticas. No obstante, como pasa con cualquier sector de la realidad, es posible una aproximación científica a ella. Esta aproximación se



puede realizar desde distintas disciplinas que se conectan con ella desde el Derecho Penal.

La Criminología, el Derecho Penal, la Sociología Criminal, la Ciencia Política, entre otros, es el trasfondo común ideal de una ciencia penal integral, claramente se debe diferenciar a la Política Criminal, como realidad social del poder, de cualquier conocimiento sobre ella. También se debe diferenciar esa realidad de la denominación de algunas escuelas u orientaciones científicas que se les ha llamado escuelas de Política Criminal (en especial Von Liszt).

La política criminal, la política criminal se orienta según finalidades, objetivos y metas. La Política Criminal nunca tiene objetivos totalmente independientes; en realidad, también es una política de segundo nivel, ya que sirve de soporte o para fortalecer a otro tipo de políticas, tales como económica, social, ambiental, familiar, entre otras. No obstante, también existen ciertos objetivos autónomos de la Política Criminal; ellos se relacionan con los límites al poder penal y se fundan en la necesidad de tener una Política Criminal respetuosa del ser humano. Franz Von Liszt manifiesta que es el "conjunto sistemático de principios garantizados por la investigación científica de las causas de las infracciones y de la eficacia de la pena, según los cuales dirige el Estado la lucha contra el crimen por medio de la pena y de sus formas de ejecución".

En síntesis, se puede decir que es el conjunto sistemático de principios, que debe organizar el Estado y la sociedad en la lucha contra la criminalidad.

Von Liszt define la Política Criminal en dos sentidos el sentido estricto y el sentido amplio. En sentido estricto la Política Criminal significa todo el conjunto sistemático de aquellos principios según los cuales el Estado tiene que sostener la lucha contra la criminalidad por medio de la pena y de sus



instituciones afines, como centros de educación y corrección, centros de trabajo y otros.

En su sentido amplio se entiende por Política Criminal el conjunto sistemático de los principios fundamentales basados en la investigación científica de las causas de los delitos y de los efectos de la pena, según los cuales el Estado por medios de la pena y sus instituciones afines, sostiene la lucha contra los crímenes. (POLÍTICA CRIMINAL Y SEGURIDAD PÚBLICA; capítulo 3, pág. 55-59).

**d. Política Nacional de la Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Comunitaria Pacífica**

Con el propósito de contribuir a la consolidación de Centroamérica como región de paz, libertad, democracia y desarrollo, se plantean los siguientes objetivos en esta materia:

- Garantizar a todos los habitantes las condiciones de seguridad que les permitan participar y beneficiarse de las estrategias nacionales y regionales de desarrollo sostenible, mediante el impulso de una economía de mercado que posibilite el crecimiento económico con equidad;
- Establecer o fortalecer los mecanismos de coordinación operativa de las instituciones competentes, para hacer más efectiva la lucha, a nivel nacional y regional, contra la delincuencia y todas las amenazas a la seguridad democrática que requieran el uso de fuerzas militares, de seguridad o de policía civil, tales como el terrorismo, el tráfico ilícito de armas, la narcoactividad y el crimen organizado;
- Fortalecer la cooperación, coordinación, armonización y convergencia de las políticas de seguridad de las personas, así como la cooperación fronteriza y la profundización de los vínculos sociales y culturales entre sus poblaciones. Y promover la cooperación entre los Estados para

garantizar la seguridad jurídica de los bienes de las personas. (Sistema de Integración centroamericana/ Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica 1995. Artículo 11. Pág. 5).

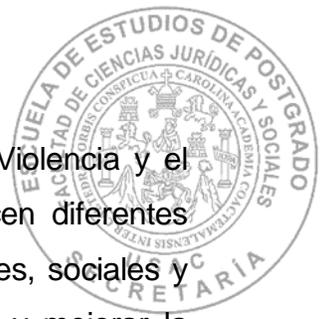


En Guatemala, por la complejidad de la legitimización de los ciudadanos hacia la violencia, y el sentir de la población guatemalteca ante estos hechos, tiene todo un proceso social y un componente histórico, cuya sistematización queda plasmada a partir de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996.

Estos acuerdos, con los cuales el Estado guatemalteco asume formalmente el compromiso de luchar por crear condiciones que garanticen a su población, el acceso igualitario a derechos básicos como la seguridad, el desarrollo integral y la justicia.

En las últimas dos décadas, se han planteado varios proyectos que buscan reconstruir el tejido social, entendiendo que el fenómeno de la violencia no solamente es multicausal, sino también, está influido por factores psicológicos, biológicos, económicos, sociales y culturales, que acompañan el comportamiento violento, cruzando constantemente las fronteras entre el individuo, la familia, la comunidad y la sociedad.

Esta multicausalidad y diversidad de la violencia, precisa diseñar e implementar estrategias interinstitucionales que permitan el desarrollo de actividades más integradoras en los diferentes ámbitos de acción, focalizando los esfuerzos del Estado en la mitigación de todas aquellas condiciones políticas, sociales, económicas, institucionales y legales, que detonen o propicien situaciones de vulnerabilidad entre los habitantes. (Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica “2014-2034”).



Dentro del ámbito de la Política Nacional de Prevención de la Violencia y el delito, seguridad ciudadana y convivencia pacífica, se establecen diferentes niveles de prevención ubicados en las circunstancias situacionales, sociales y comunitarios, con la finalidad de promover convivencia pacífica y mejorar la percepción de seguridad, conscientes de la prevención de la violencia y el delito que es una acepción amplia y de constante actualización, emprende una integralidad de aspectos, así como una amplia escala de conocimientos y conceptos vinculados que deben ser dados a conocer y analizarlos de manera conjunta y multidisciplinaria.

Para ello, se puede decir que la prevención de la violencia es un conjunto metódico de gestiones no penales, planificadas de manera organizada y estructuradas para generar condiciones de vida, bienes y servicios, modificar actitudes, generar valores morales y culturales de un Estado, que corresponda al respeto de las leyes. Al considerar las acepciones expuestas, se puede decir que el hablar de una cultura de paz es referirse a que cada ciudadano cuente con oportunidades laborales, económicas, sociales y culturales.

En Guatemala, la cultura de paz se observa desde otra perspectiva desde que somos un país con alto índice de violencia armada, los efectos que esta ocasiona dentro de la vida de cada uno los ciudadanos guatemaltecos producen efectos secundarios inimaginables.

Es primordial la existencia de una seguridad integral que esté contenida en la Constitución Política de la República de Guatemala y que se sintetice en la realización de acciones de carácter preventivo y reactivo, que el Estado guatemalteco alcance los objetivos y los intereses nacionales frente a la existencia de cualquier riesgo o amenaza que debido a su naturaleza, lesione o ponga en peligro al Estado de derecho, al sistema democrático, al crecimiento socio-económico, a la consolidación de la paz, al desarrollo, a la justicia, al respeto a los derechos humanos, al funcionamiento de las



instituciones democráticas, a la conservación del medio ambiente, a la seguridad de la nación y a la seguridad democrática.

**e. Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte**

Mejorar la seguridad ciudadana y el acceso a la justicia, debe atenderse integralmente; las problemáticas de inseguridad que afectan a nuestros países es una tarea urgente. Se requiere trabajar en todos los espacios de socialización (familia, escuela y ciudad) durante todo el ciclo vital y fortalecer el tejido social, para proteger a nuestros niños y jóvenes de la exposición a entornos violentos y contribuir a la reducción de la violencia, la inseguridad y su vinculación en las pandillas y maras.

Es necesario apuntalar programas y acciones que promueven la prevención de la violencia y la convivencia pacífica, el fortalecimiento institucional para la lucha contra la violencia y el delito y la modernización del sistema de justicia. Todas estas acciones complementarán los esfuerzos que se están realizando para el combate al narcotráfico y el crimen organizado, con único fin de reforzar programas de prevención de la violencia.

Es necesario neutralizar los factores de riesgo y estimular factores de protección a nivel individual, familiar, escolar y comunitario de nuestros niños, jóvenes y mujeres frente a los fenómenos de la violencia, pandillas e inseguridad. Se plantean las siguientes líneas de acción:

- Fortalecer programas de prevención de la violencia a nivel familiar y comunitario.
- Las intervenciones de prevención basadas en la familia y la comunidad serán el primer paso para disminuir los altos grados de violencia general, violencia intrafamiliar e inseguridad en nuestros países y proteger a nuestros niños, jóvenes y mujeres.



- A nivel familiar e individual, se buscará fortalecer el comportamiento positivo en niños y jóvenes con programas impartidos a través del sistema escolar para disminuir la incidencia en esta población de pandillas y reducir comportamientos riesgosos. Asimismo, se implementarán y fortalecerán programas educativos que brinden apoyo a padres de familia en el uso de mecanismos alternativos para la solución de conflictos, reduciendo la transmisión intergeneracional de violencia.
- Se dará atención especial al fortalecimiento e implementación de programas a través del sector educativo para la prevención de la violencia contra la mujer y el femicidio.
- A nivel comunitario, se buscará avanzar en la implementación de acciones orientadas a prevenir y controlar el impacto de la violencia de pandillas por medio de intervenciones interdisciplinarias aplicadas en comunidades severamente afectadas; y buscar sinergias con actividades lúdicas, deportivas y artísticas para disuadir la participación en las maras. (Lineamientos del Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte, septiembre 2014).

Este Plan promovido por los Estados Unidos de América, busca enfrentar y minimizar el fenómeno migratorio de los países centroamericanos hacia los Estados Unidos de América, con reformas radicales e integrales, que contengan dentro de sus planes lo siguiente:

- Plan de Emergencia de Desarrollo Social y Económico, para aliviar la pobreza y generar empleo y oportunidades;
- El estatus de protección temporal (TPS) que se gestiona de manera inmediata para todos los ciudadanos de los países centroamericanos, que



son los que abandonan sus hogares o sus países como consecuencia de una mejor situación económica o bien por la violencia o exclusión social; y

- Programa de visas temporales de trabajo a Estados Unidos, bajo la supervisión de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Internacional de Migración (OIM) y el Programa de visas por razones humanitarias.

Desde el momento que se informa sobre el Plan de la Alianza para la Prosperidad orientado hacia al llamado triángulo norte, las elucubraciones sobre la iniciativa que tiene Estados Unidos hacia los países que conforman el triángulo norte, entre los más motivados fueron algunos empresarios quienes han requerido alguna iniciativa al respecto y algunos que no se encuentra plácidos con el plan son los que no creen que es para fortalecer los intereses de los Estado Unidos de Norteamérica.

Los países centroamericanos que están siendo beneficiados dentro del “Plan de la Alianza para la Prosperidad” tienen iguales condiciones entre ellos Guatemala y Honduras, ya que reportan altos índices de incidencia criminal, corrupción e impunidad. Y dentro de la estructura social los tres países centroamericanos están equiparados en cuanto a la pobreza y desigualdad lo que hace que migren hacia el país norteamericano en búsqueda de una mejor oportunidad de vida.

Las no aplicaciones de las políticas públicas de prevención de delito se han calificado como crisis humanitaria, además de esto, su población que vive en riesgo y vulnerabilidades en cuanto a su infraestructura, son los motivos suficientes para el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica ponga atención y muestre su preocupación para la seguridad de sus fronteras.

Dentro del plan se conforman cuatro ejes esenciales que son los siguientes:



1. Seguridad y justicia;
2. Fortalecimiento institucional;
3. Capital humano; y,
4. Producción.

Cada uno de los ejes es obligatorio, porque si no hay seguridad y justicia no hay certeza jurídica para la inversión ni combate a la criminalidad, si no existe el fortalecimiento institucional no hay desarrollo económico y los seres humanos buscan donde estar en mejores condiciones de vida.

Las enormes carencias llevan a que los funcionarios tomen grandes compromisos y decisiones; si se desea el desarrollo, se tienen que fijar prioridades en los ciudadanos que no tienen nada y desde allí apostar por la transparencia, fomentar la inversión en donde habrá oportunidades de empleo, para reconstruir el sistema de justicia y en el fortalecimiento institucional; es contar con funcionarios honestos, con capacidad y, además, con un ente fiscalizador fortalecido.

Los mandatarios de los países centroamericanos que conforman el Triángulo Norte y el vicepresidente de los Estados Unidos de América se comprometen a realizar el trabajo de manera conjunta durante el recorrido que se realice en el Plan de la Alianza para la prosperidad, conscientes que transformar a los países de los que forman parte del Triángulo Norte, se necesitan cambios profundos en la dirección de los ejes antes mencionados.

#### **f. Acuerdos de Paz**

La firma de los Acuerdos de Paz firme y duradera ofrece una oportunidad histórica de superar las secuelas de un pasado de enfrentamiento armado e ideológico, para reformar y cimentar una institucionalidad acorde con las



exigencias del desarrollo de la nación y de la reconciliación del pueblo guatemalteco.

Los Acuerdos de Paz han sido uno de los pocos mecanismos efectivos de concertación social de las élites, que permitieron discursivamente sentar las bases para la negociación de acciones compartidas a problemáticas comunes y estructurales, que orientan el desarrollo integral hacia una sociedad más simétrica, justa, incluyente y respetuosa de los derechos humanos.

Dentro de los antecedentes de los Acuerdos de Paz, es insoslayable mencionar que el Acuerdo de Esquipulas II, de 1987, es un referente sociopolítico que traza la ruta pacífica en el Istmo y genera las condiciones de un diálogo político con menor comandantismo dogmático de ambas trincheras, ya que el cabildeo de los Acuerdos de Paz duraría 14 años entre el Gobierno y la URNG, suscribiéndose algunos en México, Noruega, Suecia y España.

Si pudiésemos estratificar la importancia de los Acuerdos de Paz, diríamos que los de mayor envergadura estratégica son el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria; desarrollo productivo sostenible y reforma fiscal integra; Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral; modernización del aparato público y legislación igualitaria; y Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática; participación ciudadana y cultura de paz.

Complementan, y no por ello menos importantes, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas; interculturalidad, equidad étnica y de género; y Acuerdo Global sobre Derechos Humanos; vida digna y plena.

El aspecto elemental de este balance de cumplimiento se interpreta desde una relación de causa-efecto, reconociendo que los gérmenes de la guerra civil fueron: monopolio en el uso y posesión de la tierra, exclusión social, violencia



generalizada, Estado disfuncional, militarización, racismo y discriminación. Siguen vigentes en buena medida, provocando una serie de efectos perniciosos para la gobernabilidad.

No obstante, los Acuerdos de Paz continúan siendo la brújula axiológica y marco de la concienciación democrática, donde es vital contar con un Estado agresivo que priorice el gasto público en inversión social haga cumplir la ley y la persona sea el epicentro del progreso económico, social, cultural, político y ambiental que permita discursivamente sentar las bases para la negociación de acciones compartidas a problemáticas comunes y estructurales que orientan el desarrollo integral hacia una sociedad más simétrica, justa, incluyente y respetuosa de los derechos humanos. (Franco Martínez Mont; Opinión Prensa Libre 27 de diciembre 2011).

**g. Libro blanco**

El Sistema Nacional de Seguridad ha logrado avances importantes en su funcionamiento a partir de la aprobación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, según Decreto número 18-2008 del Congreso de la República, que entró en vigor el 14 de julio de 2008, e institucionalmente a partir de enero de 2012 cuando el Consejo Nacional de Seguridad inicia sus funciones en forma sistemática.

El fortalecimiento institucional permite que cada institución cumpla con sus responsabilidades específicas y ámbitos de su actuación, liberando las responsabilidades de otras instituciones para ascender a objetivos de mayor trascendencia que mejorarán la protección de la vida y bienes de las personas, las capacidades productivas en un ambiente sostenible, protección de todos los recursos naturales estratégicos, garantizando el acceso a la alimentación adecuada y la independencia energética.



Para alcanzar los nuevos objetivos planteados es necesario fortalecer la confianza entre las instituciones del sistema y del gobierno, así como con actores de la sociedad para lograr alianzas estratégicas que coadyuven a todos los objetivos de seguridad de la Nación; consolidando las fases de adaptación y modernización de toda la Política Nacional de Seguridad y afirmando las bases para el cambio cultural necesario para la fase de transformación.

El Libro Blanco de Seguridad de Guatemala está orientado hacia estos propósitos, además de definir el marco axiológico para el análisis de los valores y principios institucionales del modelo de seguridad de Guatemala y las condiciones de su desarrollo teórico, metodológico y pragmático; así como integrar conocimientos de los diferentes sectores para fortalecer la gobernabilidad y garantizar la convivencia pacífica.

Este documento también tiene por objeto desarrollar un lenguaje común que facilite la comprensión de la terminología especializada en seguridad para entenderla, organizarla y estructurarla, a fin de que los integrantes del Sistema y la sociedad puedan apropiarse, evitar posibles ambigüedades y problemas de comunicación en la definición de los asuntos de seguridad en sus diferentes ámbitos, niveles y dimensiones.

El Libro Blanco de Seguridad de Guatemala permitirá el ascenso a niveles superiores de seguridad, generando oportunidades de transformación y un clima de confianza respecto de las capacidades y acciones de Guatemala para dar sustento a una cultura de seguridad y las condiciones para una paz firme y duradera. (GUATEMALA SEGURA: Revista de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad; año 2, número 3, 2015, pág. 6).



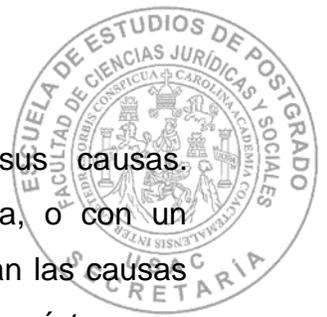
#### **h. Políticas públicas en la prevención del delito**

Durante los últimos años, los gobiernos le han confiado a la prevención, para mitigar el accionar del crimen organizado en todas sus expresiones. Una de las formas más simples de prevenir el delito, es evitar al máximo cualquier aspecto de provocación o vulnerabilidad que se tiene ante el delincuente, esto se puede llevar a cabo extremando todas las medidas de seguridad que se pueda tener en el entorno, como en el núcleo familiar, las medidas de seguridad y cuidados en casa, en los lugares de trabajo, en bancos y centros comerciales, en el vehículo, etcétera, protegernos en todo momento evitaríamos ser vulnerables a los delincuentes.

#### **i. Bases de una moderna política criminal de prevención del delito**

Una moderna política criminal de prevención del delito debe descansar sobre las bases siguientes:

- El Objetivo último, de una eficaz política de prevención no es erradicar el crimen, sino controlarlo razonablemente. El total exterminio de la criminalidad y las cruzadas contra el delito son objetivos utópicos e ilegítimos que propugnan con la normalidad del fenómeno criminal y la de su protagonista.
- En el marco de un Estado con un sistema de gobierno republicano, democrático y representativo, la prevención del delito evidencia inevitablemente el problema de los medios o instrumentos utilizados, y de los costos sociales de la prevención.
- El control exitoso de la criminalidad no justifica el empleo de toda suerte de programas, ni legitima el elevado costo social que determinadas intervenciones implican.
- Prevenir es más que disuadir, más que obstaculizar la comisión de delitos, intimidando al infractor potencial o indeciso. Prevenir significa intervenir



en la etiología del problema criminal, neutralizando sus causas, desmotivando al delincuente (con la amenaza de la pena, o con un sistema legal en excelente estado de funcionamiento) quedan las causas intactas, pues no se atacan las raíces del problema sino sus síntomas o manifestaciones, lo cual no basta.

- La efectividad de los programas de prevención debe plantearse a medio y largo plazo. Un programa es tanto más eficaz cuando más se aproxime etiológicamente a las causas del conflicto que el delito exterioriza. Los programas de prevención primaria son más útiles que los de prevención secundaria, y estos que los de prevención terciaria.
- La prevención debe contemplarse, como prevención social y comunitaria, precisamente porque el crimen es un problema social y comunitario. Se trata de un compromiso solidario de la comunidad, que moviliza todos sus efectivos para solucionar un conflicto doloroso. El protagonismo y el liderazgo de dicha intervención corresponde a la comunidad.
- La prevención del delito implica prestaciones positivas, aportaciones y esfuerzos solidarios que neutralicen situaciones carenciales, conflictos, desequilibrios, necesidades básicas. Solo reestructurando la convivencia redefiniendo positivamente la relación entre sus miembros, cabe esperar resultados satisfactorios en orden a la prevención del delito. Una prevención puramente negativa, casi policial, sobre bases disuasorias, carece de operatividad.
- La prevención del delito científica y eficaz presupone una definición más compleja y matizada del escenario criminal y de los factores que interactúan en él. Requiere una estrategia coordinada y pluri-direccional: el infractor no es el único protagonista del suceso delictivo, puesto que otros datos, variables y factores lo configuran. Los programas de



prevención deben orientarse selectivamente hacia todos y cada uno de ellos.

- Se evita también el delito, previniendo la reincidencia. Pero desde luego, mejor que prevenir más delito, sería producir o generar menos criminalidad.

Las principales propuestas para prevenir el delito son las siguientes:

- Revisión de la estructura y funcionamiento del sistema educacional, porque la deserción escolar deriva en falta de capacitación laboral que empuja a los jóvenes a la delincuencia como medio para ganar su sustento. Fortalece esa tendencia el que a la deserción escolar suele seguir la deserción familiar, que redobla la atracción de la pandilla como ámbito de vida.
- Revisión de la estructura y funcionamiento del sistema de asistencia a menores en situación irregular, o en riesgo de caer en él, porque su organización actual no permite en modo alguno brindarla con la calidad ni en la cantidad que se requiere para contrarrestar el problema delictivo. Es necesario reformar el sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.
- Rescate del menor y del joven de la calle. En el nivel nacional, local y comunitario, deben promoverse programas atractivos para dar nuevas opciones de ocupación al tiempo libre de los jóvenes, creando actividades que compitan con las pandillas y ofrezcan una alternativa de actividades integradoras. Se pueden tener mecanismos que entreguen ampliamente subvención estatal para la práctica de mecanismos, organizaciones e iniciativas de la comunidad que puedan dedicarse, a dicho rescate de niños y menores.



- Utilización de alarmas sociales que impidan que los jóvenes abandonen el colegio, presionados por la necesidad de ayudar a mantener el hogar. A estos jóvenes deberían otorgárseles un subsidio que permita a la familia subsistir y satisfacer sus necesidades, sin que tengan que abandonar el sistema educacional.
- Introducir de la posibilidad de que funciones operativas de prevención de la delincuencia sean compartidas con los municipios. (Gómez López, Carlos Isauro. La prevención del Delito por parte de la Policía Nacional Civil, hacia la Niñez en la Colonia el Amparo, zona 7, Ciudad de Guatemala, Durante el Período de enero 2001- agosto 2002. Tesis, Universidad Mariano Gálvez. Guatemala, 2003. Pág. 4).

## **2.11. Iniciativa de Ley del Sistema Nacional de Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala**

La Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala tiene como función esencial, la creación de las estrategias interinstitucionales para el abordaje articulado de los hechos y fenómenos criminales priorizados, sobre la base de cuatro ejes: prevención, investigación, sanción y reinserción, en coordinación con las organizaciones de la sociedad civil y otros actores del país.

Esta herramienta está proyectada a desarrollarse hasta el año 2035, tiene como objetivo principal disminuir los índices de criminalidad y violencia social, mediante la implementación y creación de estrategias de prevención, investigación, sanción y reinserción social, que permita el desarrollo integral, la convivencia social armónica y seguridad ciudadana para las y los guatemaltecos.

### **a. Ejes de la Política Criminal**

- **Prevención**



Abordar de manera integral el conjunto de factores sociales, económicos y culturales que inciden en la comisión de hechos delictivos, con las particularidades de cada uno de los Departamentos de la República de Guatemala y de los delitos y fenómenos criminales priorizados, con participación de los diferentes actores estatales, organizaciones de la sociedad civil, autoridades indígenas, sector académico y el sector privado, entre otros.

- **Investigación**

Potenciar y concentrar la investigación criminal, con un modelo coordinado y articulado entre las entidades competentes bajo la dirección funcional del Ministerio Público, a fin de evitar la duplicación y dispersión de los esfuerzos. Lo anterior con plena observación del principio de objetividad, legalidad, razonabilidad y respeto a los derechos humanos.

- **Sanción**

Incluir sanciones penales alternativas orientadas a retribuir el daño causado a las víctimas del delito y el retorno al contexto social de la persona infractora de la ley penal. 2. Revertir, conforme a los principios democráticos del estado de derecho, el enfoque de populismo punitivo y el derecho penal del enemigo en la legislación penal.

- **Reinserción**

Asegurar condiciones integrales de rehabilitación para que las personas privadas de libertad y quienes egresan de prisión, así como quienes cumplieron un trabajo comunitario impuesto por autoridades indígenas, no vuelvan a delinquir. 2. Lograr que el egreso de los centros de privación de libertad de los adolescentes en conflicto con la ley penal sea consecuencia lógica de un proceso de aprendizaje enriquecedor de capacidades y disposiciones personales.



Dentro de sus lineamientos estratégicos del eje de prevención. El eje de prevención de la Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala debe desarrollarse en los siguientes lineamientos estratégicos mínimos, susceptibles de ser superados:

- a. Implementar la Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica.
- b. Desarrollar mecanismos de alerta temprana de conflictos que permitan abordar en forma preventiva la conflictividad social.
- c. Articular los esfuerzos que permitan generar acciones comunitarias para promover la convivencia armónica, el fortalecimiento del tejido social y el fomento de la paz social.
- d. Promover, a través del Consejo del Sistema Nacional de Política Criminal, la definición, implementación, monitoreo, seguimiento, evaluación y recomendaciones para la toma de decisiones en materia de política criminal; así como la modificación de leyes, reglamentos y protocolos que aseguren el fortalecimiento de la ética pública, la independencia judicial, entre otros.
- e. Incrementar y mejorar los mecanismos de atención integral para las víctimas, que consideren con especial atención las necesidades de la niñez, la adolescencia, la juventud, las mujeres, las personas adultas mayores, las personas privadas de libertad, las personas migrantes, las personas con discapacidad y los pueblos indígenas, a través del Instituto para la Asistencia y Atención a la Víctima de Delito.
- f. Implementar mecanismos de atención para potenciales victimarios.
- g. Implementar campañas de sensibilización de la cultura de paz, convivencia armónica y tolerancia ciudadana, fomentando principios y valores a través de los diferentes medios de comunicación masivos, orientadas a reducir la discriminación, el racismo, el sexismo, la corrupción y la impunidad, entre otros.
- h. Fortalecer el sistema de justicia de los pueblos indígenas, de manera que contribuyan a la prevención del conflicto en sus entornos comunitarios.



- i. Fortalecer a las instituciones estatales que tengan incidencia en la prevención de los fenómenos criminales.
- j. Implementar mejoras en los mecanismos de reclutamiento y selección de empleados y funcionarios del sector justicia y seguridad ciudadana; así como mecanismos de evaluación de desempeño institucional y fortalecimiento de las carreras profesionales en general.
- k. Implementar campañas de sensibilización y mecanismos que brinden confianza a la ciudadanía, para promover la cultura de denuncia contra la corrupción y demás hechos delictivos.
- l. Fortalecer y crear agendas de abordaje integral para la prevención del delito a nivel nacional, regional, departamental, municipal y comunitario, haciendo énfasis en la inclusión social de poblaciones vulnerabilizadas, como la niñez, la adolescencia, la juventud y las mujeres.
- m. Hay que asegurar que las acciones de las políticas públicas y de política criminal respondan a las necesidades, intereses y problemas de la niñez, adolescencia y juventud, garantizando en su formulación, su opinión.
- n. Promover la implementación de la "Política Pública de Promoción y Desarrollo de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades" que contribuye al empoderamiento de las mujeres de manera integral.
- o. Fortalecer el sistema normativo que garantice la protección de la industria nacional frente a la competencia desleal, originada de actividades ilícitas como el contrabando y la evasión fiscal.
- p. Promover acciones estratégicas e integrales orientadas a la transformación de imaginarios sociales en igualdad de condiciones entre hombres y mujeres, para la erradicación de la discriminación, misoginia y violencia contra la mujer.
- q. Diseñar e implementar mecanismos de atención urgente para evitar linchamientos.
- r. Todos aquellos lineamientos estratégicos que permitan alcanzar el objetivo previsto para el eje de prevención.”. (Iniciativa de Ley del Sistema Nacional de Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala número 5083; 31 de mayo de 2016).

## CAPÍTULO 3



### Fundamentación teórica conceptual y filosófica, seguridad pública y gestión personal de la seguridad y prevención del delito

#### 3.1 Prevención del delito

##### a. Definición de delito

Acto u omisión que sancionan las leyes penales.

##### b. Diferentes definiciones de prevención

- Disposición que se toma para evitar algún peligro, prever o anticiparse a que ocurra un daño.
- Conocer con anticipación la probabilidad de una conducta criminal, disponiendo los medios necesarios para evitarla.
- Política de conjunto que tiende a suprimir o al menos reducir los factores de delincuencia o inadaptación social. (Prof. Ceccaldi en el Libro de Criminología de Rdz. Manzanera. 25- v-10)
- La Prevención es definida como la preparación y disposición que se hace anticipadamente para evitar un riesgo o ejecutar una cosa. (Pedro José Peñaloza).

##### c. Prevención del delito

Comprende todas las acciones necesarias que disminuyan la posibilidad de que se presenten las conductas antisociales en la sociedad; la prevención del delito se hace para evitar la reincidencia del delincuente, porque reincidir es recaer o volver a incurrir en una culpa o delito. Sin embargo, la pobreza, las diferencias étnicas, el desempleo, el analfabetismo, la corrupción y la falta de eficaces sistemas de seguridad pública han sido entre otras causas reales que impiden la certera operación de la prevención.



La doctrina penal ha considerado que la comisión de un delito implica una ofensa a la sociedad, en su conjunto, es decir, identifica la realización de una acción tipificada en la ley como delito opuesta a los principios, valores y normas de convivencia aceptados por una comunidad social determinada; por ello se ha dicho que la norma penal que se manifiesta mediante un tipo y una punibilidad proviene de las normas de cultura. Sin embargo, el derecho penal moderno tiene fundamentalmente una función preventiva para impedir que en el futuro se cometan hechos delictivos.

Es necesario entender a la prevención en el contexto de la elaboración y ejecución de una política criminológica, como estrategia para combatir la criminalidad y, a través de modelos teóricos y prácticos, definir los espacios sociales que generan problemáticas y organizan formas para atenderlos.

Los mecanismos y estrategias que promueven la prevención del delito deben tomar en cuenta las principales circunstancias que condicionan al individuo para llevar a cabo actos delictivos, una de ellas es la falta de educación, o los bajos niveles de educación formal. Las tradicionales soluciones coercitivas o punitivas no enfrentan al problema en su origen, se dirigen principalmente a atacar los efectos de un fenómeno de características más complejas, las condiciones sociales actuales se muestran desfavorables para el desarrollo integral de los individuos.

Por ello, es necesario entender que no basta castigar al delito, sino que es necesario buscar el mal en su origen, proporcionando a la sociedad, medios honrosos para cubrir sus necesidades. Es mejor prevenir el delito que penarlos, tal es el fin principal de toda buena legislación, que es el arte de conducir al hombre al máximo de felicidad o al mínimo de desgracia posible.

El esfuerzo preventivo debe enfocarse en la remisión de problemas detectados en un profundo diagnóstico, tales como:

- Estrechez de las instituciones;
- Desarticulación organizada y funcional;



- Carencia de sistemas;
- Precariedad del sistema de control;
- Corrupción en los bajos niveles operativos;
- Timidez de actuaciones;
- Falta de inteligencia institucional;
- Deficiente investigación de los delitos;
- Mala atención ciudadana o carencia de un diagnóstico de la situación delictiva y causas criminógenas;
- Leyes obsoletas, anticuadas, inaplicables, complicadas, lentas e imprecisas; y
- Desprestigio global de las instituciones, dotadas de mala fama y apariencia.

**d. Definición de Prevención del Delito según la Organización de las Naciones Unidas, -ONU-**

Son estrategias y medidas que buscan la reducción del riesgo de que ocurran delitos, así como sus efectos dañinos, potenciales en la individualización y la sociedad, incluyendo el temor al delito, mediante la intervención para influir en sus múltiples causas. La prevención del delito no es un conjunto único de herramientas uniformes, sino que representa la mezcla de ideas que salen de diversas disciplinas académicas como la psicología, la sociología, la geografía y la criminología.

Los nuevos enfoques de prevención del delito que se vienen aplicando exitosamente en el mundo, hablan de que el éxito de una adecuada estrategia de prevención contra el delito reside en saber combinar las distintas opciones que existan, sin caer en el error de considerar que hay una solución única al problema de la delincuencia.

**e. Formas o niveles de prevención**

Canivelli menciona tres formas o niveles de prevención:



- **Prevención Primaria**

Es toda actividad de carácter general que tiene un fin de saneamiento social que se espera evite o reduzca la incidencia de fenómenos delictivos y de los que producen riesgos a la comunidad

- **Prevención Secundaria**

Es la que se ejerce sobre personas de las que se pueda afirmar la posibilidad o probabilidad de cometer delitos o de adoptar una forma de vida que las pueda hacer especialmente peligrosas.

- **Prevención Terciaria**

Es la que propone evitar que personas que ya han delinquido o incurrido en actividades especialmente peligrosas, persistan en su conducta socialmente nociva. Las medidas preventivas las podemos agrupar de manera general o individual de acuerdo con los factores que generan.

**f. Objetivos de la prevención (Según Pizzotti)**

- Obtener un diagnóstico sobre actitudes personales y hechos sociales que ocurren cuando nace el delito.
- Con base en investigaciones, evaluar para hacer y aplicar un plan de combate a la criminalidad con el fin de disminuir la incidencia delictiva.
- La formación de personal adecuado para aplicar medidas de prevención y aplicaciones de medidas de coerción contra la criminalidad.
- Elaboración de estadísticas.
- Realización de campañas.
- Elaboración de proyectos de ley, reglamentos, manuales de procedimiento relacionados con la política contra la criminalidad.

**g. Tipos de Programas Preventivos**

Se puede hablar de dos tipos de programas preventivos generales como son:



1. El que se aplica a un factor criminógeno. En este caso, se debe hacer una adecuada selección del factor y de ser posible de tal naturaleza que puede ser tratado con acciones simples (vigilancia policiaca, iluminación, apertura de campos deportivos, escuelas, otros.)
2. El que se aplica cuando ya existe un alto índice de delincuencia. En este caso se debe ver o analizar factores como la población, pobreza, ignorancia. Para prevenir la conducta asocial y el delito en los adultos, habría que referenciar los comportamientos o conductas en la infancia y en la adolescencia y el comportamiento delictual del adulto. Para poder hacer un buen estudio de la prevención se deben ver los factores de riesgo, tanto personales como sociales del entorno.

#### **h. Clases de Intervención Preventiva**

Algunos autores han manejado cuatro clases de intervención preventiva:

- La que se ejecuta desde la Justicia Penal Tradicional. Imposición de penas y la inhabilitación del individuo.
- La prevención situacional. Busca desarrollar estrategias para disminuir riesgos y oportunidades.
- La prevención comunitaria. Va dirigida a la población en general y tiene por objeto cambiar ciertos factores sociales que influyen en el comportamiento antisocial.
- La prevención en el desarrollo del individuo. Como talleres para padres, prevención de embarazos en adolescentes, programas preescolares, talleres del tiempo libre.



## i. Enfoques o Tipos de Prevención

Se pueden distinguir tres tipos de prevención:

1. La prevención social. Busca reducir la motivación del delincuente, así como los factores de riesgo.
2. La prevención situacional. Busca reducir la oportunidad para la realización de delitos que tiene el delincuente.
3. La prevención comunitaria. Persigue involucrar a la ciudadanía para hacer frente al delito. Para perfeccionar la clasificación primaria, secundaria y terciaria VAN DIJK Y DE WAARD, denominaron el enfoque bidimensional que consiste en:
  - La prevención que va dirigida a evitar que las personas cometan delitos.
  - La prevención que va dirigida a que las personas sean víctimas de los delitos.
  - La prevención que va dirigida a las situaciones

Ellos mencionan que la clasificación de las intervenciones preventivas primarias, secundarias y terciarias van orientadas hacia las víctimas.

Hay obstáculos para la prevención social del delito y estos son:

- Que el problema es policial y se resuelve con mano dura.
- Que, a más delitos, más justicia penal y por tanto más penas drásticas.

La preocupación relevante de la sociedad no es el incremento de la tasa por delitos cometidos, sino el aumento de violencia de las agresiones de los delincuentes al cometer estos hechos.

La función de la prevención social va dirigida a las causas de la desviación de la conducta como fenómeno social.



La prevención social combate la conducta desviada como fenómeno masivo y por tanto los delitos, sus causas y condiciones, así como evitar su aparición, lo que permite evaluar la conducta como objeto principal de este proceso. La prevención tiene mejores resultados al desarrollar estrategias para trabajarla; mencionaré cuatro fases de estas estrategias que son:

1. La detección de los problemas sociales, grupales o individuales significativos.
2. El diagnóstico de las causas y condiciones de la conducta desviada.
3. Elaboración y ejecuciones del programa.
4. La evaluación de los resultados, utilizar preferentemente como técnica de trabajo las participativas.

La fase del diagnóstico comprende analizar la comunidad partiendo de distintos indicadores socio demográficos, sociopolíticos y socioculturales, que permitan la valoración de la situación de la comunidad detectando sus problemas, sus causas y los grupos o personas que necesitan ser atendidos, para determinar las necesidades y posibilidades tanto de los individuos, grupos, como de la comunidad, lo cual exige conocer las dinámicas de las estructuras sociales que se desenvuelven en ese espacio geográfico así como detectar la existencia de líderes sociales y naturales e identificar el banco de problemas que la caracteriza.

El diagnóstico tiene un doble propósito en la prevención social:

1. Conocer la realidad.
2. Transformar esa realidad en función de los objetivos del trabajo preventivo.

La elaboración del plan de acciones se define a partir de las propuestas planteadas por los comunitarios, tomando en cuenta su jerarquización, partiendo de la necesidad y posibilidad de su realización, planificando y organizando las acciones y tareas que competen a cada uno de los factores sociales.



Los sujetos del trabajo preventivo en la comunidad como grupo, cumplen en este caso, las funciones de dirección de: organizar, planificar, ejecutar y evaluar. Al cumplir estas funciones, multiplican sus posibilidades de acción preventiva en los marcos comunitarios.

La prevención consiste en algo más que solucionar situaciones conflictivas y deben de tocar (casi todos) los ámbitos sociales como son: familia, escuela y comunidad que son los tres principales entornos en el proceso de socialización, en los medios de comunicación y en la política social.

La prevención también debe centrarse en elevar la calidad de vida, el bienestar general y no solo en problemas bien definidos. “No solo se trata de prevenir situaciones negativas, sino de fomentar el potencial social”.

La prevención no se puede limitar exclusivamente a los esfuerzos que hace la administración de justicia.

Los sistemas educativos deben tomar en cuenta el enfoque proactivo, como enseñar los valores fundamentales, fomentar el respeto a la identidad propia y de las características culturales del niño, de los valores sociales del país en que se vive, entre otros. (Karina Gonzales; Prevención del delito UANL Facultado de Derecho y Criminología).

### **3.2. La prevención de la criminalidad y aplicación en todas sus variantes**

La Prevención de la Criminalidad se debe brindar de manera estratégica en sus ejes: del delito: social, situacional y comunitaria; situacional: primaria (estratégica), secundaria (táctica) y terciaria (local), debiendo ir acompañada de manera concomitante de una política integral de desarrollo, dando las condiciones para que el efecto sea aún mejor y con respuestas a largo plazo.



**a. Prevención social**

Se conoce como **prevención social**, a las acciones que buscan atender las **necesidades** de los integrantes de una sociedad. Intervenciones no penales sobre delincuentes potenciales orientadas a atenuar su propensión criminal. Basada en las clásicas teorías etiológicas del delito, según la cual la acción criminal se explica por la existencia de diversos factores anteriores a su perpetración.

El verdadero objetivo de la prevención social es lograr un mejoramiento de todas las condiciones sociales, económicas y humanas en general de la población. Estos servicios sociales, por lo tanto, contribuyen a la cobertura de las principales problemáticas sociales, como la pobreza, la salud, el desempleo, la discapacidad o la vejez. Algunos de los casos en donde se aplica la prevención social son:

- La familia, la escuela, el empleo;
- Frecuentación de otros delincuentes;
- Integrantes a bandas criminales;
- Papel de los medios de comunicación; y
- Consumidores excesivos del alcohol y drogas.

Sus resultados solo pueden darse en el mediano y largo plazo. Como en todas las tipologías propuestas, se trata de modelos ideales, por lo que se preconiza la combinación de ambos modelos.

**b. Prevención situacional**

Conjunto de medidas no penales tendientes a eliminar o reducir las ocasiones que en numerosos casos propician la comisión de un delito. Diversas teorías han sido elaboradas teniendo en mira el objetivo de tener un solo mecanismo eficaz contra la delincuencia, tratando de reducir los sensibles índices que experimentan numerosas sociedades en la actualidad.



A partir de allí, cobra gran sentido la expresión *risk society* enunciada por Ulrich Beck. Entre numerosos esfuerzos dirigidos a generar todos los procesos tendientes a disminuir los niveles de delincuencia se destaca la Teoría de la Prevención Situacional, cuya factura reconoce un origen reciente.

Se suele señalar a la década de los años setenta como el periodo de elucubración y divulgación de la teoría de la prevención situacional. Se menciona aun con mayor precisión al año 1,976 como aquel a partir del cual empezó a forjarse y difundirse esta teoría.

En esta fecha, se hizo una serie de investigaciones de suicidios en el seno del Home Office Británico. En ellas, se comprobó que el gran índice de suicidios en Gran Bretaña descendió como consecuencia de un cambio producido en el gas para uso doméstico. Ante esto, el director de la unidad del Home Office Británico, Ronald Clarke, sostendría que si podía ser cierto respecto a una decisión tan seria como lo era el suicidio, podía serlo también para el caso del delito.

La Teoría de la Prevención Situacional se enriquece en su conformación con los aportes procedentes de los avances que Ray Jeffery efectuara en los Estados Unidos, mediante de la noción de la "prevención criminal a través de la modificación de todo el ambiente físico".

Esta teoría parte de un postulado básico; indica que teniendo en cuenta que la propia convivencia comunitaria suministra cotidianamente oportunidades que facilitan las conductas delictivas, o al menos sus resultados, también es necesario reducir al mínimo aquellas condiciones óptimas para delinquir.



Por lo tanto, una eficaz estrategia de prevención requiere "incrementar el esfuerzo necesario para cometer un delito, minimizar las recompensas del delito y aumentar las probabilidades de ser detectado".

Se debe recordar que, por otro lado, también es posible (y en muchos casos extremadamente útil) considerar la analogía de Brantingham y Faust (1976) de la prevención del delito con la salud pública, que ofrece una forma eficiente de considerar la prevención, a niveles o etapas dentro de la conducta criminal, definidos a través del Modelo de Prevención del delito:

- **Prevención primaria:** que identifica las condiciones del ambiente físico y social que proveen las oportunidades para, o que precipitan, la actividad criminal.

El objetivo de la prevención del delito en este caso es alterar aquellas condiciones de manera que los delitos no puedan ocurrir.

Esto puede lograrse a través de consideraciones de diseño o modificación del ambiente físico, modificaciones del ambiente social para reducir las tentaciones o impulsos hacia la conducta criminal, provisión de medidas de seguridad, programas de seguridad y asistencia social y programas de educación en prevención del delito.

La Prevención primaria es esencialmente la prevención de la conducta criminal en el punto de la oportunidad delictiva. (Brantingham y Faust, 1976).

- **Prevención secundaria:** que se focaliza en la identificación temprana de delincuentes potenciales, ya sean grupos o individuos. Es decir, en la analogía con la salud pública, trata con la identificación de los grupos de riesgo en el desarrollo de una enfermedad o de aquellos que muestran los síntomas primarios de infección. Las actividades de intervención se centran en tratamientos específicos, que se diseñan para reducir el riesgo, prevenir su ocurrencia o prevenir su



agravamiento. Puesto en términos criminológicos, la intervención de prevención en esta etapa, busca asegurar que los potenciales delincuentes nunca cometan un delito, o reducir el riesgo de su futuro involucramiento en actividades delictivas más serias. La Prevención secundaria es esencialmente prevención del delito mediante la reducción de los riesgos de aquellos sujetos vulnerables de involucrarse en el delito, o reducir la ocurrencia de conductas delictivas adicionales, o graduar la actividad de manera que no empeore

- **Prevención terciaria:** que se focaliza en los delincuentes propiamente. Es análoga a la identificación de individuos con casos avanzados de la enfermedad donde la intervención trata de prevenir la muerte o la incapacidad permanente. La prevención terciaria involucra intervenir en la vida de los delincuentes de manera de evitar que cometan otros delitos e incluye un amplio rango de estrategias desde la detención y arresto a la rehabilitación y resocialización. En esencia, la prevención terciaria es el objetivo del sistema penitenciario. La orientación de las técnicas empleadas por una y otra estrategia permite distinguirlas. La prevención situacional comprende técnicas tendientes a reducir la vulnerabilidad de un blanco precisado, mientras que la Seguridad y Prevención del Delito por Diseños (CPTED) implica el empleo de técnicas dirigidas a la modificación del entorno.

### **3.3. La prevención a través de la modificación del ambiente**

Se sostiene la observancia de cuatro principios, al modo de actividades dirigidas a efectivizar este tipo de prevención:



#### **a. Vigilancia natural**

Alude a proporcionar una vigilancia adecuada a los espacios considerados como susceptibles de generar episodios delictivos. Se comprenden que sean ejemplos de ello el proporcionar una mayor luminosidad a un espacio público, desmontar u organizar una plaza o un parque lo necesario para favorecer una adecuada visibilidad de estos.

#### **b. Refuerzo de lazos afectivos**

Implica fortalecer la sociabilidad entre los miembros de una comunidad determinada y que dicho fortalecimiento se refleje en los espacios públicos o de disfrute generalizado y abierto, mediante el fomento de una conciencia colectiva respecto al disfrute y cuidado de tales espacios. Propende a evitar el “abandono” o desidia de un lugar público.

#### **c. Control natural de accesos**

Se trata de generar control social a partir de la restricción del acceso de extraños a ciertos lugares residenciales, mediante el establecimiento de la infraestructura destinada a tales propósitos (luminosidad que estimule una espontánea vigilancia por los concurrentes, o también la instalación de mecanismos de esparcimiento o deportivos.).

#### **d. Mantenimiento del espacio público**

Se trata de evitar, de nuevo, el llamado “abandono” de un espacio determinado gracias a todo el despliegue de infraestructura y recursos dirigidos a ello, como el trabajo de reordenamiento.

### **3.4. La Prevención a través de reducir la vulnerabilidad de un blanco**

Es decir, el conjunto de técnicas tendientes a reducir la fragilidad o exposición de un blanco, se incluyen como actividades encauzadas a esos fines. Entre otras:



**a. Eliminar o arruinar el blanco**

Importa eliminar o suprimir el atractivo de un blanco, un ejemplo usual lo constituyen todos los cobradores automáticos en los autobuses.

**b. Modificar el blanco**

No significa ya suprimir el atractivo, sino tan solo reducir su virtualidad seductora. Se ejemplifica, a menudo, con la extracción de los motores de electrodomésticos de exhibición en los comercios.

**c. Endurecer el blanco**

Supone dificultar la concreción de un blanco, añadirle elementos que generen un mayor esfuerzo a la consumación del delito, agregar elementos tecnológicos audiovisuales a la vigilancia proporciona un ejemplo de esto.

**d. Proveer opciones**

Comprende aquellas actividades desarrolladas sobre el mismo blanco y que tornan innecesario a la ocurrencia de delitos sobre el mismo, debido a que media una anticipación, socialmente aceptada, a los fines que impulsarían el accionar delictivo o criminal. Por ejemplo, el acondicionamiento de una pared para ser utilizada como mural evita su profanación por medios de grafiti.

**e. Marcar el blanco**

Apunta a dificultar el disfrute del bien objeto del delito, verbigracia la identificación registral de determinados bienes que obstaculiza su posterior comercialización. (MARIO BOSOS; Policía de Proximidad o Comunitaria (Inédito)

**3.5. La prevención para el desarrollo**

Una correcta aplicación en la prevención del delito traerá como resultado un desarrollo integral; con participación integral en el tema de la seguridad. Mayor



seguridad, traerá como resultado una mayor inversión y las condiciones de vida aceptables.

### 3.6. Prevención de la víctima

Es el intento de prevenir o evitar que ocurra la victimización. A primera vista parecía un juego de palabras en lugar de evitar la criminalidad se va a prevenir la victimidad; pero en un análisis más detenido nos damos cuenta de que, aunque la relación criminal-víctima es estrecha y parecer indisoluble, nos enfrentamos con dos fenómenos diferentes que coinciden en un momento fatal.

La política preventiva tradicional tendería a reducir la criminalidad por medio de castigo y la rehabilitación estaba orientada sobre el criminal.

“Dice Héctor Nieves que la prevención de la victimización tiene como objetivo básico intervenir en el comportamiento victiminógeno de la víctima; teniendo en cuenta que los diferentes procesos de victimización giran alrededor de estas tres posibilidades:

1. Proceso autónomo, donde el comportamiento de la víctima es factor esencial en la realización del hecho punible;
  2. Proceso heterogéneo, cuando en la realización del hecho punible la víctima no concurre con su comportamiento; y
  3. Proceso de victimización social o secundario, cuando la víctima y victimador resultan, a su vez, victimizados por el sistema de administración de la ley”.
- (Nieves, Héctor, Hacia una victimología comparada, pág. 26).

Clásicamente, la prevención del delito involucra cualquier actividad realizada por un individuo o grupo, público o privado que intenta eliminar el delito previo a su ocurrencia o antes de que otras actividades adicionales ocurran. (Brantingham y Faust, 1976 - Lab1988).

Ahora bien, en acepciones más modernas se incluye a lo anterior también el "temor" al delito, entendiendo entonces por prevención del delito a las acciones diseñadas para reducir los niveles actuales de delito y/o de temor percibido al mismo. Estas definiciones pueden ser fácilmente expandidas si se considera la



prevención del delito conforme los niveles o etapas en la conducta criminal en el que la actividad de intervención (preventiva) puede ser implementada, al igual que los tipos diferentes de intervenciones posibles.

Según Lab (1997), identifica cinco aproximaciones a la prevención del delito moderna ordenadas conforme al criterio ante dicho:

- 1) **Auxilio a los “menos afortunados:** estrategias y políticas que se enfocan en aquellos en riesgo, interviniendo antes de que ocurran mayores actividades delictivas.
- 2) **Alteración del tejido (entramado) social:** estrategias y políticas que se orientan a la construcción de comunidades pujantes que sean altamente cohesivas y que auto regulen la conducta de las personas en su entorno inmediato (barrios). (Shaw y Mckay 1931, 1942; Schlossman y Sedlak, 1983).
- 3) **Modificación del ambiente físico:** Estrategias y políticas que se orientan a la remoción de aquellos elementos físicos que son conducentes al delito (a través del diseño físico) para mostrar que el área está bien cuidada y protegida; al igual que la remoción de los signos de incivildades (de alguna manera emparentando con la hipótesis de "ventana rota") para hacer del área un lugar menos promisorio como sitio para el delito (Jacobs, 1961; Newman, 1972; Wilson y Kelling, 1982; Lewis y Salem, 1986; Taylor y Gottfredson, 1986).
- 4) **Organización comunitaria:** utilizando la vigilancia ciudadana y acciones que protejan a la comunidad incluyendo la interacción y cooperación entre la policía y los residentes locales (Palumboetal., 1997).



- 5) **Prevención situacional del delito:** que se focaliza en el ambiente del delito en lugar de en aquellos que cometen los actos delictivos. Al dirigir medidas a formas específicas de delito que involucran la construcción o administración de cambios ambientales para el delito de manera de hacerlo más difícil y riesgoso, o menos retributivo y excusable (Clarke, 1992).

Finalmente, la guía de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito señala diferentes tipos de prevención del delito, ya que el campo de investigación principal en prevención del delito incluye un amplio rango de respuestas desarrolladas a lo largo de muchos años, incluyendo respuestas ambientales, situacionales, de desarrollo, sociales y comunitarias. Aun así, las estrategias de prevención pueden agruparse en cuatro categorías principales:

1. **Prevención del delito mediante el desarrollo social:** incluye un amplio abanico de programas sociales, educativos y sanitarios, como aquellos orientados a niños en riesgo o familias con niños pequeños de manera de proveerles apoyo y ayuda en la crianza. Algunos programas de intervención temprana suelen ser denominados también programas de prevención del delito mediante desarrollo, dado que tratan de intervenir para desarrollar resiliencia y habilidades sociales entre los niños y sus familias. Este tipo de prevención puede también apuntar a grupos de niños en áreas donde los niños y jóvenes estén particularmente en riesgo, como chicos de la calle, chicos viviendo en asentamientos precarios o informales o zonas en desventaja.

Otros ejemplos incluyen programas de educación en las escuelas, o de recreación y capacitación en oficios para niños y jóvenes en la comunidad, también con la intención de incrementar la concientización y la resiliencia en la medida en que crecen y se desarrollan. De acuerdo con el párrafo 6 (a) de las Guías de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito (2002), los programas de prevención de este tipo: “Promueven el bienestar



de las personas y fomentan un comportamiento prosocial a través de medidas sociales, económicas, sanitarias y educativas, con un énfasis especial en los niños y jóvenes, y se centran en los factores de riesgo y de protección asociados con el delito y la victimización”.

- 2. Prevención del delito comunitaria o localmente-basada:** en lugar de centrarse en individuos se centra en zonas en donde los riesgos de verse involucrado en el delito o de ser victimizado son altos. Esto incluye aquellas áreas con altos niveles de privaciones, tanto en términos de infraestructura, de servicios, estatus socioeconómico, o falta de cohesión social. Esto incluye barrios marginales, asentamientos informales, proyectos de viviendas, y en líneas generales, áreas con una alta concentración de problemas sociales y económicos. Estos programas trabajan para aumentar la sensación de seguridad y protección de los residentes de comunidades particulares para responder a sus preocupaciones y a los problemas delictivos que las afectan, incrementando los servicios al igual que el capital o la cohesión sociales a nivel comunitario. Entendiendo por capital social a la red de relaciones sociales, confianza y valores compartidos, involucramiento comunitario o sentido de identidad cívica que existe en el barrio. (Paris, OECD, 2001). La prevención comunitaria del delito muchas veces involucra la participación de los residentes locales y organizaciones en aquellas comunidades y barrios.

Pueden participar en la identificación de prioridades locales tanto como en la implementación de las respuestas. Y el término comunidad puede referirse a pequeños barrios, zonas de una ciudad, localidades pequeñas, villas o pueblos, o en algunos casos, a grupos de ciudadanos con preocupaciones particulares. De acuerdo con el párrafo 6 (b) de las Guías para la Prevención del Delito de las Naciones Unidas, este tipo de programas apuntan a: “Cambiar las condiciones en los barrios que influyen a los delincuentes, a la victimización y a la inseguridad que



resulta del delito, mediante la construcción de iniciativas, experiencia y compromiso de los miembros de esas comunidades.”

**3. Prevención situacional del delito:** (de la que nos explayaremos en más detalle en unas páginas) Apunta a reducir las oportunidades para que las personas cometan delitos, incrementando los riesgos y costos de ser aprehendido, y minimizando los beneficios de la actividad criminal.

De acuerdo con el párrafo 6 (c) de las Guías para la Prevención del Delito de las Naciones Unidas, este tipo de prácticas: “Previenen la ocurrencia del delito mediante la reducción de las oportunidades, el incremento de los riesgos de ser aprehendido y la minimización de los beneficios, incluyendo la prevención del delito por diseño ambiental, y la provisión de asistencia e información a las víctimas potenciales y actuales.”

Se han identificado cinco (05) categorías de estrategias de prevención situacional:

1. “Aquellas que incrementan el esfuerzo de los delincuentes;
2. Aquellas que incrementan el riesgo de los delincuentes;
3. Aquellas que reducen los beneficios (paga o recompensa) del delito;
4. Aquellas que reducen la provocación a los delincuentes;
5. Aquellas que remueven las excusas por la conducta criminal.”

Las técnicas de prevención situacional están diseñadas para ser dirigidas a formas altamente específicas de delitos, y asumen que los delincuentes potenciales efectúan decisiones racionales sobre los riesgos y beneficios potenciales de delinquir. Involucran la administración, diseño o manipulación del ambiente inmediato en formas sistemáticas y permanentes. Por ejemplo, estas técnicas incluyen el diseño del espacio público o las casas de manera que sea más dificultoso para las personas destruir el mobiliario urbano o ingresar a viviendas sin permiso, o marcar adecuadamente los productos para que en caso de ser sustraídos puedan ser fácilmente identificados. Otros ejemplos incluyen el uso de la video



vigilancia para proteger estacionamiento o el desarrollo de caminos pedestres, jardines y bancos en espacios públicos para promover un mayor uso del espacio público, lo que aumenta la vigilancia de este. La prevención situacional del delito está fuertemente emparentada con la prevención ambiental del delito y la prevención del delito por diseño ambiental, que está más preocupada con los cambios en el ambiente ya edificado o en el paisaje.

- 4. Programas de reinserción o reintegración:** se refiere a programas que trabajan con niños, jóvenes o adultos ya involucrados en el sistema de justicia penal, incluyendo aquellos bajo la tutela del Estado, y asegurar su adecuado regreso a sus comunidades. De acuerdo con el párrafo 6 (d) de las Guías para la Prevención del Delito de las Naciones Unidas, es importante: “Prevenir la reincidencia proporcionando asistencia social para la reintegración de los delincuentes al igual que otros mecanismos preventivos”.

Aquellos delincuentes ya condenados, son los que poseen el mayor riesgo de reincidir, dado que ya han delinquido tienen menos oportunidades y habilidades para proseguir con un estilo de vida legítimo y no criminal, y pueden asimismo poseer fuertes vínculos con otros delincuentes y con estilos de vida delictivos.

Brindarles herramientas laborales y de vida, educación, capacitación, estilos de vida alternativos y “role models”, adecuado apoyo y viviendas en la comunidad son todas formas de asistirlos en su reinserción.

Los programas en la cárcel pueden ayudarlos a preparar para su liberación proveyéndolos de nuevas herramientas, por ejemplo, mejorando su nivel educativo y habilidades sociales, incluyendo la habilidad de mediar en situaciones conflictivas, y el uso de otras aproximaciones restauradoras. Estos programas pueden llevarse a cabo también en la comunidad, o en casas de día, o albergues que proveen protección, apoyo y consejo y



pueden incluir programas de capacitación en oficios, esquemas de creación de trabajo, microcréditos y apoyo en el largo plazo.

Programas que enseñan resolución de conflictos, o utilizan aproximaciones de la justicia restauradora como la mediación víctima-delincuente o familia o grupos comunitarios son también otros ejemplos de formas en las que los delincuentes pueden ser asistidos en su proceso de regreso a la sociedad civil. Es decir, que, si bien se centran en la reinserción, reintegración o resocialización, el objetivo principal es prevenir la reincidencia.

La experiencia internacional muestra que los mejores programas de prevención de la delincuencia se basan en soluciones simples dirigidas a unos pocos problemas. La clave es la planificación. Es imprescindible abordar los problemas de la comunidad en forma sistemática:

- Determinar adecuadamente cuáles son los principales problemas de cada zona;
- Elaborar programas que aborden las necesidades específicas;
- Evaluar su aplicación para asegurarse que estén funcionando. (Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito; Observa, II tomo, no. 5-11).

### **3.7. Prevención del delito y teorías criminológicas**

Toda estrategia de prevención del delito supone, explícita o implícitamente, la reelaboración de la pregunta sobre qué es el delito, cuáles son sus causas y cómo conjurarlo. En sus discursos institucionales, o a través de sus prácticas de gestión, la política de prevención del delito (como toda política) conforma grillas de inteligibilidad a partir de las cuales se definen sus objetos de intervención.

En el análisis del saber criminológico, los 'materiales' que han sido reactualizados para construir estas formas de problematización que atraviesan las modalidades de intervención que pusieron en marcha las políticas de prevención social del delito en la era contemporánea. En este sentido, se



propondrá una particular clave de lectura sobre estos cuerpos de teoría social, que supone encadenamientos y distinciones que cobran sentido a la luz del resultado de nuestra investigación empírica, la cual, a la par, iremos desarrollando.

En las líneas siguientes, adelantaré la conceptualización emergente sobre las líneas de continuidad y las disrupciones que (re)interpreto sobre estas producciones del saber criminológico. En el marco de la proliferación de políticas inscriptas en el paradigma de la prevención 'extrapenal' del delito, desde mediados de la década de los setenta del siglo pasado, las estrategias de prevención 'social' se han diferenciado por retomar la cuestión de las 'causas sociales' del delito, es decir, por orientarse hacia sus supuestos orígenes estructurales-sociales.

Esto las diferenció de las políticas preventivas situacionales-ambientales, las cuales, sin dejar de elaborar una concepción sobre el delito, fueron atravesadas por una racionalidad que no solo abandonó la preocupación de los orígenes sociales del delito, sino que se construyó en oposición a esa tradición. Estas referencias sobre las causas sociales del delito en la 'nueva' prevención social no son una novedad: en ellas resuenan las argumentaciones, los posicionamientos y las disputas que se desarrollan dentro del pensamiento criminológico.

Cabe decir que estas argumentaciones corresponden a diferentes inscripciones disciplinarias y de enfoques, como doctrina jurídico-penal, sociología criminal, antropología criminal, sociología de la desviación o de la reacción social, o criminología crítica; como así también que su encabalgamiento y sus consecuencias en relación con las políticas de control del delito es una cuestión problemática, con desplazamientos y mediaciones, abierta a las diferentes dinámicas históricas.



En las formas específicas en que son problematizadas las ‘causas’ sociales del delito en las estrategias de prevención contemporáneas, se reactualizan de manera particular (a partir de ciertas aperturas y obturaciones, bloqueos y desbloques) las diferentes voces que elaboraron esta cuestión en la teoría criminológica, particularmente en las diferentes polémicas que la estructuraron. A partir de esta problematización, a su vez, se organizaron las distintas construcciones sobre la idea de ‘prevención del delito’ que de la misma manera proliferaron con continuidades y rupturas.

En el presente trabajo, reconstruiré tres producciones dentro del discurso criminológico que son retomadas en la problematización de la que participan las estrategias de prevención del delito de la última década. Plantearé la pregunta acerca de qué producciones del saber criminológico sobre la prevención del delito se anudan y se reactivan estratégicamente en la emergencia de estas políticas. Pretendo ubicar los diferentes ejes, en tanto distintas tradiciones criminológicas, que estructuran sus modalidades de intervención.

En este sentido, el objetivo será ubicar una clave de inteligibilidad para los debates actuales en los que se inscriben las políticas de prevención social del delito, en especial, acerca de los modos de problematización de la relación entre condiciones de vida y delito.

Así, no me propongo hacer un relevamiento exhaustivo de las ‘escuelas’ criminológicas, sino identificar algunas líneas argumentales que se muestran como particularmente relevantes para este problema de investigación. Propongo tres mojones para realizar esta reconstrucción: en primer lugar, la sociología criminal positivista de Enrico Ferri, en particular su teoría de los ‘equivalentes de las penas’; la problematización de la prevención del delito en la sociología de la llamada ‘Escuela de Chicago’, centrándome en el trabajo de Frederic Thrasher; y, por último, la mirada sobre la ‘intervención multiagencial’ contra el delito en los



autores referenciados en la criminología realista de izquierda.(Jock Young, Roger Matthews y John Lea).

Estas producciones comparten, a su vez, el haber abordado la cuestión de la 'prevención del delito' de manera específica en sus trabajos. La identificación de estas tres elaboraciones conceptuales surge como resultado de esta investigación empírica sobre el desarrollo de los programas preventivos durante el período 2000-2010 y el vínculo que establecieron con el campo de las políticas sociales, particularmente con los programas asistenciales laborales (Ayo, 2009, 2010, 2011, 2012-a, 2012-b, 2013-a, 2013-b).

No se puede aquí, desarrollar con profundidad las formas de problematización sobre la relación entre condiciones de vida y delito que mostraron estos resultados de investigación. Pero sí marcaré las dimensiones o ejes problemáticos fundamentales que orientaron el análisis de las teorías criminológicas que en este artículo presento. El primer eje de análisis fue el papel de las políticas sociales en las modalidades de prevención del delito.

Me refiero al lugar que le es asignado a las intervenciones sociales del Estado en los 'mecanismos preventivos' propuestos por la política criminal y los encadenamientos causales que se desprenden de ella.

Sin extenderme, solo diré que los resultados de esta investigación muestran una tensión entre una forma de problematización centrada en la intervención sobre las condiciones de vida de los sujetos y grupos (en tanto mejoramiento de sus ingresos, de sus condiciones de vivienda, de su acceso a la educación o a empleos de calidad protegidos por la seguridad social).

Como mecanismo preventivo, frente a una problematización que presenta a las políticas sociales como una mera 'herramienta' que atrae a los jóvenes a los dispositivos (las entrevistas individuales, los talleres informativos o de discusión, las reuniones grupales o los proyectos recreativos) donde el trabajo sobre su



subjetividad adquiere total protagonismo como mecanismo preventivo (Ayos, 2009, 2013-a).

El segundo eje se vincula con las formas de construcción de la población objetivo. Aquí las tensiones se observan entre formas más generalistas de definir los sujetos destinatarios de la intervención (en tanto intervenciones de política social que afectan al conjunto de sectores populares y trabajadores) frente a miradas que recortan diferentes poblaciones en torno a sus características específicas, entre las que se cuenta su vínculo con las prácticas delictivas. Por último, me orientó la cuestión de las modalidades de territorialización que desarrollaron estas intervenciones preventivas.

En este sentido, me pregunto por la forma en que estas políticas entendieron la dimensión territorial de su intervención, pendulando entre una mirada extendida, ampliada, de los territorios de intervención, teniendo a la noción de sociedad como referencia conceptual (como de manera clásica muestran las políticas de seguridad social, a las que alude significativamente Ferri, como luego se verá); contra una territorialización segmentada (Ayos, 2012-a) que recorta espacios sociales y urbanos definiendo sus características específicas, aludiendo de manera recurrente a la noción (permanentemente reactualizada, reelaborada) de comunidad.

Esta última forma de problematización ha mostrado su anudamiento con la centralidad de la cultura como dimensión que caracteriza a estos territorios segmentados (y esta es la clave que marca nuestra identificación de la producción de la Escuela de Chicago y luego del Realismo de Izquierda).

Quisiera en este momento, adelantar uno de los hallazgos fundamentales que este artículo se propone desarrollar: en estas tres producciones conceptuales ya clásicas sobre la prevención del delito, es posible trazar una línea de continuidad en cuanto a dos dimensiones que son características definitorias de las políticas de prevención en la era contemporánea: En primer lugar, tienen en común el



elaborar una interpretación sobre la prevención del delito desde un discurso científico-sociológico, asentado en la centralidad de la sociología como ciencia, como conocimiento científico que puede mostrar las ‘verdaderas’ causas de los problemas sociales. En segundo lugar, es posible identificar un posicionamiento progresista, que confía en la reforma social como respuesta al conflicto. En relación con su carácter sociológico, se configura en contraste con la tradición del saber jurídico centrado en el campo del derecho (Melossi, 1997), aunque sus cruzamientos son recurrentes.

Con la noción de progresismo intento recuperar aquel sentido de una fe eminentemente moderna en el progreso, de una confianza (y una apuesta) en el proyecto moderno, como camino hacia un futuro siempre mejor, que, a finales del siglo XIX, conjuga la ‘reforma social’ como vehículo de esa transformación lenta pero segura, progresiva, hacia las promesas de la modernidad.<sup>1</sup> La noción de prevención es heredera de esta mirada, como nos recuerda Tamar Pitch (2009):

“La prevención, en suma, es un imperativo y una práctica capital de la modernidad, allí donde los saberes científicos, sociales y no sociales, resultan producidos y utilizados para conocer el presente en función de un control del futuro” (Pitch, 2009, pp. 42-43).

De esta manera, la idea de progresismo permite dar cuenta de esta línea de fuerza que, con muchas dispersiones y recreaciones, atraviesan las problematizaciones que hemos seleccionado.

Por ello, (aunque siempre tiene algo de arbitrario marcar un punto de inicio), comenzaré con el pensamiento positivista y socialista de Enrico Ferri.

Como luego analizaré, esta articulación entre la idea de las ‘causas del delito’ y reforma social es reactualizada en las estrategias de prevención social durante la última década. Como ya adelanté, este trabajo es producto de una investigación mayor, y muestra la elaboración conceptual que la sustentó.



Esta investigación tuvo por objetivo analizar los modos de problematización de la relación entre delito y condiciones de vida en el desarrollo de las políticas de prevención social del delito, durante la primera década del nuevo siglo, entendiendo estas estrategias preventivas como espacios de intersección entre la política criminal y la política social. El vínculo entre el delito y las condiciones de vida de los supuestos ofensores es uno de los puntos nodales de los debates en torno a la llamada ‘cuestión de la inseguridad’ en la era contemporánea.

La emergencia de esta problematización acerca de la peligrosidad de los sectores populares en nuestro presente reactualiza diversas líneas de fuerza sobre un viejo problema, caro a la conformación de la cuestión social decimonónica: las clases peligrosas. Por ello, en esta investigación, nos preguntamos bajo qué formas las condiciones de vida de los sectores populares son problematizadas en términos de su peligrosidad, específicamente en los espacios de intersección de la política social y la política criminal. Estas políticas se constituyen en un punto álgido de la elaboración de los constructos sociales que esta tesis pone en relación.

Las políticas sociales en cuanto a la producción social de las condiciones de vida, en esta tensión entre trabajo y pobreza, que reelabora constantemente la cuestión de la autovalía y la dependencia como forma de dirimir la pertenencia legítima de los sujetos en las sociedades capitalistas. Las políticas criminales en la producción social del delito, en tanto administración diferencial de los ilegalismos, que constituye a los sujetos de la peligrosidad.

Este ‘retorno de las clases peligrosas’, en el marco de las profundas reorientaciones neoliberales que ambos campos de políticas muestran desde mediados de la década de 1970, encuentra un espacio específico de elaboración en la emergencia de la corriente de la ‘nueva prevención’ social del delito, problematizando de diferentes modos la relación entre condiciones de vida y delito.



Esta mirada nos permite interrogarnos por las mutaciones históricas generales que se observan en las políticas sociales y criminales, como un eje analítico central para aprehender los procesos en los cuales participan las estrategias de prevención social.

Por último, las políticas de prevención social del delito y las formas particulares en que estas reconstruyen la relación entre delito y condiciones de vida emergen en un campo de contradicciones y debates políticos que, a partir de los años noventa, se estructuró a partir de dos vectores: en primer lugar, en torno a la noción de 'inseguridad', siendo parte de las orientaciones generales que adoptó la política criminal en el período bajo estudio.

En segundo lugar, también surgen del entramado de fuerzas que en el campo de la política social organizó nuevas formas de tematizar la pobreza y el desempleo. Por ello, la reconstrucción histórica de dichos campos se presenta como marco interpretativo ineludible para analizar las políticas preventivas en sus particularidades histórico-políticas.

A partir de este problema de investigación, se analizan las políticas de prevención social del delito durante el período 2000-2010 en su intersección con el campo de las políticas sociales. La periodización encuentra su punto inicial en la creación del Plan Nacional de Prevención del Delito en el año 2000, en un contexto en el que la cuestión de la 'inseguridad' había alcanzado niveles inéditos de politización. El punto final de la periodización se ubica en la creación del Ministerio de Seguridad en el año 2010, dado que expresa una reorientación de las líneas de fuerza que organizan los debates y las políticas criminales.

En esa dirección, en este trabajo, analizaré intervenciones que en su desarrollo se vincularon con el Programa de Empleo Comunitario (PEC) del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación: el Programa Comunidades Vulnerables (pcv - Dirección Nacional de Política Criminal), los programas



municipales Post Comunidades Vulnerables y la “Intervención multi agencial para el abordaje del delito en el ámbito local” (Secretaría de Seguridad Interior/pnud).

Estos programas preventivos otorgaron a su población objetivo la transferencia de ingresos que preveía el PEC con la condicionalidad de la contraprestación de su participación en las actividades preventivas, como luego desarrollaremos.

La realización de esta investigación empírica –de la cual aquí presentaremos fundamentalmente la elaboración teórica que la organizó– adoptó un enfoque metodológico cualitativo. Dados los diferentes ejes que recortan nuestro problema de investigación, he diferenciado tres planos de indagación empírica y reconstrucción analítica: el de las condiciones sociopolíticas e institucionales generales.

El plano que refiere a la cuestión específica de la relación entre condiciones de vida y delito, en términos de sus modos de problematización; y, por último, la dimensión de las formas de problematización que circulan en el desarrollo de políticas específicas de prevención social del delito durante la primera década del siglo XXI.

Sobre la selección de la implementación de estos programas en diferentes unidades político-administrativas y de gestión, la investigación combinó el uso de fuentes primarias (entrevistas en profundidad a funcionarios y operadores de los programas analizados) y fuentes secundarias de diversos tipos, acordes a los diferentes planos de indagación empírica que he señalado. El presente artículo se asienta completamente en esta última técnica, conformando un corpus documental sobre las diferentes concepciones criminológicas que abordamos.



### 3.8. Tres problematizaciones sobre el presente

Enrico Ferri y los equivalentes de las penas. Parece pertinente comenzar con un rasgo de la construcción de Ferri.

En su Sociología criminal (1907) de 1884, específicamente en su teoría de los equivalentes de las penas, se muestra un enfoque que abre el camino a las problematizaciones sobre la prevención del delito, como línea de continuidad, como marca que es retomada hasta nuestros días.

Sostendré que el posicionamiento político en favor de la prevención del delito que enmarca los programas preventivos, el cual entiende a la prevención como el opuesto a las respuestas punitivistas, mediante una argumentación ético-política (en tanto posicionamiento progresista), pero también mediante una alusión al saber científico sobre lo social (intentando mostrar las causas verdaderas, sociales, del delito), puede rastrearse hasta esta formulación de los equivalentes de la pena de Ferri. En este sentido, el texto de Ferri puede leerse, en primer lugar, como un intento de constituir la dicotomía represión-prevención, en tanto oposición entre pena y equivalentes de la pena (preventivos).

En la manera en que el autor recrea como oponente a la 'Escuela Clásica', refiriéndose fundamentalmente a Beccaria ([1764] 1976), construye como su campo de adversidad la articulación clásica entre delito y pena, y a las propiedades preventivas simbólico-disuasivas que, en términos generales, esta corriente asigna a la pena.

Si en ella la represión con el instrumento de la pena no se enfrenta a la idea de prevención, sino que es uno de los fines que intenta lograr, en Ferri, se observa la apuesta por demarcar firmemente la oposición entre represión y prevención, por crear una dicotomía.

Esta creación se sustentó en una apelación al conocimiento científico y, en particular, en la sociología. Pero, a su vez, se organizó desde los postulados de un progresismo socialista. Por ello, su crítica se centra en la ineficiencia de la



respuesta punitiva, en tanto que considera que las penas son formas sumamente limitadas de combatir el delito. Si bien esta respuesta punitiva es la panacea de los criminalistas clásicos, los legisladores y el público, según dice Ferri, el sociólogo criminalista, a partir de la observación positiva de los hechos y su génesis 'natural', juzga como evidentemente necesarios 'otros medios de defensa'. En esta misma línea, hace referencia a la equívoca relación entre la suavidad de las penas y la proliferación de los delitos; idea que sobreviene como uno de los rasgos salientes en el discurso "progresista" de la actualidad en su oposición a la retórica de la "mano dura" o la "tolerancia cero".

Así, argumenta en favor de un abordaje de la cuestión criminal desde el flanco: la vida cotidiana nos enseña que para hacer "menos pernicioso la explosión de las pasiones, es preferible abordarlas de flanco, en su mismo origen, que atacarlas de frente" (Ferri, 1907, pp. 291-292).

El argumento sostiene que la estrategia más productiva para atacar los 'orígenes' del fenómeno criminal no es la represión a partir de las penas que establecen las normas que aplica el sistema penal, sino el descentramiento de la cuestión de la pena y el avance por su flanco, por su lateral. Para sostener esta posición, recurre a numerosas analogías, como la del "marido inteligente" que sabe que tiene recursos mejores para mantener la fidelidad de su esposa que la figura penal del adulterio, o el maestro de industria' que conoce la mayor efectividad de la participación en las ganancias que las multas o los castigos para una producción más satisfactoria de los trabajadores.

Estos ataques por el "flanco" Ferri los considera verdaderos "equivalentes" de las penas, en el sentido de que previenen el delito en sus causas, evitando la acción penal. Ferri reconstruye la lógica clásica entre delito y pena en tanto oposición del impulso criminal por el impulso penal, es decir, la oposición directa de fuerzas contrarias. Esta articulación retoma el modelo del intercambio mercantil, en este caso entre delito y pena, bajo la lógica del contrato expresada claramente en Beccaria (Pavarini, 1983).



La teoría de los equivalentes de las penas de Ferri, en cambio, sostendrá la eficacia de intervenir en los orígenes de los comportamientos criminales a partir de una estrategia 'indirecta', dada la futilidad de ese ataque de 'frente', de esa fuerza inversa que representan las sanciones penales. De esta forma, el autor reconstruye una dicotomía entre represión y prevención, esta última materializada en los equivalentes de las penas. La idea de represión penal es cuestionada, por un lado, en términos ético-políticos, a partir de su mirada socialista.

En ella, la criminalidad endémica encuentra sus orígenes sociales en la desigualdad del orden burgués, aunque en la perspectiva positivista de Ferri siempre existe un resto de criminalidad natural o atávica. En segundo lugar, la respuesta penal es objetada también desde argumentos científicos, apoyándose en el método positivo de la sociología, la cual, a partir del estudio del organismo social, muestra a la represión penal como forma de intervención que no trata con sus verdaderos orígenes.

De aquí, la relevancia de la noción de "causas sociales" de la criminalidad el delito es un fenómeno que, como cualquier otro, tiene causas objetivas, las cuales solo pueden atacarse a partir de la reforma social, entendiendo a esta como 'equivalente' de las penas. Así, la teoría de los equivalentes de las penas se enmarca en un reformismo basado en un marxismo de fuerte cuño evolucionista.

Por un lado, estos equivalentes tienen sentido en tanto que "el edificio social no sea radicalmente transformado en sus bases económicas y, por consiguiente, morales, políticas y jurídicas, según los datos y previsiones de la sociología socialista", aunque esto no les quita relevancia, dado que no sería justo entenderlas como 'simples paliativos', ya que servirán como estrategias de transición práctica y gradual hacia la metamorfosis social, pues las sociedades, como todos los organismos, "son susceptibles sólo de transformaciones



parciales, que, no obstante, acumulándose y completándose recíprocamente, constituyen las diferentes fases de la evolución social” (Ferri, 1907, p. 294).

Así, estos equivalentes son entendidos no como un punto de llegada de una reforma social superficial, sino como el punto de inicio de un orden nuevo, que “(...) se alcanzará adoptando la propiedad colectiva de los medios de producción y de trabajo, y en su consecuencia, asegurando las condiciones de vida verdaderamente humanas a todo ser humano” (Ferri, 1907, p. 295).

Estos equivalentes de las penas tendrán efectos en los ‘factores sociales’ que causan la criminalidad, o dicho de otra manera, sobre la criminalidad que tiene orígenes sociales; en cambio, y dada la ‘ley de saturación criminal’, dejaría sin modificar ese minimum de criminalidad natural y atávica que habita en todo medio social. Es decir, los equivalentes de las penas, como estrategia que favorece la transición de una sociedad burguesa a una socialista, tienen capacidad para combatir las formas endémicas de la criminalidad, las cuales desaparecerán por completo con la consolidación de la fase socialista de la evolución de las sociedades.

No así, las formas agudas o esporádicas propias de patologías de determinados individuos, para los que solo las penas y la prisión representan el último recurso de defensa social.

En esta cadena que articula criminalidad endémica, equivalentes de las penas, reforma social, prevención, evolución y socialismo, se expresa lo que Ferri nombrará como los tres transformismos: el marxismo, como "transformismo económico"; el darwinismo, en tanto "transformismo biológico"; y el spencerismo, como "transformismo universal".

Entonces, se observa cómo este discurso socialista evolucionista, reformista y también sociológico (porque es la ‘sociología socialista’ la que otorga los datos y



previsiones del desarrollo evolutivo de las sociedades) es la trama en la que se construye la idea de una prevención del delito que, opuesta a la represión penal, tanto por esta dimensión científico-técnica de la sociología positiva como por las concepciones ético-políticas socialistas (“asegurando las condiciones de vida verdaderamente humanas a todo ser humano...”), se plantea la cuestión de las causas sociales del delito. Aunque luego lo retomaré, me detengo por un momento, para señalar que, al separar represión de prevención, esta racionalidad política que construye el entramado en el que se anudan sociología positiva-socialismo evolucionista-reforma social-prevención social del delito se hace parte de ese proceso general descrito por Donzelot (2007) de invención de lo social; es decir, la creación de un espacio, de un ámbito entre lo civil y lo político.

Esta configuración puede modelizarse en la idea de que no es a partir del mero ejercicio de la soberanía estatal en la aplicación de la ley penal que va a encontrar un fundamento para el desarrollo de la república: la invención estratégica de lo social viene a aportar un espacio de intervención y es en este espacio de intervención que es recreado, aunque fragmentariamente todavía, en la apuesta de Ferri sobre la oposición entre represión y prevención. Ferri organiza los ejemplos de equivalentes de las penas en diferentes ‘órdenes’: económico, político, científico, civil y administrativo, familiar y educativo.

Como interpretación general se puede decir que se observa un fuerte énfasis en la importancia de las reformas equivalentes de las penas referidas al mejoramiento económico de las condiciones de vida de los trabajadores y en sus condiciones de trabajo y contratación. Por otro lado, Ferri descentra en términos de su efectividad a las acciones ligadas a promover cierta ‘moralización’ de las clases populares, señalando, además, la debilidad de la educación como equivalente de la pena, en contraste con la fuerza que tienen las condiciones de vida y del trabajo asalariado como uno de los determinantes del delito.



Introduciéndonos en sus desarrollos específicos, en relación con los equivalentes de las penas de orden económico, se observa la idea de la asociación entre el delito endémico y la pobreza ocasionada por las condiciones del trabajo asalariado, teniendo en cuenta los momentos de desocupación como parte de esas condiciones.

Es decir, las formas que adquiere el trabajo asalariado como una de las determinaciones fundamentales de los delitos contra la propiedad específicamente, dado que, es necesario aclararlo, en Ferri hay un determinismo multifactorial (Baratta, 1986; Anitua, 2005).

El autor recomienda la promoción del librecambio comercial, entendido como lucha contra los monopolios en su función de bajar el precio de mercancías fundamentales para la reproducción de los trabajadores, denotando cierta influencia del liberalismo económico en el pensamiento de Ferri, que no puede decirse que sea ajena al socialismo del cambio de siglo. Esta centralidad de las condiciones de vida de los trabajadores se expresa también en Ferri en un punto que resulta particularmente significativo para nuestra investigación, en cuanto se refiere al campo de la política social y, en términos más generales, a ese proceso de gestación histórica de una dimensión de lo social en la realidad.

El autor refiere a la seguridad social, al ámbito de intervenciones a partir de la técnica aseguradora, el seguro social, como formas de prevención del delito: Las sociedades cooperativas y de socorros mutuos, las cajas de previsión y para la vejez, las cajas para los inválidos del trabajo, la responsabilidad civil de los contratistas y patronos, mejor y más prontamente aplicada en los accidentes de trabajo, los bancos populares y de ahorro, los comités de trabajo que dan subvenciones bajo forma del mismo, impedirían también, bastante mejor que el Código Penal, un enjambre de delitos ocasionales contra la propiedad y las personas (Ferri, 1907, p. 314).



Interesa remarcar algo que luego retomaré: esta referencia al sector de la seguridad social dentro del campo de la política social se presenta como un elemento que no es retomado en las modalidades posteriores en que es problematizada la relación entre prevención del delito y política social. Como observaré, las políticas preventivas se articularon históricamente con desarrollos específicos dentro de otro sector de la política social, el cual es parte de una tradición diferente: la asistencia.

En el mismo sentido, aparece la construcción de la 'legislación social previsorá' como un verdadero 'código' de equivalentes de las penas. Esta referencia a la seguridad social, al conjunto de intervenciones ligadas al conjuro de las incertidumbres propias de las condiciones de vida de los trabajadores asalariados, es decir, a la socialización de los riesgos mediante la técnica del seguro y el establecimiento de derechos sociales, es un rasgo que luego se desvanece en las problematizaciones sobre la prevención del delito que analizaremos en las secciones siguientes y en las discusiones actuales sobre prevención.

La vinculación que las políticas preventivas establecieron con el campo de la política social, hizo pie en la asistencia en tanto 'sector' de políticas, pero también como grilla de inteligibilidad con una tradición específica, ligada a la evaluación de 'medios' y de comportamientos, y especialmente orientada hacia la producción y administración de ese espacio social del no trabajo o de la dependencia (Fraser, 1997).

A su vez, otra clave para interpretar esta diferencia se refiere a la cuestión de la escala en la criminología urbana (Valverde, 2011), una dimensión que es central para el campo de la prevención del delito, pero que en Ferri significativamente no se encuentra la cuestión de lo "local" o lo "comunitario". La mirada macro sociológica de Ferri imagina la articulación con las políticas sociales como "equivalentes de las penas", refiriendo a la intervención de seguridad social, sin



aparecer las ideas que luego hegemonizaron el enfoque preventivo la noción de programa local o comunitario. Siguiendo el par conceptual anglofoucaultiano de social-post-social (Rose, 1996; De Marinis, 2004), la mirada de Ferri reconstruye un territorio de gobierno extendido, incluyente, plenamente social.

Aunque lo social, es importante subrayarlo, es también un constructo compuesto, que ensambla diferentes tradiciones. La reflexión acerca de la relación entre alcoholismo y criminalidad que realiza Ferri es otro de los puntos en los que se expresa un descentramiento de la dimensión 'moral' e individual como "equivalente de las penas". Interesa señalarlo porque esta tensión entre condiciones de vida y elementos subjetivos atraviesa el campo de la prevención del delito hasta nuestros días. El alcoholismo es entendido como un producto de las condiciones sociales de existencia de las clases populares en el capitalismo, en el sentido del embrutecimiento que produce la explotación en los sujetos.

Así, la intervención sobre la dimensión psicológica, reflejada en los intentos de moralización de las clases trabajadoras a partir de campañas contra el consumo de alcohol, es entendida como un 'mecanismo preventivo' muy débil en comparación con la transformación de las condiciones sociales. Como adelantamos, la forma en que Ferri tematiza a la educación como equivalente de las penas es otra de las construcciones que marcan el descentramiento de la dimensión individual en su problematización.

El autor dedica varias páginas a la cuestión, aunque sus primeras líneas se dedican a subrayar el pobre papel que puede alcanzar la educación como determinante de la conducta individual, más allá de la influencia más potente que ejercen las "condiciones de existencia determinadas por el medio físico y social".

En cuanto a la problemática de la educación de la infancia abandonada, propone la tesis de que este fenómeno, en su forma epidémica, es producto del industrialismo contemporáneo, el cual impone condiciones de trabajo (de día y de



noche) a los hombres y a las mujeres que terminan destruyendo la vida de la familia y el consiguiente abandono de los hijos (al obligar a los hijos de los proletarios a crecer en el arroyo).

El único remedio radical que identifica es el restablecimiento de la vida familiar a partir de la elevación del nivel de la vida popular (Ferri, 1907, p. 333).

De esta manera, en los diferentes equivalentes de las penas que he repasado, se organiza el discurso que hará eje en la oposición entre lo penal-represivo y estos desarrollos de prevención social del delito. Tal es así que imagina la idea de que todas estas medidas se organicen en un verdadero 'código preventivo' que se opusiera punto por punto al Código Penal.

Así, destacando los factores sociales del crimen, Ferri subraya que el centro de las acciones contra el delito debe ser por fuera del Código Penal: la observación, la estadística y el análisis científico indican que "las leyes menos eficaces para impedir los delitos son las leyes penales", en términos de que ellas solo tienen un papel puramente negativo y reactivo, siempre llegando tarde. Es decir que se plantea la tensión entre una intervención penal, negativa, reactiva, ineficaz, no acorde al conocimiento científico, y, en el polo opuesto, otra intervención preventiva, positiva, social, eficaz, racional y científica.

Aparece la metáfora entre las penas como remedio siempre problemático y la prevención social, la reforma social, en cambio, en tanto higiene, que es más eficaz en neutralizar los orígenes de la enfermedad, mostrando la línea de fuerza biologicista y medicalizante que atraviesa la noción de prevención positivista en Ferri: "Para la defensa social contra la criminalidad y para la elevación moral de las poblaciones, el más insignificante progreso en las reformas de prevención social vale cien veces más y mejor que la publicación de todo un código penal". (Ferri, 1907, p. 337).



De este modo, se ve emerger en Ferri la primera elaboración acerca de la prevención social del delito en términos explícitos bajo una mirada atravesada por la sociología positiva y un reformismo socialista (marxista) de corte evolucionista.

Esta mirada macrosociológica, que hace foco fundamentalmente en las condiciones de vida y del trabajo asalariado, y que imagina el vínculo con la política social a partir del prisma de la seguridad social, aparece desdibujada en las problematizaciones que analizaremos a continuación, que reactualizan la oposición entre represión y prevención, pero a partir de una perspectiva que cambiará de escala, priorizando lo local, las zonas o las comunidades como forma de territorialización de las intervenciones.

Y esta discontinuidad es una marca de las políticas contemporáneas de nueva prevención si bien en ellas es posible identificar la oposición (ético-política y vinculada al saber científico) entre prevención y represión, el hincapié en la transformación de las condiciones de vida y de trabajo, la centralidad de la seguridad social como sector de política social y un territorio extendido, plenamente social, no son elementos que aparezcan reactualizados en las políticas estudiadas. (Ayo, 2009).

### **3.9. Noción de teorías criminológicas**

#### **a. Teoría de la Desorganización Social**

En esencia, esta teoría dice que la estructura de una comunidad o vecindad está fuertemente correlacionada con la cantidad de delito en esa comunidad. En aquellos lugares donde las estructuras sociales se encuentran en decadencia es probable que ocurra una mayor cantidad de delitos. Un sistema educativo de baja calidad, alto nivel de desempleo, casas deshabitadas y edificios vandalizados, al igual que una mezcla de usos del suelo entre propiedades comerciales y residenciales son algunos de los indicadores de desorganización social.



Esta teoría enfatiza la conexión entre el delito y la estructura de la comunidad, y es un componente significativo de la denominada "Escuela de Chicago", fue desarrollada por los sociólogos Clifford Shaw y Henry McKay después de haber rastreado el delito dentro de los diferentes barrios de Chicago en los 1920s y 1930s. Los discípulos de Robert E. Park, consideraban al delito como un producto lógico de la desorganización comunitaria más que como una manifestación de patologías individuales, demostrando consistentemente que las tasas de delitos eran mayores en las zonas urbanas en transición, es decir, las zonas de bajo costo de alquiler que rodeaban el centro inmediato de la ciudad.

En ese lugar, la primera generación de inmigrantes americanos crecía al amparo de condiciones criminológicas. Eran las comunidades (los barrios) lo que producían las altas tasas de delitos juveniles y no tanto las características articulares, étnicas o raciales del grupo que circunstancialmente vivía en un dado momento en ese lugar.

La teoría de la desorganización social se contrapone particularmente a las nociones psicológicas o psicopatológicas del delito, remarcando que el ambiente social es fundamental para explicar la delincuencia y que los factores psicológicos no son la única influencia causal. Shaw reconoció el rol de los grupos y pequeñas bandas en el inicio de la delincuencia, pero asimismo atribuyó esto a la desorganización de la comunidad en los barrios marginales.

**b. Teoría de la Asociación Diferencial y Desorganización Diferencial: (Edwin H. Sutherland)**

Con una importancia equivalente a las teorías de la tensión y a las teorías del control social, los tres grupos de teorías tratan de explicar la “desviación” en términos de las relaciones sociales del individuo. Sutherland se aparta de las



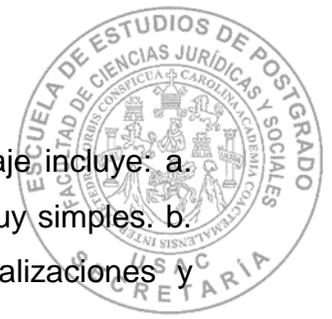
perspectivas patológicas y biológicas al atribuir la causa del delito al contexto social de los individuos.

En esencia, la asociación diferencial dice que una persona “se convierte” en delincuente debido a un “exceso” de definiciones favorables a la violación de la ley en relación con definiciones desfavorables a la violación de la ley. En otras palabras, la conducta criminal emerge cuando uno está expuesto a una mayor cantidad de mensajes que favorecen esa conducta que a mensajes prosociales.

Para Sutherland, el concepto de asociación diferencial y organización social diferencial puede ser aplicado tanto a nivel individual como en el nivel de agregación o de grupo. Mientras que la teoría de la asociación diferencial explica por qué un individuo gravita hacia la conducta criminal, la teoría de la organización social diferencial explica el por qué las tasas delictivas de entidades sociales son diferentes.

Los primeros postulados explícitos de la teoría de la asociación diferencial aparecen en su libro de 1939 titulado Principios de Criminología, y en su cuarta edición presenta su formulación final. La teoría tiene nueve (09) postulados básicos:

- La conducta criminal se aprende. Esto es, no es hereditaria. Asimismo, la persona que no se encuentra “entrenada” como delincuente, no inventa la conducta criminal.
- La conducta criminal se aprende en interacción con otras personas en un proceso de comunicación, esencialmente verbal, pero que incluye gestos.
- La porción principal del aprendizaje de conductas criminales ocurre dentro de grupos personales íntimos. En forma negativa, esto implica que la comunicación impersonal, tal como las películas o los diarios juegan un papel poco importante en la conducta criminal.



- Cuando una conducta criminal se aprende, este aprendizaje incluye: a. Técnicas para cometer el delito, que muchas veces son muy simples. b. Las especificidades de los motivos, intenciones, racionalizaciones y actitudes.
- La dirección específica de los motivos y fundamentaciones se aprende de las definiciones de los códigos penales como favorables o desfavorables.
- Una persona se convierte en delincuente dada un exceso de definiciones favorables a la violación de la ley sobre definiciones desfavorables a la violación de la ley. Este es el principio central de la asociación diferencial. Cuando una persona se convierte en delincuente, lo hace no solo por estar en contacto con patrones criminales, sino también por estar aislada de patrones anticriminales. Esto implica en forma negativa que asociaciones que son neutras en relación con el delito, tienen poco impacto en la génesis de la conducta criminal.
- La asociación diferencial puede variar en frecuencia, duración, prioridad e intensidad. La prioridad parece ser importante principalmente en relación con su influencia selectiva, mientras que la intensidad está relacionada con el prestigio de la fuente del patrón criminal o anti criminal y con las reacciones emocionales relacionadas con la asociación.
- El proceso de aprendizaje mediante asociación con patrones criminales y anticriminales involucra todos los mecanismos de cualquier tipo de aprendizaje. Es decir, este aprendizaje no se limita al proceso de imitación.
- Mientras que la conducta criminal es una expresión de necesidades y valores generales, no se explica por esas necesidades y valores generales dado que la conducta no criminal es justamente también una expresión de las mismas necesidades y valores. Tanto los ladrones como las personas honestas trabajan para obtener dinero.



Otra idea central es el concepto de “conflicto cultural” que sugiere que, en sociedades complejas y heterogéneas, las creencias de la “cultura dominante” y aquellas de culturas subordinadas pueden chocar.

Por lo tanto, conductas o comportamientos que son considerados obedientes en un grupo pueden ser heterodoxas, e inclusive criminales en los ojos de otros. Una consecuencia de esta idea es que lo que se define oficialmente como conducta delictual puede de hecho ajustarse a ciertos estándares subculturales.

Por otro lado, es obvio también que lo que se considera criminal no es de ninguna forma universal ni tampoco puede ser reducido a las inadecuaciones del denominado “criminal nato”.

Una de las principales críticas a esta teoría es la identificación del contenido de las definiciones favorables al delito, y en líneas generales varios de sus críticos sostienen que la teoría no puede validarse empíricamente.

**c. Teoría del Aprendizaje Social**

Como simplificación de la anterior, esta teoría dice que los delincuentes aprenden de las personas con las que pasan el tiempo, sus habilidades, actitudes y conductas que los conducen al delito. Bajo esta teoría, el grupo de pares de una persona al igual que su familia, son instrumentales en el modelado de los valores que los lleva a la delincuencia o no.

**d. Teoría de la Tensión (o de la frustración)**

Esta teoría sostiene que todos los integrantes de una dada sociedad tienen generalmente las mismas metas y ambiciones. Ahora bien, algunas personas no son capaces de obtener esas metas dado que les faltan las oportunidades



necesarias, concurren a peores escuelas, o tienen pocos modelos de rol positivos, etc. Como respuesta a esta situación recurren al delito para obtener estas metas. En otras palabras, la frustración o la tensión de no conseguir sus metas los lleva a cometer delito. En esencia, estas teorías abarcan en el nivel colectivo a la teoría de la anomia y en el nivel individual la teoría de la frustración-agresión.

La teoría de Durkheim sobre la anomia es la base para las teorías de la tensión, en la medida en que anomia se traduce como desregulación, si bien el concepto de anomia Durkheim lo desarrolla en su libro Suicidio (1897), la teoría del delito de Durkheim está embebida en su teoría de progresión de las sociedades de solidaridad mecánica a orgánica.

En las sociedades mecánicas, el delito es normal (castigar a los delincuentes mantiene la solidaridad social a través de un proceso de comparaciones injustas), en las sociedades orgánicas la función de la ley es regular la interacción de varias partes del todo de la sociedad.

Cuando la regulación es inadecuada, ocurre una gran variedad de problemas sociales, incluyendo el delito.

La tensión o frustración estructural se refiere generalmente al proceso mediante el cual las regulaciones inadecuadas de los niveles sociales se filtran en el nivel personal en la forma en que un individuo percibe sus necesidades. La tensión o frustración individual se refiere a las fricciones y penas que un individuo experimenta cuando busca formas de satisfacer sus necesidades (es decir, permite explorar los mecanismos motivacionales que causan el delito).

Hay una gran cantidad de teorías de la tensión, que van desde Merton a Cohen, Cloward y Ohlin, Agnew, Messner y Rosenfeld y otros.



#### **e. Teorías del Control Social**

Son en realidad un conjunto de teorías que colectivamente suelen denominarse teorías del control social. Básicamente dicen que el delito es excitante, emocionante y divertido y que provee de gratificación inmediata, por lo que la gran mayoría de las personas se convertiría en delincuentes si no existiera una variedad de “controles” que restringen el impulso (la necesidad) de cometer delitos. Estos controles pueden ser externos, tales como la familia, la escuela, la iglesia, y los vínculos (lazos) sociales relacionados con estas organizaciones.

O también pueden ser internos, como la auto-disciplina y una fuerte autoestima. Por lo tanto, en aquellas comunidades donde los controles institucionales son débiles, ocurren más delitos.

El teórico social más importante en la teoría del control es sin lugar a duda Travis Hirschi, que menciona que las motivaciones son tan naturales para el ser humano que no es necesario realizar ningún esfuerzo para explicar la violación de la ley.

La violación de la ley es generalmente la forma más inmediata de gratificación o resolución de conflictos, y no se requiere ninguna motivación especial para explicar este comportamiento.

Los seres humanos son organismos flexibles y activos que realizarán múltiples y variadas actividades a menos que el rango de actividades posibles se limite mediante procesos de socialización y aprendizaje social. Esta es una visión extrema y ciertamente otros teóricos del control introducen aspectos de la motivación en sus explicaciones.

#### **f. Teoría de la Ventana Rota**

Simplificando un poco, esta teoría se basa en el ejemplo de un edificio con una ventana rota que no ha sido reparada, luego tendrá rápidamente una



segunda ventana rota y luego una tercera y así sucesivamente. Si los vándalos perciben que nadie se ocupa ni se preocupa por el edificio, entonces lo atacarán.

Finalmente se nota que con el tiempo, la teoría criminológica “clásica” evolucionó a su versión moderna denominada teoría de elecciones racionales, que sostiene que los delincuentes piensan sobre sus acciones, ponderando los beneficios y los riesgos (las ganancias o recompensas y los costos), incluyendo los riesgos de castigo o pena y toman sus decisiones basándose en estos cálculos. (Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito; ObserBa; IIT no. 05-2011)

### **3.10. Estructuras criminales**

#### **a. Crimen organizado**

Es fundamental entender que algunos crímenes, por su complejidad y sus múltiples facetas no los pueden cometer personas que actúen solas.

Si la naturaleza del crimen y la situación lo exige, se puede contar con asociados dispuestos, lo que podría convertirse en un grupo que comete tal crimen y se podría así considerar que este grupo es una red criminal si existe algún tipo de división del trabajo (es decir, si las personas desempeñan funciones distintas y tienen tareas diferentes en la comisión del delito) y la red permanece a lo largo del tiempo y comete más delitos.

Esta última circunstancia es importante si la red no sigue viva más allá de una sola o limitada oportunidad delictiva, si sus miembros no se organizan para seguir cometiendo crímenes, si no se consideran una organización criminal y si la red no desarrolló, una permanencia, una reputación, una continuidad, no es una auténtica organización criminal.



De acuerdo con Fincknauer, las organizaciones criminales tienen, en mayor o menor grado, las características siguientes:

- **Complejidad.** ¿Qué grado de planificación exigen los crímenes, cuánto duran las actuaciones criminales, cuánta destreza, recursos y cuantos conocimientos son necesarios para llevar a cabo los delitos? Por el tipo de actividades que realiza el crimen organizado, cuentan con tres características: son transnacionales, con una fuerte capacidad económica y con participación dentro de las estructuras de Estado.
- **Estructura.** ¿Existe una división del trabajo con unas líneas de autoridad con unos roles de liderazgo claramente definidos? Tienen una estructura fuerte y definida, ya que la naturaleza de actividades es ilegal y no puede existir fisura dentro de ella; por eso mismo bien lo describe el escritor mexicano Tomas Borges en su libro “Maquiavelo para Narcos”; "si quieres destruir una estructura del Crimen Organizado, limita su estructura logística".
- **Estabilidad.** ¿Se mantiene la estructura criminal a lo largo del tiempo y a lo largo de los diversos crímenes? Va a depender de las acciones del Estado.
- **Auto identificación.** ¿Piensan los miembros que pertenecen a una organización definida, se pone énfasis, por ejemplo, en las actividades que vinculan al grupo, como el uso de colores, de un determinado tipo de ropa, un lenguaje, unos tatuajes, unos ritos de iniciación? Sus integrantes tienen un espíritu de pertenencia bien definido, aunque por su misma naturaleza son mercaderes, que por necesidades operacionales se complementan unas con otras estructuras, pero luego siguen siendo independientes (no tienen amigos, solo intereses).



- **Autoridad derivada de la mala reputación.** ¿Tiene la organización la capacidad para obligar a otros, sean delincuentes o no, a hacer lo que ella quiera sin tener que recurrir a la violencia física, basta con la reputación para atemorizar e intimidar? Estas estructuras delictivas utilizan ambos métodos.

Una de las afirmaciones que se pueden hacer sobre el crimen organizado es que existe para hacer dinero. Es en esencia una empresa económica, que normalmente se ha diversificado en lo local y en lo transnacional. El crimen organizado no tiene ideología ni principios políticos, lo que la diferencia de otras organizaciones, por ejemplo, las organizaciones terroristas, aunque unas y otras pueden compartir métodos y tácticas de violencia. Cuando el crimen organizado entra en el ámbito político, por ejemplo, como sucede en Rusia o Taiwán, lo hace con la exclusiva finalidad de favorecer aún más sus intereses.

El crimen organizado, por lo tanto, medra y se sostiene por la oferta de servicios de los que existe una fuerte demanda, pero que básicamente son ilegales o escasos, como ejemplo, algunos de los bienes ilícitos son, la adopción de bebés, las drogas, tráfico de animales y plantas exóticas, el tráfico de armas ilegales, tráfico de órganos humanos, el tráfico de niños y los objetos robados. Entre los servicios ilegales están el juego, el lavado de dinero, el sexo y la pornografía infantil.

El crimen organizado es la violación planificada de la ley al objeto de adquirir todos los beneficios económicos o poder, cuyos delitos son independientemente o en su conjunto de especial gravedad y se llevan a cabo por más de dos participantes que cooperan en el marco de una división laboral por un periodo prolongado o indeterminado.



Utilizan estructuras comerciales o para comerciales, violencia u otros medios de intimidación, influencia en la política, en los medios de comunicación, en la administración pública, en el sistema de justicia y en la economía legítima.

El crimen organizado también se puede definir como cualquier asociación o grupo de personas, vinculadas a una actividad ilícita ininterrumpida, desarrollada a gran escala, sin distinguir fronteras nacionales, apoyadas en grandes capitales, poder e influencia. Su prototípica actividad es el contrabando en todas sus formas, armas de fuego, secuestros, vehículos robados, la trata internacional de blancas, la inmigración ilegal y otras. (JULIO RIVERA CLAVERIA; Instituto de Estudios en Seguridad. Crimen Organizado. pág. 5-6).

**b. Delincuencia organizada**

Se trata de un **grupo social** con una cierta estructura y con miembros que se organizan para cometer acciones delictivas.

A diferencia del delincuente que actúa en solitario, los individuos que forman parte de una banda de delincuencia organizada deben responder a la estructura y cumplir con una determinada función.

**c. Delincuencia común**

Es denominada para aquellos grupos de personas que hacen actuaciones ilegales sin tener una organización establecida. No son unos delincuentes especializados, efectúan delitos menores, pero son capaces de causar gran daño a sus víctimas. La delincuencia común es cotidiana en todas las ciudades del mundo, son ladrones, asaltantes, violadores como también asesinos que actúan para satisfacer sus propios intereses de acuerdo con la oportunidad que tienen. Uno de los mayores peligros que conlleva la delincuencia común es que estos actos los puede realizar cualquiera, de manera que los ciudadanos están mucho más expuestos a este peligro que a las situaciones que protagonizan los medios y la opinión pública. Sin

embargo, se han encargado de crear un régimen de terror, que con frecuencia hace olvidar la amenaza más latente a la vez que generan una actitud de descuido frente a estos. (DÍEZ REPOLÉS, José Luis. (2006. La Nueva Política Criminal Española. En: Violencia Desenfocada. Sevilla (noviembre. Pp. 49-86).



### 3.11. Política pública

Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público, que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad. Una acción de gobierno que no busca el interés público o que no está sustentada en un proceso de diagnóstico y análisis, no es una política pública, simplemente es un acto de autoridad.

Para la atención efectiva de problemas públicos específicos; las políticas públicas sean tiros de precisión dirigidos a resolver las principales causas de la problemática que se pretende solucionar, donde se haga el mejor uso posible de los recursos públicos.

En donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones para la efectividad de una política pública, debe contener las premisas básicas que son:

- Interés público
- La Racionalidad
- La Efectividad
- La Inclusión

### 3.12. Seguridad pública

La Seguridad pública se define como la garantía relativa de manutención del orden público, por medio de la aplicación del poder regulador y coercitivo, del cual el Estado es depositario. (ESGB, p. 157. Para Rosada (2006, p. 40). 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 la justicia. (Plan Estratégico de Seguridad de la Nación 2016 – 2020. Comisión de Asesoramiento y Planificación. Consejo Nacional de Seguridad. Guatemala 2016).



Se orienta a disciplinar el comportamiento de la sociedad mediante acciones normativas del orden público, por lo cual explica como la garantía que el Estado proporciona con el propósito de asegurar el orden público, proteger la integridad física de las personas, así como el de sus bienes, prevenir la comisión de delitos, faltas e infracciones a los reglamentos. Colaborar en la investigación y persecución de los delitos y auxiliar a la población en casos de siniestros y desastres. (Modelo Policial de Seguridad Integral Comunitaria (MOPSI), Policía Nacional Civil. Guatemala).

En ese sentido la seguridad pública es el resultado de la vida en sociedad dentro de un régimen de derecho, como resultado y objeto de la justicia. Es resultado de políticas de seguridad por parte del Estado y está relacionada con las condiciones sociales de la población y la participación de la sociedad civil en la prevención del delito.

Para lograr la seguridad pública es indispensable la definición de una política criminal adecuada. Una política criminal a su vez son las directrices que el Estado define sobre el uso del poder estatal y del uso de la fuerza contra el delito, para su prevención, investigación, persecución y sanción, es decir, especialmente a través del poder penal. Son las decisiones, instrumentos y reglas que orientan ese poder con el fin de adquirir sus objetivos.

La Seguridad Pública también puede ser vista como un elemento de seguridad interior, en cuanto está afectada la seguridad de la institucionalidad del Estado.



### 3.13. Seguridad ciudadana

Es el conjunto de condiciones sociales, políticas, económicas, culturales e institucionales que garantizan el adecuado funcionamiento de la comunidad y la convivencia ciudadana. Alcanza su máxima expresión en la participación multisectorial organizada, bajo el principio de corresponsabilidad de cada elemento de la comunidad, ya que se orienta a la lucha contra la violencia y la delincuencia, con el apoyo de la comunidad y de las autoridades locales. Su espacio idóneo de actividad se encuentra en los Consejos de Desarrollo, por medio de comisiones de seguridad ciudadana, en virtud de que constituyen el medio principal de participación de la población en la gestión pública para llevar a cabo los procesos de planificación democrática.

Seguridad ciudadana implica un concepto jurídico que delega como deber del Estado preservar la tranquilidad individual y colectiva de la sociedad ante peligros que pueda afectarlas, como la garantía del ejercicio de los derechos y libertades fundamentales del ser humano.

Como concepto, requiere de la existencia de algunos elementos centrales en su construcción como: la protección de los ciudadanos dentro de un marco de respeto a la Constitución y a las leyes. En este sentido, la seguridad ciudadana se erige en un marco central para el desarrollo de los derechos humanos. No se limita exclusivamente a la lucha contra la delincuencia, sino que busca crear, además un ambiente propicio y adecuado para la convivencia pacífica de las personas. Sobrepasa la esfera de la acción policial y demanda la participación coordinada de otros organismos e instituciones tanto del Estado como de la sociedad civil.

Define un nuevo perfil de la policía, entendiéndose está como un servicio de naturaleza civil orientado a la comunidad, antes que al Estado. (Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz)



### 3.14. Seguridad humana

Si bien desde los setentas al interior de esferas académicas y de algunos organismos orientados particularmente a los estudios para la paz, el desarme y la resolución de conflictos, se generaron concepciones amplias de la seguridad y se definieron sus riesgos y amenazas en estrecha relación con fenómenos multidimensionales como así lo refieren, por ejemplo, las construcciones conceptuales de seguridad común, seguridad social, seguridad global, o seguridad ampliada, fue hasta la década de los noventas que se conformó el concepto de seguridad humana.

En medio de un contexto de creciente debate teórico y práctico alrededor de la seguridad, caracterizado por la convergencia de importantes coyunturas formadas a partir del resultado de los cambios acontecidos en el sistema internacional, fue al interior de la Organización de las Naciones Unidas que la noción de seguridad adquirió su connotación humana.

La seguridad humana es una concepción amplia, integral, multidimensional y multidireccional de la seguridad.

Se centra en las personas más que en el Estado y se constituye a partir de las necesidades humanas y de las capacidades que las personas posean para procurarse la mejor vida posible. En este sentido, la seguridad, desde su adjetivación humana, no es solo un asunto reducido a las relaciones entre Estados o a cuestiones de interés estatal; implica también una connotación individual y comunitaria.

No solo está relacionada con el orden público y el cumplimiento de las leyes, sino que abarca otras dimensiones de la existencia del ser humano y de la relación que este mantiene con su entorno natural y social. No hace referencia únicamente a la protección, sino que además se apoya en la prevención y en la habilitación de las personas para valerse por sí mismas. En definitiva, la seguridad humana no es una preocupación por las armas, por la defensa del Estado o por la protección



de las fronteras políticas; es mejor dicho una preocupación por la vida y dignidad de las personas. (Alvear, S. (2001).

"Seguridad Humana: la persona como objetivo privilegiado de las políticas públicas nacionales e internacionales". (En Rojas, F. y Goucha, M. (editores); Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz. Chile, UNESCO-FLACSO).

### **3.15. Seguridad democrática**

Tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permita su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad.

### **3.16. Investigación criminal**

Es un conjunto de saberes interdisciplinarios y acciones sistemáticas integrados para la investigación de un delito y orientan su esfuerzo a establecer la verdad de los hechos y toda la identificación o individualización de la responsabilidad de estos. En este gran esfuerzo converge todo el accionar fiscal, policial, forense, independientemente del sistema procesal penal. La Investigación Criminal tiene como objetivo final la aplicación de la ley en todas las posibles causas criminales,



respondiendo a las preguntas puntuales: cómo, cuándo y quién pudo haberlo cometido.

Mediante el uso de métodos científicos, tanto en la fase criminalística, en la fase pericial o forense, como en las verdades de investigación criminal, es un proceso secuencial que debe resolver los problemas en toda forma planificada y con una sistemática en la investigación acerca de una o de varias personas, a la que se acusa de un delito usando todas las técnicas de seguimiento, investigación de actividades, de costumbres, relaciones sociales, análisis de la conducta, uso de fondos económicos y otros.

A la investigación criminal también se le ha denominado de diversas formas: investigación penal, Policiología, investigación policial, Policía Científica.

Esta última se trata de una disciplina que trata los métodos técnicos para localizar a un autor de un hecho, de las técnicas de policía para identificar, ubicar y capturar al autor de un supuesto crimen. No es una investigación criminal, ya que investiga el crimen científicamente.

Una investigación criminal es más amplia que la criminalística ya que investiga partiendo de indicios, las órdenes de pesquisa, entrevistas a testigos, busca averiguar cómo sucedió el hecho, la identificación del autor, las pruebas científicas en el laboratorio.

Lo que algunos denominan la actividad de un policía psicólogo, que con base en la reflexión, aplica la lógica a los hechos, toma en cuenta la declaración de los testigos, los móviles posibles, las reacciones de los implicados. No se debe confundir la Criminalística con la Policiología, ni la Investigación Penal con la Policía Científica. (Prof. Dr. J. Núñez de Arco; Investigación Criminal; Basado en el Capítulo I, del Libro de J. Nuñez de Arco. La Investigación Criminal y Criminalística. Ed. Temis. La Paz. 2013).



### 3.17. Inteligencia criminal

La inteligencia criminal se refiere específicamente al análisis de la información que se obtiene por un homicidio, un fraude, un asalto, movimientos sospechosos que alteren la seguridad pública y otros. Se diferencia de la inteligencia militar o estratégica por su ámbito de acción. Por lo regular, es elaborada por entes civiles (policías o dependencias estatales), que coordinan la labor de inteligencia para hacerla fluir a las fuerzas encargadas del orden público, específicamente lo que tiene que ver con seguridad pública.

Una definición interesante de inteligencia criminal es la que hace la Ley de Inteligencia Nacional Argentina, que define a la inteligencia criminal como: "...la parte de la Inteligencia referida a las actividades criminales específicas que, por su naturaleza, magnitud, consecuencias previsibles, peligrosidad o modalidades, afectan la libertad, la vida, el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional". (Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina. "Ley 25.520 Ley de Inteligencia Nacional". Argentina: 2001. Artículo 3).

La inteligencia criminal permite generar una serie de conocimientos adicionales a quienes hacen las investigaciones respectivas para determinar las actividades criminales de los delincuentes.

Puede servir en dos vías, una como información que nutra a la labor policíaca encargada del orden público, y por otro lado, siempre que sea posible, puede apoyar la labor de los entes encargados de impartir la ley para resolver penas y castigos contra los que delinquen.

Para que la inteligencia criminal se desarrolle es necesario que las instituciones encargadas de realizar inteligencia (entiéndase incluso la inteligencia estratégica y la inteligencia militar y contrainteligencia), respeten sus ámbitos de acción, pero



a su vez que trabajen en forma coordinada. Esto significa que mucha información relevante puede ser hallada en un ámbito que no sea necesariamente el encargado de transformarla en inteligencia, pero que, si puede ser trasladada al ente que le compete su análisis, lo que no viola en ningún sentido la labor de competencias.

Se puede ejemplificar lo anterior en el momento que una institución encargada de salvaguardar las fronteras, como lo puede ser un Ejército Nacional, encuentre información sobre actividad de una banda de secuestradores que traslade fuera de los puntos ciegos de una frontera entre Estados a una víctima, por lo que la información debe de referirse inmediatamente a la institución correspondiente para la ubicación y captura de los delincuentes.

La inteligencia criminal complementa la labor de investigación criminal encubierta que se ejecuta para combatir al crimen organizado. Los mismos pasos descritos en el ciclo de inteligencia general suelen ser aplicados en este caso, teniendo como objetivo erradicar la actividad criminal. Esto significa que hay una planificación de la inteligencia, la búsqueda propiamente de la información, el análisis (trámite), y una diseminación y uso específico en pro de un objetivo previamente delimitado. Cabe resaltar que es importante, al igual que en otros tipos de inteligencia, contrastar la información obtenida con otras instituciones encargadas de realizar dicha labor.

Además, la inteligencia criminal debe trabajar con el apoyo necesario de las autoridades para garantizar la seguridad de sus fuentes o informantes debido al riesgo que corren al brindar información para perseguir el hecho criminal.

La inteligencia criminal, por lo tanto, está encaminada a desarrollar una serie de técnicas y procedimientos para analizar en detalle las actividades delincuenciales, partiendo de que es muy difícil desarticular las bandas criminales ya suelen mutar por medio de ciertos miembros que ya sea desde la calle, o incluso, desde las mismas prisiones continúan con su accionar delincencial.



Sin embargo, muchos de los patrones de actuación en una determinada banda suelen ser recurrentes, lo que puede permitir por medio de la sistematización de la inteligencia una pronta ubicación de los responsables de hechos criminales.

Es así como la inteligencia criminal combina el análisis operativo con el análisis estratégico. Esto hace que supere por mucho la simple investigación criminal, pues busca causas y no solo efectos, genera nuevos hallazgos complementarios, precisa la capacidad de búsqueda de información y permite la construcción de escenarios previsibles para anticiparse a hechos delictivos, más que solo encontrar responsables por hechos pasados. La inteligencia criminal es por lo tanto información analizada para la decisión y la acción. (Jahir Dabroy: “LA IMPORTANCIA DE LA LABOR DE INTELIGENCIA CRIMINAL EN GUATEMALA”; 2004, pág. 6).

### **3.18. Sanción**

Ni venganza, ni castigo; resolución del conflicto es la consecuencia que se deriva de la infracción de la norma penal, considerando la real afectación de un bien jurídico tutelado, que tiene incidencia en la convivencia armónica, que debe orientarse a remediar los efectos de esa infracción, atendiendo a las condiciones particulares de quien realiza el hecho y que sea proporcional a la afectación del bien jurídico lesionado. (Política Criminal Democrática de Guatemala, pág. 50).

### **3.19. Readaptación social y reeducación**

El artículo 19 de la Constitución Política de la República de Guatemala estipula “Sistema Penitenciario. El sistema penitenciario debe tender a la readaptación social y a la reeducación de los reclusos y cumplir en el tratamiento de estos, con las siguientes normas mínimas:



- a. Deben ser tratados como seres humanos no deben ser discriminados por motivo alguno ni podrán infringírseles tratos crueles, torturas físicas, morales, psíquicas, coacciones o molestias, trabajos incompatibles con su estado físico, acciones denigrantes a su dignidad, o hacerles víctimas de exacciones, no ser sometidos a experimentos científicos;
- b. Deben cumplir las penas en los lugares destinados para el efecto. Los centros penales son de carácter civil y con personal especializado; y
- c. Tienen derecho a comunicarse, cuando lo soliciten, con sus familiares, abogado defensor, asistente religioso o médico, y en su caso, con el representante diplomático o consular de su nacionalidad.

La infracción de cualquiera de las normas establecidas en este artículo da derecho al detenido a reclamar del Estado la indemnización por los daños ocasionados y la Corte Suprema de Justicia ordenará su protección inmediata. El Estado deberá crear y fomentar las condiciones para el exacto cumplimiento de lo preceptuado en este artículo". (Constitución Política de la República, art. 19).

"Artículo. 28. Derecho a la readaptación social y reeducación. Las autoridades penitenciarias tienen la obligación de diseñar y ejecutar programas y actividades dirigidos a brindar capacitación formal e informal en el área educativa, laboral, profesional y de desarrollo personal de las personas reclusas, juntamente con estas, la persona reclusa tiene el derecho a participar en los mismos de acuerdo con sus intereses y necesidades personales.". (Decreto No. 33-2006. Ley del Régimen Penitenciario).

### **3.20. Reinserción**

De la marginación y el olvido, a la reinserción social. Este es el proceso mediante el cual el Estado promueve mecanismos para garantizar condiciones integrales de

tratamiento para el retorno y la integración de las personas que egresan del sistema penitenciario evitando que vuelvan a delinquir, poniendo énfasis en poblaciones vulnerables. (Política Criminal Democrática de Guatemala, pág. 53).



## CAPÍTULO 4

### Fundamentos para Implementar una política criminal de Estado preventiva



El tema de la prevención en Guatemala ha venido cobrando relevancia dentro de la seguridad pública, ante la escalada ascendente y perversa de la criminalidad y los efectos que vive el ciudadano día a día los cuales son evidentes y fatales, y según la misma población, incontrolables. Esta situación hace que el tema de la prevención cobre actualmente mayor importancia y sensibilidad dentro de las tareas que de manera conjunta e inmediata se tiene que asumir, aportar y solucionar, tanto por el Estado como por la sociedad.

El alcanzar credibilidad y confianza es un reto para la seguridad pública, pues la complejidad de las acciones delictivas, que en principio criminológico son mutantes, constituirían el caldo de cultivo para la proliferación del accionar del crimen organizado, en todas sus expresiones alcance y supere los niveles que hoy vivimos, si no se tiene un análisis constante y permanente del aparato de Inteligencia que parta de lo inductivo a lo deductivo, aportando los insumos para la aplicación de una política criminal de prevención, dentro de sus variantes puntuales de incidencia y dependiendo de cada lugar o estructura delictiva.

Una primera labor se ubica en la necesidad de llevar a cabo una profundización en la exploración y el debate conceptual que ha surgido en relación con la prevención en cada una de sus aplicaciones, que parta de un análisis de tipo integral que pueda aportar los beneficios a la construcción de una política criminal de prevención que lleve el acompañamiento de políticas sociales, con el único fin de fortalecer cada día la seguridad democrática en Guatemala.

El cuantioso valor a la prevención del delito es la participación ciudadana, la cual debe ser integral y tener un solo objetivo, que es la seguridad humana. De esta manera podrá dar cumplimiento al mandato constitucional que garantiza el derecho a la vida y la seguridad. Cuando la seguridad pública logre esa participación ciudadana, el éxito estará garantizado en contra la amenaza del crimen organizado en todas sus expresiones para el Estado.



“Por participación se entiende el proceso de intervención de la sociedad civil, individuos y grupos organizados, en las decisiones y acciones que los afectan a ellos y a su entorno, y la ciudadanía es el sujeto de derechos y de responsabilidades frente a un determinado poder; la participación ciudadana es correspondiente a la movilización de estos intereses de la sociedad civil en las actividades públicas”. (López Regonesi, Eduardo. Reflexiones Acerca de la Seguridad Ciudadana: Visiones para el Diseño de una Política, pág. 23).

La participación ciudadana se ubica dentro de un contexto de un poder público que expresa el interés general de la sociedad civil y de una administración que realiza la orientación establecida por el poder público; es por ello que se estudia desde el ámbito jurídico; social y político, y que finalmente le brinda legitimidad al accionar de la seguridad pública. Claro está, la participación ciudadana debe darse desde la cultura de denuncia y no dentro del contexto de vigilantismo.

El capital humano, logístico y de información con que cuentan las empresas de seguridad debe ser aprovechado por lo que es importante considerarlos dentro del contexto de búsqueda de información, ya que cuentan con mucha información que se pierde por no haberles puesto la atención necesaria, razón por la que se deberá organizar y emplear los conductos que ya están debidamente establecidos en el Decreto Ley 52-2010 del Congreso de la República.

Es fundamental para la existencia de la democracia en Guatemala que la población participe activamente en políticas públicas de La Prevención del Delito, en donde doctrinariamente se debe cumplir con las premisas de: el interés público, la racionalidad, la efectividad y la inclusión.

#### 4.1. La prevención como política criminal de Estado desde el ámbito de la seguridad democrática.



#### 4.2. Objeto de la propuesta

Actualmente existe en Guatemala una política de la prevención del delito. Sin embargo, no ha alcanzado los resultados que la ciudadanía espera, pues ha sido rebasada por el accionar del crimen organizado en todas sus expresiones permitiendo que la inseguridad genere una debilidad en la seguridad pública. esta percepción va cada día en aumento.

La participación ciudadana es cada vez menor por la falta de credibilidad en las instituciones encargadas de velar por la seguridad, propiciando la ausencia de seguridad ciudadana. Ante la amenaza del crimen organizado en todas sus expresiones, la seguridad nacional es cuestionada. Las instituciones encargadas de



la Inteligencia, la prevención e investigación criminal no han encontrado el engranaje que se necesita ni tener un solo objetivo y una sola visión que se llama Estado de Guatemala.

En cumplimiento del mandato constitucional en donde se manifiesta la protección a la persona y la familia, su fin supremo es la realización del bien común; con esa premisa, la propuesta es la prevención como política criminal de Estado desde el ámbito de la seguridad democrática. El éxito de la propuesta estriba en el liderazgo estratégico que esté orientado a realizar un trabajo integral, para lo cual el Estado de Guatemala creará las condiciones necesarias para el fortalecimiento de las instituciones, logrando una democracia que permita minimizar el accionar de las organizaciones criminales y poder tener toda Guatemala en paz, en donde los resultados serán la guía para minimizar la percepción negativa que existe actualmente hacia las instituciones encargadas de velar por la seguridad.

Por otro lado, y probablemente con mayor efecto sobre los niveles de violencia, el Estado guatemalteco se encuentra en una situación de grave debilidad institucional para hacer frente a esta problemática. Existen en Guatemala grupos clandestinos que operan violentamente, respondiendo a los intereses de redes poderosas de individuos que se enriquecen por medio de actividades ilícitas propias del crimen organizado, que doctrinariamente son transnacionales, contando con suficientes recursos económicos y, además se han infiltrado en las instituciones del Estado.

El actuar del crimen organizado en todas sus expresiones es dinámico y evolutivo, por lo que es necesaria la preparación académica de las personas que conforman la estructura de seguridad, en los temas de la prevención con un enfoque criminológico, que serán la herramienta para entender la fenomenología delictiva y minimizar el accionar criminal constante y permanente.

En el clima de transición que vivimos (político, social, económico, militar) es un buen momento para definir el Estado democrático, republicano y representativo que necesitamos y queremos, mismo que sea objetivo y sustantivo; en donde prevalezca la seguridad humana, proponiendo las reformas a la ley que sean necesarias, que



permitan un cambio progresivo y ascendente en temas de seguridad con una estabilidad política que propicie desarrollo humano.

#### 4.3. Objetivo de la propuesta

##### a. Objetivo general:

Establecer con base en las investigaciones científicas que la Política Criminal de Estado de carácter represivo, implementada por el Estado de Guatemala, ha fracasado.

##### b. Objetivos específicos:

- Conocer cuáles son los motivos, las condiciones necesarias y las causas por las que han delinquido aquellas personas que cometen delitos violentos en Guatemala.
- Determinar los distintos modelos para contener, disminuir o eliminar la delincuencia.
- Identificar los mecanismos que ha utilizado el Estado de Guatemala para combatir los riesgos y amenazas, así como la manera de superar las vulnerabilidades que afectan la seguridad del país, por el incremento de la comisión de delitos.

#### 4.4. Estadísticas delictivas

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
INACIF	5153	5974	6684	6240	6025	6072	5914	5718	5459	5384	4914
MP	6292	6498	5960	5881	5155	5253	4998	4778	4520	4410	3881



Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad

## 4.5. Marco jurídico

### a. Marco constitucional

El Estado de Guatemala se funda como ente jurídico y político, es regulado por la Constitución Política de la República de Guatemala. Su estructura está integrada por los elementos siguientes: soberanía, territorio, gobierno, población y ordenamiento jurídico. Ese ordenamiento jurídico determina el uso del poder para el mantenimiento de la seguridad del Estado y la defensa de su territorio.

El presidente de la República de Guatemala tiene el mandato constitucional de proveer a la defensa y la seguridad de la nación, así como la conservación del orden público que requiere en determinadas circunstancias la restricción de las garantías que la Constitución expresa en cuyo caso debe asegurarse a los habitantes del país que la aplicación de las medidas legales se hará en lo estrictamente necesario.

- **Constitución Política de la República de Guatemala.** Enfocada en el bienestar de los ciudadanos, la Constitución Política de la República de

Guatemala, con perspectiva antropocéntrica, establece entre los derechos humanos los aspectos cívicos y políticos a ser inculcados.

El texto constitucional establece en el artículo 1 que: “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia, su fin supremo es la realización del bien común”.

El artículo 2 establece que “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”.

- **Tratado Marco de Seguridad Democrática:** Guatemala es parte del Sistema de Seguridad Regional contenido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, suscrito en 1995, el cual establece un modelo de seguridad cooperativa, integral e indivisible, sustentado en la supremacía y fortalecimiento del poder civil, con balance razonable de fuerzas y centrada su acción en la seguridad de las personas. Debe identificar a su vez elementos como la pobreza, el subdesarrollo, la depredación del medio ambiente y de los bienes culturales, así como la violencia, la corrupción, la impunidad, la narcoactividad, el tráfico de armas y el terrorismo.
- **Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad:** 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 la finalidad de 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.

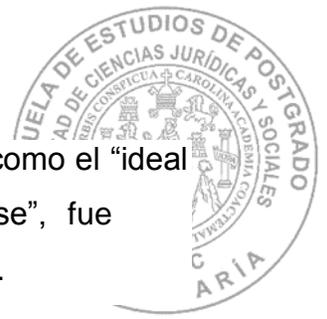




- **Ley Contra la Delincuencia Organizada:** Tiene por objeto establecer las conductas delictivas atribuibles a los integrantes y/o participantes de las organizaciones criminales, establecimiento y regulación de los métodos especiales de investigación y persecución penal, así como todas aquellas medidas con el fin de prevenir, combatir, desarticular y erradicar la delincuencia organizada de conformidad y con lo dispuesto en la Constitución Política de la República de Guatemala, los tratados internacionales suscritos y ratificados por Guatemala, y leyes ordinarias. Todo ello de acuerdo con el Decreto 21-2006 del Congreso de la República de Guatemala.

En el ordenamiento jurídico guatemalteco la definición de grupo delictivo organizado u organización criminal se encuentra en el artículo 2 de la Ley Contra la Delincuencia Organizada, Decreto 21-2006 del Congreso de la República, el cual establece “Para efectos de la presente Ley, se considera grupo delictivo organizado u organización criminal, a cualquier grupo estructurado de tres o más personas, que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente, con el propósito de cometer uno o más de los delitos siguientes...” Lo anterior, con la finalidad de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o de cualquier índole para sí o para tercero.

- **Carta Internacional de los Derechos Humanos:** La Carta Internacional de Derechos Humanos comprende la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y sus dos protocolos facultativos.



La Declaración Universal de los Derechos Humanos definida como el “ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse”, fue adoptada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General.

Sus treinta artículos enumeran los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales básicos con los que deberían contar todos los seres humanos del mundo. Las disposiciones de la Declaración Universal se consideran normas de derecho consuetudinario internacional por su amplia aceptación y por servir de modelo para medir la conducta de los Estados.

Los pactos internacionales tras la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos, principal órgano intergubernamental en la materia dentro de las Naciones Unidas, convirtió estos principios en tratados internacionales para proteger determinados derechos. Dado el carácter inédito de esta tarea, la Asamblea General decidió redactar dos pactos correspondientes a dos tipos de derechos enunciados en la Declaración Universal: los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales.

Los estados miembros debatieron diversas disposiciones, durante décadas para tratar de ratificar explícitamente ciertos aspectos de la universalidad de los derechos humanos que no se mencionaban de forma implícita en la Declaración Universal. Entre ellos se encontraba el derecho de los pueblos a la libre autodeterminación, así como la mención de algunos grupos vulnerables, como los indígenas y las minorías. Se llegó a un consenso en 1966 y la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el mismo año el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El primer artículo de cada pacto afirma que todos los pueblos tienen derecho a la libre autodeterminación y que, según este derecho, tienen



libertad para elegir su estatus político y lograr su desarrollo económico, social y cultural.

En los dos documentos, el artículo 2 reafirma el principio de no discriminación, que hace eco de la Declaración Universal, y el artículo 3 estipula que los Estados deben garantizar la igualdad de derechos de hombres y mujeres a disfrutar de todos los derechos fundamentales.

El artículo 5 de ambos pactos recoge la disposición final de la Declaración Universal en la que se formulan las garantías que impiden cualquier destrucción o restricción ilegítima de las libertades y derechos fundamentales. Cuando estos dos pactos internacionales entraron en vigor en 1976 muchas de las disposiciones de la Declaración Universal adquirieron carácter vinculante para los Estados que los ratificaron.

#### **b. Marco institucional:**

- **Pacto por la seguridad, la justicia y la paz:** Para generar el Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz en Guatemala se ha analizado la experiencia de proyectos anteriores, y en virtud de las lecciones aprendidas se promueve un cambio de enfoque: la consecución de la seguridad, la justicia y la paz debe constituirse en el horizonte de un movimiento sinérgico que involucre de manera corresponsable al Gobierno y a la ciudadanía. Por tanto, no es un listado agotador de compromisos burocráticos, sino el encauzamiento de un movimiento social, capaz de provocar el cambio. El Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz se concibe como un movimiento diverso de carácter público, encaminado a liberar las energías y a recuperar los valores de la sociedad, a fin de provocar una reforma profunda del régimen político y de derecho, a la vez que fomente una cultura de paz, respeto y solidaridad entre ciudadanos, comunidades y pueblos. Se basa en el respeto y garantía de los derechos y libertades de las personas como

elemento fundamental de su legitimidad y se consolida con el fortalecimiento de la democracia.



- **Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito:**

El Estado de Guatemala por medio del Ministerio de Gobernación, tiene asignado al tercer Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito, en el afán de coadyuvar a minimizar el accionar del crimen organizado en todas sus expresiones, y para ello las funciones que tiene asignadas son las que a continuación se detallan:

- ✓ Diseñar, formular, ejecutar, coordinar y monitorear las políticas, planes, programas y proyectos de prevención de la violencia y del delito que incidan en la seguridad ciudadana;
- ✓ Analizar estudios y propuestas para el abordaje de la conflictividad desde el nivel interinstitucional e intersectorial para la promoción de la paz;
- ✓ Promover la organización comunitaria a través de la participación ciudadana, con criterios de inclusión social, enfoque de género y pertinencia cultural para la prevención de la violencia y el delito;
- ✓ Formular las estrategias para la medición del fenómeno criminal y de violencia en el país, mediante los sistemas de alertas tempranas y estudios de victimización;
- ✓ Ser el enlace entre los sectores de seguridad y justicia, así también con las organizaciones u organismos nacionales e internacionales, en materia de prevención de la violencia y el delito;
- ✓ Armonizar los criterios tecnológicos e informáticos, en coordinación con el Cuarto Viceministerio, como herramienta para la prevención de la violencia y el delito;
- ✓ Gestionar en coordinación con las Unidades del Ministerio de Gobernación, la cooperación internacional en materia de prevención de la violencia y el delito;



✓ Suscribir las providencias de trámite que competen a su Despacho, para su traslado a otras instituciones públicas, que no sean órganos o dependencias del Ministerio, o para notificar a los petitionarios;

- **Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito 2017-2027 del Ministerio de Gobernación.**

La Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2014-2034, lanzada en el 2014 por el Ministerio de Gobernación, representó un importante avance en la proyección y posicionamiento de la temática de prevención de la violencia y el delito, marcando un norte para su abordaje integral. Sin embargo, su proceso de aplicación en territorio ha permitido identificar algunos factores que han limitado su campo de acción, siendo el principal de ellos la carencia de herramientas técnicas para su efectiva implementación a nivel territorial, específicamente en alcanzar una efectiva articulación y coordinación intersectorial. Otro factor que debe considerarse lo constituye la ausencia del componente de desarrollo para la prevención, sin el cual es difícil articular acciones de beneficio social para los sectores más vulnerables de la población. De la misma manera, existe una serie de normativas y documentos referidos a la temática de prevención de la violencia que duplican acciones y esfuerzos, disminuyendo el impacto de estas. A partir de ello se realizó un primer esfuerzo de reflexión y análisis respecto de la necesidad de examinar la situación actual de las acciones implementadas por el sector público, en materia de prevención de la violencia y el delito.

Es así como se gestó la idea de contar con una Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito -ENP- como resultado de un intenso esfuerzo de intercambio multisectorial en el que resultó fundamental la comunicación y discusión de diferentes entidades:



- ✓ El Tercer Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito del Ministerio de Gobernación, con participación de la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia y la Subdirección de Prevención del Delito de la Policía Nacional Civil.
  - ✓ El Gabinete Específico de Desarrollo Social.
  - ✓ La Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad.
  - ✓ La Secretaría de Política Criminal del Ministerio Público.
- **Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2014-2034.**

Reconoce, valora y promueve la prevención como la acción más idónea, ya que su desarrollo implica la corresponsabilidad de actores estatales y no estatales. Promueve una oportunidad de transformación integral para los enfoques tradicionales de seguridad. Su punto de partida radica en qué contextos de violencia deben aplicarse para minimizar o eliminar el riesgo de surgimiento de más hechos de violencia.

La política define la visión de largo plazo, los ámbitos de responsabilidad de las instituciones públicas, la coordinación con los entes no gubernamentales, el aumento en la movilización de recursos y de las capacidades técnicas de prevención, además de medidas para promover y garantizar el ejercicio de la ciudadanía y el cambio de paradigma de las fuerzas de seguridad.

La prevención de la violencia consiste en una lectura del futuro, por medio del cual se renuncia en forma consciente a las visiones temporales para apostarles al mediano y largo plazo. Además, tendrá una visión integral participativa, cada cual según sus capacidades y roles.



Esta política es un instrumento de planificación, articulado a las políticas, planes, programas y proyectos, generando una respuesta integral frente al fenómeno de las violencias y delitos.

La prevención hace sostenible las acciones de seguridad, pues no se trata de una mera declaración de intenciones, sino de un marco que permita prácticas concretas.

Derivado del análisis de la coyuntura nacional, de diagnósticos no gubernamentales, de propuesta de actores sociales y de las tendencias internacionales en materia de prevención, la presente política se integra por cinco ejes estratégicos prioritarios:

- ✓ Prevención de la violencia contra la niñez;
- ✓ Prevención de la violencia contra la adolescencia y juventud;
- ✓ Prevención de la violencia contra la mujer;
- ✓ Prevención de la violencia armada; y
- ✓ Prevención de la violencia vial y accidentes de tránsito.

#### **4.6. Principios Orientadores**

##### **a. Aplicación de la Política Nacional de Seguridad**

La Política Nacional de Seguridad se orienta a construir las condiciones para que las personas se sientan seguras, libres de violencia y temor, confiadas en alcanzar sus aspiraciones individuales y colectivas. Asimismo, tiene como fin integrar los esfuerzos de todo el país en un propósito común: lograr el desarrollo integral, fortalecer la democracia y superar las desigualdades sociales, para edificar una “Guatemala segura y próspera”.

El éxito de esta Política demanda que el Gobierno y los ciudadanos estén integrados para contener, enfrentar y neutralizar las amenazas y riesgos que generan la inseguridad y violencia, superando las causas estructurales y sociales que las motivan, dentro del marco legal e institucional y con el pleno



respeto a los derechos humanos. Es necesario recuperar la confianza de la población en el Estado y mejorar la coordinación entre sus instituciones, para generar las capacidades requeridas y disminuir las causas que provocan inseguridad y violencia, alojadas en el tejido social. Solamente un Gobierno democrático tiene la legitimidad para hacerlo a la par de un sistema de seguridad eficiente que produzca las competencias requeridas para enfrentar este desafío:

- Observancia de los derechos humanos;
- Integración institucional;
- Participación comunitaria;
- Transparencia y rendición de cuentas; y
- Gestión de resultados.

#### **b. Comunicación eficaz y eficiente**

Partiendo de la premisa de Albert Einstein; “Si no sabes a dónde vas, cualquier camino te llevará allí”; el accionar delictivo tiene una tendencia a ser evolutiva, ascendente y perversa, con una fenomenología cambiante constantemente; por lo que el éxito del accionar de los autores, en la presente propuesta, es la comunicación eficaz y eficiente.

#### **c. Fomentar la cultura de denuncia**

La percepción actual en la población es de inseguridad, por lo que es necesario realizar un trabajo de socialización en donde se cuente con la participación ciudadana, no desde la óptica del vigilantismo, sino desde la práctica la cultura de denuncia, que es el inicio del debido proceso.

#### **d. Participación estratégica**

El éxito de la propuesta estriba en la participación de los tres poderes del Estado, Organismo Ejecutivo, Organismo Legislativo y Organismo Judicial.



#### **e. Seguridad democrática**

Tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permita su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia.

Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad.

Desde los acuerdos de Paz del 29 de diciembre de 1996, un elemento que “justificaba” las actividades realizadas por el Ejército en la sociedad guatemalteca es el papel asignado por la actual Constitución Política de la República. Sin embargo, en reforma constitucional se incluye claramente dentro de los compromisos que se proponen en el Acuerdo del Fortalecimiento del Poder Civil.

#### **f. Visión de Estado**

Deberá ser en apego al Estado de Derecho, Seguridad Humana y Seguridad Democrática; una sola visión que marcará el camino a seguir.

### **4.7. Ejes de la prevención como política criminal de estado desde el ámbito de la seguridad democrática**

#### **a. Prevención criminal**



Desarrolla acciones articuladas orientadas a incidir en las estructuras sociales que mejoren las condiciones económicas, sociales, educativas, culturales y políticas de las y los guatemaltecos, a fin de reducir o evitar la comisión de hechos delictivos, potenciando las condiciones que permitan una efectiva prevención del delito y la violencia, así como la construcción de una cultura de legalidad y tolerancia ciudadana.

- **Objetivo de la prevención criminal**

El objetivo del eje de prevención radica en abordar de manera integral el conjunto de factores sociales, económicos y culturales que inciden en la comisión de hechos delictivos, con las particularidades de cada uno de los departamentos de la República de Guatemala y de los delitos y fenómenos criminales priorizados, con participación de los diferentes actores estatales, organizaciones de la sociedad civil, autoridades indígenas, sector académico y el sector privado, entre otros.

**b. Inteligencia criminal**

La inteligencia criminal se refiere específicamente al análisis de la información que se obtiene por un homicidio, un fraude, un asalto, movimientos sospechosos que alteren la seguridad pública y otros.

La inteligencia criminal, como tal, permite generar una serie de conocimientos adicionales a quienes hacen las investigaciones respectivas para determinar las actividades criminales de los delincuentes.

Puede servir en dos vías, una como información que nutra a la labor policíaca encargada del orden público, y, por otro lado, siempre que sea posible, puede apoyar la labor de los entes encargados de impartir la ley para resolver penas y castigos contra los que delinquen.

- **Objetivos de la inteligencia criminal**

-



- a. Generar una serie de conocimientos adicionales a quienes hacen las investigaciones respectivas para determinar las actividades criminales de los delincuentes;
- b. Complementar la labor de investigación criminal que se ejecuta para combatir al crimen organizado;
- c. Desarrollar una serie de técnicas y procedimientos para analizar en detalle las actividades delincuenciales, partiendo de que es muy difícil desarticular las bandas criminales, puesto que las mismas suelen mutar por medio de ciertos miembros desde su participación en las calles o incluso desde las mismas prisiones continúan con su accionar delincencial.

### **c. Investigación criminal**

Articula la investigación criminal, generando mecanismos más adecuados de uso de la información planificación de acciones estratégicas a nivel nacional y regional selección de casos y, para enfrentar los distintos fenómenos criminales, particularmente de las áreas priorizadas, de conformidad con las condiciones específicas de los distintos departamentos y su incidencia criminal.

- **Objetivos de la investigación criminal:**

- a. Potenciar y concentrar la investigación criminal con un modelo coordinado y articulado entre las entidades competentes, bajo la dirección funcional del Ministerio Público, a fin de evitar la duplicación y dispersión de los esfuerzos. Lo anterior con plena observación del principio de objetividad, legalidad, razonabilidad y respeto a los derechos humanos.



- b. Abordar los fenómenos violentos y delitos priorizados, bajo la lógica de la investigación criminal, criminológica, criminalística y de persecución penal estratégica, nacional y regional.
- c. Potenciar el carácter científico de la Investigación Criminal.
- d. Garantizar una adecuada investigación de los hechos vinculados con las violaciones de derechos humanos, que incluyan las ocurridas en el contexto del conflicto armado interno, así como las cometidas por cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, crimen organizado y grupos de pandillas.
- e. Establecer una articulación efectiva entre los mecanismos de investigación del sistema de justicia oficial y el de las autoridades indígenas.
- f. Garantizar que la investigación de los hechos delictivos cometidos por adolescentes en conflicto con la ley penal, se lleve a cabo bajo el estricto cumplimiento del sistema de derechos y garantías otorgados por la legislación interna y los principios del derecho internacional, minimizando el uso del sistema judicial.

#### **d. Sanción**

El eje de sanción de la Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala racionaliza el uso de la pena privativa de libertad, considerando la intensidad de la lesión a los bienes jurídicos que afecta a la convivencia armónica, las condiciones particulares del autor del hecho delictivo y de la víctima, en proporcionalidad a la afectación del bien jurídico lesionado. Reconoce la necesidad de fortalecer los mecanismos de resolución alterna de conflictos y ampliar las alternativas de sanción previstas en la legislación penal.



- **Objetivos de la Sanción**

- a. Incluir sanciones penales alternativas orientadas a retribuir el daño causado a las víctimas del delito y el retorno al contexto social de la persona infractora de la ley penal.
- b. Revertir, de conformidad con los principios democráticos del estado de derecho, el enfoque de populismo punitivo y el derecho penal del enemigo en la legislación penal.
- c. Humanizar la imposición y cumplimiento de la sanción penal.
- d. Promover la flexibilización y diversificación de la reacción penal para los adolescentes en conflicto con la ley penal.

- e. **Readaptación social y reeducación**

Por mandato constitucional el sistema penitenciario debe tender a la readaptación social y a la reeducación de los reclusos, y cumplir en el tratamiento de estos, con las siguientes normas mínimas las que de manera explícita define que deben ser tratados como seres humanos; no deben ser discriminados por motivo alguno, ni podrán infringírseles tratos crueles, torturas físicas, morales, psíquicas, coacciones o molestias, trabajos incompatibles con su estado físico, acciones denigrantes a su dignidad o hacerles víctimas de exacciones, sin ser sometidos a experimentos científicos.

- **Objetivos de la readaptación social y reeducación**

- a. Las autoridades penitenciarias tienen la obligación de diseñar y ejecutar programas y actividades dirigidos a brindar capacitación formal e informal en el área educativa, laboral, profesional y de desarrollo personal de las personas reclusas, juntamente con estas.



- b. La persona reclusa tiene el derecho a participar en los mismos, de acuerdo con sus intereses y necesidades personales. (Decreto No. 33-2006. Ley del Régimen Penitenciario).

**f. Reinserción**

El eje de reinserción social de la Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala articula los esfuerzos orientados a disminuir el hacinamiento carcelario, mejorar las condiciones de reclusión, generar mecanismos que posibiliten el cumplimiento del fin resocializador y rehabilitador de la sanción y políticas para el retomo de las personas que egresan del sistema penitenciario al contexto social, evitando que vuelvan a delinquir.

• **Objetivos de la Reinserción**

- Asegurar condiciones integrales de rehabilitación para que las personas privadas de libertad y quienes egresan de prisión, así como quienes cumplieron un trabajo comunitario impuesto por autoridades indígenas, no vuelvan a delinquir.
- Lograr que el egreso de los adolescentes en conflicto con la ley penal de los centros de privación de libertad sea consecuencia lógica de un proceso de aprendizaje enriquecedor de capacidades y disposiciones personales.

**4.8. Implementación**

La propuesta requiere establecer un marco institucional conjunto, entre el sector de prevención y de desarrollo social, que permita impulsar programas y medidas



de impacto integral a nivel territorial, al lograr este esfuerzo se generará un núcleo a la integración que sumará múltiples esfuerzos de diversos actores.

Esto requiere de decisiones ejecutivas por parte de las entidades del Estado, que permitan gradualmente hacer coincidir políticas, planes y estrategias, programas y funcionamientos, recursos disponibles y especialmente, voluntades humanas. Partiendo de la agenda de riesgos y amenazas, y el acompañamiento del análisis constante y permanente de riesgos y amenazas que estarán proporcionando las unidades de Inteligencia Criminal, se establecerán planes y programas en la aplicación de la prevención aplicada, de la manera siguiente:

- Por regiones y/o zonas;
- Por estructuras criminales
- Por modus operandi

Esto permitirá definir el tipo de prevención aplicable a cada escenario presentado, siendo los que se detallan:

- **Prevención del delito**
  1. Social;
  2. Situacional; y
  3. Comunitaria.
  
- **Prevención Situacional**
  
- **Prevención Comunitaria**
  1. Primaria;
  2. Secundaria; y
  3. Terciaria.



El éxito de la prevención como política criminal de estado desde el ámbito de la seguridad democrática estriba en el análisis constante y permanente, la elaboración de escenarios diversos que darán como resultados indicadores de acciones criminales; por lo antes expuesto, es necesaria la participación estratégica de Ministerios e Instituciones, dependiendo de la situación preventiva a tratar.

Cada acción preventiva deberá ir acompañada de políticas sociales.

Siendo necesaria la participación de los distintos ministerios e instituciones que se detallan a continuación:

- a. Ministerio de Gobernación;
- b. Ministerio Público;
- c. Ministerio de Desarrollo Social;
- d. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación;
- e. Ministerio de la Defensa;
- f. Ministerio de Cultura y Deportes;
- g. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- h. Ministerio de Educación;
- i. Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda;
- j. Policía Nacional Civil;
- k. Sistema Penitenciario;
- l. Instituto de la Defensa Pública Penal;
- m. Gobierno Central; y
- n. Gobiernos Locales.

#### **a. Planificación y análisis**

Estará a cargo del Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito, con el apoyo y acompañamiento de los Ministerios e instituciones.

Siguiendo el ordenamiento de la Política Nacional de Seguridad:



## 1. Política Nacional de Seguridad

- Seguridad pública
  - 1) Prevención;
  - 2) Disuasión;
  - 3) Intervención.
  
- Defensa
  - 1) Ministerio de la Defensa.

## 2. Análisis del poder nacional

- a. Agenda de riesgos y amenazas;
  - b. Escenarios (FODA);
- Cursos de Acción.

## 3. Niveles

- Ministerios  
Políticas.
- Instituciones  
Planes.

## 4.9. Temporalidad

La Prevención como Política Criminal de Estado desde el Ámbito de la Seguridad Democrática será sujeta a las siguientes premisas:

### 1. Manifiesta:

Lo cambiante, perverso y ascendente de las conductas y fenomenologías delictivas.

### 2. Cuantificable:

Índices delictivos.

### 3. Temporal:

Reorientar los principios orientadores.

Por lo antes descrito, la propuesta será objeto de evaluación constante y permanente y no está sujeta a un período en específico.

## CONCLUSIÓN



La hipótesis formulada como punto de partida de la investigación sustenta que al crimen organizado en todas sus expresiones, se debe enfrentar desde la prevención como Política Criminal de Estado, desde el ámbito de la seguridad democrática; siendo necesario y urgente cambiar el modelo de represión que se tiene actualmente en cuanto a enfrentar dichas amenazas, ya que está suficientemente demostrado que no ha dado una respuesta eficaz y eficiente que satisfaga el objetivo de encontrar el camino correcto hacia el bienestar común, como fin primordial que fundamenta la organización del Estado de Guatemala.

Existen algunos programas de prevención del delito; sin embargo, en la realidad no han causado el impacto en contra del accionar del crimen organizado, en todas sus expresiones y la criminalidad en general. Concretamente, el abordaje articulado de la seguridad pública tiene una buena reacción, pero en la prevención criminal esta debe ser acorde con las necesidades de los hechos y los fenómenos criminales.

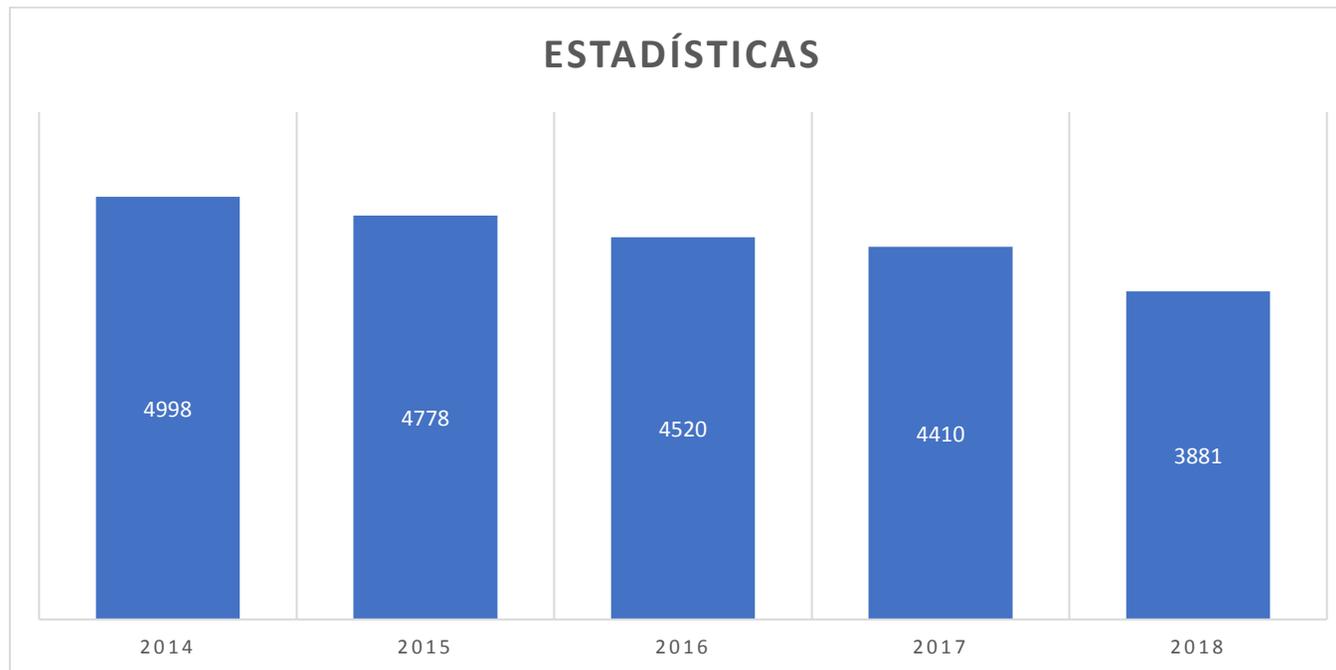
Con una política pública de prevención criminal integral y bien aplicada, se fortalecerá la participación ciudadana por medio del control social, y así el accionar de la criminalidad resultará disminuido.

Es evidente que el modelo represivo de la seguridad pública para enfrentar el accionar de la criminalidad a través de la aplicación únicamente del Derecho Penal, no ha sido funcional, no obstante la diversidad de leyes que se han creado para tipificar delitos y penas como medida de prevención general para evitar que las personas cometan delitos, utilizando para el efecto la severidad de las sanciones. Sin embargo, no es con el Derecho Penal que se resuelven todos los conflictos, por lo que es necesaria la implementación de la prevención como política criminal de Estado, desde el ámbito de la seguridad democrática, como políticas alternativas de aplicación conjunta con el sistema de justicia penal y garantías de los derechos humanos.

## ANEXOS



### 1. SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD NACIONAL Homicidios a nivel Nacional



Fuente: Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional



## Hechos delictivos por departamentos de Guatemala 2018 (ENE-DIC)

	Alta Verapaz	Baja Verapaz	Chimaltenango	Chiquimula	El Progreso	Escuintla	Guatemala	Huehuetenango	Izabal	Jalapa	Jutiapa	Petén	Quetzaltenango	Quiché	Retalhuleu	Sacatepéquez	San Marcos	Santa Rosa	Sololá	Suchitepéquez	Totonicapán	Zacapa	Total
Homicidios	89	32	105	169	61	372	1,480	55	212	132	149	257	165	23	69	38	101	128	19	73	12	140	3,881
Heridos en hechos violentos	82	41	63	217	63	335	2,270	76	154	110	97	137	108	33	42	76	46	76	18	68	8	126	4,246
Robo a residencias	14	9	4	10	9	26	324	9	14	6	5	4	24	2	6	18	7	4	3	5	1	7	511
Robo a comercios	1	3	27	4	6	14	293	10	18	2	4	2	19	6	7	11	8	3	4	3	3	4	452
Robo de vehículos	21	3	75	32	42	209	1,620	14	50	16	27	14	282	1	18	180	66	33	22	48	11	52	2,836
Robo de motocicletas	47	25	200	139	26	884	2,202	107	360	38	37	155	350	17	80	51	58	39	1	80	5	149	5,050
Robo de armas	36	4	31	31	33	111	316	5	63	24	15	28	14	8	28	9	4	11	10	26	0	51	858
Robo a peatones	92	9	19	22	5	112	481	40	18	16	26	29	84	17	35	38	30	24	18	80	8	12	1,215
Robo a buses	1	1	0	0	0	2	9	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	0	0	0	0	17
Denuncias delitos sexuales	30	3	16	13	14	26	113	17	19	2	7	11	16	12	8	29	10	15	12	19	3	13	408
Personas secuestradas	2	0	3	0	0	4	5	1	0	0	0	0	3	0	0	2	2	1	0	1	1	1	26
Denuncias violencia intrafamiliar	153	49	30	31	19	21	163	98	48	22	45	67	19	65	43	20	32	55	52	69	12	19	1,132

Fuente: Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad



## Hechos delictivos por municipios del departamento de Guatemala 2018 (ENE-DIC)

	Amatitlán	Chinautla	Churrarrancho	Fraijanes	Guatemala	Mixco	Palencia	San José del Golfo	San José Pinula	San Juan Sacatepéquez	San Miguel Petapa	San Pedro Ayampuc	San Pedro Sacatepéquez	San Raymundo	Santa Catarina Pinula	Villa Canales	Villa Nueva	Total
Homicidios	82	51	0	29	607	147	16	0	16	55	48	63	7	2	53	70	234	1,480
Heridos en hechos violentos	96	45	2	25	1,146	283	30	1	50	86	69	48	11	5	61	83	229	2,270
Robo a residencias	14	2	2	16	114	40	6	0	17	15	27	1	0	0	16	14	40	324
Robo a comercios	6	1	0	3	156	46	3	1	5	10	13	2	2	1	5	11	28	293
Robo de vehículos	47	13	0	8	1,042	198	10	1	17	10	66	6	5	7	12	29	149	1,620
Robo de motocicletas	241	37	0	13	1,228	287	13	8	8	31	65	25	1	3	35	44	163	2,202
Robo de armas	19	12	0	4	142	58	11	1	9	6	6	1	1	0	10	9	27	316
Robo a peatones	23	3	0	1	355	42	1	0	1	2	5	2	1	0	2	13	30	481
Robo a buses	1	0	0	0	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	9
Denuncias delitos sexuales	23	0	0	2	30	12	1	0	1	3	7	2	1	1	2	8	20	113
Personas secuestradas	1	0	0	0	2	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5
Denuncias violencia intrafamiliar	7	8	0	0	75	28	0	0	0	12	3	1	0	1	6	4	18	163

Fuente: Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad



## Hechos delictivos por zonas del municipio de Guatemala 2018 (ENE-DIC)

	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4	Zona 5	Zona 6	Zona 7	Zona 8	Zona 9	Zona 10	Zona 11	Zona 12	Zona 13	Zona 14	Zona 15	Zona 16	Zona 17	Zona 18	Zona 19	Zona 21	Zona 24	Zona 25	Total
Homicidios	32	3	22	20	45	76	53	7	12	12	24	27	24	4	4	12	15	131	3	38	40	3	607
Heridos en hechos violentos	127	19	67	41	84	135	126	27	19	20	53	78	36	9	7	14	25	155	20	60	12	12	1,146
Robo a residencias	8	5	2	0	3	9	6	3	5	4	4	9	4	1	3	13	10	17	3	3	0	2	114
Robo a comercios	24	3	6	2	10	3	24	0	12	12	9	8	9	4	6	1	1	9	9	4	0	0	156
Robo de vehículos	96	35	23	13	60	85	126	38	21	37	105	125	44	30	27	5	14	87	50	8	0	13	1,042
Robo de motocicletas	150	31	31	23	100	59	155	21	24	75	68	157	37	16	1	12	33	155	47	19	2	12	1,228
Robo de armas	9	1	8	1	12	4	14	2	7	11	10	10	14	5	4	4	5	17	2	1	0	1	142
Robo a peatones	103	8	14	8	3	13	34	17	12	10	45	34	9	3	0	1	3	23	6	8	0	1	355
Robo a buses	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6
Denuncias delitos sexuales	5	0	3	0	2	6	5	0	0	2	0	0	1	0	0	0	1	2	1	2	0	0	30
Personas secuestradas	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2
Denuncias violencia intrafamiliar	2	1	2	0	3	8	10	3	0	1	0	3	1	4	0	0	1	26	1	5	3	1	75

**Fuente:** Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad



## 2. MINISTERIO PÚBLICO

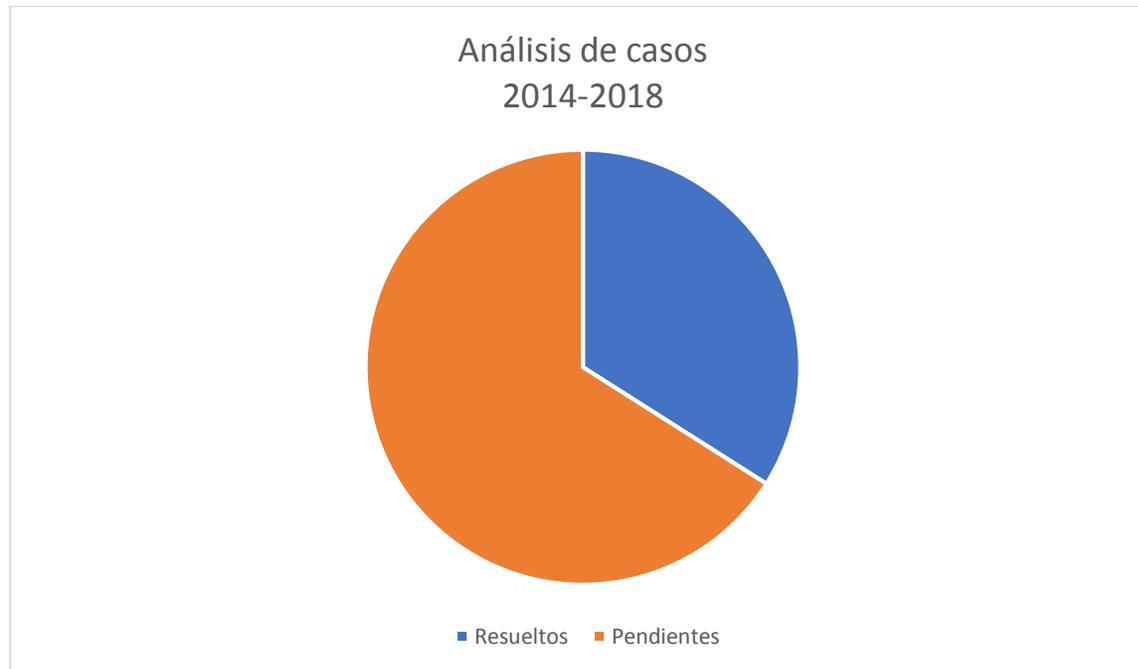
### ANÁLISIS DE EFECTIVIDAD DEL MINISTERIO PÚBLICO POR REGIÓN (2014-2018)

#### Región Metropolitana:

Amatitlán, Chinautla, Mixco, Palencia, San Juan Sacatepéquez, Santa Catarina Pinula, Villa Canales y Villa Nueva.

Casos resueltos: 34%

Casos Pendientes: 66%



**Fuente:** Sistema Informático de Control de la Investigación del Ministerio Público -SICOMP-

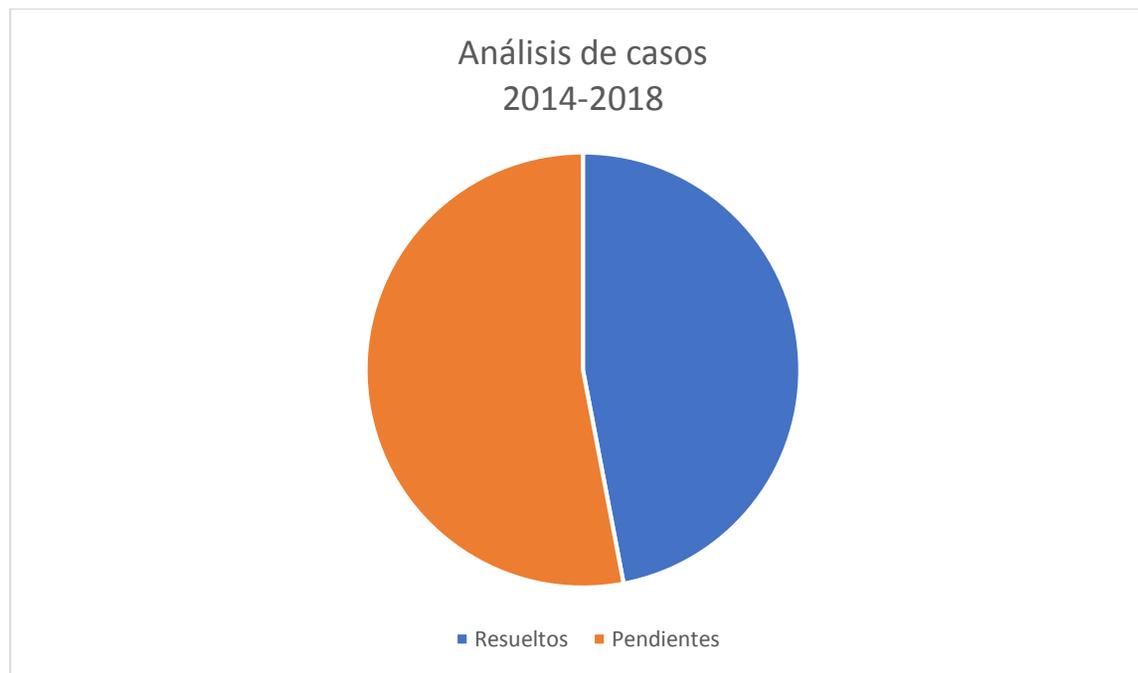


**Región Norte:**

Alta Verapaz y Baja Verapaz

Casos resueltos: 47%

Casos Pendientes: 53%



**Fuente:** Sistema Informático de Control de la Investigación del Ministerio Público -SICOMP-

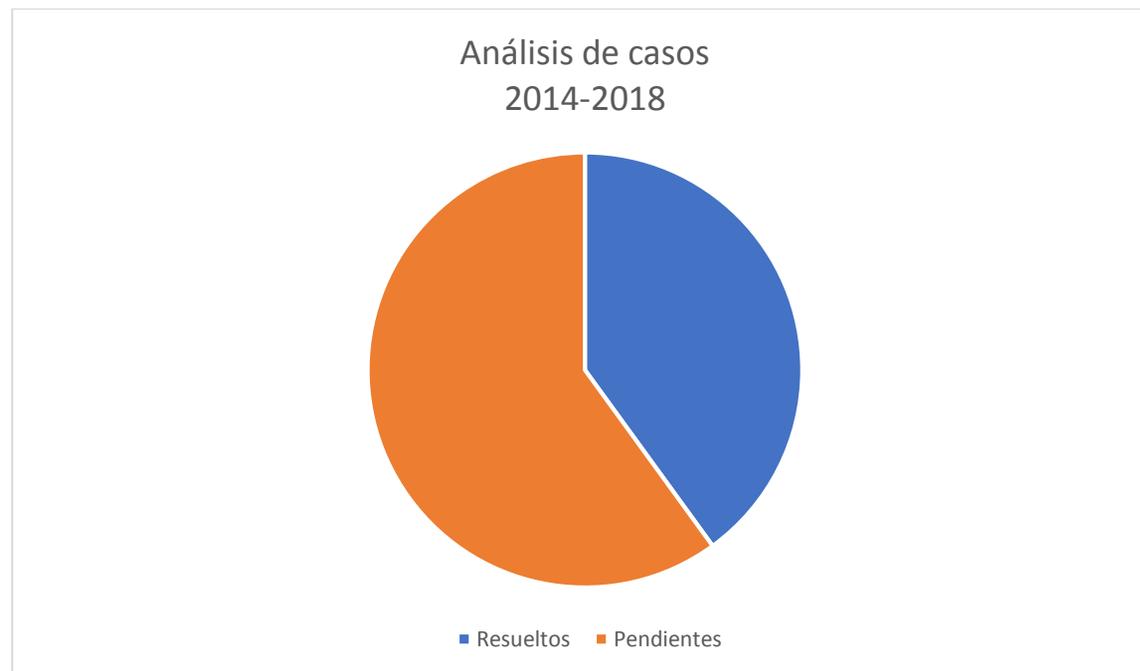


**Región Nororiente:**

Chiquimula, El Progreso, Izabal y Zacapa

Casos resueltos: 44%

Casos Pendientes: 56%



**Fuente:** Sistema Informático de Control de la Investigación del Ministerio Público -SICOMP-

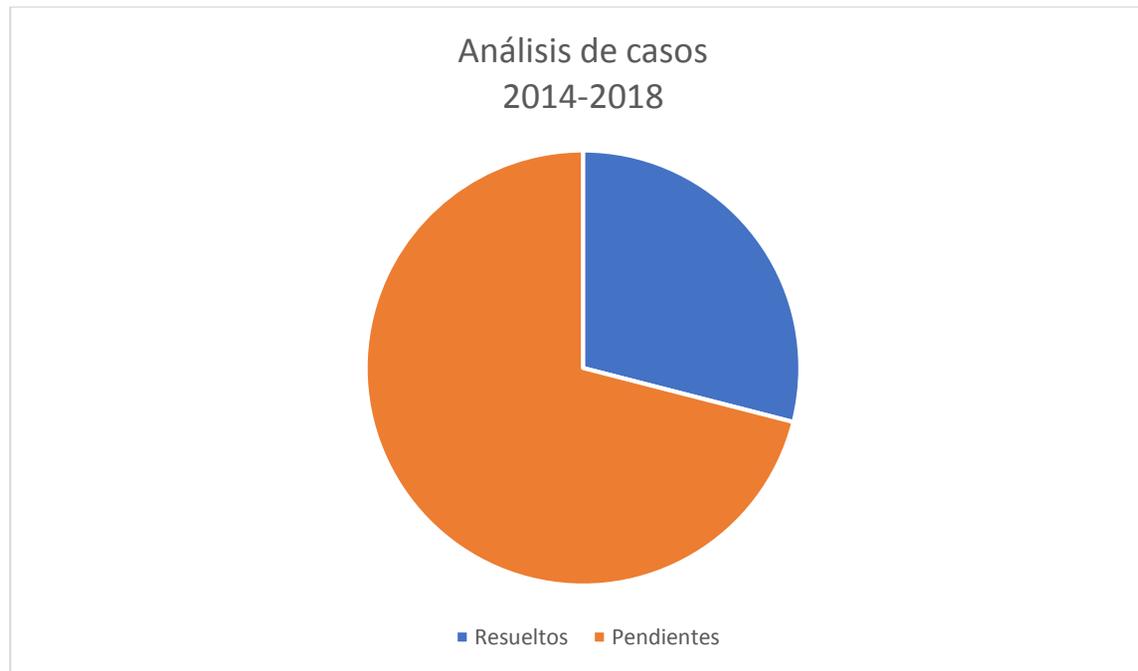


**Región Suroriente:**

Jalapa, Jutiapa, Santa Rosa

Casos resueltos: 29%

Casos Pendientes: 71%



**Fuente:** Sistema Informático de Control de la Investigación del Ministerio Público -SICOMP-

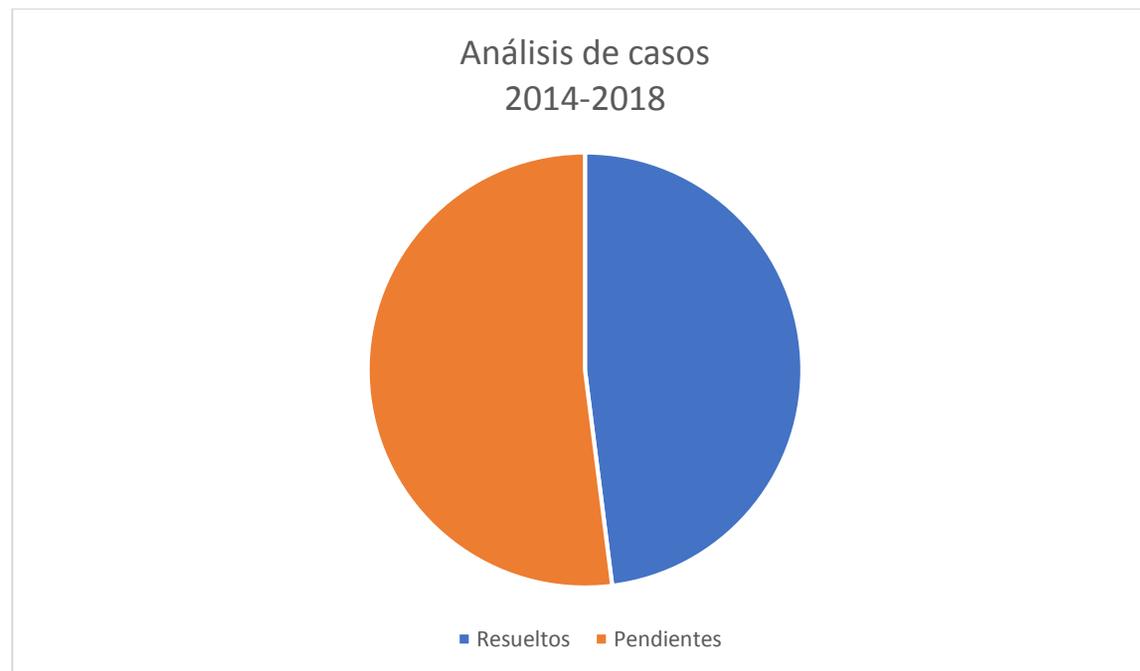


**Región Central:**

Chimaltenango, Escuintla y Sacatepéquez

Casos resueltos: 48%

Casos Pendientes: 52%



**Fuente:** Sistema Informático de Control de la Investigación del Ministerio Público -SICOMP-

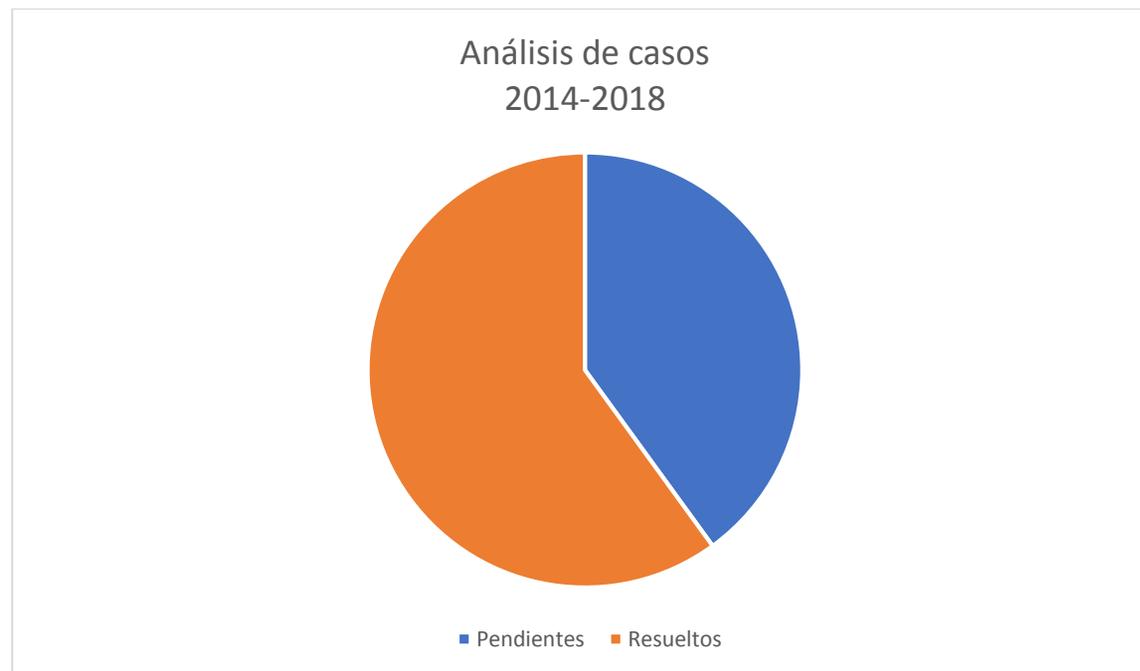


**Región Suroccidente:**

Quetzaltenango, Retalhuleu, San Marcos, Suchitepéquez y Coatepeque

Casos resueltos: 40%

Casos Pendientes: 60%



**Fuente:** Sistema Informático de Control de la Investigación del Ministerio Público -SICOMP-

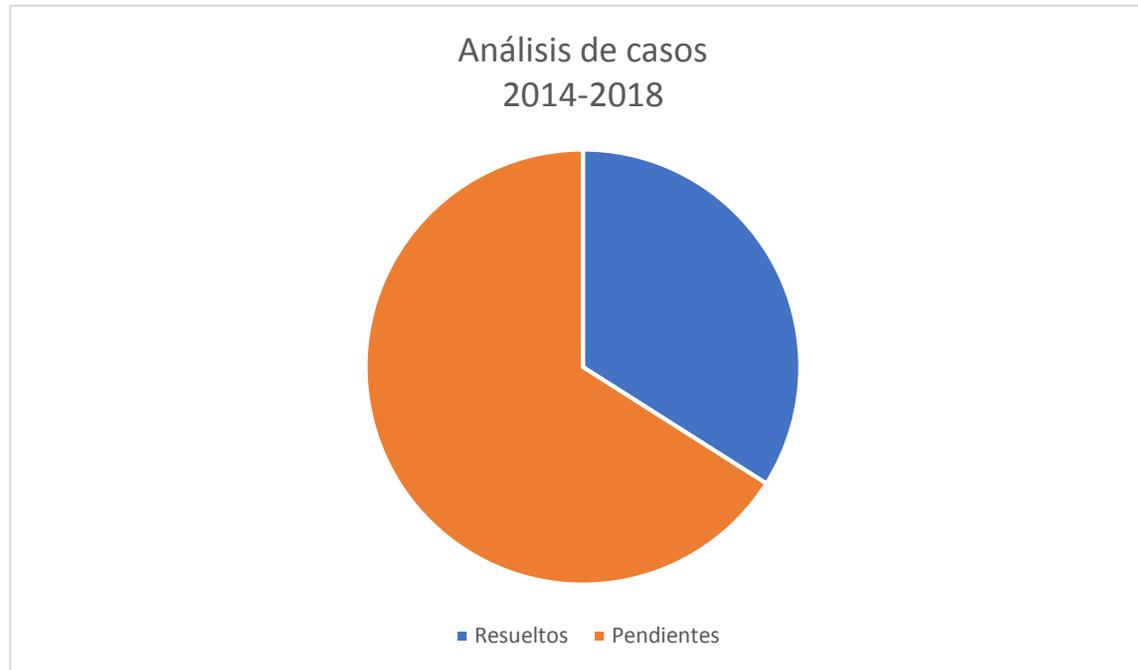


**Región Noroccidente:**

Sololá, Totonicapán, Quiché y Huehuetenango

Casos resueltos: 34%

Casos Pendientes: 66%



**Fuente:** Sistema Informático de Control de la Investigación del Ministerio Público -SICOMP-

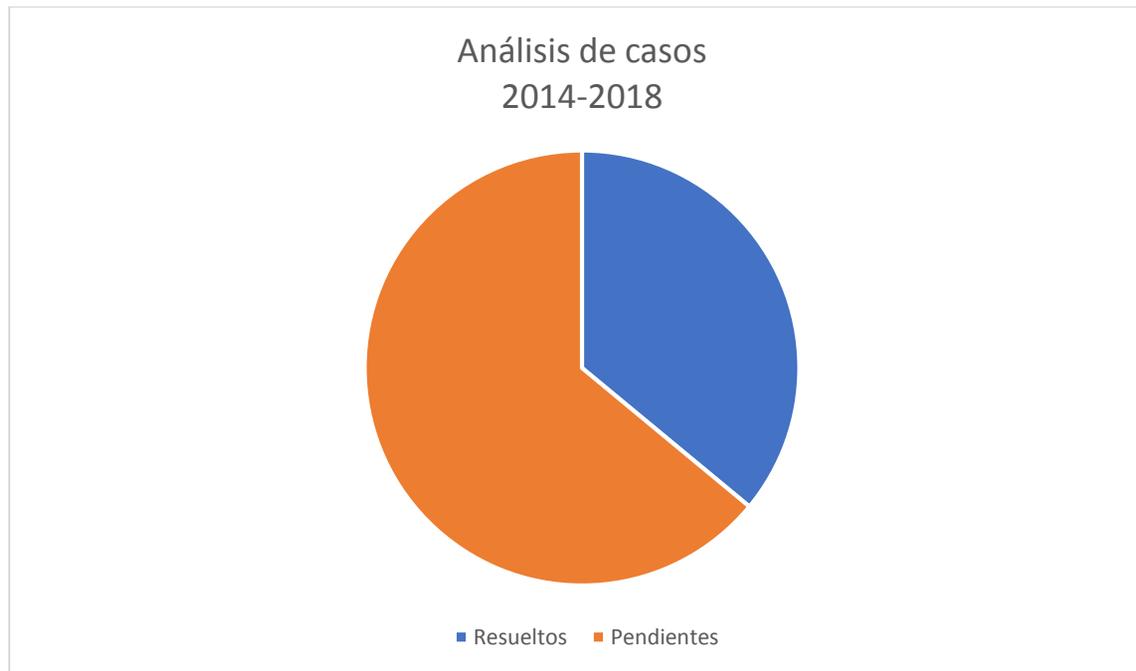


**Petén:**

Petén

Casos resueltos: 36%

Casos Pendientes: 64%



**Fuente:** Sistema Informático de Control de la Investigación del Ministerio Público -SICOMP-

**Reporte Estadístico a Nivel Nacional de Denuncias registradas en el Ministerio Público del periodo comprendido del 01/01/2014 al 31/12/2018**



<b>Año Denuncia</b>	<b>Denuncias</b>	<b>Total</b>
2014	397.886	397.886
2015	400,131	400,131
2016	418.136	418.136
2017	421,491	421,491
2018	413,104	413,104

**Fuente:** SICOMP Sistema Informático de Control de la Investigación del Ministerio Público



### 3. MINISTERIO DE GOBERNACIÓN

Estadísticas de hechos delictivos registradas a nivel república año 2018

HECHOS DELICTIVOS	TOTAL
<b>HOMICIDIOS POR</b>	
ARMA DE FUEGO	3,102
ARMA BLANCA	379
ARMA CONTUNDENTE	208
ESTRANGULAMIENTOS	188
LINCHAMIENTOS	8
<b>TOTAL</b>	<b>3,885</b>
<b>LESIONES POR</b>	
ARMA DE FUEGO	2,664
ARMA BLANCA	1,131
ARMA CONTUNDENTE	410
ARTEFACTO EXPLOSIVO	2
LINCHAMIENTOS	38
<b>TOTAL</b>	<b>4,245</b>
<b>HECHOS DELICTIVOS CONTRA EL PATRIMONIO</b>	
<b>ROBOS</b>	
ROBO A RESIDENCIAS	511
ROBO A COMERCIO	452
ROBO DE VEHÍCULOS	2,836
ROBO DE MOTOCICLETAS	5050
ROBO DE ARMAS	858
ROBO A BANCOS	6
ROBO A TURISTAS	7
ROBO A PEATONES	1,215
ROBO A UNIDADES BLINDADAS	0
ROBO A BUSES	17
ROBO A IGLESIAS	49
<b>TOTAL</b>	<b>11,001</b>
<b>DELITOS SEXUALES</b>	
VIOLACIONES	408
<b>DELITOS CONTRA LA LIBERTAD</b>	
SECUESTROS	26
DESAPARECIDOS	2,514
<b>VIOLENCIA INTRAFAMILIAR</b>	
VIOLENCIA INTRAFAMILIAR	1,132
<b>TOTAL, GENERAL</b>	<b>23,211</b>

Fuente: Subdirección General de Operaciones



## BIBLIOGRAFÍA

### LIBROS

1. Aniyar, María. Criminología de la Reacción Social, Maracaibo, 1976.
2. Bacigalupo Enrique. Estudios de Derecho Penal y Política Criminal, México, 1999.
3. Baratta, Robert. Criminología Crítica y Crítica del Derecho Penal, Editorial Siglo XXI, 1989.
4. Bergalli/Bustos/Miralles. El Pensamiento Criminológico un Análisis Crítico, Barcelona, 1983.
5. Bustos Ramírez/Larrauri Pijoán. Victimología, Barcelona, 1993.
6. Brantingham, P.J. y Faust, F.L. (1976). A conceptual model of crime prevention. *Crime and Delinquency*, 22, 284-296
7. Cesare Beccaria; Escuela Clásica; (2016)
8. Clarke, R.V. (1992). *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*. New Yor: Harrow and Heston.
9. Centro de Estudios Militares; Manual de Inteligencia; TE-01-3C
10. Ciencia Criminalística, escena de los hechos y evidencias físicas; Tomo I Criminalística; pág. 182
11. Cancio, Melía. Conducta de la Víctima e Imputación Objetiva en Derecho Penal, Barcelona, 1998.



12. Cid, Moliné. Prevención de Delitos y Utilitarismo. Jueces para la Democracia, 1999.
13. Cid / Larrauri. Penas Alternativas a la Prisión. Barcelona ,1997.
14. Cid / Moliné / Larrauri Pijoán. Teorías Criminológicas Explicación y Prevención de la Delincuencia. Barcelona, 2001.
15. Darío Melossi; El Estado del Control Social: 2009
16. De Sola Dueñas / García Arán / Hormazábal Malaree. Alternativas a la Prisión, Barcelona, 1986.
17. Diez Ripolles. El Derecho Penal Simbólico y los Efectos de la Pena, Actualidad Penal, 2001.
18. Diez Repoles, José Luis. (2006). La nueva política criminal española. En: Violencia Desenfocada. Sevilla (noviembre). Pp. 49-86.
19. Emilio Jorge Ayo; Prevención del delito, políticas sociales y teorías criminológicas
20. Estudios Socio Jurídicos; Prevención del delito, [Editoriala@urosario.edu.co](mailto:Editoriala@urosario.edu.co),2014
21. Ferri, Antonio. Sociología Criminal, Madrid, 1908.
22. Foucault. Vigilar y Castigar Nacimiento en la Prisión, Madrid, 1982.
23. García - Pablos de Molina, Antonio. Tratado de Criminología. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003;
24. García - Pablos de Molina, Antonio. Policía y Criminalidad en el Estado de Derecho, en Policía y Sociedad. Ministerio del Interior, Madrid-España;
25. García-Pablos de Molina, Antonio. Revista de Derecho Penal y Criminología. Universidad de Externado de Colombia No. 46, 1992;



26. García - Pablos de Molina, Antonio. La Prevención del Delito en un Social Estado Democrático de Derecho. Estudios Penales y Criminológicos. XV, Santiago de Compostela.
27. García - Pablos de Molina, Antonio. Programas y Estrategias de Prevención del Delito. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid No. 79, 1992;
28. Gómez López, Carlos Isauro. La prevención del delito por parte de la Policía Nacional Civil, hacia la niñez en la Colonia el Amparo, zona 7, ciudad de Guatemala, durante el período de enero 2001- agosto 2002. Tesis, Universidad Mariano Gálvez. Guatemala, 2003. Pág. 4.
29. Garrido / Stangeland / Redondo. Principios de Criminología, Valencia, 1999.
30. Goffman. Estigma La Identidad Deteriorada, Buenos Aires, 1970.
31. Handbook on the Crime Prevention Guidelines - Making them work UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME Vienna. CRIMINAL JUSTICE HANDBOOK SERIES. (2010).
32. Hassemer. Fundamentos de Derecho Penal, Barcelona, 1984.
33. Hassemer. Prevención en el Derecho Penal, Poder y Control, 1986.
34. Jacobs, J. (1961). Death and Life of Great American Cities: New York: Random House.
35. Jescheck. Tratado de Derecho Penal Parte General, Barcelona, 1981.
36. Karina Gonzáles; Prevención del delito UANL Facultado de Derecho y Criminología.



37. Landrove, Díaz. *Victimología*, Valencia, 1990.
38. Landrove, Díaz. *La Moderna Victimología*, Valencia, 1998.
39. Larrauri, Pijóan. *Abolicionismo del Derecho Penal y las Propuestas del Movimiento Abolicionista, Poder y Control*, 1987.
40. Larrauri, Pijóan. *La Herencia de la Criminología Crítica*, Madrid, 1991.
41. Lab, S.P. (1988). *Crime Prevention: Approaches, Practices and Evaluations*. Cincinnati: Anderson
42. Lewis, D.A. y Salem, G. (1986). *Fear of Crime*. New Brunswick: Transaction Books.
43. MAGGIORE GIUSEPPE, *Derecho Penal*. Temis, Bogotá, 1955
44. Medina, Ariza. *El Control Social del Delitos a través de la Prevención Situacional*, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 1998.
45. Mir Puig, Santiago. *Derecho Penal, Parte General 6ª*. Edición Barcelona, 2002;
46. Mir Puig, Santiago. *Estado, Pena y Delito*, Montevideo, 2006; *Modelo de abordaje para la prevención comunitaria de la violencia*.
47. Muñoz, Conde. *La Resocialización del Delincuente, Análisis y Criticas y de un Mito*, *Cuaderno de Política Criminal*, 1979.
48. Muñoz, Conde. *Derecho Penal y Control Social*, Jerez, 1985.
49. Newman, O. (1972): *Defensible Space: Crime Prevention Trough Urban Design*. New York: Macmillan.



50. Nieves, Héctor, Hacia una victimología comparada, pág. 26
51. Parsons. El Sistema Social, Madrid, 1966.
52. Política Criminal y Seguridad Pública; capitulo3, pág. 55-59.
53. Roig, Torres. La Reparación del Daño Causado por el Delito, Valencia, 2000.
54. Roxin. Política Criminal y Sistema del Derecho Penal, Barcelona, 1972.
55. Seguridad Ciudadana y Prevención del Delito; Observa, II tomo, no. 5-11
56. Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina. “Ley 25.520 Ley de Inteligencia Nacional”. Argentina: 2001. Artículo 3
57. Shaw y McKay 1931, 1942; Schlossman y Sedlak, 1983.
58. Silva, Sánchez. Política Criminal y Nuevo Derecho Penal, Barcelona, 1997.
59. Silva, Sánchez. Política Criminal en la Dogmática, Algunas Cuestiones Sobre su Contenido y Límites, Barcelona, 1997.
60. Taylor, R.B. y Gottfredson, S. (1986). Environmental design, crime and prevention: An examination of community dynamics. En A.J. Reiss y M. Tonry (eds) Communities and Crime. Chicago: University of Chicago Press.
61. Teutli, Diez. Diez Indicadores de la Seguridad Pública en la ciudad de México, Intercriminis, Revista de Derecho Penal y Ciencias Penales, México, 2000.
62. Torrente. Desviación y Delito, Madrid, 2001.
63. Wilson, J.Q. y Kelling, G. (1982) Broken windows: The police and neighbourhood safety. Atlantic Monthly, Marc 29-38.

64. Zaffaroni, Eugenio Raúl. Manual de Derecho Penal Parte General, Buenos Aires, 2005.



## **LEYES**

1. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA
2. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA; Decreto Ley 40-94, Ley Orgánica del Ministerio Público
3. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA; Decreto Ley 114-97: Ley del Organismo Ejecutivo
4. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA; Decreto 36-2003. Aprobación de la Convención de ONU; Contra la Delincuencia Organizada Transnacional
5. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA; Decreto 71-2005. Dirección General de Inteligencia Civil
6. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. Decreto 21-2006. Ley Contra la Delincuencia Organizada
7. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA; Decreto 33-2006. Ley del Régimen Penitenciario
8. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA; Decreto 18-2008. Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad
9. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA; Decreto 22-2008. Ley Contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer



10. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA; Decreto 15-2009. Ley de Armas y Municiones. Guatemala.
11. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA; Decreto Ley 52-2010. Ley que Regula los Servicios de Seguridad Privada
12. CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA; Decreto Ley 15-2012. Dirección General de Investigación Criminal

## **PUBLICACIONES**

1. Carta del Atlántico de la Organización de Naciones Unidas "1,994".
2. Congresos de las Naciones Unidas sobre la Prevención del Delito y Justicia Penal 1955-2015. DOHA2015
3. Convención Americana sobre Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 22 de noviembre 1969
4. Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000, mediante Resolución A/RES/55/25
5. Guatemala Segura: Revista de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad; año 1, número 2, noviembre 2014; pág. 7
6. Guatemala Segura: Revista de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad; año 2 número 3, 2015, pág. 31 y 73
7. Guatemala Segura: Revista de la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad; año 2, número 3, 2015, pág. 6
8. Julio Rivera Claveria; Instituto de Estudios en Seguridad. Crimen Organizado



9. Mario Bosos; Policía de Proximidad o Comunitaria; documento inédito.
10. Mario Bosos; Análisis Ley Marco 2008; ensayo, Universidad Galileo. documento Inédito.
11. Mejía, Marco Vinicio, “Las Naciones Unidas y la Prevención del Delito” inédito, 2013.
12. Párrafo 143 del Documento Final de la Cumbre 2005, resolución 60/1 de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas
13. Política Criminal Democrática “2015-2035”, Proyecto Seguridad y Justicia USAID, Guatemala, 2014
14. Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica “2014-2034”.
15. Política Nacional de Seguridad de Guatemala, “Secretaria Técnica del Consejo Nacional de seguridad”, 2012.
16. Sistema de Integración Centroamericana / Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica 1995, Artículo 1. Pág. 2
17. Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, suscrito en San Pedro sula, departamento de Cortés, República de Honduras, el 15 de diciembre de 1995