

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES



**EL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA
PARA PREVENIR DELITOS EN LA CABECERA
DEPARTAMENTAL DE QUETZALTENAGO**

ERWIN FRANCISCO MATUL PÉREZ

GUATEMALA, MAYO DE 2007.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

**EL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA PARA PREVENIR DELITOS
EN LA CABECERA DEPARTAMENTAL DE QUETZALTENAGO**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva
de la
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
de la
Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

ERWIN FRANCISCO MATUL PÉREZ

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO

EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, mayo de 2007



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

DECANO: Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
VOCAL I: Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II: Lic. Gustavo Bonilla
VOCAL III: Lic. Erick Rolando Huitz Enríquez
VOCAL IV: Br. José Domingo Rodríguez Marroquín
VOCAL V: Br. Edgar Alfredo Valdez López
SECRETARIO: Lic. Avidán Ortiz Orellana

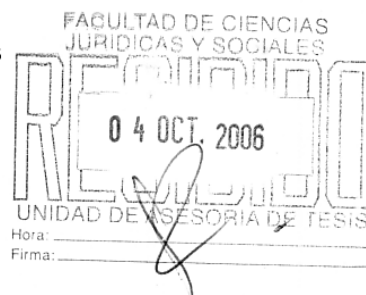
RAZON: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis” (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.)

LIC. FANUEL MACBANAI GARCIA MORALES
ABOGADO Y NOTARIO
8ª. Av. 11 calle esquina, Zona 1
Telefax: 22381889



Guatemala 1 de septiembre de 2006.

Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.

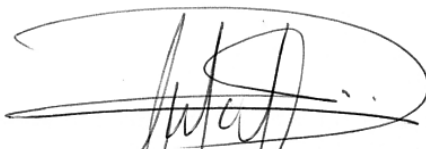


Señor Decano.

Respetuosamente me dirijo a Usted, con el objeto de manifestarle que oportunamente, se me nombró Asesor de Tesis del Bachiller **ERWIN FRANCISCO MATUL PÉREZ**, en la elaboración de su trabajo titulado "**LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA QUE PREVENGA EFECTIVAMENTE LA COMISIÓN DE HECHOS DELICTIVOS EN LA CABECERA DEL DEPARTAMENTO DE QUETZALTENANGO**".

En tal sentido, atentamente me permito informarle que la haber realizado la asesoría correspondiente he determinado que dicho trabajo de Tesis cumple con los requerimientos académicos y reglamentarios que un trabajo de esta naturaleza amerita. En consecuencia, emito **DICTAMEN FAVORABLE** para que el mismo pueda ser sometido a las siguientes fases del procedimiento.

Sin otro particular me suscribo de Usted atentamente.




Lic. Fanuel M. García Morales
ABOGADO Y NOTARIO
Col. 5872



UNIDAD DE ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, seis de octubre de dos mil seis.

Atentamente, pase al (a la) **LICENCIADO (A) CARLOS ROBERTO ENRIQUEZ COJULUN**, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante **ERWIN FRANCISCO MATUL PÉREZ**. Intitulado: **"LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA QUE PREVENGA EFECTIVAMENTE LA COMISIÓN DE HECHOS DELICTIVOS EN LA CABECERA DEL DEPARTAMENTO DE QUETZALTENANGO"**.

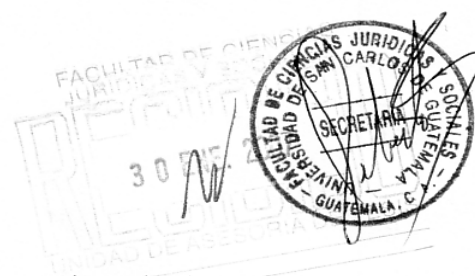
Me permito hacer de su conocimiento que está facultado (a) para realizar las modificaciones de forma y fondo que tengan por objeto mejorar la investigación, asimismo, del título de trabajo de tesis. En el dictamen correspondiente debe hacer constar el contenido del Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.


LIC. MARCO TULLIO CASTILLO LUTÍN
JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS

cc. Unidad de Tesis
MTCL/slih



Licenciado Carlos Roberto Enriquez Cojulin
Abogado y Notario



Guatemala, 13 de noviembre de 2006

Lic. Bonerge Amilcar Mejía Orellana...
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su Despacho.

Señor Decano:

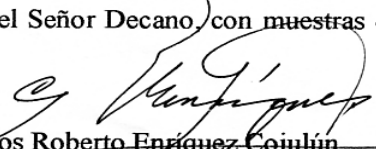
En cumplimiento de la resolución emitida oportunamente por ese Decanato, procedí a revisar el trabajo de tesis, titulado "LA NECESIDAD DE ESTABLECER UN SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA QUE PREVENGA EFECTIVAMENTE LA COMISIÓN DE HECHOS DELICTIVOS EN LA CABECERA DEPARTAMENTAL DE QUETZALTENANGO", elaborado por el estudiante Erwin Francisco Matul Pérez.

El trabajo de tesis en cuestión, además de cumplir con los requisitos exigidos por el Reglamento de Elaboración de Tesis, pone de manifiesto la importancia de la sociedad civil en el proceso de prevención del delito y el papel protagónico que le corresponde en un Estado Democrático de Derecho. Por ello, al referirse a las políticas públicas implementadas por el gobierno, el autor señala el error de que las mismas sean diseñadas e impuestas unilateralmente por aquél sin tomar en cuenta a la sociedad civil organizada y no organizada. Como una respuesta singular propone el Sistema de Alertas Tempranas en el cual los ciudadanos, a la par de las fuerzas de seguridad, tratan de encontrar una solución a los conflictos sociales a fin de evitar que estos, en su escalada, puedan desembocar en acciones delictivas.

Se hicieron al estudiante las recomendaciones de fondo y de forma que se estimaron pertinentes y, como consecuencia de ello, se le sugirió modificar el título del trabajo de tesis por el de "EL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA PARA PREVENIR DELITOS EN LA CABECERA DEPARTAMENTAL DE QUETZALTENANGO", lo cual no altera la esencia del tema tratado.

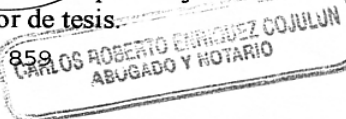
El sustentante arriba a las conclusiones y propone recomendaciones congruentes con el estudio efectuado. En consecuencia, el trabajo de tesis referido me parece satisfactorio y amerita ser discutido en el examen público de tesis.

Sin otro particular, me suscrito del Señor Decano con muestras de mi consideración y estima.


Lic. Carlos Roberto Enriquez Cojulin

Revisor de tesis

Col. 859



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
Ciudad Universitaria, Zona 12
GUATEMALA, C. A.

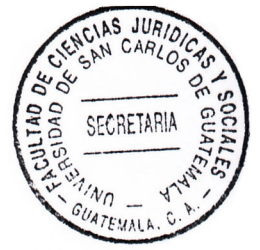


DECANATO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, quince de marzo del año dos mil siete.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante ERWIN FRANCISCO MATUL PÉREZ, Intitulado "EL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA PARA PREVENIR DELITOS EN LA CABECERA DEPARTAMENTAL DE QUETZALTENANGO" Artículo 31 Y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público de Tesis.-

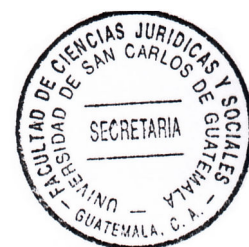
MTCL/ech





DEDICATORIA

- Al único y Sabio Dios:** Por Tu misericordia y amor sin límites.
- A mis queridos padres:** Francisco Florencio y Teresa Estela porque sencillamente sin ustedes, no hubiera podido llegar a este punto de mi vida.
- A mi querida esposa:** María Mercedes Girón De León por tu paciencia, amor y apoyo incondicional.
- A mis queridos hijos e hija:** Francisco Manuel, José Daniel y Ana Sofía, por ser el motor que me impulsa a seguir mejorando cada día.
- A mis hermanos y hermanas:** Porque de cada uno he aprendido valores muy importantes en la vida.
- A mi suegro** Víctor Manuel Girón, por su gran apoyo en todo momento.
- A ESF Guatemala:** Por ser una enorme bendición de mi vida.
- A la tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala:** Por darme la oportunidad de ser un egresado de sus aulas, y porque, a pesar de sus desaciertos, sigue y seguirá siendo *la máxima y mejor casa de estudios superiores de Guatemala.*
- A la también tricentenaria Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de nuestra alma mater:** por ser la forjadora de quienes producen cambios sustantivos en la **sociedad guatemalteca.**



ÍNDICE

Pág.

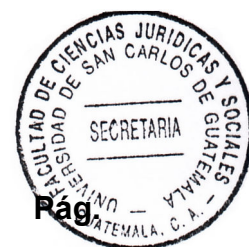
Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. Antecedentes del monitoreo y el sistema de alerta temprana de hechos delictivos	1
1.1 Las juntas locales de seguridad.....	1
1.2 La Secretaría de Análisis Estratégico.....	9
1.2.1 Su creación.....	9
1.2.2 Sus principales funciones.....	9
1.2.3 Su estructura.....	11
1.3 El Consejo Asesor de Seguridad.....	18
1.3.1 Su creación.....	18
1.3.2 Sus principales funciones.....	18
1.3.3 Sus integrantes.....	21
1.4 La Dirección de Investigación Criminal de la PNC.....	23
1.4.1 Su creación.....	23
1.4.2 Principales funciones.....	23
1.5 La Dirección de Investigaciones Criminalísticas del Ministerio Público.....	28
1.5.1 Su creación.....	28
1.5.2 Sus principales funciones.....	28
1.5.3 Su estructura.....	30

CAPÍTULO II

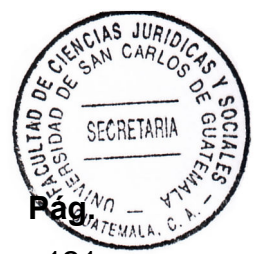
2. El monitoreo de conflictos con potencial criminal en la cabecera departamental de Quetzaltenango.....	31
2.1 Identificando actores claves “un cambio de paradigma: ver a la sociedad como recurso y no como receptora”.....	35
2.1.1 Realizar un inventario de organizaciones.....	36
2.1.2 Convocatoria.....	38
2.2 Definiendo los conflictos a monitorear.....	41
2.3 Definir un sistema de recopilación y análisis de información.....	51
2.3.1 Recopilación de información.....	51



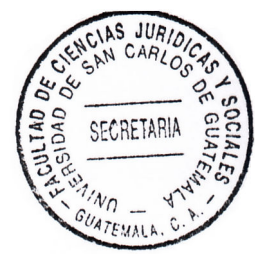
2.3.1.1 La entrevista.....	52
2.3.1.2 Cuestionarios.....	55
2.3.1.3 Observación.....	55
2.3.1.4 Análisis estructurado.....	55
2.3.2 Análisis de la información.....	56

CAPÍTULO III

3. El sistema de alerta temprana para prevenir delitos.....	65
3.1 La alerta temprana como una variante de la seguridad ciudadana preventiva	65
3.2 Definir un lenguaje común.....	74
3.3 Definiendo y asumiendo roles, comunicación eficaz.....	88
3.4 Creando categorías: alerta amarilla, alerta naranja, alerta roja.....	96
3.5 Previniendo la escalada de conflicto a violencia, preparándose para la intervención.....	104
3.5.1 Análisis contextual y entendimiento de los elementos de las fuerzas que constituyen las partes y actores del conflicto.....	105
3.5.2 Identificación de los patrones y las etapas del conflicto específico... ..	106
3.5.3 Identificación de los indicadores de las diferentes etapas.....	106
3.5.4 Identificación de los mecanismos y estructuras disponibles.....	107
3.5.5 Un proceso de planificación y de acciones diseñadas para adaptarse a la situación.....	108
3.5.6 Pensamiento creativo acerca de nuevas maneras de hacer las cosas	112
3.6 Diferencias y confluencias entre el sistema de alerta temprana y la inteligencia criminal o policial	113
3.6.1 Diferencias.....	113
3.6.2 Confluencias.....	116
CONCLUSIONES.....	117
RECOMENDACIONES.....	119



BIBLIOGRAFÍA..... 121



INTRODUCCIÓN

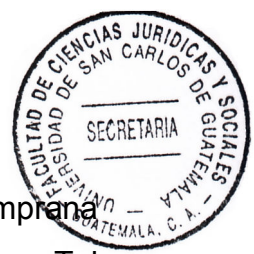
Guatemala presenta uno de los índices más altos en temas de inseguridad visto desde el más amplio sentido de la palabra.¹ Esta situación ha hecho que las personas nuevamente (tal como ocurrió hace 20 años) vuelvan a agruparse por sus propios medios y bajo sus propias metodologías para autoprotgerse de la delincuencia que va en aumento, sin que las agencias encargadas de administrar la seguridad y la justicia den una respuesta efectiva.

Los aspectos de la seguridad ciudadana han sido manejados de forma incorrecta por parte de la policía y del Estado en general. Lo anterior debido a que se han tratado de implementar ciertas políticas que no han nacido en seno de la sociedad sino en el seno del gobierno, sin tomar en cuenta las necesidades básicas de la población pero, especialmente, las capacidades y aportes sociales si se organizaran de forma democrática para la implementación de políticas verdaderamente públicas.

Sin embargo, no hay que dejar de lado que la sociedad civil tampoco ha dado los aportes que en un momento determinado se esperan de ella, como se describirá en el desarrollo concreto de esta tesis, pues existe una cultura de fragmentación entre las ONG's que no hace posible trabajar propuestas conjuntas a modo de evitar situaciones negativas, esta fragmentación incluso, ha sido detectada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Esta organización ha visto en el sector ONG's un potencial muy grande pero que aun no presenta un carácter proactivo para incidir de mejor manera en las políticas públicas y, en suma, en la mejora de la calidad de vida de los países en que están ubicadas y por supuesto Guatemala no es la excepción.

Es por eso que esta ponencia formula una propuesta concreta en uno de los diversos problemas sociales de Guatemala, específicamente sobre cómo se debería implementar un monitoreo sistemático de conflictos con gran potencial criminal en un

¹ En esta aseveración se hace referencia a la seguridad humana, la cual abarca aspectos de toda índole como la seguridad pública, la seguridad ciudadana, pero también la seguridad alimentaria, en cada una de las cuales el Estado de Guatemala ha presentado serias dificultades.



área específica, y la consecuente implementación de un Sistema de Alerta Temprana (SAT) que prevenga efectivamente la comisión de éstos hechos delictivos. Tal implementación está cimentada en una metodología eminentemente democrática que busca fortalecer los lazos de coordinación entre la sociedad civil organizada y no organizada del país y las agencias encargadas de la seguridad en el mismo, especialmente con la Policía Nacional Civil, la cual en términos generales, debe asumir un papel más protagónico dentro del Sistema.

La propuesta nacida mediante esta tesis, se ha formulado sobre las bases de la experiencia del autor en términos de su relacionamiento con actores sociales y gubernamentales a lo largo de por lo menos, cuatro años, y de esa cuenta se ha detectado una ausencia de una política como la planteada en esta oportunidad; así mismo, se ha hecho tomando en cuenta algunos aportes bibliográficos pero especialmente sobre la experiencias de otros países que han impulsado acciones semejantes con altos niveles de éxito.

Definición del problema y mención del estado al iniciarse la investigación

Concretamente el problema fue definido de la siguiente manera: ¿Funciona adecuadamente en la cabecera de Quetzaltenango, un sistema claramente definido por el gobierno para prevenir la delincuencia y darle respuesta en forma coordinada y/o conjunta con otras organizaciones no gubernamentales?

Al momento del inicio de la investigación, no se contaba en Quetzaltenango con sistema de alerta temprana para prevenir delitos, lo cual efectivamente ha traído consecuencias muy notables para la ciudad.

Hipótesis

La hipótesis fue planteada de la manera siguiente: En la cabecera departamental de Quetzaltenango, no funciona un sistema claramente definido por el Gobierno para



prevenir la delincuencia y darle respuesta en forma coordinada y/o conjunta con otras organizaciones no gubernamentales.

Los objetivos de la investigación

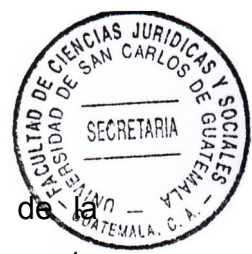
Objetivo General: Establecer los presupuestos teóricos y jurídicos que sustentan la viabilidad y la urgencia de una medida de esta naturaleza.

Objetivos Específicos: Evidenciar cuáles son los beneficios de que en Quetzaltenango se implemente un sistema de monitoreo de los conflictos recurrentes que resultan en delitos y un sistema de alerta temprana, siguiendo los lineamientos establecidos en los acuerdos de paz; Proveer una propuesta integral con sustento técnico jurídico, sobre la manera de monitorear los conflictos con potencial criminal, su escalada, y establecer categorías para la implementación de un sistema de alerta temprana que incluyan acciones de capacitación y finalmente de intervención en las etapas donde sea factible por parte de los ciudadanos, que permitan combatir la delincuencia desde una perspectiva democrática; demostrar que con esta propuesta se fortalece el estado democrático de derecho y sus instituciones, así como se devuelve a la ciudadanía la posibilidad de contar con ciudades más seguras.

Supuestos de la investigación

El Estado por sí solo no puede ni debe tener el monopolio de la respuesta a los conflictos mas recurrentes que se generan en una sociedad con potencial de respuestas criminalizadas, en primer lugar por ser materialmente imposible, y en segundo lugar porque es conveniente que la sociedad aprenda a atender de una forma más adecuada sus propios conflictos con lo que se favorece la cultura de paz.

El papel de la sociedad en general es preponderante en las respuestas que se le pueden dar a estos conflictos, sobre todo si se considera que son lo directamente afectados.



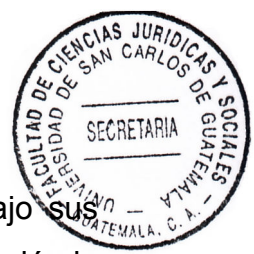
Se deben crear los sistemas de recopilación, análisis y sistematización de la información en torno a los conflictos previamente identificados para posteriormente crear categorías que permitan diseñar las estrategias de intervención en los mismos, atendiendo a los roles que cada involucrado debe asumir estratégicamente.

El Estado y la sociedad deben coordinar sus esfuerzos para controlar la incesante violencia que se vive el país.

Como se podrá ver en la exposición del contenido de la tesis, la capacidad del Estado ha sido ampliamente superada por los alarmantes índices de delincuencia, específicamente en Quetzaltenango, con lo que no es posible ni recomendable que toda la respuesta esté en sus manos.

En el capítulo I, Para el planteamiento general de la propuesta, se presentan en primera instancia, algunos antecedentes no concretos sobre el monitoreo de conflictos y el sistema de alerta temprana, tal como las Juntas Locales de Seguridad (JLS), las cuales actualmente están en pleno funcionamiento a pesar de que no han seguido los lineamientos establecidos en los acuerdos de paz, relativos a la presencia del Procurador de los Derechos Humanos a efectos de constatar si efectivamente se encuentra la voluntad de organizarse para autoprotegerse o si, por el contrario, las personas o las circunstancias los han orillado a ello.

Lo que llama la atención sobre estas juntas son dos cosas particulares, la primera es que el Ministerio de Gobernación (MINGOB) maneja la idea de que éstas se formaron gracias a una iniciativa de su despacho a efectos de tener mayor acercamiento hacia la ciudadanía, y presentan información sobre el número de ellas y algunos detalles poco precisos en cuanto al número de personas que las conforman. Sin embargo, el Comisario de la comisaría 41 (de Quetzaltenango), proporciona información totalmente distinta a la que el MINGOB maneja, aunque también es de la idea de que es una propuesta del mismo Ministerio.



Lo cierto es que, es la Policía la que organiza “algunas” de estas JLS bajo sus propias metodologías (si es que se puede decir que tengan una), y es esa institución la que designa a las personas que serán sus representantes; pero en Quetzaltenango, no aparece ninguna persona como representante de la sociedad civil organizada, lo que significa que son personas individuales quienes conforman y se reúnen con los delegados de la PNC para discutir algunos problemas en forma conjunta. Pero vale preguntarse ante esta situación, ¿qué tipo de acciones que sean diferentes a las que han desarrollado, se pueden plantear, si es la misma Policía la que plantea las reglas del juego?, ninguna, se puede deducir.

Así mismo se presentan como una mera referencia algunas otras instituciones como el Consejo Asesor de Seguridad (CAS), la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE), la División de Investigación Criminal de la PNC (DINC), y la División de Investigación Criminal del Ministerio Público (DICRI). Dichas instituciones no han podido, de ninguna manera, reducir los índices de delincuencia en el país, y menos en la ciudad de Quetzaltenango. Algunas por el ejemplo el CAS y la SAE, porque sus propuestas no han sido oídas oportunamente o bien podría decirse que nunca han sido oídas; otras porque, por definición, no es su función natural la prevención de los delitos en manera alguna.

El capítulo II se refiere concretamente al monitoreo de ciertos conflictos con potencial criminal, los cuales no son definidos por la Policía ni por otra institución del gobierno, sino por la misma comunidad en conjunto con las distintas autoridades, teniendo como punto de partida la percepción de los ciudadanos y no la percepción del Estado, las cuales, de más está decirlo, son totalmente opuestas. Desde este capítulo se comienza a trabajar, como un eje transversal de la tesis, el papel de la sociedad civil en la formulación de la propuesta en términos generales y en cada etapa de la misma, de esa cuenta no aparece un capítulo específico sobre el tema pues el SAT está cimentado en los fundamentos teórico-prácticos de la metodología de educación popular para la cual la participación del ciudadano en la construcción de un nuevo conocimiento es vital.



Dentro de este capítulo se presenta un nuevo paradigma en términos de no ver a la sociedad como receptora de las políticas públicas sino como un recurso, de hecho, el más valioso. Es acá donde comienza a aparecer el papel de la sociedad civil organizada como una fuente de información y de capacidad instalada en temas específicos como la resolución de conflictos, la planeación estratégica, la comunicación, etcétera. No se trata desde ningún punto de vista, de restarle méritos al trabajo y la participación de ciudadanos individuales en la propuesta, pero se ve como necesario y complementario el aporte que pueden dar las ONG's.

Finalmente en este capítulo se dan algunas pautas para poder determinar, siempre de forma democrática, los conflictos que se deberían monitorear y por consiguiente se define que es el momento de llegar a los primeros acuerdos sobre el sistema o sistemas que se utilizarán para la captación o recopilación, análisis y sistematización de información con miras a dos objetivos muy puntuales: la prevención de ciertos delitos y la utilización de esta información para ser proporcionada a los tomadores de decisiones políticas para darle mayor sostenibilidad a la propuesta, aunque cabe señalar que la sostenibilidad estará dada por la participación ciudadana.

El capítulo III es la propuesta concreta del SAT y para ello se hace necesario ubicarlo en una categoría de la seguridad. Con ese fin se tratan de manera específica los tipos de seguridad más comunes a efecto de poderlo incluir en uno particular, de esa cuenta se trata el tema de la Seguridad Nacional, la Seguridad Pública y la Seguridad Ciudadana, dentro de esta última (dadas sus características) se ubica el SAT como una variante pues presenta características muy específicas.

Se desarrollan temas puntuales como la definición de un lenguaje común a todos los participantes del SAT y otro tema que también es fundamental en la propuesta, es el de *asumir roles*, todo el sistema tiene como uno de sus pilares principales el de los roles que a cada actor le compete en el desarrollo del mismo, esto porque ni la comunidad debe asumir una función que sólo le compete a la Policía, y *contrario sensu*, la Policía



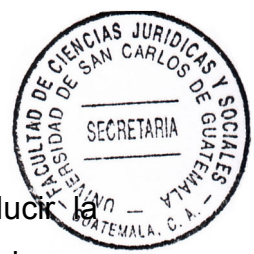
no debería asumir un rol meramente de ciudadano común siendo que sus funciones tienen todo un marco legal de actuación.

Pero especialmente el tema se refiere al papel comunitario o social ya que no deben asumir roles que impliquen riesgos a su integridad física ni la de sus familiares o sus bienes, mucho menos deben optar por el armamentismo porque los efectos serían la agudización del problema de la seguridad. Con la participación activa de la ciudadanía en el sistema, el papel de la Policía se debe fortalecer, sobre todo partiendo de la base de la participación ciudadana.

Seguidamente se establecen cuáles podrían ser los criterios para establecer las diferentes categorías que dan cuenta de los distintos grados de intensidad de los conflictos y la consecuente forma de intervenir en ellos para evitar que en su escalada lleguen a la violencia y entonces estar en presencia de conflictos criminalizados o delitos. Como un paso más adelante, se trata el tema específico de prevenir la escalada de conflicto a violencia y para lo cual se establece como parte de la metodología, el análisis del comportamiento en ocasiones pasadas de los conflictos definidos, la formulación de indicadores que serán de utilidad en determinar la clase de alerta ante la que se está en un momento dado, y a partir de allí, definir las acciones concretas de prevención de hechos delictivos concretos.

A lo largo de la tesis se presentan algunas experiencias de países cercanos y no tan cercanos sobre la prevención de conflictos violentos, muchas de ellas dan cuenta de resultados muy positivos que deberían servir para motivar su implementación en Guatemala y concretamente en Quetzaltenango. Países como Nicaragua y Costa Rica ya poseen alguna experiencia en este tema y por eso no es extraño que, por el ejemplo, este último tenga un nivel muy aceptable de seguridad.

Por tratarse de prevenir hechos delictivos concretos, se hace una referencia meramente circunstancial a la inteligencia criminal o policial, la cual presenta algunos elementos comunes con el SAT, pero que difiere en aspectos fundamentales. Esta



comparación se hace debido a que, a la larga, lo que se pretende es reducir la delincuencia tanto como sea posible, y ambas persiguen ese objetivo pero aplicadas en distintos momentos.

Como se ha mencionado antes, la inexistencia de bibliografía concreta sobre un sistema de alerta temprana, ha hecho que se tomen conceptos como los de alerta temprana utilizados en Nicaragua y cuyo funcionamiento es el más similar al propuesto en este documento, también se hace referencia a otros conceptos como las acciones preventivas que mas bien están referidas a acciones de diplomacia o del Estado en su relación con otros pero que muy poco aportan al tema concreto, así mismo parte del fundamento de del SAT, se relaciona con una variante del concepto anterior y la cual tiene que ver con la diplomacia multi track, en cuanto a que esta se refiere a las acciones impulsadas a nivel de gobierno, de los grupos, de la organizaciones, las comunidades y los individuos a nivel local, regional, nacional e internacional, para garantizar la gobernabilidad democrática.

Para el desarrollo de la investigación se han desarrollado las técnicas y métodos siguientes: *Método científico*, a través del cual se recogió y analizó objetivamente la información bibliográfica y jurídica sobre el tema; *Método comparativo*, mediante el cual se ha elaborado un análisis comparativo sobre las diferentes acciones que en el plano internacional se han implementado y de los que se han registrado resultados alentadores.

Por las características únicas de la presente investigación, se puede decir que el procedimiento en general ha sido una inversión de tiempo para observar la realidad guatemalteca sobre aspectos de seguridad ciudadana preventiva y la ausencia de variables que hagan factible una reducción verdadera de los índices delincuenciales en Quetzaltenango, posteriormente el contacto con diversos actores de la sociedad civil y de gobierno con el objeto de corroborar los hechos que dan origen a esta propuesta, un paso más ha sido la búsqueda intensa de fuentes que pudieran dar elementos importantes para darle forma a una propuesta novedosa y además necesaria, pero



además posible, finalmente se ha desarrollado la investigación haciendo uso de todo tipo de recursos disponibles a la fecha, y se espera que el contenido de este trabajo constituya un aporte concreto de nuestra universidad al problema delincencial que vive en estos momentos.



CAPÍTULO I

1. Antecedentes del monitoreo y el sistema de alerta temprana de hechos delictivos

1.1 Las Juntas Locales de Seguridad

El reciente pasado histórico, así como el presente guatemalteco refieren las JLS, que siguiendo de alguna forma, la idea de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), se han organizado de nuevo con el fin de autoprotgerse de la incesante violencia que vive el país y específicamente la cabecera de Quetzaltenango.

Esto eventualmente podría degenerar en una verdadera guerra civil si no se hace bajo una metodología y un plan debidamente diseñado para fortalecer el estado democrático de derecho, esto es, en base a que cada actor involucrado, asuma el rol que legal y socialmente le corresponde.

De hecho ya se han comenzado a dar algunos indicadores que refuerzan este argumento, un claro ejemplo de eso es lo que recientemente se ha hecho saber por medios de comunicación, sobre la existencia de cuerpos de ciudadanos, armados organizadamente para protegerse contra la delincuencia común y las maras. El más reciente es el que se dio a conocer en la ciudad de Coatepeque del departamento de Quetzaltenango, mediante volantes se da a conocer que existe un grupo que se autodenomina “**Fuerzas armadas no gubernamentales Los Pumas**”.

Este es un hecho sumamente grave, pues si bien no se ha demostrado la veracidad de su existencia, el hecho es que tampoco se puede decir que el tal no exista. De existir grupos de esta naturaleza, los riesgos de que haya una guerra civil son muy altos pues este fenómeno no podría resolver la inseguridad, más bien podría agudizarla pues no es competencia de la ciudadanía tomar las armas en nombre de una causa y asumir el rol que solo le compete a las fuerzas de seguridad.



Parte del volante literalmente dice: *“De nuestra gente honrada y trabajadora de Coatepeque, que quiere vivir en paz: nació el Fanog-Pumas, con el buen deseo y con gente preparada para el combate de grupos organizados en maras o de delincuentes comunes de alta peligrosidad que deambulen por los barrios de nuestro pueblo”*.¹

Los conceptos vertidos en el volante no dejan de ser preocupantes en el sentido de que revelan ciertas incongruencias. Así por ejemplo, habla de gente honrada y trabajadora, pero por lo regular la población que entra en esta categoría social, no está armada. Sigue diciendo que quiere vivir en paz; pero se debe recordar que no se puede vivir en paz si lo que se quiere es iniciar una guerra. Manifiesta así mismo que es gente preparada para el combate de la criminalidad organizada y de las maras. De nuevo, las personas de la clase trabajadora no cuentan con preparación para el combate de la criminalidad en forma armada, sí pueden coadyuvar en acciones meramente preventivas, pero bajo una metodología eminentemente democrática y no separados de las políticas públicas y menos del marco legal.

Se mezclan conceptos como los de delincuencia común y alta peligrosidad, y por lo general la delincuencia común no es de alta peligrosidad, la alta peligrosidad está estrechamente vinculada a la delincuencia organizada, lo cual es también un riesgo en el sentido de que este grupo pudo ya haber hecho su propia clasificación delictual con las respectivas implicaciones criminológicas, como podrían ser las características externas de las personas, situación que de darse, sería muy grave pues los criterios no corresponden a una metodología debidamente elaborada mediante una política pública, y por lo tanto representa un peligro para cualquier ciudadano al que podrían vincular con grupos que atacan y sin tener la mínima oportunidad de defenderse, sufrir cualquier atentado contra su vida o integridad física.

La preocupación social y sus demandas por seguridad y eficiencia en el combate y persecución de la delincuencia común y organizada, son legítimas y tienen suficientes justificaciones. Sin embargo como lo han escrito varios autores a nivel mundial, la

¹ **“Aparece grupo ilegal Los Pumas”**. *Prensa Libre*. Guatemala, 8 de diciembre de 2006. p.38.



seguridad ciudadana es la participación de la ciudadanía en las políticas públicas tendientes a mejorar la seguridad de áreas específicas, pero bajo una metodología consensuada entre las entidades gubernamentales y la sociedad, en la cual, cada actor debe tener claro cuál es el rol que lo compete ante un hecho o fenómeno concreto. Pues no se puede ni debe permitir que los ciudadanos asuman el rol de la policía pues no es esa su función natural

La organización de las JLS se da menoscabando lo que al respecto prevé el Acuerdo Global Sobre Derechos Humanos, suscrito entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), el 29 de marzo de 1994 en el Distrito Federal Mexicano, como parte de los Acuerdos de Paz. En él se establece que *el Gobierno no alentará la organización ni armará nuevos comités voluntarios de defensa civil en todo el territorio de la república, siempre y cuando no existan hechos que los motiven.*²

Además de ello, el mencionado pacto regula que los vecinos que se consideren afectados, en este caso por la inseguridad y la delincuencia, acudirán al Alcalde Municipal, quien convocará a una reunión pública y llamará al Procurador de los Derechos Humanos para que verifique por todos los medios a su alcance, sobre la voluntad de los vecinos de organizarse.

Esto refleja una situación muy grave en el sentido que actualmente hay hechos que han generado de nuevo la organización ciudadana, pero sin que se siga el procedimiento democrático previsto en los Acuerdos de Paz; lo cual pone en riesgo la paz que tantas vidas humanas cobró en nuestro país. Con una diferencia sustancial, que ahora no se trata de terrorismo de Estado. De manera que es necesario darle la importancia que reviste el tema ya que la situación de inseguridad y delincuencia han mantenido durante los últimos años un crecimiento sostenido.

² Acuerdo V. **Acuerdo Global Sobre Derechos Humanos**, Gobierno de Guatemala-URNG. México, D. F. 29 de marzo de 1994.



La postura del Ministerio de Gobernación es que las Juntas Locales de Seguridad fueron implementadas por la Policía Nacional Civil como un espacio de participación ciudadana desde que se inició el despliegue de sus elementos en 1999. Lo anterior no es cierto, ya que los hechos históricos surgidos en los últimos años revelan que las Juntas son *una iniciativa “comunitaria” por la escasa presencia de policías en las áreas donde comenzaron a funcionar, aunada a la ineficaz labor de estos, tanto para prevenir los delitos, como para perseguirlos.*

En los registros que posee la Estación 41 de la Policía Nacional Civil, a saber, la de Quetzaltenango, no se especifica cuántas JLS hay en la cabecera. Me pude reunir con el Jefe de la referida Comisaría, el Comisario Gómez Mazariegos, y al ser preguntado sobre el número de Juntas existentes en la ciudad, indicó que son dos las que están trabajando, una en el sector denominado Pacajá y la otra en la Colonia San Antonio. El Comisario, siguiendo la línea de pensamiento del Ministro de Gobernación, afirmó que las juntas son una iniciativa de la PNC para mejorar la relación de ésta con la comunidad, que existen elementos asignados para coordinarse con éstas una vez por mes; dichos agentes, a su vez, recaban alguna información que se pudiera considerar importante para prevenir algunos hechos delictivos; hay que decir, sin embargo, que no se mencionaron casos concretos sino más bien hipotéticos.

Lo relativo al desconocimiento del número de JLS que existen en Quetzaltenango, es muy grave toda vez que al no tener los datos correctos sobre cuántas existen, no es posible tener un adecuado control de las mismas ni tampoco una adecuada coordinación entre las labores de la PNC, la comunidad y la sociedad civil organizada que pudiera estar involucrada en las Juntas. Esta afirmación se hace pensando en que, por ejemplo, en el sector conocido como la Avenida Jesús Castillo yo mismo he visto a personas haciendo rondas de noche, y no solo eso, las mismas lo hacen armadas de garrotes de madera y con los rostros cubiertos con el objetivo de poder evitar posibles represalias contra ellos o sus familias. Es muy común encontrar en cualquier barrio, zona o condominio un letrero que dice “vecinos protegidos contra la delincuencia” haciendo referencia a la organización que tienen para defenderse de la misma.



Por medio de la interpelación que se le hiciera al Ministro de Gobernación en el Congreso de la República el 16 de agosto de 2005, se pudo determinar que los registros internos de la PNC revelan que en Guatemala existen alrededor de 344 Juntas Locales de Seguridad, es decir, para empezar, el informe del Ministro dice, “alrededor”, lo cual indica que no hay un dato exacto. El informe del Ministro sobre este tema sigue manifestando que su conformación depende del lugar en el que se ubican y que, además, no todas están activas; señala que por lo general las mismas están compuestas por un promedio de 8 personas incluyendo el representante de la PNC³. Sobre esto el Comisario Gómez Mazariegos, manifestó que las juntas locales de seguridad de las cuales ellos tienen conocimiento, están conformadas por personas individuales, personas que ellos han detectado como líderes positivos y a las cuales han nombrado como integrantes y representantes de las mismas.

Aquí se encuentra que, en primer lugar, la información existente a nivel del Ministerio como de la Comisaría no es exacta, pero además, las juntas aún no reúnen a los representantes de organizaciones sociales, reúnen únicamente a los líderes de los movimientos comunitarios, lo cual es aceptable únicamente como un comienzo. Sin embargo, no existe la concurrencia de instituciones no gubernamentales en estos temas, y por otra parte se nota la ausencia de la Procuraduría de Derechos Humanos en toda la organización y funcionamiento de las juntas locales de seguridad, tal y como debería ser desde una perspectiva meramente democrática.

Se transcribe a continuación parte del informe ya referido del Ministro, mismo que se confrontará con la realidad por medio de un análisis crítico. El citado informe dice que:

La metodología implementada por el viceministerio de apoyo comunitario permite fomentar un proceso que logre lo siguiente:

³ Al respecto confrontar el informe del Ministro en la página del Congreso, www.congreso.gob.gt como respuesta a la interpelación que se le hiciera el 16 de agosto de 2005. Consultada el 15 de abril de 2006.



I. Ordenar los distintos esfuerzos que se han venido realizando por diferentes sectores
Primeramente, no indica a qué sectores hace referencia, no se sabe con exactitud si son sectores comunitarios, de ONG´s o de otro tipo.

*II. Orientar el trabajo, de forma que permita aprovechar de mejor manera los recursos tanto del gobierno como de los otros sectores.*⁵

El informe no brinda los detalles que permitan ver cuáles son los recursos que se han puesto a la disposición de este proyecto, no indica cómo se hará posible, lo cierto es que viendo la realidad de la cabecera departamental de Quetzaltenango, la delincuencia no cede y no se notan avances en la prevención de hechos delictivos concretos; no aparece en ninguna parte la metodología y menos que se trate de una que sea democrática, que sea ideada y consensuada con el colectivo de actores sociales.

*III. Obtener mejores resultados y, entonces, recobrar la confianza y credibilidad de la población en la institucionalidad del sistema de justicia en su conjunto y fundamentalmente en la PNC y en el ministerio de gobernación, como los entes responsables de garantizar la vida y la integridad física de las personas y sus bienes.*⁶

Es increíble como puede mencionarse “*obtener mejores resultados*” sin especificar cuáles son esos resultados concretos, y más aún pretender que se ha logrado que la población haya recuperado la confianza en el “*sistema de justicia en su conjunto*”, pues esto no es así. Hasta el día de hoy, se ve cómo el poder punitivo del Estado no alcanza para prevenir, ni de forma general ni de forma especial, la delincuencia. Hasta este día se observa como es burlado, corrompido, y como sigue siendo ineficaz en las labores que desarrolla. El contenido del informe del Ministro no es coherente con la percepción social quezalteca, la cual demanda seguridad.

⁴ Ídem
⁵ Ídem
⁶ Ídem



El mencionado informe, sin embargo, se refiere a algunos elementos interesantes que bien trabajados serían una buena forma de obtener los resultados perseguidos en el sentido de prevenir la delincuencia. Así se presenta que la metodología que se ha utilizado contiene los siguientes elementos:

- *Elaboración de diagnósticos de seguridad*
- *Identificación de la agenda de seguridad*
- *Elaboración de planes o programas de trabajo con responsabilidades compartidas.*⁷

Como se verá más adelante, se debe comenzar por hacer un inventario de organizaciones con las cuales es posible articular esfuerzos, tratando de potenciar sus recursos sociales y culturales así como los recursos provenientes del Estado y porqué no decirlo, de organismos internacionales.

El SAT parte de la idea de que la presencia de ONG's así como los líderes de movimientos comunitarios en busca de mayor seguridad, es un requisito de suma importancia pues permitiría que sus preocupaciones y propuestas sean tomadas en cuenta desde los inicios de la generación una política pública. Es decir, en una idea, **todo el planteamiento debe partir de la base de la construcción social y no la imposición de una idea concebida en un contexto distinto al del comunitario.** Lo contrario significa esfuerzos perdidos.

Las responsabilidades compartidas no deben ser percibidas por la ciudadanía como una imposición, como una idea a la que de se tienen que acoplar, esto no puede funcionar así, como se plantea más adelante, cada uno de los actores, deben asumir estratégicamente un rol y no una mera responsabilidad.

Sigue mencionando el citado informe: *“como parte de los resultados obtenidos a la fecha, se pueden enumerar los siguientes:*

⁷ Ídem



- *Fortalecimiento del viceministerio de apoyo comunitario*
- *Conformación de una política de participación social en el ámbito de seguridad ciudadana.*
- *Conformación del equipo de personal técnico que facilita, asesora y acompaña los procesos de participación social en materia de seguridad en los lugares de intervención y de acuerdo a los requerimientos de la población.*
- *Fortalecimiento y orientación en cuanto a la participación ciudadana en el ámbito de seguridad ciudadana”.*⁸

Es fácil determinar que el planteamiento de esta propuesta no es una construcción social, es un planteamiento construido en el seno del Ministerio de Gobernación con miras a implementarlo en el ámbito ciudadano. Pero, cabe preguntarse sobre la capacidad técnica-jurídica de los agentes de la PNC para fortalecer y orientar la participación ciudadana, pues para nadie es un secreto las grandes limitaciones técnicas de esta institución en su conjunto. He ahí que uno de los valores más importantes sea la construcción de alianzas en planteamiento global de toda la propuesta.

Evidentemente los resultados presentados son los que a nivel del MINGOB se han propuesto, que son fortalecer las distintas unidades y viceministerios, pero no corresponde a la necesidad básica de mejorar la prevención de la delincuencia. Esto se corrobora con lo que el informe asegura al argumentar que se han logrado la,

- *Construcción de alianzas estratégicas con otras dependencias del ejecutivo para la adjudicación de 21 canchas polideportivas en donde se estarán implementando programas deportivos, culturales, recreativos y de capacitación, mediante la participación de unidades especializadas de la PNC en materia de prevención que nos permita recuperar la confianza y la credibilidad en la PNC.*
- *Reproducción de materiales de capacitación en materia de prevención*
- *Realización de diagnósticos en municipios,*

⁸ Ídem



- *acompañamiento a comisiones de seguridad y asesoría directa a 38 juntas locales de seguridad en el área metropolitana*⁹.

Si bien la coordinación con otras dependencias del Ejecutivo es una buena idea, toda ella no es otra cosa que la propuesta del gobierno a la población, lo cual no es meramente democrático toda vez que si la comunidad no lo acepta simplemente no tiene ningún futuro. Además, no se notan las alianzas estratégicas con otras organizaciones que no sean del gobierno, lo cual hace caer como siempre, en que las ideas y las acciones son entre las entidades gubernamentales y no se aprovechan las capacidades de instituciones especializadas en temas tan importantes como lo es la resolución de conflictos.

1.2 La Secretaría de Análisis Estratégico (SAE)

1.2.1 Su creación

La SAE fue creada mediante el Decreto 114-97 del Organismo Ejecutivo, el 12 de diciembre de 1997, el cual fue aprobado en el Congreso de la República de Guatemala el 13 de noviembre de 1997.

1.2.2 Sus principales funciones

De acuerdo con el artículo 13 del citado acuerdo, en su párrafo primero, son funciones de la SAE: *Proporcionar al Presidente toda la información, asesoría y recomendar la implementación de las acciones necesarias a manera de anticipar, prevenir y resolver situaciones de riesgo o amenaza de distinta naturaleza para el estado democrático y sus habitantes, siendo su naturaleza estrictamente de carácter civil, y podrá tener acceso a información a través de fuentes públicas y a la que recaben los ministerios de Gobernación y de la Defensa Nacional*¹⁰. No tendrá facultad de

⁹

Ibídem

¹⁰

las negritas son del autor.



realizar ni de participar en investigaciones a favor de particulares, ni actuará de forma alguna para limitar o entorpecer el ejercicio de los derechos políticos y de libertad de emisión del pensamiento. (...)

Como puede apreciarse, este artículo es muy amplio y por lo mismo no define con claridad qué tipo de acciones deberá implementar o sugerir al Presidente. Sin embargo sí menciona: “a manera de **anticipar, prevenir y resolver situaciones de riesgo o amenaza de distinta naturaleza para el estado democrático y sus habitantes**” (...) ¹¹ el estado democrático se ve amenazado por la ingobernabilidad que genera la ausencia de justicia en un número muy grande de casos no resueltos o resueltos de manera poco transparente. Por ejemplo, según las estadísticas del Ministerio Público del año 2005, en Quetzaltenango se recibieron un total de 10,981 casos, de los cuales fueron resueltos 5,996 ¹², es decir que fueron resueltos únicamente el 55% de los casos, lo que sólo significa una cosa, el índice de impunidad en nuestro país y específicamente en Quetzaltenango, sigue siendo muy elevado.

Pero los datos sobre la efectividad del Ministerio Público pueden ser muy engañosos, esto porque de ese 55% que se cita en su memoria de labores, una gran cantidad de casos se han resuelto por medio alternativos al proceso penal común como el criterio de oportunidad, la mediación o el procedimiento abreviado, otros han sido desestimados y otros han sido remitidos a otros entes por no ser de su competencia. De manera que si se mide su efectividad para llevar a debate los casos verdaderamente graves y más aún para probar la responsabilidad de los acusados, se tiene un porcentaje que en ningún caso podría alcanzar ni un 5%. ¹³

De manera que si la efectividad del Ministerio Público en la investigación criminal es muy baja, y en general de sistema de justicia, la prevención de delitos debe figurar entre las prioridades de la agenda de seguridad nacional, no se puede seguir

¹¹ Las negritas son del autor.

¹² Cfr. **Memoria de labores del Ministerio Público 2005.**

¹³ Más adelante se hace un análisis más a profundidad sobre esta realidad en el MP.



exponiendo a los ciudadanos a la impunidad y a la vulneración de sus derechos fundamentales.

El estado de derecho se ve así mismo amenazado por las constantes presiones ejercidas por la población que no es atendida oportunamente cuando demanda ciertas medidas que parece que no figurarán nunca, como mejores condiciones de vida, de educación, etcétera. Sin embargo, todo indica que el accionar de la SAE es meramente administrativo y no se concreta en acciones que verdaderamente prevengan hechos delictivos.

De la lectura de sus funciones se determina que la función esencial de la SAE es desarrollar todo el ciclo de inteligencia, tanto interna como externa, así mismo acciones de contrainteligencia, lo cual también representa un error pues un solo ente es totalmente incapaz de desarrollar todas esas acciones.

Establece ciertas acciones que se pretenden implementar, pero no especifica cómo, cuándo, de qué forma se medirán sus resultados, etcétera.

En el reglamento orgánico de la SAE, encontramos que sus actividades están dirigidas a proteger intereses en el campo de la diplomacia, la seguridad y la defensa nacional¹⁴.

1.2.3 Su Estructura

De acuerdo con el citado reglamento, la SAE se encuentra estructurada de la siguiente forma:

1.2.3.1 Secretario

La SAE estará a cargo de un Secretario, quien como autoridad superior es el responsable de su dirección y administración; y nombrado y removido por el Presidente

¹⁴ Cfr. Artículo 2. **Reglamento orgánico de la SAE.**



de la República; deberá reunir los mismos requisitos y gozará de las mismas preeminencias de los ministros de Estado.

Corresponde también al Secretario calificar la información confidencial y delegar, bajo su responsabilidad, la clasificación material de la misma, sujetándose para el efecto, a lo estipulado en los artículos 30 y 31 de la Constitución Política de la República.

Como se ha dicho, estas actividades corresponden de alguna manera al ciclo de inteligencia y no tienen que ver con la prevención de los delitos comunes con la participación ciudadana.

1.2.3.2 Dirección de Asuntos Internos y Seguridad

La Dirección de Asuntos Internos y Seguridad tiene dentro de sus funciones:

- a) Proponer y poner en marcha sistemas de seguridad y de supervisión para las instalaciones y equipo, información interna, funcionarios y personal de la SAE, así como para particulares que se encuentren en las instalaciones de la institución.*
- b) Velar por el adecuado uso y preservación de la información clasificada de la SAE, sus depósitos e instalaciones.*
- c) Procurar el logro del cumplimiento de las normas internas por parte del personal, así como los visitantes.*
- d) Apoyar el proceso de reclutamiento y selección de personal permanente y por contrato.*

Estas atribuciones son meramente administrativas y se refieren sólo a aspectos internos de la Secretaría.



1.2.3.3 Dirección de Análisis

La Dirección de Análisis tiene dentro de sus funciones:

- a) Elaborar para el Presidente de la República análisis coyunturales y estratégicos, así como escenarios políticos, económicos, sociales e internacionales a fin de contribuir al desarrollo del Estado democrático, sus instituciones y habitantes, y que coadyuven a prever situaciones de riesgos o amenazas.*
- b) Hacer los requerimientos necesarios a las direcciones de Información Primaria, Información de Medios y Documentación, y Opinión Pública, a efecto de obtener la información necesaria.*
- c) Analizar y evaluar la información obtenida.*
- d) Por designación del Secretario, representar a la SAE y participar en foros, talleres, seminarios, reuniones de trabajo de carácter interinstitucional y con sectores de la sociedad.*
- e) Participar en actividades de capacitación, becas y otros que coadyuven a la realización del trabajo de la SAE.*

Las atribuciones de esta Dirección dejan ver más claramente las funciones como un ente encargado de la inteligencia, pero lo grave es que le atribuye funciones para inteligencia interna como externa, y conceptualmente son dos cosas distintas que necesitan niveles de especialización especiales para cada una.¹⁵

1.2.3.4 Dirección de Información Primaria

La Dirección de Información tiene dentro de sus funciones:

- a) Recolectar información a través de entrevistas abiertas, presentaciones oficiales, módulos de información y otros.*

¹⁵ Expertos como José Manuel Ugarte, señalan que la inteligencia contiene elementos como el conocimiento, la organización, la actividad, asimismo que la inteligencia es un ciclo. Determina los ámbitos de inteligencia, los cuales pueden ser: exterior o política, militar, científica y tecnológica, económica, criminal o policial. Pero a cada ámbito le corresponde un ente diferenciado a modo de que existan contrapesos entre los distintos servicios de inteligencia y no haya un abuso de poder en la elaboración de la inteligencia. Al respecto ver. Ugarte, José Manuel. **Legislación de Inteligencia, Legitimidad y Eficacia**. pp. 39 a 74.



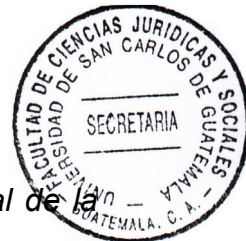
- b) Regionalizar el proceso de recolección de información a través del establecimiento de delegaciones en los departamentos de la República.*
- c) Atender los requerimientos de las demás dependencias de la SAE, especialmente de la Dirección de Análisis, sobre adquisición de información necesaria.*
- d) Darle seguimiento a situaciones que impliquen riesgo o amenaza para el Estado democrático y sus habitantes.*
- e) Establecer los enlaces para la obtención de información con los ministerios de Gobernación y la Defensa Nacional.*
- f) Establecer y coordinar las relaciones internacionales con organismos homólogos de la SAE.*
- g) Coordinar sus actividades con las direcciones de Información de Medios y Documentación, Opinión Pública y Análisis.*
- h) Por designación del Secretario, representar a la SAE y participar en foros, talleres, seminarios, reuniones de trabajo de carácter interinstitucional y con sectores de la sociedad.*

Se evidencia a través de este artículo que la SAE posee multiplicidad de funciones y eso mismo la hace ineficiente.

1.2.3.5 Dirección de Información de Medios y Documentación

La Dirección de Información de Medios y Documentación tiene dentro de sus funciones:

- a) Monitorear los programas de información y análisis transmitidos a través de los medios de comunicación social y elaborar informes diarios, destinados especialmente a funcionarios de Estado.*
- b) Analizar las coberturas y enfoques de los medios de comunicación social.*
- c) Darle seguimiento a la información secundaria sobre situaciones que impliquen riesgo o amenaza para el Estado democrático y sus habitantes.*
- d) Coordinar sus actividades con las direcciones de Análisis, Información Primaria y Opinión Pública.*



- e) *Organizar, procesar, sistematizar, actualizar y conservar el fondo documental de la SAE. Administrar y mantener la base de datos documental y organizar los servicios de préstamo, consulta y difusión de documentos de interés.*
- f) *Por designación del Secretario, representar a la SAE y participar en foros, talleres, seminarios, reuniones de trabajo de carácter interinstitucional y con sectores de la sociedad.*
- g) *Participar en actividades de capacitación, becas y otros que coadyuven a la realización del trabajo de la SAE.*

Estas atribuciones también corresponden al ciclo de inteligencia.

1.2.3.6 Dirección de Opinión Pública

La Dirección de Opinión Pública tiene dentro de sus funciones:

- a) *Recolectar a través de estudios de opinión pública las percepciones de los habitantes del país sobre temas de interés público, de naturaleza económica, política, social y cultural.*
- b) *Establecer la metodología de diseño de muestras, instrumentos de medición, procesamiento de información e interpretación de resultados.*
- c) *Coordinar al personal que realiza las encuestas, supervisar y ejecutar el trabajo de campo.*
- d) *Coordinar sus actividades con las direcciones de Análisis, Fuentes Primarias e Información de Medios y Documentación.*
- e) *Atender los requerimientos de la Dirección de Análisis sobre temas de interés.*
- f) *Por designación del Secretario, representar a la SAE y participar en foros, talleres, seminarios, reuniones de trabajo de carácter interinstitucional y con sectores de la sociedad.*
- g) *Participar en actividades de capacitación, becas y otros que coadyuven a la realización del trabajo de la SAE.*



Es fácil observar que las funciones de unas Direcciones con otras se entrelazan y propician duplicidad de funciones.

1.2.3.7 Centro de Documentación

El Centro de Documentación, que es una dependencia de la Dirección de Información de Medios y Documentación, tendrá dentro de sus funciones:

- a) Organizar, procesar, sistematizar, normalizar, actualizar, mantener y conservar el fondo documental de la SAE.*
- b) Seleccionar, recopilar y adquirir información que generan otras instituciones y que son de interés para la Secretaría.*
- c) Organizar los servicios de información: préstamo, consulta, difusión de documentos de interés dentro de la SAE.*
- d) Analizar y almacenar los documentos de acuerdo a normas internacionales.*
- e) Planificar y participar en la eliminación organizada de la documentación, previa autorización del Secretario.*
- f) Planificar el sistema de información aplicando normas y formatos que permitan el intercambio de la información en un contexto electrónico o informático.*
- g) Administrar y mantener la base de datos documental.*
- h) Recibir, registrar, distribuir y controlar toda la documentación que ingrese y egrese de la SAE.*

Aquí se termina el ciclo de inteligencia que la SAE lleva a cabo.

1.2.3.8 Asesorías

Para el ejercicio de sus funciones, el Secretario podrá contar con los asesores específicos que sean necesarios.



1.2.3.9 Personal de apoyo

La SAE contará con el personal de apoyo que sea necesario para la buena marcha de sus funciones.

1.2.3.10 Otras funciones de las direcciones y dependencias

Además de las funciones establecidas en el presente Reglamento, las Direcciones y dependencias de la SAE tendrán otras que sean atinentes y de acuerdo a la Ley.¹⁶

Al hacer un análisis de la estructura de la SAE, se puede decir que en términos generales posee una organización que teóricamente puede proveer insumos muy importantes para que, en el tema concreto de esta tesis, puedan prevenirse hechos delictivos en el departamento de Quetzaltenango, y hay que decirlo, no sólo en Quetzaltenango sino en todo el país.

Esto porque cuenta con direcciones que al ser utilizadas de mejor forma, pueden y deben, dar mejores herramientas de las que actualmente aportan. No es difícil deducir que en el tema de la prevención de delitos su trabajo ha sido insuficiente ya que está a la vista que la criminalidad en lugar de bajar, sube. Lo anterior sólo significa una cosa, que es necesario reorientar el trabajo de esta institución para que el estado democrático de derecho prevalezca de una mejor forma, apegado a los derechos humanos pero bajo estrategias que permitan efectivamente prevenir la conflictividad criminal.

Pero no se puede esperar mucho de esta Dirección pues es a todas luces visible que sus propuestas no son oídas por el Presidente o el gabinete de seguridad, pues todo indica que las decisiones las toman en base a análisis de otros servicios de inteligencia, posiblemente extranjeros.

¹⁶

Ibid.



1.3 El Consejo Asesor de Seguridad (CAS)

1.3.1 Su creación

El CAS, fue creado mediante el Acuerdo Gubernativo número 48-2003, de fecha 26 de febrero de 2003. Reformado por el Acuerdo Número 115-2004 de la Presidencia de la República de fecha 19 de marzo de 2004. Su creación se da como parte del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, pues éste se establece en el **Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática**, específicamente en su Artículo 20.

Es importante transcribir la definición que se da al CAS en el acuerdo que está vigente: el Artículo 2 del Acuerdo Gubernativo número 115-2004 lo define de la siguiente manera:

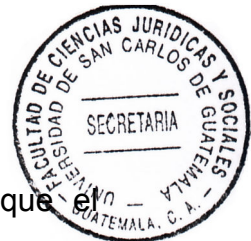
“El consejo asesor de seguridad se constituye como un órgano de naturaleza pública, representativo de la diversidad de expresiones de la sociedad civil guatemalteca, y como tal está sujeto a las condiciones inherentes a la administración del Estado, sin que dicha circunstancia signifique que sus miembros sean funcionarios o empleados públicos”.

1.3.2 Sus principales funciones

De acuerdo con el artículo 20 del Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil, sus funciones principales se concretan en:

*“Estudiar y presentar estrategias ampliamente consensuadas para responder a los riesgos prioritarios que enfrente el país y hacer las recomendaciones correspondientes al Presidente de la República”.*¹⁷

¹⁷ Artículo 20. **Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.** Gobierno de Guatemala-URNG.



El Acuerdo Gubernativo número 115-2004, establece en su Artículo 3, que el carácter del CAS es el siguiente:

“Para el efectivo cumplimiento de su misión, el Consejo Asesor de Seguridad deberá responder a las consultas y solicitudes planteadas por los organismos del Estado relativas a las políticas de seguridad. Su carácter consultivo, sin embargo, no lo limita para estudiar, evaluar, proponer y opinar, por iniciativa propia, sobre la problemática de seguridad del país y las decisiones políticas que en dicha materia se adopten o se proyectan adoptar; todo lo anterior deberán coordinarlo con el Presidente de la República para cuyo medio se harán las comunicaciones al gabinete ministerial y demás órganos del Estado”.

Hasta la fecha no se conoce que el Presidente haya hecho alguna consulta sobre algún aspecto relevante de la seguridad, aunque el acuerdo no aclara, se entiende que las opiniones del CAS deberían estar dirigidas a aspectos de seguridad pública y seguridad ciudadana; la seguridad nacional es un tema meramente militar y por su naturaleza de órgano civil no debería tener papel alguno sobre ese tema.

El citado acuerdo, en su Artículo 5 expresa cuáles son las funciones concretas del CAS:

- a) *“A requerimiento del Presidente de la República, prestará asesoría al gabinete de seguridad.*
- b) *Asesorar y emitir opinión por consulta o por iniciativa propia, en cualquier asunto o decisiones que afecten la seguridad de las personas. En especial conocer y pronunciarse en torno a leyes, tratados y convenios internacionales, reglamentos, manuales y otros instrumentos reguladores vinculados a las temáticas de seguridad.*
- c) *Requerir y recibir información periódica de los distintos funcionarios y autoridades del Estado, sobre la situación de la seguridad en el país y los planes y políticas relativas a la materia.*



- d) *Emitir opinión acerca de los proyectos de presupuesto y de ingresos y egresos, informes de las ejecuciones presupuestarias y de aquellos ministerios y dependencias del Estado vinculadas a la función de seguridad pública.*
- e) *Analizar y presentar propuestas a los órganos del Estado para el fortalecimiento, reforma o reestructuración de las instituciones vinculadas al sector seguridad.*
- f) *Evaluar, elaborar y proponer políticas, programas, planes, estrategias y procedimientos en materia de seguridad, a fin de recomendar acciones para responder a los riesgos prioritarios del país, o para incidir sobre asuntos de impacto social.*
- g) *Promover estudios y análisis de situaciones que faciliten la elaboración de políticas y estrategias en materia de seguridad.*
- h) *Mantener comunicación y coordinación con las organizaciones de la diversidad social guatemalteca, a efecto de recibir, estudiar y considerar sus aportes relacionados con el tema de la seguridad.*
- i) *Presentar anualmente un informe público en torno a sus labores de asesoría, opinión, supervisión y auditoría ciudadana relativas a la temática de seguridad.*

Para el efectivo cumplimiento de sus funciones, el consejo podrá requerir y recibir por los canales correspondientes toda la información que necesita para el cumplimiento de sus funciones. Deberá mantener una comunicación periódica y directa, con el Presidente de la República, ministros de estado y secretarías de la presidencia, responsables de los órganos y organismos de seguridad nacional”.

Actualmente el CAS, cuenta con una organización que se ha dado de manera paulatina, tiene una oficina propia, cuenta con personal de apoyo, un secretario técnico y algún apoyo en el tema de logística. Pero el hecho que llama la atención es que su función no ha sido lo que la sociedad civil esperaba, y menos lo que la sociedad guatemalteca debería esperar de ese ente.



1.3.3 Sus integrantes

Encontramos en el acuerdo que está integrado por personalidades destacadas representativas de la diversidad económica, social, profesional, académica, étnica, política y cultural de Guatemala. De esa cuenta, quienes integraron el CAS desde sus inicios son las siguientes personas:

- 1) Adela Camacho Sinibaldi de Torrebiarte, Consejero Titular del Consejo Asesor de Seguridad.
- 2) Max Edwin Quirin Schoder, Consejero Titular del Consejo Asesor de Seguridad.
- 3) Sandra Muralles Pineda, Consejero Titular del Consejo Asesor de Seguridad.
- 4) Edwin Enrique Álvarez Domínguez, Consejero Titular del Consejo Asesor de Seguridad.
- 5) Julio Arnoldo Balconi Turcios, Consejero Titular del Consejo Asesor de Seguridad.
- 6) Carmen Rosa de León-Escribano Schlotter, Consejero titular del Consejo Asesor de Seguridad.
- 7) José Eduardo Martí Guilló, Consejero Suplente del Consejo Asesor de Seguridad.
- 8) Ciriaco Pirique Raguay, Consejero Suplente del Consejo Asesor de Seguridad.
- 9) Iduvina Estalinova Hernández Batres, Consejero Suplente del Consejo Asesor de Seguridad.

Las anteriores personas fueron elegidas por el Presidente del República mediante un proceso democrático en el que los representantes de diversos sectores sociales propusieron a los candidatos que consideraban más idóneos para ocupar dichos cargos.

El 20 de julio de 2006, el CAS hizo una presentación a la sociedad civil en el Hotel Princess de la ciudad de Guatemala, en ésta se conocieron algunas de las actividades que el Consejo ha hecho desde sus inicios, pero se concretaron en presentar la propuesta que como Consejo tienen para implementar el sistema nacional de seguridad. Esencialmente la actividad estuvo dirigida a la discusión de ese sistema con los representantes de la sociedad civil que se dieron cita al evento.



Ciertamente el Consejo se ha pronunciado al respecto de una serie de leyes y proyectos de leyes (según lo manifestado por uno de sus integrantes), sobre planes que el gobierno ha implementado. Se mencionaron, por ejemplo, la contratación de los tres mil ex militares para integrarse a la PNC, la Policía Montada, sobre el tema de seguridad ciudadana preventiva (que es donde mejor cabe la propuesta de alerta temprana); también se dijo que han hecho propuestas al Vice-ministerio de Asuntos Comunitarios (VAC). Sin embargo, el problema no es que no se hayan elaborado las propuestas y contrapropuestas en los distintos temas; el verdadero problema es que el Consejo de Ministros y específicamente el Presidente de la República, no escucha sus propuestas, de manera que de nada o de muy poco ha servido todo el trabajo que se ha hecho.

Puede deducirse que el CAS se creó sí para darle cumplimiento a los Acuerdos de Paz, pero más que nada, como una mera estrategia para “quedar bien” con la comunidad internacional que ha seguido el post conflicto muy de cerca; así mismo con los medios de comunicación, sin embargo no existe una intencionalidad seria de tomar en cuenta sus aportes. Una de las debilidades más marcadas del CAS es que en poco o nada se ha hecho acompañar de los sectores organizados de la sociedad civil que maneja los temas de seguridad, de esa forma sus propuestas no pueden encontrar eco porque son vistas como la propuesta de un grupo pequeño de personas y no como la manifestación de la sociedad civil en un tema puntual.

Prueba de ello es que aunque se manifestaron en contra de la contratación de los ex militares para fungir como policías, éstos fueron contratados y no sólo como una forma de apoyo en los patrullajes conjuntos como se habían anunciado, sino que actualmente ocupan cargos de alta jerarquía dentro de la institución policial.¹⁸ Son cargos de decisión, con eso se regresa a la militarización de la seguridad pública pues no se puede esperar que la preparación que durante toda su vida recibieron los militares, la

¹⁸ “Una PNC que recibe ordenes de militares”. *elPeriódico*. Guatemala, 13 de noviembre de 2006. pp. 2 y 3.



vayan a cambiar ahora, la lógica permite ver que no es posible por lo tanto las violaciones a derechos humanos están más proclives a presentarse.

1.4 División de Investigación Criminal de la Policía Nacional Civil (DINC)

1.4.1 Su creación

El Acuerdo Gubernativo Número 662-2005 del Ministerio de Gobernación introduce una serie de reformas al Reglamento de Organización de la Policía Nacional Civil, por medio del cual, el SIC automáticamente desaparece.

1.4.2 Principales funciones

La DINC está en funcionamiento desde el 13 de diciembre de 2005, está bajo la autoridad inmediata de la Sub-Dirección General de Investigación Criminal, y es parte de un total de 10 unidades que conforman esta nueva sub-dirección.

No es necesario ahondar mucho sobre la DINC, pues no es una unidad o división (o como quiera denominársele), que tenga funciones preventivas, ya que toda la actividad se enfoca a perseguir los hechos delictivos, es decir una reacción a una conducta jurídico penalmente relevante tipificada como delito o falta que ya se ha cometido. Desde esa perspectiva no se puede esperar que se obtenga como resultado de su actividad un decrecimiento de los delitos pues no es esa función esencial.

Lo que es sin dudas muy interesante de la reforma que se introdujo, es que se creó la **Subdirección General de Prevención del Delito**, la cual sí puede constituirse en una entidad que persigue mejores resultados en el búsqueda de reducir y, específicamente, de prevenir la comisión de hechos delictivos concretos, por supuesto, hasta la fecha no se conoce que esta ya esté en pleno funcionamiento, pero la base legal ya está dada y se convierte así en una buena oportunidad para la puesta en marcha de esta propuesta académico-política.



Se hace entonces oportuno describir la naturaleza de esta Subdirección, para lo cual se cita el acuerdo 662-2005 de fecha 12 de diciembre de 2005, el que la regula de la siguiente forma:

“Artículo 7. Subdirección General de Prevención del Delito. A la Subdirección General de Prevención del Delito le corresponde identificar, disuadir, controlar, planificar, elaborar estrategias, campañas y programas para prevenir toda clase de delitos, faltas, infracciones o factores de riesgo que al estar presentes incrementen la posibilidad de hechos violentos. Son funciones de la Subdirección General de Prevención del Delito:

- 1. Desarrollar, coordinar y ejecutar a nivel nacional, programas de educación preventiva en materia de seguridad ciudadana e informativa sobre las funciones y servicios policiales;*
- 2. Coordinar, administrar y prevenir todos aquellos casos que se relacionen con la niñez y la adolescencia;*
- 3. Sensibilizar, capacitar, buscar acercamientos con las comunidades para dar un enfoque del carácter multiétnico, multilingüe y pluricultural de Guatemala y poder prevenir la discriminación, el racismo y la exclusión, así también, recomendar a nivel institucional la formulación de políticas operativas en ésta materia;*
- 4. Establecer niveles de relación, confianza, comunicación, conocimiento e interacción entre la comunidad y la Policía Nacional Civil, para elaborar políticas en la prevención, detección y persuasión del delito con la colaboración de los ciudadanos, las instituciones públicas y privadas;*
- 5. Coordinar y dirigir programas deportivos y culturales en función de la reducción de la violencia y la delincuencia; y*
- 6. Otras funciones que por competencia le sean asignadas”.*

No cabe duda que eso representa un avance en materia de prevención de delitos, pero olvida aspectos básicos de suma importancia. En primer lugar no menciona la relación directa que se debe tener con la ciudadanía para elaborar una política pública en materia preventiva delictual. En segundo lugar olvida la prevención especial dirigida



a personas que ya han cometido delitos y que deberían ser readaptadas a la vida social de forma más productiva. Constitucionalmente se reconoce que el sistema penitenciario debe tener carácter resocializador.

Organización. *Las unidades que conforman la estructura orgánica de la Subdirección General de Prevención del Delito, estarán bajo el mando de un miembro de la escala Jerárquica de Oficiales y esta integrada de la siguiente forma:*

1. *Secretaría Técnica, STPD*
2. *División de Orientación Preventiva, DOP*
3. *División de Atención a la niñez y la Adolescencia, DIANA*
4. *División de Multiculturalidad, DMULT*
5. *División de Equidad de Género, DIVEG*
6. *División de Relaciones Comunitarias, DIRC*
7. *División de Cultura y Deportes, DCD¹⁹*

Si bien es una estructura debidamente planificada, ésta aún no ha entrado en plena vigencia, a excepción de las oficinas de Multiculturalidad y de Equidad de Género, las cuales ya existían en el anterior reglamento.

Se hace esta aseveración porque del estudio de los citados artículos sobre la prevención del delito, hay mucha tela que cortar, en primer lugar, el Artículo 7 señala que le corresponde a esta nueva Subdirección elaborar toda una serie de actividades, prácticamente de todo tipo, **para prevenir toda clase de delitos, faltas o factores de riesgo**, esto, sin lugar a dudas, presupone una capacidad técnica, jurídica y sociológica muy elevada de la persona que la dirige y además de todo el equipo que la conforma. Pero es válido preguntarse qué tan viable es hacerlo desde la capacidad instalada en la PNC.

¹⁹ Cfr. Artículo 8. **Acuerdo 662-2005**. Ministerio de Gobernación.



Hay que recordar que la tipología de delitos es muy extensa, ya que existen de toda clase, los cuales van desde delitos contra el honor, patrimoniales, sexuales, los cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, los cometidos por el crimen organizado, y sólo en esta última categoría se necesita de un nivel de preparación sumamente específico y de un alto grado de versatilidad por la especificidad de las sub-categorías de delitos cometidos por éste. De manera que en la letra todo aparece interesante pero no se ve que haya demasiada consistencia en la propuesta ya que los objetivos son extremadamente amplios y, por lo tanto, difíciles de cumplir.

A ello hay que agregar que aún cuando se menciona que se deberán fomentar las relaciones con la comunidad, se hace referencia a tres grupos en particular, *los ciudadanos, las instituciones públicas y las privadas*. La sociedad civil organizada como tal, sigue aún sin aparecer y son quienes, desde la perspectiva de esta tesis, más tienen que aportar en todo el tema de la seguridad ciudadana preventiva. Esto por una razón, y es que, por lo general, las organizaciones de la sociedad civil destinan fondos específicos para la investigación académica y política realizada por sus trabajadores con el objeto de poder analizar críticamente las acciones impulsadas por el gobierno de turno y son quienes además poseen una experiencia acumulada en temas como la seguridad, la resolución de conflictos, el acceso a la justicia, acceso a recursos para la recreación, gobernabilidad, sólo por mencionar algunas especialidades.

Haciendo el balance justo, la propuesta no es del todo democrática ya que no se han visto a la fecha propuestas nacidas desde la sociedad en forma conjunta con el gobierno para mejorar la seguridad, específicamente en la cabecera de Quetzaltenango. Es decir, siguen siendo propuestas del gobierno que al tomar en cuenta, (a juicio del Comisario Jefe de la Comisaría de Quetzaltenango y de la información vertida en la página web del Ministerio de Gobernación) a personas que ellos mismos han seleccionado para formar parte de las Juntas Locales de Seguridad, sus opiniones no son del todo informadas al no haber tenido mayores posibilidades de formación en temas relevantes.



Esto no significa que se le dé una valoración negativa a su participación, es que esta participación debe ser reforzada por personas con un mejor nivel de entendimiento de lo que en realidad ocurre en el país, lo anterior para evitar para que se use como una excusa que se ha tomado en cuenta la participación de personas de la comunidad para la elaboración de la política pública, cuando lo que han hecho es manipular a ciertos grupos para llamar la atención de los medios de comunicación. Y debido a ello, se está cayendo en las famosas *falacias de llamado a la población*.

De esa forma, las propuestas políticas no son verdaderamente democráticas pues se han diseñado desde el gobierno y a las cuales ciertos grupos se han adherido; por citar un ejemplo, en la página web del Ministerio de Gobernación, el 1 de agosto de 2006, aparece una imagen del señor Ministro y de la Vice-Ministra de Apoyo comunitario, premiando a personas por haber hecho piñatas bonitas como parte de una celebración de unión familiar. Es decir, son hechos que siendo honestos, no tienen mayor contenido pues la delincuencia al ver este tipo de actos seguramente se sentirá confiada de seguir obrando en un Estado carente de creatividad tanto para prevenir como para perseguir efectivamente los hechos delictivos.

Como se mencionará más adelante, la sociedad civil organizada tiene un papel más protagónico que jugar en el planteamiento serio de una política de seguridad ciudadana preventiva. Es decir, estas organizaciones constituyen un puente muy viable de comunicación entre las necesidades básicas de la comunidad y el conocimiento de los procesos políticos para poder hacer valer una propuesta. Se necesita de la concurrencia de todos los actores posibles para que una política sea verdaderamente sostenible.



1.5 La Dirección de Investigaciones Criminalísticas del Ministerio Público (DICRI)

1.5.1 Su creación

Esta dirección fue creada por el Acuerdo del Fiscal General número 11-95 en el que emitió un manual de organización del Ministerio Público y mediante el cual se le dieron las atribuciones que se esperaba que cumpliera. Sin embargo, a partir del 18 de agosto de 2006, la DICRI se encuentra regulada por el Acuerdo de la Fiscalía general número 42-2006 en el que se emite un nuevo reglamento de organización y funcionamiento del área administrativa del MP.

Este acuerdo describe a la DICRI de la siguiente forma: *“La Dirección de Investigaciones Criminalísticas es la dependencia encargada de realizar el análisis y el estudio de las evidencias y otros medios de convicción que coadyuven al esclarecimiento de los hechos delictivos que investiguen los órganos del Ministerio Público”*.²⁰

1.5.2 Sus principales funciones

Conforme al acuerdo precitado son sus funciones las siguientes:

- a) *“Planificar, organizar, dirigir, supervisar y evaluar las actividades de la Dirección.*
- b) *Proporcionar apoyo técnico-científico a los órganos del Ministerio Público en la recopilación, análisis y estudio de las evidencias y otros medios de convicción.*
- c) *Recopilar y mantener bases de datos, procesar y asociar la información relacionada con hechos delictivos para apoyar la investigación, análisis y estudio de las evidencias y otros medios de convicción llenando las formalidades de ley.*

²⁰

Artículo 94 del **Acuerdo del Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público número 42-2006**, emitido el 18 de agosto de 2006.



- d) *Proponer a las fiscalías los tipos de peritaje y estudios técnico-científicos más adecuados para cumplir con los objetivos de la investigación.*
- e) *Definir las políticas, estrategias y acciones que permitan brindar un apoyo efectivo a las fiscalías en las actividades propias de la investigación.*
- f) *Coadyuvar a la identificación de los presuntos responsables de los hechos delictivos, procurando el conocimiento de las circunstancias personales que sirvan para determinar su responsabilidad.*
- g) *Dictar la medidas necesarias para proteger y aislar indicios en los lugares en los que se esté investigando un delito, a fin de evitar contaminación o destrucción de rastros, evidencias u otros elementos materiales.*
- h) *Auxiliar a los órganos del Ministerio Público en los actos jurisdiccionales que se le ordenen en razón del conocimiento pericial o científico de la investigación.*
- i) *Apoyar a los órganos del Ministerio Público en las requisas y estudio de la escena del crimen.*
- j) *Velar porque se la adecuada custodia, conservación y archivo de los expedientes relacionados con los casos que se investigan para el esclarecimiento de un hecho delictivo.*
- k) *Informar mensualmente al despacho del Fiscal General de la República sobre las actividades realizadas y presentar reportes especiales cuando les sean requeridos.*
- l) *Realizar otras funciones que le sean asignadas en el ámbito de su competencia”.*²¹

Como puede apreciarse, las funciones de la DICRI no son otra cosa que la persecución penal, no se ve por ningún lado la labor preventiva y lo cual de alguna manera es lógico pues la función esencial del Ministerio Público es la persecución penal en representación del Estado.

²¹ Ídem, artículo 97.



1.5.3 Su estructura

Funcional y administrativamente, depende directamente del despacho del Fiscal General de la República; para el desarrollo de sus funciones se integra de un Director y tres Subdirectores y demás personal técnico administrativo que se requiera; así mismo la DICRI se organiza de la siguiente manera:

*“Subdirección Criminal Operativa
Subdirección de Ciencias Forenses
Subdirección Técnico-científica
Gabinete de Análisis Técnico y archivo
Monitoreo”.*²²

Las funciones que le han sido asignadas son las que están íntimamente ligadas a las actividades de la investigación criminal, lo cual tiene una lógica desde que es una dependencia del Ministerio Público y, por consiguiente, cualquier actividad debe ir en esa línea.

Consecuentemente, se establece que las funciones de la DICRI, nada tienen que ver con el tema de la prevención de los delitos. Quizá como una mera interpretación extensiva del texto, se podría decir que sus funciones investigativas deberían dar como resultado un mejor sustento de la imputación que se hace por parte del MP hacia una o varias personas y que, como consecuencia de ello, se lograría una prevención especial y de alguna manera una general. Sin embargo, la realidad es que su función se reduce a ser un apoyo de los fiscales en la investigación criminal y de esa manera no se entrará a mayor detalle.

²² Ibid. Artículos 95, 96 y 97.



CAPÍTULO II

2. El monitoreo de conflictos con potencial criminal en la cabecera departamental de Quetzaltenango.

Previo a desarrollar este tema, es oportuno justificar cuál es la importancia de la puesta en práctica de un SAT que evite que los conflictos se transformen en delitos y se presenten de nuevo las consecuencias ya de todos conocidas.

Se trata especialmente de datos sobre las dimensiones tan alarmantes que ha alcanzado la violencia en los últimos años en Guatemala. Partiendo de la cantidad de muertes violentas que se registraron en este país en 2001, las cifras de muertes violentas en el país han crecido sostenidamente pues de 2001 a 2005 el total de homicidios registrados se ha incrementado en un 60.51%. De 3,230 víctimas directas en 2001 se ha llegado a 5,338 en 2005.

Ello significa que en cinco años el total de víctimas directas de homicidio asciende a 20,943. Si se continúa a este ritmo, en los próximos cinco años se estarían registrando 12,566 muertes más. Las tasas de crecimiento proyectan que 2010 podría estar finalizando con 54,452 muertes violentas.

De acuerdo con el Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH), en 36 años de enfrentamiento armado, se calcula que hubo más de 200,000 víctimas entre muertos y desaparecidos. De éstas, se ha aceptado que alrededor de 150,000 fueron víctimas mortales.

Estas cifras arrojan un promedio de 4,166 víctimas al año. Si el índice llegara a 5,000 personas muertas anualmente, en 36 años se podría estar lamentando la muerte violenta de 180,000 guatemaltecos y guatemaltecas.

En América Latina, se producen anualmente, un promedio de 30 homicidios al año por cada 100 mil habitantes. De conformidad con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la ocurrencia de más de 10 homicidios por cada cien mil habitantes por año, constituye una epidemia.



En 2005, en Guatemala se registró una tasa de 44 homicidios por cada 100 mil habitantes. Sin embargo, un análisis más detallado revela que en departamentos como Petén o Escuintla esta tasa se duplica y alcanza 103 y 99 muertes violentas por cada 100 mil habitantes, respectivamente.²³

Estas cifras son simplemente aterradoras, inconcebibles y por lo tanto el Gobierno está en la obligación de idear las formas más idóneas para contrarrestar este fenómeno en nuestro país y el SAT puede representar una buena oportunidad de hacerlo.

Pero el análisis de esta problemática no estaría completo si se omite compararlo con la efectividad del Ministerio Público para investigar los casos que ingresan anualmente a sus oficinas, a continuación un análisis crítico sobre la efectividad investigativa del ente encargado.

En 2002 el Ministerio Público recibió un total de 238,936 casos; de estos se desestimaron 36,625 por lo que hay que restarle ese número a la cantidad de casos atendidos efectivamente por ellos. De la misma manera hay que restarle 21,554 casos que fueron trasladados a otras instancias por no constituir materia de conocimiento del MP. Se desjudicializaron por medio de algunas de las figuras previstas en la ley adjetiva penal, un total de 7,233.²⁴

Esto significa que en 2002 hubo un total de 173,524 casos de relevancia social. De estos, 78,336 quedaron en fase de investigación y sólo se realizaron 630 debates. Eso equivale a un 0%. Lo cual es inconcebible, las acusaciones formuladas corresponden a un 1%. Entre el archivo y los que están en investigación hacen un total del 91%. Todo lo anterior sólo significa impunidad pues los casos no se resuelven. Otro de los aspectos más graves es que esos 78,336 casos que de 2002 quedaron en fase de investigación, tienen necesariamente que se agregados al número neto de casos ingresados a la institución en 2003.

²³ Estas estadísticas están disponibles en la Unidad de Estudio y Análisis de la oficina del Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala.

²⁴ Al respecto ver la memoria de labores del MP de 2003. hay que señalar que los datos proporcionados por ese documento son un tanto inexactos en algunas categorías, por lo tanto los porcentajes deberán tomarse como aproximaciones.



Siempre en 2002 el MP señala como uno de los delitos más frecuentes el homicidio simple, de esos casos reportó 7,673. Suponiendo que todas las acusaciones hechas correspondieran a este delito, se tendría que su efectividad desde esa perspectiva sería del 8.21%. Sin embargo hay que recordar que ese número de debates realizados corresponde a todos los delitos y no solo a delitos de homicidio, y menos señala asesinatos.

En 2003, a pesar que el número de casos recibidos fue menor, (229,572) el número de debates realizados fue mayor (968); sin embargo el número de casos que quedaron en fase de investigación fue de 90,889. Partiendo de esa base se puede deducir que su efectividad no presenta avance alguno. Como se dijo anteriormente, a estos 229,572 casos recibidos en 2003, se le deben sumar los 78,336 que quedaron en fase de investigación en 2002, lo cual da un total de 307,908.

El número de homicidios también presentó un crecimiento al registrar 9,210. El número de casos que quedaron en fase de investigación en 2003, fue de 90,889, es decir que también ese número presenta un crecimiento.

En 2004, los casos recibidos fueron 247,179. De ellos, 199,943 suponen hechos de gravedad pues ya se han restado aquellos que no suponen hechos graves o que no son competencia del MP o que no constituyen delitos. De esos 199,943 casos sólo se realizaron 960 debates (8 menos que en 2003). Eso representa, al igual que en 2002, el 0%, las acusaciones suman el 2%, las categorías de procesos en investigación y archivo, hacen el 93% de los casos, lo que es igual a “casos sin resolver”. Hay que aclarar que a estas cifras no se le han sumado los 90,889 casos que quedaron en investigación el año anterior, al hacerlo da un total de 338,068 casos.

El número de homicidios que se reportan en esa memoria de labores, es de 11.236. El número de casos en la categoría de procesos en investigación de 2004, es de 109,629.



En 2005, el número de casos recibidos en el Ministerio Público fue de 224,274.²⁵

De este total, de acuerdo con la información de la memoria de labores de esa institución de 2005, 88,814 casos representan hechos de gravedad. De ellos, fueron llevados hasta debate 1,150. Esto representa un 1% de los casos, las acusaciones representan el 3%. Las categorías de en investigación y archivo hacen juntas el 88% de los casos.

Es necesario recordar aquí también que no se han incluido los casos de 2004 que quedaron en investigación, al hacerlo el número total de casos a investigar por parte del MP fue de 333,903. De esa forma los porcentajes verían una reducción muy significativa.

Aunque las gráficas que contiene la memoria de labores respectiva no lo muestran, se deduce que en 2005 quedaron 54,766 casos en la categoría *en investigación*. El número de homicidios de acuerdo con los datos que presentan, registró una disminución ya que se tiene contabilizados 9,205.

Al hacer este análisis se ve con mayor objetividad que los señalamientos de falta de certeza en la investigación criminal no son meros señalamientos, pues para este se han utilizado datos que la misma institución ha hecho públicas. No se deben olvidar aquellos casos cometidos que nunca llegan a conocimiento de las autoridades ya que por diversas razones, hay personas que deciden no hacer la denuncia ante autoridad alguna.

Es por esa razón que el SAT es imprescindible pues permitirá que el interés de las partes vea mayor respuesta de forma prácticamente inmediata, por otro lado, a mediano y largo plazo, permitirá que los casos no aumenten de forma dramática cada año en el sistema.

²⁵ Sobre los datos estadísticos consultar **memorias de labores del MP de 2003 a 2005**.



La idea en general de este apartado es poner en perspectiva cómo los índices de violencia se acrecientan cada año en contraste con la cada vez menor capacidad del sistema en general de investigar, perseguir y condenar a los delincuentes. Entonces un sistema democrático de administración de justicia, debe ser suficientemente abierto para dar otras opciones de tratar los conflictos criminalizados, esto lo debe hacer en los diversos momentos, en el preventivo, en el trámite mismo de los procesos y hasta en el momento de la ejecución de las sentencias, las posibilidades deben ser creativas, todas tendientes a la reducción de la violencia en su conjunto.

2.1 Identificando actores claves “un cambio de paradigma: ver a la sociedad como recurso y no como receptora”

En este punto específico se utilizarán algunos principios sumamente innovadores contenidos en la obra escrita por John Paul Lederach titulada, Construyendo la Paz, reconciliación sostenible en sociedades divididas.

En efecto, tradicionalmente cuando se trata de implementar una política, una estrategia, un plan de acción o como quiera llamársele, por lo general se ve a la sociedad o grupo sobre el cual se desea producir una mutación, como un receptor de dicha política y no como un recurso para generarla, dejando a un lado aquellos aspectos que se generan dentro del seno de la misma sociedad y que bien podrían ser utilizados para que las políticas y las acciones concretas sean más sostenibles.

Indudablemente se ha notado que las políticas concebidas de esa manera no son sostenibles, pero la causa de ello es precisamente que las decisiones son simplemente “implantes” de actores externos que poco o nada comprenden la realidad específica de un lugar. Los estudios científicos deben ser complementados por los análisis y observaciones empíricos llevados a cabo por otras instancias distintas a la gubernamental.



A decir de Lederach, “*en primer lugar, es muy importante identificar a, y colaborar con aquellas personas que están luchando por cumplir su papel de pacificadores en el marco del conflicto*”.²⁶

Aplicando este principio al tema del monitoreo de ciertos conflictos y de la implementación de un sistema de alerta temprana, hay que decir que por ejemplo a sugerencia de la Subdirección General de Prevención del Delito o del CAS, se debería contactar a las personas individuales y/o jurídicas que se estén desarrollando como líderes positivos en la cabecera de Quetzaltenango, para que de manera conjunta se puedan idear las acciones a desarrollar para prevenir delitos efectivamente. Esto suponiendo que el Estado manifieste eventualmente interés en desarrollar una propuesta como ésta.

Según Lederach, y tratando de aplicar algunas de sus ideas al tema en esta tesis, un buen comienzo sería:

2.1.1 Realizar un inventario de organizaciones

En Guatemala no es un secreto que existen una gran cantidad de ONG’s con distinta área de intervención y con fines distintos, pero que a la vez tienen algo en común, mejorar las condiciones de vida de los guatemaltecos.

Pero no existe una interconexión intencionada entre las labores de las distintas organizaciones para mejorar los aspectos de seguridad en Quetzaltenango, es decir, cada quien trata de cumplir con sus objetivos institucionales y de esa cuenta, los esfuerzos se “**fragmentan**” con lo que al ser honestos, muy poco o nada logran cambiar la realidad.

²⁶ Lederach, John Paul. **Construyendo la Paz, Reconciliación sostenible en sociedades divididas**. Página 123.



Esta no es sólo una percepción del autor, ya que en el panel regional de discusión "Conflict Prevention in the Americas: Roles and Partnerships for the UN, the OAS and Civil Society", que tuvo lugar en el marco de la Conferencia Global de América Latina y el Caribe, América del Norte, y la OEA el 20 de julio de 2005²⁷, con el objetivo de coordinar esfuerzos a nivel hemisférico en el terreno de la prevención de conflictos armados y violentos en las Américas, se llegó a la misma conclusión, ya que en la página web de las Naciones Unidas se encuentra que,

“Se ha detectado una falta de objetivos comunes por parte de estas organizaciones, y la falta de un entendimiento más acabado de cuál es el papel que deben desempeñar. La sociedad civil ya no tiene sólo un rol de fiscal de las acciones y políticas que implementan los gobiernos, sino que debe tener una actitud pro-activa y constructiva. Esto implica un cambio de paradigma con respecto a cómo prevenir la conflictividad por parte de la multiplicidad de actores involucrados. La sociedad civil y los gobiernos deben entender que hay una corresponsabilidad en estos temas, y deben trabajar en forma colaborativa y mancomunada”.²⁸

Lo importante es entonces desarrollar este inventario general que describa quién hace qué, esto con un doble propósito, en primer lugar para filtrar esa información, ya que obviamente habrán organizaciones o instituciones cuyos objetivos están dirigidos a temas totalmente distintos a los de seguridad (aunque no deberían excluirse). De esa cuenta se puede definir con qué organizaciones se podría trabajar para construir una propuesta sostenible y, en segundo lugar, para potenciar los recursos que cada institución posee, especialmente los sociales y los culturales y, por qué no, los financieros.

En el mencionado panel de discusión, se puso de manifiesto que si bien el conflicto es considerado como inevitable y aún necesario en sociedades en desarrollo, es posible desarrollar las capacidades de los diferentes actores a nivel local y nacional

²⁷ Publicado en www.Gloobalhoj.com n°6. consultada el 20 de abril de 2006.

²⁸ Ídem



para que a través de estrategias de cooperación y entendimiento mutuo, se eviten o prevengan niveles de tensión que desemboken en la violencia. Esto es sumamente importante porque no se parte de la experiencia ni del conocimiento de una sola organización ni gubernamental ni social, se parte del consenso. En otras palabras, es necesario partir de la idea que todas las personas y organizaciones poseen ya una capacidad para enriquecer cualquier propuesta y que se puede mejorar por medio de las actividades de capacitación, a fin de que todas puedan tomar parte en un mismo proyecto.

2.1.2 Convocatoria

Un tercer paso podría ser la convocatoria realizada a los distintos actores claves detectados, tanto a nivel gubernamental como de la sociedad civil. En primer lugar, para proveer un espacio de conocimiento mutuo y, en segundo lugar, para poder organizar una conferencia, taller, o una actividad análoga, en la que los representantes de las organizaciones puedan expresar sus puntos de vista respecto de la seguridad, y sobre cuáles podrían ser las acciones más idóneas para prevenir efectivamente la comisión de los hechos delictivos más recurrentes en la cabecera departamental.

Desde luego que todas las acciones a tomar por parte del gobierno o de las instituciones que estén convocando, deberían ser intencionadas, es decir, se debe contar con una propuesta previa global que debería ser socializada con las organizaciones. En seguida, dar un plazo prudencial para ser examinada y al final de cierto tiempo que puedan hacerle las aportaciones, críticas o comentarios que estimen pertinentes.

Y no es que no hayan instituciones que lo estén haciendo o por lo menos tratando de hacer, porque ciertamente en Quetzaltenango existe la Comisión para la Prevención del Delito, que agrupa a instituciones de la sociedad civil y a personas que laboran, por ejemplo, en el Organismo Judicial, el Ministerio Público y la Defensa Pública Penal. Sin embargo, siguen siendo esfuerzos que no terminan de ser complementados con



decisiones políticas del gobierno central para apoyarlas y dar el soporte necesario para que estos esfuerzos no se desvanezcan en sus primeros intentos.

Con la coordinación de un ente estatal (como la Procuraduría de los Derechos Humanos –PDH-), o con su ayuda en lo que fuere necesario, se estarían dando los primeros pasos para que se vayan generando las propuestas de seguridad. Pero más importante aún resulta el hecho de que se va creando conciencia de que sólo de forma conjunta y coordinada, como a la vez planificada, se podrá hacer frente al flagelo de criminalidad en la cabecera. En este espacio, las organizaciones podrían dar sus aportes en términos de especificar, por ejemplo, qué tipo de actividades han realizado y con qué personas cuentan para apoyar el monitoreo, la resolución de conflictos, el manejo de programas de computación, instalaciones que pudieran servir para las reuniones y muchas más, con lo cual se logrará disponer de un nuevo inventario, es decir, uno que especifique los recursos más concretos con los que puede contar.

Sólo hacerlo esta manera permitirá que las acciones o planes que se quieran impulsar en la cabecera de Quetzaltenango sean sostenibles, porque mediante la participación democrática, las organizaciones sociales han propuesto las estrategias y las acciones a desarrollar; porque, como se verá más adelante, la base sobre la que se desarrolla esta construcción social, está hecha a base de la percepción de la ciudadanía y no del gobierno, por lo tanto no lo será una imposición de actores externos.

Sin embargo, como veremos en capítulos posteriores, todo este planteamiento carecería de sostenibilidad si no existe un compromiso serio y estratégico de cada uno de los actores involucrados, en asumir debidamente el rol que les corresponde para evitar que se cometan actos fuera del orden legal. Siguiendo a Lederach;

“Crear un compromiso estratégico tiene que ver con una comprensión de la naturaleza compleja y a la largo plazo de la labor de construcción de la paz. Es necesario crear un conocimiento más profundo de la evolución más general del conflicto



y asociado a ello, de la necesidad de múltiples actividades y funciones de construcción de las paz durante un período de tiempo prolongado”.²⁹

Es importante partir de la idea que se necesitan dos cosas fundamentales para comprender mejor este planteamiento

- No debe tratarse de decisiones tomadas a la ligera, sino debidamente analizadas, consultadas (en caso de que se trate de mandos medios en las organizaciones), entendiendo que se trata de un proceso y no de una acción meramente reactiva frente a determinados hechos aislados.
- Que estas acciones se deben desarrollar por un período de tiempo prolongado, es decir, no se trata de seguir implementando medidas *ad hoc* sin proyección en el tiempo.

Hay que reconocer que, como todo proceso y como toda propuesta nueva, tendrá altibajos, dificultades y eventualmente se presentará la necesidad de implementar alguna medida de urgencia, pero se trata de un proyecto que debe abarcar el mediano y largo plazo, sólo de esa forma se puede mejorar la experiencia y obtener mejores resultados.

Por tal razón el espacio que provea la convocatoria será de crucial importancia para poder presentar la idea general de manera que, las instituciones que se quieran comprometer con este proyecto, tengan una percepción real de lo que se espera lograr, de lo que se espera recibir de las organizaciones y también, porqué no decirlo, de cómo la proyección social mejorará para todas las ellas lo cual constituye uno de los objetivos más perseguidos de las mismas.

²⁹ Lederach, John Paul. **OP. Cit.** Pág. 67.



2.2 Definiendo los conflictos a monitorear

En este punto se tomará como referencia principal la experiencia del proyecto denominado PEAP que actualmente funciona en Nicaragua y que constituye, en primer lugar, el referente más próximo a Guatemala y, en segundo lugar, una experiencia que está teniendo éxito de acuerdo con reportes recientes en su página de Internet. Asimismo, se hará referencia a experiencias de países como Costa Rica que tiene algunos elementos interesantes que podrían ser útiles.

Primeramente se intenta dar una definición, o mas bien varias, de lo que es el monitoreo de conflictos, toda vez que hay que tener clara la idea de lo que es para que, a partir de allí, se pueda hilvanar la propuesta. Así, la Agencia FEWER define el monitoreo como:

“la captación y el análisis sistemático de información que proviene de las áreas en crisis, con el propósito de anticipar la escalada de un conflicto violento, desarrollando estrategias de respuestas y acciones de prevención (...).”³⁰

El monitoreo de conflictos es vigilar el comportamiento y/o evolución de los conflictos previamente seleccionados, de forma sistemática y ordenada por las instituciones o personas designadas, de tal suerte que permita evitar los resultados negativos que esos mismo conflictos han registrado en el pasado.

Sin embargo, el monitoreo contiene un valor agregado a todo lo que se ha dicho hasta ahora y al que hay que poner mucha atención, y es que en éste se ven involucradas las personas individuales y jurídicas que comparten la visión y la voluntad de aportar y apoyar a las autoridades respectivas, en principio, a la reestructuración del tejido social y, en consecuencia, en el mejoramiento de la seguridad en un área determinada.

³⁰ Cfr. www.ceinicaragua.org.ni, consultada el 28 de julio de 2006.



Desde el aporte de distintos estudios criminológicos, se ha determinado la eficacia que reside en la seguridad comunitaria como una estrategia exitosa, a nivel mundial, en lo que respecta a la prevención criminal en zonas urbanas mediante la utilización de políticas de proximidad que conjunten la acción de la policía con la participación de los propios ciudadanos, como mecanismo de contención del fenómeno delincuencia. Tal estrategia, según el criterio de distintos expertos internacionales en esta materia, representa una de las fórmulas más exitosas en el combate a la delincuencia, gracias a la acción coordinada entre fuerzas policiales y grupos organizados de ciudadanos.

Además, el monitoreo tiene por lo menos dos objetivos muy puntuales que perseguir. Uno, es que ayude a que con la información recabada, se diseñen las respuestas político-criminalmente democráticas para prevenir hechos delictivos concretos, es decir, el sistema de alerta temprana; y dos, que con la sistematización de la información se puedan hacer propuestas concretas a los actores gubernamentales, claves para producir una política pública real, con fundamentos fácticos serios y con grandes probabilidades de éxito en el mediano y largo plazo. En estos dos aspectos radica la importancia de esta propuesta. Esta es una de las características que le son similares al ciclo de inteligencia, pues la información sirve para la toma de decisiones políticas.

Pero eso no es todo. Representa también muchas ventajas en el sentido de que no sólo la Policía no se convierte en controlador social, sino la sociedad también se convierte en controlador de las funciones de la Institución, y como consecuencia se pueden detectar errores o aún aciertos, que los propios mandos de estos no están en capacidad de detectar.

Por otra parte, la ciudadanía también es esa reserva moral para efectos de hacer cumplir una serie de principios político-criminales que sirven como fundamento regulador del poder punitivo del Estado. Entre ellos destaca el Principio de Intervención Mínima del Derecho Penal y el Principio de Intervención legalizada de este poder.

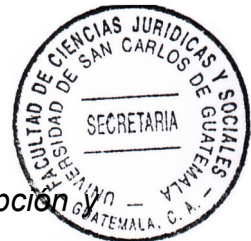


Una misión de control de la comunidad, ante los grupos que conforman las distintas agencias estatales encargadas de ejercer el control social, está dado por el juicio de contraste entre las actuaciones de estas últimas y su apego estricto al Principio de Intervención Mínima que enmarca el ejercicio del poder punitivo del Estado (uso de la violencia institucionalizada), de acuerdo con este principio, ese poder punitivo debe utilizarse sólo en última instancia, con carácter de “*última ratio*”, es decir, sólo cuando fracasan todas las demás barreras, tanto extrajurídicas (Sociales, culturales, políticas, etc.) como jurídicas (Intervención de otras ramas del ordenamiento jurídico), y sólo para proteger a los bienes jurídicos que mediante procedimientos legislativos democráticos han sido definidos como valores imprescindibles para la convivencia en sociedad, por lo que son legalmente tutelados en razón de haber sido elaborados de esa manera.

Es decir que se exige que haya dañosidad social para que una conducta sea considerada como jurídico penalmente relevante. Y consecuencia de eso se imponga una sanción. Si esos presupuestos no concurren, significa que el Estado debe buscar otras formas alternas para que ese tipo de conflictos sean atendidos de una forma adecuada para la sociedad en general y para el infractor.

Así pues, el monitoreo de conflictos es una propuesta político-criminalmente democrática, construida desde el seno de una sociedad a efectos de suplir las limitaciones reales de cada actor involucrado mediante la coordinación y cooperación, con el objeto de evitar que los conflictos en su escalada, produzcan la lesión o puesta en grave peligro de los bienes que la comunidad ha considerado fundamentales, así mismo de obtener los insumos necesarios para la formulación de la política pública sustentable en materia de seguridad ciudadana.

Volviendo a la experiencia nicaragüense, y a efectos de graficar mediante un caso concreto, cuál podría ser el proceso para identificar aquellos conflictos más sensibles en la cabecera de Quetzaltenango. Este proyecto ha desarrollado las siguientes acciones, que bien podrían servir como referencia.



- *Un diagnóstico de conflictos que tenga como punto de partida la percepción y cultura local, más que institucional, de los contextos de conflictividad*³¹.

A decir de Lederach, “*los conflictos contemporáneos requieren planteamientos de construcción de paz que respondan a las realidades inherentes a su propia naturaleza*”.³²

Este constituye un buen punto de partida, ya que como quedó explicado en el capítulo anterior, el diagnóstico no es realizado por actores externos, sino que parte de la percepción y cultura locales. Si bien es cierto los actores gubernamentales deben estar directamente involucrados en todo el proceso, no son ellos los que dirán qué es lo que sucede, ya que es frecuente encontrar con que las estadísticas y conclusiones que poseen las oficinas oficiales, nada tienen que ver con la percepción de la población. Así, por ejemplo, recientemente aparecen en la página web del Ministerio de Gobernación unas estadísticas aduciendo que los índices de delincuencia han disminuido y que en términos generales el aspecto de la seguridad está mejor, lo cual no es compartido por la mayor parte de los ciudadanos porque perciben una realidad totalmente distinta a la del citado ente.

Por poner solamente un ejemplo. De acuerdo con las estadísticas que presenta el Ministerio de Gobernación en su página de Internet, el índice de robo de vehículos ha disminuido los últimos tres años, aproximadamente entre un 8 y 10%. Sin embargo, fuentes periodísticas reflejan otra realidad, por ejemplo, en el mes de febrero de 2004, se reportaron 450 vehículos robados, y en el mes de febrero de 2006 la cifra alcanzó los 505 vehículos, es decir, un 11% más que 2004. La misma fuente indica que los carros robados en Guatemala son llevados a Honduras y ahí embarcados a otros países.³³

³¹ Ídem.

³² Lederach, John Paul, **Op. Cit.** Pág. 53.

³³ *Prensa libre.* Guatemala, 16 de marzo de 2004 y la página de internet del Ministerio de Gobernación actualizada. Consultada el 28 de julio de 2006.



Queda claro que la percepción de la ciudadanía no es la misma que la que tienen o la que proyectan las instituciones estatales. Un informe dado a conocer por el Procurador de los Derechos Humanos en diciembre de 2006, reveló que la mayor preocupación de la sociedad guatemalteca es la seguridad, el estudio se hizo en los departamentos y por consiguiente no incluyó la ciudad de Guatemala.³⁴

De la experiencia nicaragüense, se encuentra que los conflictos que a nivel comunitario se seleccionaron fueron:

1. *Conflicto de Pandillas*
2. *Violencia intrafamiliar*
3. *Conflictos de Propiedad*
4. *Servicios Básicos (transporte, precios mercado, agua, salud, escuela)*
5. *Epidemia del VIH SIDA*
6. *Impacto del TLC en la dinámica comunitaria*
7. *Alcoholismo y Drogadicción*

Aunque Guatemala y Nicaragua tienen aspectos muy propios por cuanto son dos escenarios distintos, también poseen algunas similitudes con nuestro contexto, sobre todo si recordamos que los países centroamericanos son bastante parecidos. Razón por la que al hacer el diagnóstico, bien podrían ser los mismos conflictos, sin embargo, la idea es hacerlo y sacar las conclusiones de este diagnóstico.

Otra de las formas como se podría comenzar, es investigar si una o mas organizaciones de las convocadas posee algún diagnóstico ya elaborado o en fase de elaboración, con eso se evita la duplicidad de esfuerzos y lo que podría hacerse en caso de que ya hubiera alguno, es actualizarlo o validarlo en el colectivo.

Pero además, al estar hecho el inventario general de organizaciones y de saber con cuáles se cuenta, es necesario que se analice (en términos de viabilidad) sobre qué tipo

³⁴ Informe elaborado por la Unidad de Incidencia Política del Procurador de los Derechos Humanos.



de conflictos se van a enfocar los esfuerzos conjuntos. Este análisis es necesario ya que posiblemente la lista de conflictos sea demasiado grande, pero la capacidad de organización aún no da lo que se necesita para monitorearlos todos, así que se deberá hacer una priorización de aquellos que son más necesarios y, de esa manera, conforme vaya transcurriendo el tiempo se podría aumentar la cantidad de conflictos monitoreados. Especialmente tomando en cuenta que no se trata del mero monitoreo sino que implica estrategias de intervención en cada categoría.

- *Una respuesta integral enfocada en el monitoreo temprano de potenciales crisis locales, que integre prevención e intervención, basada en premisas de transformación no solo institucional sino también personal, familiar y comunitaria. Una respuesta multisectorial que no solo transforma métodos y mecanismos, sino también valores, actitudes y prácticas de abordaje de conflictividad.*³⁵

Como se puede observar el monitoreo de los conflictos y la alerta temprana se interrelacionan y son complementarias, aunque son dos cosas distintas.

En primer lugar, habiendo hecho la distinción de los conflictos que son más importantes y que su monitoreo apremia, se deberán consensuar cuáles serán las instituciones y/o personas que intervendrán en este monitoreo en determinadas áreas de acción o áreas geográficas. Para ello es necesario hacer un mapeo para ubicar a las organizaciones y cómo se pueden comunicar entre si para dar la información que sea necesaria. De esta aseveración se desprende la lógica necesidad de recursos financieros toda vez que la adquisición del quipo necesario, como celulares, radios, cámaras de vídeo (si es posible), redundan en dinero.

En este punto ya se deben comenzar a crear los primeros compromisos en lo referente a los roles de las distintas instituciones. El rol del Estado en primera instancia, debe ser el de garantizar las condiciones para que estas actividades se puedan desarrollar. Toda la logística debe ser proporcionada por el Estado toda vez que se

³⁵

www.ceinicaragua.com



entiende que tiene los recursos que se necesitan para ello; la cooperación internacional también podrá (o incluso debería), tener un papel más protagónico en el sentido de apoyar con recursos financieros estas iniciativas, pues nada mejor que este tipo de proyectos para mejorar la gobernabilidad.

Hay que decir que previo a programar una respuesta, es necesario desarrollar toda una serie de actividades que tiendan a que las respuestas sean efectivas y con el menor riesgo posible. No hay que olvidar que se trata de prevenir hechos delictivos que la misma comunidad ha establecido que se cometen y que son repetitivos, por lo tanto, hay que crear consensos sobre la forma de intervención, es decir, sobre el tipo de respuesta que se le dará a estos fenómenos.

Los otros elementos que se plantean en este proyecto de Nicaragua, son muy válidos pero en un segundo momento, cuando se hable en el próximo capítulo sobre el sistema de alerta temprana, en concreto.

- *“Un tipo de alianza social para la construcción de la paz que tiene como protagonistas los actores comunitarios pioneros, niños, niñas, jóvenes, mujeres y autoridades locales, con propuestas exitosas de las cuales hay mucho que aprender”.*³⁶

Este punto es particularmente novedoso, ya que al pensar en cuestiones de seguridad, de conflictividad, de criminalidad y de la forma en que podría o se debería prevenir, por lo general se piensa primeramente y, vale decir, únicamente en gente adulta, por lo general hombres y mejor si son policías.

Pero de esta experiencia se desprende que si el propósito es la prevención de los delitos más comunes, más recurrentes y que más dañan a nuestras sociedades, entonces todos los actores sociales deberían tener la misma oportunidad de estar involucrados. Esto, como se dijo antes, será un proceso de tiempo prolongado y, por tal

³⁶ Ídem



razón, las generaciones más jóvenes deberían estar involucradas toda vez que serán los futuros jóvenes o adultos en número no muy grande de años.

Además, acá se retoma el tema de que las personas y las sociedades no deben ser tomadas como receptores pasivos de una política pública, sino como recursos. En este punto específico, el recurso cultural toma un papel muy importante porque para nadie es un secreto que en los pueblos y en las ciudades existe una gran cantidad de personas con habilidades para desarrollar distintas manifestaciones artísticas, o académicas y que sólo esperan una oportunidad o un espacio para utilizarlos en beneficio de su propia comunidad.

Quetzaltenango es conocida en los distintos escenarios como “la *cuna de la cultura*” y esto no es en vano, ya que hay muchas personas y organizaciones que se proyectan a la sociedad con manifestaciones del arte en sus más variadas expresiones.

A este respecto cabe hacer referencia de la experiencia en Mozambique, la cual fue organizada a nivel comunitario y la cual llamaron “*el circo de paz*”, *financiado por UNICEF; se basaba en las artes tradicionales, la música y el drama, dirigidos a los niños y se incluía en las aldeas en las actividades de resolución de conflictos y construcción de la paz*³⁷.

Lederach, *insiste*, “*El mayor recurso para sostener la paz a largo plazo se encuentra siempre arraigado en los pueblos locales y su cultura*”.³⁸

Desde ningún punto de vista se aduce que no se necesitan fondos económicos para desarrollar una propuesta como ésta, ya que es obvio que son necesarios, pero precisamente ese es parte del rol que el gobierno debe asumir, ya que está demostrado que él por sí mismo no puede resolver los problemas de seguridad; lo que sí es cierto es que los recursos socioculturales son de igual o mayor importancia para la

³⁷ Kolucki, 1993, citado por John Paul Lederach en su obra previamente citada, página 124.

³⁸ Lederach, *Op. Cit.* Pág. 77



sostenibilidad de esta propuesta, ya que como se ha demostrado vez tras vez, todos los proyectos duran solo mientras hay un beneficio económico de por medio, pero es porque se trata de implantaciones externas y no de propuestas nacidas y trabajadas desde nuestras comunidades con el apoyo incondicional del gobierno.

Esta propuesta ha sido impulsada en muchos escenarios, en distintos países y todos cuentan de resultados muy positivos.

Nelsa Curbelo desarrolló en Ecuador un proyecto para que los jóvenes puedan crear sus propias pequeñas empresas, este se denominó: *“bancos de préstamo”*.

*Una visión comunitaria de la seguridad, la inclusión y el desarrollo social en Tanzania*³⁹, en esta práctica se trata de utilizar la mínima presencia policial (contrario a la demanda guatemalteca que demanda mayor presencia policial), respetar los estatutos de la comunidad y desarrollar métodos alternativos para implementar la justicia, en una propuesta de esta clase, pueden subsistir de mejor forma los valores que se consideran imprescindibles. Ellos propician una vida segura para todos los ciudadanos gracias al trabajo con las comunidades y a involucrar a líderes populares elegidos democráticamente para el desarrollo de estrategias que permitan gestionar áreas con un alto nivel de delincuencia. Uno de los puntos clave para el éxito de esta empresa lo constituye la creación de empleo para jóvenes, así mismo la prevención de la delincuencia, mediante la cual los jóvenes se han convertido en ayudantes de la policía para evitar que otros delincan, pero especialmente evitan que quienes ayudan a la policía delincan. El resultado de estas iniciativas es una importante reducción de la delincuencia en toda la comunidad.

Sobre esta experiencia vale señalar que en el contexto de Guatemala, el que los jóvenes se conviertan en *“ayudantes de la policía”* tal vez no sería la idea más feliz en este momento ya que aún no contamos con cultura como asumir tal actitud. Sin embargo, no se debe descartar la idea a largo plazo.

³⁹ John Lubuva, director de la municipalidad de lala, Dar-es-Salaam, Tanzania.



En Envigado, Colombia se ha desarrollado el proyecto “Municipalidad saludable para la paz”, para ello necesitaron una inversión inicial de 44’5 millones de dólares en bienestar social. El objetivo es crear ciudadanos creativos, críticos y con una alta autoestima, como una oportunidad de crecimiento personal. Promover estilos de vida saludables, este proyecto ha generado una importante disminución de la violencia en la ciudad de Envigado. Se han llevado a cabo programas integrales para fármaco-dependientes; de salud mental; apoyo educativo y reinserción para drogodependientes; servicios de atención a la gente más pobre, etcétera.⁴⁰

De esta experiencia se encuentra que la inversión no solo debe ser hacia el sector de la seguridad exclusivamente, también debe ir hacia otras instituciones como la Secretaria de Bienestar Social de la Presidencia, todo con el objetivo común de dar las mejores condiciones para el involucramiento ciudadano en la propuesta.

Otra buena práctica que puede servir como aliciente para impulsar el SAT en Quetzaltenango y en Guatemala, es el proyecto “*El mediador de la calle*”:⁴¹ El objetivo de este es enriquecer la calle con presencias positivas. Los destinatarios son todas las personas que viven en la calle. Los actores son mediadores interculturales de la calle de entre 25 y 35 años. Los socios del proyecto son Alvanur (Asociación de Jóvenes Italianos y Extranjeros), socios locales institucionales, asociaciones de voluntariado y parroquias. Consigue crear relaciones de confianza, a través de la escucha, la comprensión y la empatía, la creación de puentes hacia los recursos de la ciudad, la mediación de conflictos entre distintas etnias, y el conocimiento de los cambios.

En este proyecto se encuentra que se toma en cuenta un aspecto de mucha importancia como es el hecho de “crear relaciones de confianza”, y eso obedece a que en Guatemala como en otros países del mundo, se desconfía de las autoridades

⁴⁰ Según Álvaro Velasquez, Alcalde de Envigado, la clave de su política está en “la transparencia, el buen uso de los recursos, la prioridad de servicio y la atención social”.

⁴¹ Marco Bajardi, responsable del Área de Juventud e Interculturalidad, División de Política Juvenil, Ayuntamiento de Turín, Italia.



cualquiera que sean, y como puede apreciarse en esta propuesta, la iniciativa gubernamental a efectos de tener mayor acercamiento con la población de una manera poco común.

En Pernambuco (Brasil) se impulsa el proyecto “Escola Aberta”, este es un intento de prevenir la violencia juvenil.⁴² Su objetivo está enfocado fundamentalmente a rescatar la dignidad del joven, reducir los índices de violencia entre jóvenes. Su estrategia ha consistido en utilizar la escuela en cada comunidad como lugar de ocio los fines de semana. Después de dos años, los resultados han sido muy positivos pues han conseguido reducir a cero el índice de incidentes como suicidios, robos con armas de fuego, etcétera. Esta experiencia demuestra la importancia del papel público de la escuela, que es posible llegar a una convivencia social y a una mejoría de la vida en la comunidad. El coste de mantener las escuelas abiertas en fin de semana es mucho más bajo que el coste de las medidas de represión policial.

Lo que se quiere señalar con estas prácticas, es que las posibilidades para hacer frente a la delincuencia son infinitas, todo depende de que en realidad haya voluntad de cambiar las cosas, de una planificación seria para que todos los sectores sociales en conjunto puedan dar sus aportes desde lo que manejan, habilidades que pueden ir desde el ámbito político, académico, como una expresión de arte o de cualquier otro.

2.3 Definir un sistema de recopilación y análisis de información

2.3.1 Recopilación de información

Llegado este punto se sabe que los conflictos ya han sido definidos, se sabe que ya se ha definido quiénes harán el monitoreo en las áreas establecidas y, además, se sabe con qué tipo de recursos socioculturales se podrá contar.

⁴² Región metropolitana de Recife. 14 municipios. El 42% de población de Pernambuco. 3,3 millones de habitantes. (Muchos más de los que habitan en Quetzaltenango). El 48,3% tiene menos de 24 años. Proyecto de la Secretaría de Cultura del gobierno de Pernambuco en colaboración con la UNESCO



Lo que toca, entonces, es definir un sistema de recopilación y análisis de información para lo cual se separan en sus dos componentes como se verá a continuación.

La disciplina de la investigación ha recopilado una serie de sistemas, técnicas o instrumentos para recopilar o captar la información que posteriormente se deberá analizar y procesar, en este caso, la que proviene de las áreas definidas como conflictivas. Sin embargo hay que decir que la recopilación de información tiene muchas finalidades, entre las mas sobresalientes encontramos: la base para diseñar las mejores respuestas a los conflictos; en segundo lugar para sustentar las propuestas que a nivel político se deberán llevar a cabo; y en tercer lugar, para que eventualmente se puedan crear manuales, guías, reportes, etcétera.

Es necesario aclarar que, recopilar, de acuerdo con el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se *define como “Juntar en compendio, recoger o unir diversas cosas, especialmente escritos literarios”*. Por lo tanto, hay que recoger todas las percepciones de los involucrados en cuanto a las causas, el desarrollo o evolución o escalada de los conflictos, lo cual permitirá tener el panorama más ajustado a la realidad sobre la cual se está planificando incidir.

De esa cuenta existen varias técnicas para recopilar o captar la información que servirá para determinar el proceso o la evolución de un determinado fenómeno social. Algunas de las principales son:

2.3.1.1 La entrevista

Entrevistar es definido por el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española como, mantener una conversación con una o varias personas acerca de ciertos extremos, para informar al público de sus respuestas. O bien, tener una conversación con una o varias personas para un fin determinado.



Por supuesto que al hablar de captar información, estamos hablando de una actividad que también deberá ser planificada, definida, aceptada y asumida por el colectivo que toma parte en el planteamiento general del SAT. Es decir, la información en la mayoría de los casos no sale a flote por simple observación, en muchos casos, es necesario ahondar sobre los hechos que rodean el fenómeno para lograr tener una mejor perspectiva de lo que sucede en realidad.

Algunas de las modalidades de entrevista más comunes son la estructurada y la no estructurada. Las no estructuradas utilizan un formato pregunta-respuesta que es adecuada cuando el analista desea adquirir información general acerca del sistema. Este formato anima a los entrevistados a compartir sus sentimientos, ideas y creencias. Las entrevistas estructuradas utilizan preguntas estándar en un formato de respuesta abierta o cerrada. El primero permite que el entrevistado de respuesta a las preguntas con sus propias palabras; el otro utiliza un conjunto anticipado de respuestas. Ambas categorías, las cuales a decir de V. Seen⁴³, poseen las siguientes ventajas y desventajas.

Ventajas de la entrevista estructurada.

- *Asegura términos uniformes en las preguntas para todo los entrevistados.*
- *Fácil de administrar y evaluar.*
- *Evaluación más objetiva de las preguntas y respuestas por parte de los que participan en entrevista.*
- *Se necesita un entrenamiento limitado por parte del entrevistador.*
- *Se obtiene resultados con entrevistas cortas.*

El colectivo deberá ser conciente de las capacidades instaladas para que se tomen medidas tendentes a que las debilidades sean superadas por capacitadores especiales, o bien, se asuma un tipo de entrevista más sencillo de manejar.

⁴³ Cfr. V. Seen. **Sistemas de información.** p.138.



Desventajas

- *El costo de la preparación es alto.*
- *Es posible que los entrevistados no acepten un alto nivel en la estructura y planteamiento mecánico de las preguntas.*
- *El alto nivel de la estructura quizá no sea el más adecuado para todas las situaciones.*
- *El alto nivel de la estructura disminuye la espontaneidad como la habilidad del entrevistador para seguir con los comentarios durante la entrevista.*

Hay que aclarar que las entrevistas serán dirigidas a diversas personas con perfiles heterogéneos, de ahí que es posible que se requieran de más de un tipo de entrevista.

Ventajas de la entrevista no estructurada

- *Las entrevistas dan a los analistas oportunidades para reunir información de las personas que han seleccionado debido a sus conocimientos del sistema que está bajo estudio. A menudo este método es la mejor fuente de información cualitativa, otros métodos para recolectar hechos son más útiles para recoger datos cuantitativos.*

Especialistas como el precitado aseguran que el éxito de una entrevista depende de la habilidad del entrevistador y de su preparación para la misma. Otro de los aspectos relevantes es que quien realiza las entrevistas debe tener la suficiente sensibilidad, paciencia y comprensión para las dificultades de obtención en un tipo determinado de información.



2.3.1.2 Cuestionarios

Mediante esta técnica es posible captar información de un grupo grande de personas relacionada con varios aspectos de un sistema. Es posible la utilización de formatos estandarizados para las preguntas el que puede proporcionar datos más confiables que otras técnicas; además, su amplia distribución asegura el anonimato de los encuestados, situación que puede conducir a respuestas más honestas al no tener que consignar sus nombres ni ningún otro dato, sobre todo tomando en cuenta que se trata de trabajo relacionado con prevención de delitos, por lo tanto algunas personas mantienen el temor de denunciar a quienes conocen o han visto en la comisión de algún hecho reñido con la ley. Sin embargo, este método presenta la desventaja de no permitir a quien realiza el cuestionario, observar las expresiones o correcciones de los encuestados. Así mismo, la respuesta puede ser limitada ya que es posible que no tenga mucha importancia para los encuestados llenar el cuestionario.

Es una buena idea que antes de que el formato sea utilizado, se hagan las pruebas que sean necesarias para identificar aquellos aspectos que no están claros y de la misma manera establecer el tiempo que será necesario para cada uno.

2.3.1.3 Observación

Este es el método o técnica posiblemente menos oneroso, siendo que se parte de la simple observación de ciertos aspectos que son del interés colectivo, lo fundamental será tener la suficiente capacidad de abstracción para plasmar por medio de un formato sencillo, todo lo observado.

2.3.1.4 Análisis estructurado.

Esta fase es donde el analista que examina una situación en forma independiente sin lineamientos o herramientas o técnicas recopila información para describir el sistema.



El objetivo del análisis estructurado es el de organizar las tareas asociadas con la determinación de requerimientos para obtener la comprensión exacta de una situación dada.

Para el análisis estructurado se utilizan varios componentes para la observación y obtener datos importantes para el desarrollo del sistema, como lo puede ser el examinar símbolos gráficos, diccionarios de datos, descripción de procesos y procedimientos y las reglas⁴⁴.

En realidad lo importante es tener un sistema que sea fácil de manejar para los distintos actores, en esta sección se presentan algunas opciones que existen, sin que ello signifique que son las únicas. Sin embargo, cualquiera de ellas podría dar buenos resultados a la hora de consensuar un sistema de recopilación de información. Adicionalmente y como una consecuencia lógica del sistema que se defina para recopilar la información o los sistemas, (porque desde luego pueden ser varios, unos después de otros), también se deberán crear los distintos formatos para que los insumos recabados sean archivados y digitalizados para su posterior análisis y conclusiones.

2.3.2 Análisis de la información

La Real Academia de Lengua Española, define el análisis como *la distinción y separación de las partes de un todo hasta llegar a conocer sus principios o elementos*. El monitoreo de conflictos debe dar como resultado información de muy alta calidad, en un grado muy positivo de fiabilidad, lo cual debe redundar o se debe transformar en acciones debidamente informadas.

De acuerdo con Ulises A. Faúndez⁴⁵, el proceso de analizar la información tiene las siguientes características:

⁴⁴ **Ibid** página 150.

⁴⁵ Faúndez, Ulises A. Ponencia "**Análisis de información:**" características – metodologías proyecciones en www.fas.org consultada el 28 de julio de 2006.



*_ Los Analistas proporcionan el 90% del soporte de la información procesada para las decisiones.*⁴⁶ En este punto se debe señalar que para el caso concreto del monitoreo de conflictos y su consecuente análisis de información, “*idealmente*” deben haber analistas que puedan ayudar al colectivo a llegar a conclusiones de forma más rápida, sin embargo no es un requisito “*sine qua non*” toda vez que se debe partir de la idea de la capacidad de cada persona y organización o de ambas, para llevar a cabo este tipo de análisis. Además la PNC debe poseer alguna pericia en análisis de información.

*_ El interés nacional de todo país requiere acercamiento entre analistas y decisores, para el diseño de procesos particulares de toma de decisiones.*⁴⁷ Lo que debe resaltarse de este postulado, son dos cosas fundamentales, la primera es que la información servirá para la toma de decisiones, tanto a nivel de gobierno, de sociedad civil y/o ambas en forma coordinada. Y la segunda pero igualmente importante, es que da como un requisito el acercamiento de los que presentan una información y los que deben oír la para la toma de decisiones, esta es una excelente forma de fortalecer el estado democrático de derecho y la gobernabilidad.

*_ Los funcionarios que tienen responsabilidades de Estado, deben estar lo mejor informados que sea posible, pues de ello depende el éxito de su trabajo.*⁴⁸ Como se ha expuesto antes, las propuestas políticas (por no decir politiqueras) por lo general no tienen mayores repercusiones en las necesidades concretas de una sociedad puesto que han sido construidas para mantener tranquila a la opinión pública y a la sociedad en un momento determinado, pero al evaluarlas no han cambiado la realidad.

*_ Los profesionales del procesamiento de informaciones tienen el deber de explicar a cada nueva autoridad, acerca de la necesidad y utilidad que significa disponer de información procesada de buena calidad, oportuna y fácil de utilizar para el mejor ejercicio de sus funciones*⁴⁹. El valor agregado a esta característica es que la información procesada no estará en manos de los “especialistas” sino en manos de la

46

Ibid
Ídem
Ídem
Ídem

47

48

49



sociedad civil en el mismo grado que en las del gobierno. Esto permitirá que se pueda crear a futuro una mejor institucionalidad, pues las decisiones no obedecerán a aspectos meramente coyunturales (como ha sido nuestra tradición) sino a esfuerzos prolongados y sostenibles.

No se niega, por supuesto, que sea necesario contar con la ayuda de especialistas, esto sería ideal toda vez que al hacer los análisis respectivos es necesario separar lo principal de lo accesorio y lo trascendental de lo pasajero o superfluo, sin embargo, no es algo cuya falta sea determinante para impulsar o no la propuesta.

Además, no hay que entender que un análisis y una interpretación son manejables sólo para los especialistas. Las conclusiones, así como recomendaciones, deben ser redactados (como todo documento público) de una forma sencilla, fácil de comprender y de manejar, tanto para las personas del nivel de las bases, como para las personas del nivel alto o medio. A decir de Ulises A. Faúdez, *“el producto del análisis debe ser transmitido en un lenguaje sencillo, directo, sin ambigüedades y con un orden lógico que resista cualquier crítica o duda, especificando claramente lo que se sabe, lo que no se sabe y las opciones respecto de lo que podría suceder a futuro, si no surgen variables independientes externas que cambien el escenario”*.⁵⁰

Es pertinente mencionar los distintos tipos de análisis que presenta Faúdez, los cuales son: *el análisis de oportunidad, que busca establecer el mejor momento para una decisión, el análisis de valor agregado, que busca potenciar el valor del significado de informaciones aparentemente inconexas o, en el campo de defensa, el análisis de objetivos, que permite no sólo identificar un blanco, sino, además, el mejor modo de abatirlo al menor costo posible*.⁵¹

La riqueza de contar con distintos actores claves, es la de poder detectar además de otro tipo de información, aquellos elementos intangibles como los valores, las

⁵⁰

Ídem

⁵¹

Ídem



creencias, la moral y la perspectiva psicológica de un grupo humano bajo estudio. Una tarea fundamental, como ya se dijo, es determinar, "qué se sabe y qué no se sabe efectivamente" sobre algo o alguien y en base a ello, establecer las posibilidades de maniobra de un sujeto-grupo, o bien, el probable desarrollo futuro de una situación.

Precisamente, siendo Guatemala un país con una pluriculturalidad y multilingüismo únicos, se necesita de la concurrencia de todos los sectores para podernos entender mejor, esto porque poco se detienen las personas para poder entender ciertos comportamientos y a los cuales se les suele dar una valoración negativa sin mayores consideraciones. Esto permitiría ahorrarse muchos problemas al Estado en términos de aplicar una justicia prácticamente desconocida para ciertos grupos que, en nuestro caso, no son las minorías considerando la justicia retributiva o la reactiva en lugar de buscar opciones reales de prevención de delitos, pero además de promover de manera más inteligente la resolución de conflictos.

Guatemala presenta algunos escenarios donde en materia penal bien podría alegarse un error de prohibición, independientemente de que sea vencible o invencible, ya que existe un número muy alto de personas sin instrucción o con escasa instrucción el cual desconoce algunas prácticas de otros grupos de personas, y de pronto se encuentra en las manos de la justicia que no conoce y sin terminar de comprender en que consistió su error, delito o falta. Pero la razón de esto es la construcción del Estado, que se ha dado de forma unilateral por los grupos tradicionales de poder sin importar los intereses de otros grupos sociales. Con una propuesta como la planteada se lograrán cambiar radicalmente algunas medidas totalmente discriminatoras.

Trabajar toda la información en forma coordinada también representa la posibilidad de que las conclusiones a las que se llegue, estarán en un grado mayor, libres de prejuicios personales o institucionales ya que, por ejemplo, si la policía es la encargada de hacer el análisis ésta seguramente le dará un sesgo policial a las conclusiones y a las recomendaciones, sin tomar en cuenta otros puntos de vista en lo cuales otros actores pueden tener una función importante.



Pero de la misma manera, si es la sociedad civil la que se encarga del proceso de análisis, seguramente le dará un sesgo tal vez un poco más objetivo, sin embargo no objetivo del todo, sus conclusiones girarán en torno a que el Estado, en general, no funciona y que debería desarrollar las acciones A, B y C; sin embargo, cuando un análisis se plantea únicamente desde la perspectiva de la sociedad civil, es difícil encontrar una frase como, *“trataremos de forma conjunta con esta institución, desarrollar las siguientes acciones (...)”* eso no se encuentra, de modo que resulta fácil criticar una actividad en la que no se ha tenido ninguna acción y ante la cual no se asumió nunca una actitud propositiva. Por ejemplo, el gobierno bien podría decir que la sociedad civil se encarga únicamente de criticar todo lo que se hace y todo lo que se propone, y no estaría lejos de decir verdad. Es por eso que a nivel de Naciones Unidas y de la OEA, se ha llegado a conclusiones como las planteadas en capítulo anterior en donde la sociedad civil debería tener un papel más proactivo.

De tal manera que las conclusiones de todo el análisis llevadas a cabo de manera conjunta, o por lo menos consensuada en el grupo, contendrá elementos más objetivos pues todos los actores tendrán la oportunidad de dar los aportes que se consideren pertinentes y de aclarar aquellas percepciones que se pudieran tener por parte de otros actores y que se basan nada más que en conjeturas. Por donde se le vea, la propuesta presenta muchas ventajas.

No se pretende decir que esto estará libre de errores y por supuesto no se trata de pintar un cuadro novelesco con la falsa idea de estar en un contexto perfecto, seguramente será un proceso, en el que la misma experiencia irá enseñando cuál es la mejor forma de comenzar, o cuál debería ser la dinámica a seguir en el futuro. Lo importante es empezar, con una metodología democrática y que desde esa base se vaya perfeccionando el plan de monitoreo de conflictos y la implementación del sistema de alerta temprana para prevenir delitos en Quetzaltenango.

Partiendo de la idea de que quienes desarrollen los análisis de información serán seres humanos, sujetos a imperfecciones y errores, se debe pensar que las



Conclusiones también pueden no ser tan perfectas. Sin embargo, es un paso firme en reconstruir el tejido social, en mejorar la gobernabilidad democrática, en fortalecer el Estado democrático de derecho, de presentar una propuesta concreta en el tema de la seguridad con el debido respeto de los derechos humanos y con la conciencia clara que solo de forma coordinada se pueden superar las propias limitaciones.

Como una forma de prevenir precisamente este tipo de errores se presentan a continuación a manera de conclusión de este capítulo, algunos errores, que se han encontrado en los últimos cien años en el tema específico de análisis de información, ya que es posible que se cuente con la información pero que no se tenga toda la capacidad para poder analizarla y sacarle el mejor provecho, o puede ser que se tenga toda la capacidad de analizarla pero que la información con la que se cuenta sea poco fiable o aún, que no sea verdadera.

Recurriendo de nuevo al citado documento de Ulises A. Faúndez, en el que se menciona las siguientes causas recurrentes de errores.

- *“Capacidad inadecuada para almacenamiento de datos.*
- *Fuentes de información de dudosa calidad.*
- *Insuficiencia de información confiable y precisa.*
- *Deficiente preparación intelectual, profesional y cultural del personal de analistas.*
- *Priorización inadecuada de los datos disponible.*
- *Tiempo de procesamiento demasiado breve.*
- *Excesos de compartimentaje, a causa de salvaguardias mal entendidas.*
- *Especulación a partir de pre-conceptos valóricos.*
- *Corpus difuso a causa de contenidos contrapuestos.*
- *Evaluación deficiente de la gravitación de cada elemento de información.*
- *Reticencia al abandono de conceptos metodológicamente ya superados.*
- *Permeabilidad frente a grupos o instancias de presión.*
- *Valoración excesiva de detalles triviales.*
- *Incapacidad de discernir entre "ruido" y "señales".*



- *Cambios imprevistos en el discurrir de la situación.*
- *Presencia de eficiente actividad de decepción o encubrimiento.*
- *Sub-estimación de las potencialidades de maniobra de los actores analizados.*
- *Aceptación (para el medio del asunto en estudio) de condiciones similares a las presentes en el medio propio (síndrome del "espejo").*
- *Alerta sobredimensionada sin fundamento ("que viene el lobo").*
- *Flujo de comunicaciones interno: deficiente.*
- *Flujos de información general: lentos.*
- *Inadecuada distribución de las informaciones y del producto final a los usuarios: pérdida de oportunidad⁵²*

Hay que recordar que las conclusiones de los análisis de información tendrán que alcanzar los objetivos señalados anteriormente. Es decir, que sus aseveraciones deben estar sustentadas por cuestiones fácticas observadas desde distintas perspectivas, comprobadas y documentadas, pues es necesario no perder de vista que también la sistematización de esta información será la que deberá dar pie a nuevas políticas públicas en el tema de la prevención general y, al mismo tiempo, deberá servir como un contrapeso a las decisiones que en otro sentido se quieran tomar por parte del gobierno, por lo tanto se debe ser cuidadosos en lo relativo al análisis de la información.

No es recomendable sacar conclusiones demasiado a prisa, ya que esto podría afectar todo el planteamiento, por ejemplo, por pretender probar que se está en lo correcto, se comienzan a hacer recomendaciones o dar a conocer conclusiones sin la debida puesta en marcha de todo los elementos del plan. Las conclusiones o recomendaciones pueden estar erradas y lejos de alentar su continuidad o incluso su implementación, produciría un efecto contrario pues no se alcanzarían los objetivos perseguidos por parte de quien haya solicitado alguna recomendación en esta área específica.

⁵²

Ibidem



La situación del país ha estado en las condiciones actuales desde hace muchos años, por lo tanto, no es aconsejable correr a hacer propuestas sin fundamento serio. La idea es implementar el proyecto de forma paulatina, para que la información que se produzca sea fiable, objetiva, útil y a tiempo para la toma de cualquier tipo de decisiones que puedan incidir en la reducción del índice delincucional en la cabecera departamental de Quetzaltenango.

“Útil, breve, objetivo y oportuno, son los nuevos rasgos concretos de la vieja máxima: Poco, bueno y a tiempo”.⁵³

⁵³

Ídem





CAPÍTULO III

3. El sistema de alerta temprana para prevenir delitos

3.1 La alerta temprana como una variante de la seguridad ciudadana preventiva.

Se hace necesario en esta parte, diferenciar entre los distintos tipos de seguridad, entre las clasificaciones que algunos autores refieren y en cuanto a las variables de seguridad preventiva, ya que son conceptos muy amplios. Para empezar hay que diferenciar entre lo que es, seguridad, seguridad nacional, seguridad pública y seguridad ciudadana.

El concepto “seguridad” proviene del latín *securitas* que a su vez se deriva del adjetivo *securus*, el cual está compuesto por *se*, sin y *cura*, cuidado o procuración, lo que significa sin temor, despreocupado o sin temor a preocuparse.

En esta definición tan sencilla, se encuentran sentimientos demasiado profundos como el estar despreocupado y sin temor a preocuparse, indica un grado enorme de confianza en el entorno social, político, de administración de justicia; lo cual para el contexto de Guatemala es un proyecto a largo plazo aún.

En cuanto al concepto de seguridad nacional, se debe hacer un empate entre el anterior concepto y los intereses de una nación. Para el comando conjunto de las fuerzas armadas de los Estados Unidos de América (u.s. chiefs of staff), *“la seguridad nacional es la condición que resulta del establecimiento y manutención de medidas de protección, que aseguren un estado de inviolabilidad contra actos o influencias antagónicas”*. Las influencias pueden ser en el orden interno pero predominantemente externo, pero es un concepto de seguridad visto como nación, como una unidad política constituida bajo los mismos lineamientos para una sociedad determinada.



La idea de la seguridad nacional se vincula a actividades políticas, económicas, de desarrollo; pero en realidad lo que la diferencia de las demás es que también está vinculada estrechamente a acciones militares. De ahí que muchos militares con una trayectoria muy amplia la han definido, sin embargo se puede decir que sus definiciones contienen los mismos elementos de la anterior.

A manera de resumen, la seguridad nacional se define por medio de ciertos rasgos como los que siguen:

- *“Es una condición política, económica, social y militar.*
- *Se manifiesta como proceso continuo e incesante.*
- *Tiene una dinámica propia.*
- *Es una función estatal.*
- *Nace con la organización del Estado.*
- *Se manifiesta en el pleno ejercicio de la soberanía e independencia.*
- *Su meta básica es la consecución de los objetivos nacionales.*
- *Representa un estado de garantía.*
- *Capacidad de conservación y supervivencia que posee cada Estado.*
- *Existe en función del desarrollo de una nación.*
- *Se manifiesta en acciones en los cuatro campos del poder.*
- *Busca la estabilidad y consecución de los objetivos nacionales.*
- *Esta dirigida a superar los problemas nacionales”.*⁵⁴

Pasando al otro concepto, se establece que la **seguridad pública** es otro nivel de acción (por llamarlo de alguna manera) que requiere de medidas específicas provenientes del Estado para tratar de dar respuesta a las necesidades de paz social, pero son en un ámbito eminentemente interno de un país y, por lo tanto, el aspecto militar no tiene (o más bien no debería) tener injerencia alguna pues, como se ha determinado, su función es otra totalmente distinta, de manera que por definición no es recomendable que en un país democrático ésta se militarice.

⁵⁴ Cfr. Littuma Arizaga. Alfonso. Doctrina De Seguridad Nacional. CARACAS, VEN. 1967, p. 43.



*“La seguridad pública es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública”.*⁵⁵

Como se desprende de la anterior definición la seguridad pública tiene que ver con elementos fundamentales, como la creación de un marco legal que garantice el respeto de los bienes fundamentales de una sociedad en su conjunto, los derechos humanos de los presuntos delincuentes y toda la gama de garantías, tanto constitucionales como procesales; y además, que posea una administración de justicia eficiente para que la amenaza de la norma penal no sea simplemente eso, una amenaza, y cualquier persona pueda burlarla. Se entiende entonces que es un planteamiento más general en términos de construir todo un sistema eficiente para garantizar a los ciudadanos los derechos que en las leyes les han sido conferidos, asimismo la sanción de los infractores y su respectiva reinsersión a la sociedad.

Esto sólo es posible si se cuenta con un sistema que funcione adecuadamente, que cada agencia del sector justicia asuma su rol de la forma más profesional, objetiva, honesta y sin presiones de ninguna clase, con la debida optimización del tiempo y de los recursos que se han puesto a su disposición.

Finalmente, se llega a la **seguridad ciudadana**, misma que puede definirse en un intento primario como:

*“Conjunto de condiciones sociales, políticas, económicas, culturales e institucionales que garantizan el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y la convivencia ciudadana, garantizando una vida digna a todo ciudadano”.*⁵⁶

Como su nombre bien lo indica, el enfoque concreto de este concepto es el que se relaciona con los ciudadanos, es decir, tiene como objetivo tener presentes las necesidades sociales en contextos puntuales. Este concepto no diferiría mucho del

⁵⁵ www.e-local.gob.mx consultada el 2 de agosto de 2006
⁵⁶ Definición dada en el documento elaborado por POLSEC.



anterior o de los anteriores, si no tuviera el elemento que es fundamental, *la participación ciudadana*, este la diferencia de las demás y es el que la enriquece sobremanera.

El *objetivo* de la seguridad ciudadana es tener la capacidad para crear una sociedad con ambiente seguro, libre, con acceso al mercado y a las oportunidades sociales en forma equitativa. Sentirse seguro implica no sentir temor de sufrir agresión alguna en el hogar o en la calle, teniendo certeza de que sus derechos serán defendidos por el Estado a través de sus instituciones. La seguridad ciudadana tiene un carácter intangible y subjetivo, ya que depende de la percepción del sujeto: la persona humana.

*“El resultado de la seguridad ciudadana puede definirse como alcanzar aquella situación que posibilita el desarrollo integral de los individuos en un contexto histórico determinado. Implica el respeto absoluto de la dignidad de las personas, de los derechos inviolables que le son inherentes y del libre desarrollo de la personalidad individual, en el respeto de la ley y de los derechos de los demás, sin olvidar que la libertad de cada uno termina donde empieza la del otro”.*⁵⁷

⁵⁷ Medellín Torres, Pedro. *Documento de trabajo*, Madrid, diciembre de 2000, p. 3.

Así pues las diferencias sustanciales entre estas tres categorías de seguridad son las siguientes:

Diferencia entre los objetivos de seguridad nacional, los de seguridad pública y los de seguridad ciudadana⁵⁸

Seguridad nacional	Seguridad pública	Seguridad ciudadana
<ul style="list-style-type: none"> Mantener la unidad del Estado. 	<ul style="list-style-type: none"> Expresar y exteriorizar el ordenamiento jurídico vigente, buscando mantener la unidad de la sociedad. 	<ul style="list-style-type: none"> Inclusión de la participación ciudadana en el diseño y la ejecución de las políticas de prevención del delito ante la situación de inseguridad creciente que experimenta la comunidad.
<ul style="list-style-type: none"> Defender la soberanía nacional y la integridad del territorio. 	<ul style="list-style-type: none"> Es obligación del Estado proteger, respetar y defender la integridad física de los ciudadanos y la propiedad privada, mediante mecanismos de control penal, prevención del delito, y procuración de una efectiva administración de justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> Buscar la coordinación de las organizaciones comunitarias y la participación activa de los habitantes.
<ul style="list-style-type: none"> Velar por un desarrollo económico, social y político equitativo. 	<ul style="list-style-type: none"> Garantizar la convivencia pacífica y una condición social de orden y tranquilidad, respondiendo a la necesidad de eliminar el conflicto, o llevarlo a términos tolerables.⁵⁹ 	<ul style="list-style-type: none"> Demanda como condición previa la existencia del libre ejercicio democrático y de la estabilidad política.
<ul style="list-style-type: none"> Velar por el bien común garantizando la convivencia pacífica y el orden público. 		<ul style="list-style-type: none"> Responde a la idea de canalizar el conflicto, como medio para el desarrollo y evolución de las expectativas sociales.

De acuerdo con esta postura, la seguridad ciudadana es entonces la consecución de una serie de políticas públicas que permite que la dignidad de ser humano en su

⁵⁸ *Aproximaciones a una política de seguridad ciudadana*, wsp, Guatemala, 2002, p. 9; y Salazar, Ana María. *Seguridad nacional hoy: el reto de las democracias*, Editorial Nuevo Siglo, México, 2002, p. 62.

⁵⁹ Debe resaltarse sobre el hecho de eliminar el conflicto, que ese tópico ha sido superado pues el conflicto es una parte de la vida en sociedad, es inherente a la naturaleza humana y por lo tanto es imposible eliminarlo, se trata de darle una respuesta creativa para aprovechar las oportunidades de progreso que brinda.



conjunto, sea respetada y además defendida. Implica además una serie de ámbitos de la vida del ser humano, mismas que no son precisamente el objeto de la presente tesis.

Partiendo de este punto, diremos entonces que la seguridad ciudadana preventiva, es la que trata de prevenir los hechos negativos que la desatención de estos aspectos produce en un lugar y tiempo determinados. De ahí que la *alerta temprana*, es una variante ya que está enfocada a un tema en particular, un tema puntual, que es precisamente la reducción de la delincuencia en un lugar específico.

Ya que si bien se trata de resolver anticipadamente las respuestas criminalizadas de un conflicto, éste es uno que es muy sensible en la sociedad como lo es la delincuencia; otro de los aspectos relevantes de la alerta temprana para prevenir hechos delictivos es que su eje principal está fundado en la participación ciudadana en la elaboración de la política pública; y al hablar de la ciudadanía no se trata únicamente de las personas individuales, que si bien es cierto pueden aportar cosas muy valiosas, también es cierto que necesitan del complemento de la sociedad civil organizada, pues éstas poseen información y pericia en temas como el de la seguridad.

En este punto específico, o mas bien desde esta perspectiva, el papel de la Policía es esencial ya que a decir de la publicación previamente citada, se trata ya no de trabajar “*para*” la comunidad, sino de trabajar “*con*” la comunidad, lo que implica una diferencia sustancial entre el paradigma de seguridad fundado en el orden público y el de una seguridad cimentada en los principios de un Estado Social y Democrático de Derecho,

El nuevo concepto de abordaje de la seguridad desde una perspectiva integral, permite hoy avanzar en la propuesta de intervención desde lo local y como propuesta para lo nacional, avanzando en enfoques y soluciones sustentadas en la premisa de la participación ciudadana. Como escribe Lederach, es necesario influenciar o cambiar, primeramente, los subsistemas para luego influenciar y cambiar los sistemas, no lo contrario, pues los grupos de poder son siempre los mismos con una cara distinta.



En este contexto se sitúa la oportunidad para que, desde la sociedad civil, las organizaciones y grupos de base puedan aportar su visión y percepción, para que, en el nuevo contexto y concepto de la seguridad democrática, y específicamente en la implementación de un sistema de alerta temprana, se construyan estrategias propias que permitan afrontar el alto grado de delincuencia, recuperar el control de su entorno y lograr disminuir el ambiente de inseguridad, que terminan afectando toda la actividad productiva y la vida cotidiana.

*“En esta actividad se abre la posibilidad de realizar una tarea conjunta, entre instituciones de la administración de justicia, la PNC y la sociedad civil organizada y no organizada, reconstruyendo los niveles de confianza mermados por el conflicto y construyendo la institucionalidad democrática en el camino”.*⁶⁰

Vale recordar que los ciudadanos organizados y no organizados, no están llamados a suplir la función de la policía, esto desde cualquier perspectiva desvirtuaría totalmente la propuesta. En realidad se trata de fortalecer las capacidades inherentes de la comunidad de resolver sus propios conflictos en una primera instancia y aún en una segunda instancia, sin la necesidad de un ente estatal, sin embargo, si esto no funciona, entonces las acciones de la policía deben entrar a jugar. La idea es que tanto la policía como la comunidad obtengan ayuda y asistencia oportuna y recíproca, sólo de esta forma es posible recuperar la confianza, en esa institución.

Es necesario que se tenga claro que la propuesta en términos generales implica una serie de desafíos muy claros y que no hay que obviar.

En primer lugar, es necesario que la ciudadanía supere la indiferencia ante lo que sucede a su alrededor, ya que distintos estudios antropológicos y sociológicos dan cuenta de la predominancia en los espacios comunitarios, de una fuerte tendencia hacia la indiferencia y la desconfianza frente a lo que sucede en el contexto comunitario. Dicha actitud se traduce en una ruptura de los ciudadanos para con sus deberes y para

⁶⁰ Al respecto Cfr. Documento elaborado por POLSEC.

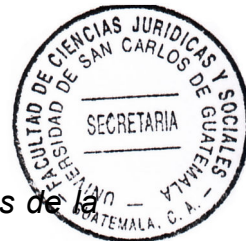


con las instituciones a través de las cuales estos se ejercen (la denuncia por la comisión de hechos delictivos, a testificar judicialmente sobre lo acaecido o participar en los programas de prevención, etcétera), eso necesariamente redundará en que la investigación criminal no pueda contar con elementos fundamentales como la declaración testimonial de quienes han presenciado un hecho ilícito.

En segundo lugar, el sistema también se plantea una serie de acciones que se deben planificar, y no solo eso, también se deben objetivar y hacerse perceptibles a la comunidad, como es el eficientar su papel, que se cumpla con la amenaza de la pena a los delincuentes y que asuma un rol más democrático en el sentido de permitir que las propuestas nacidas en la comunidad tengan eco en las acciones que se van impulsar por las agencias oficiales, especialmente la Policía, ya que por lo general se nota en esta institución un serio problema en términos de relacionamiento con el resto de ciudadanos, parece que parten de la idea de la desconfianza hacia el ciudadano y por lo tanto todos somos sospechosos ante ellos.

En tercer lugar, otro de los desafíos concernientes a la PNC, es en el aspecto normativo, ya que ésta es una institución jerárquica; lo cual plantea una dificultad en lo que se refiere a que los elementos de la Policía que deseen adoptar cierta postura sobre algo, deben *obligadamente*, contar con la aprobación de sus superiores ya que si no es así, se considera la actitud del sujeto como una falta y debe ser resuelta en una instancia superior o por medio del régimen disciplinario de la institución. Por eso el componente político es imprescindible, especialmente el que se puede desarrollar desde el sector de las ONG's, pues ellas cuentan con un aceptable nivel de relacionamiento e influencia en los ámbitos donde se toman las decisiones a un nivel más alto.

De manera que la alerta temprana comporta ciertos valores que se han ido perdiendo o se han agudizado con el paso del tiempo. Volviendo a la experiencia de Nicaragua, se parte de ideas muy básicas como las que siguen:



- *“Estímulo de la participación directa de todos los miembros de la comunidad, organizados y no organizados, en el abordaje de los conflictos locales, desde su definición, hasta su tratamiento.*
- *Crear capacidades en los actores locales y alianzas interinstitucionales estratégicas para decidir el rol de cada actor frente a los conflictos.*
- *Construir una cultura de paz basada en principios de transformación integral. El hecho de la construcción de una cultura de paz encierra actividades múltiples como se observó al citar las buenas prácticas desarrolladas en otros países”.*⁶¹

La participación ciudadana debe ser estimulada mediante acciones que los involucren de manera que puedan sentirse como lo que verdaderamente son, recursos imprescindibles, sin los cuales no es factible la realización del SAT.

Se plantean como Resultados Esperados:

- *“Un clima de colaboración entre el Estado y la Sociedad Civil para consensuar mecanismos de transformación de conflictos.*
- *Un sistema de registro que monitorea las tendencias de los principales conflictos comunitarios.*
- *Herramientas apropiadas para la captación, seguimiento, análisis y sistematización de la información.*
- *Experiencia validada que sirva de modelo para otras comunidades.*

⁶¹ www.cei.nicaragua.org.ni



- Empoderamiento comunitario con un enfoque participativo e inclusivo”.⁶²

Como ya se ha dicho, se trata de que las comunidades sean parte fundamental de la formulación de la política desde sus inicios, con lo cual la implementación será más efectiva, el nivel de empoderamiento será mayor y por lo tanto la sostenibilidad será mejor.

3.2 Definir un lenguaje común

Al hablar de definir un lenguaje común, se hace referencia a una serie de actividades que deben ser impulsadas de manera planificada, a efectos de que las acciones a implementar permitan ver claramente los resultados esperados a través de un lenguaje que no de lugar a dudas, que se tenga una misma interpretación de las cosas en todos los involucrados. En el cercano país de Costa Rica se desarrolló desde hace varios años esta propuesta con un éxito significativo y al cual se hará referencia en este punto.

En primer término, desarrollaron todo un marco teórico *“a través del cual se diseñó el rol tanto de la policía como de los grupos ciudadanos intervinientes”*,⁶³ como se vio arriba, los roles deben quedar perfectamente claros para evitar todo tipo de duplicidad de funciones, pero especialmente ilegalidades, de los dos grupos por igual.

“Por otra parte el diseño de intervención también fue debidamente reglado a efectos de que la organización comunitaria así como sus actuaciones preventivas, nunca reactivas, nunca de enfrentamiento directo ante delincuentes o sospechosos de serlo, se diese dentro de un estricto marco de legalidad que permitiera una incorporación gradual de las personas ante las distintas complejidades de que está revestido el problema criminal”.⁶⁴ En este aspecto se deben definir los aspectos básicos sobre criminología y porque no decirlo, sobre criminalística. Pero la impartición de los temas

62

Ídem

63

www.iigov.org

64

Ídem



debe ser de forma gradual o progresiva, atendiendo fundamentalmente a la capacidad de asimilación del grupo objetivo de la capacitación.

*“La conformación del equipo de capacitadores fue una clave para el éxito de esta iniciativa ya que más de la mitad de sus integrantes eran policías en activo, exinstructores de la Escuela Nacional de Policía, mientras el resto del equipo estuvo integrado por abogados, criminólogos y administradores”.*⁶⁵

No en vano este país nos lleva una distancia muy considerable en temas de seguridad, el planteamiento no es algo meramente coyuntural, es algo que trata de influir en la estructura del Estado de una forma prolongada y no se trata de diseñar las famosas estrategias *ad hoc*. Desde este punto de vista se encuentran algunos elementos de suma importancia.

En primer lugar se encuentra que todo el proceder de los distintos actores, ha sido reglado, normado, regulado de forma consensuada entre ellos mismos, lo cual por definición crea una mejor garantía de cumplimiento pues todos tomaron parte de la reglamentación; en segundo lugar, si bien se trata de que los ciudadanos participen en mejorar los aspectos de seguridad, no se trata de que estos se enfrenten a los delincuentes a través de medios violentos, pues esto resultaría en una situación muy grave. En resumen, se trata de salvaguardar la integridad de las personas y de sus comunidades a través de las respuestas pacíficas *antes* de que ciertas conductas sean cometidas.

En tercer lugar se trata de un espacio de capacitación mutua, es decir, se capacitan a las personas de la sociedad civil que van a intervenir, pero también a los elementos de la policía y de otras instituciones estatales. Por otra parte, el equipo de capacitadores no fueron sólo de un lado o del otro, sino una combinación de ambos lo cual es muy democrático y eso explica el éxito de esta empresa; el hecho de que el equipo de capacitadores o facilitadores haya sido conformado por personas con diferentes capacidades y profesiones permitió que el planteamiento fuera reforzado.

⁶⁵ **Ídem**



Esto reafirma los principios de, cuanto mayor es el compromiso y esfuerzo en la prevención del conflicto mayores son las probabilidades de éxito; las limitaciones de cada actor o sector pueden superarse a través de la cooperación y coordinación del conjunto de actores.

La capacitación debe llevarse cabo por diversas instituciones, idealmente por aquellas que presentan un nivel de conocimiento y de experiencia en un tema específico, y por las instituciones del Estado encargadas de la seguridad ciudadana, en forma conjunta y coordinada. Idealmente deberían establecer los criterios de selección de los temas a impartir, ya que los mismos deben ser respetuosos de los derechos humanos y tener ejes transversales como la inclusión social y el género.

Y por eso la elaboración de un marco teórico resulta oportuno toda vez que logra que los participantes manejen un lenguaje común, que por los mismos términos se entiendan las mismas cosas, y esto aun cuando parece simple, no lo es tanto, especialmente si se considera que el lenguaje que se maneja -por ejemplo- en la Policía, es distinto del que se maneja en la sociedad civil organizada, el cual también difiere con el lenguaje de un ciudadano que no pertenece a alguna organización en particular y de la misma manera por el utilizado por abogados, criminólogos, etcétera.

“Desde un punto de vista axiológico su fundamento residió en el reconocimiento del valor comunitario en la resolución del problema de inseguridad a través de un proceso de descentralización en materia de seguridad ciudadana, debe tenerse especial cuidado con la definición y alcances de dicho concepto, por ello la propia fundadora del proyecto lo definió como:

Un proceso político que tiene una expresión institucional y territorial, consistente en una -apropiación democrática de los espacios locales-. Entendida así, constituye una forma de redistribución del poder que se manifiesta mediante el traslado de la prestación y administración de los servicios públicos, desde las instituciones centrales



de gobierno hacia formas de organización local (en lo que a la toma de decisiones se refiere, no en cuanto al enfrentamiento físico ante la delincuencia).⁶⁶

El término “*descentralización de la seguridad pública*” es bastante novedoso en términos de que refleja una disposición a nivel político de permitir el involucramiento de los ciudadanos en una tarea que tradicionalmente ha sido atribuida a la policía y en general al Estado, sin embargo no implica asumir el rol de policía. Es importante señalar que en aquél país no están pensando en involucrar o reforzar la policía con acciones militares, ese es un tema que ni siquiera se discute.

Como quedó plasmado en capítulos anteriores, las Juntas Locales de Seguridad, de acuerdo con la PNC y el Ministerio de Gobernación son una iniciativa “de” la policía para favorecer el acercamiento con la comunidad. Esto contrasta con lo que se realizó en Costa Rica, pues la organización se dio por parte de la ciudadanía, y luego esta contactaba a la policía, es decir, no tenían injerencia alguna de la policía para agruparse y decidir quien sería el representante de ellos ante esa institución. El Comisario de la comisaría 41 de Quetzaltenango, manifestó que son ellos los que designan a las personas que conformarán las Juntas y que ellos deciden quien será su representante.

En Guatemala debería haber acuerdos cívicos de forma bilateral, es decir que debería haber compromiso de los ciudadanos y de los entes estatales de igual forma, no solo de asistir a las capacitaciones sino para adoptar las recomendaciones o aportes que sean más convenientes.

Siguiendo con la experiencia de Costa Rica se encuentran otros elementos que bien pueden brindar luces sobre cómo debería ser un proceso de lograr que se manejen términos comunes entre quienes participan de la propuesta.

El primer módulo que se impartió en el proceso de implementar la propuesta fue:

⁶⁶ **Ídem**



Desarrollo Comunitario. Subdividido a sus vez en cuatro componentes:

- *Formación del Grupo Comunitario a través de la reconstrucción del tejido social preexistente.*⁶⁷

Guatemala presenta una de las sociedades mayormente divididas de toda latinoamérica, debido a varias circunstancias. En primer lugar, por las secuelas negativas del conflicto armado; en segundo lugar por las distintas culturas que subyacen en un mismo territorio, y por la desconfianza y desestabilización que generan la delincuencia y la impunidad. Por esa razón, la reconstrucción del tejido social es una de las primeras acciones a impulsar, como se ha dicho ya, primeramente en los subsistemas y luego en el sistema.

- *Establecimiento de la estructura interna para la toma democrática de decisiones, las cuales son de naturaleza colegiada, horizontal y transparente para efectos de fomentar la participación.*⁶⁸

Esto revela niveles de entendimiento y colaboración recíprocos, no se espera que ninguno de los actores asuma el papel de “tomador de decisiones”, se espera que las decisiones sean de consenso y que contengan los elementos de utilidad y pertinencia de acuerdo al momento histórico, social y político vivido y pretendido.

- *Cultura Preventiva. En esta fase de la capacitación la enseñanza se dirige a reducir los niveles de vulnerabilidad de la comunidad ante la comisión de hechos delictivos, tanto a nivel del barrio como en la casa de cada vecino mediante la adopción de un conjunto de recomendaciones de cultura preventiva ante hechos delincuenciales.*⁶⁹

⁶⁷ **Ídem**
⁶⁸ **Ídem**
⁶⁹ **Ídem**



En este punto se deberían considerar también las acciones de mediación y conciliación que los mismos ciudadanos u organizaciones pueden desarrollar cuando se trata de conflictos entre personas de la misma comunidad.

- *Establecimiento del sistema comunal de seguridad ciudadana.*⁷⁰

Los mecanismos mediante los que se hace este sistema lo suelen hacer, por ejemplo, mediante un árbol telefónico en el cual están involucrados todos los actores, se planifican horarios de observación, y además existe una alarma sónica que permite enviar el mensaje a toda el área sobre un hecho delictivo, consecuentemente, la Policía está al tanto y la comunidad deja la confrontación a las fuerzas de seguridad.

La idea se centra en dos situaciones puntuales. La primera es que se debe tratar de resolver los conflictos nacidos en un contexto específico por las mismas personas que viven en el, las acciones que se pueden desarrollar son infinitas y dependen fundamentalmente de la clase de delito que se quiera prevenir. La segunda es que si el conflicto ya ha llegado a un nivel de confrontación física y que no es posible por parte de los ciudadanos conciliarlos, es la policía la que debe hacerse cargo de neutralizar los efectos negativos que podrían darse, pero con una metodología democrática que garantice el trato humanitario de los presuntos delincuentes al respetar las garantías constitucionales y procesales a efectos de evitar la violación de los derechos fundamentales.

El segundo módulo se ha denominado:

- *Derecho y Criminología*⁷¹

El papel ciudadano no podría quedar perfectamente claro si no se pusiese de manifiesto el orden legal que rige el actuar de la Policía, por esa razón el módulo abarca no una clase magistral de derecho, sino los aspectos más básicos que a nivel

⁷⁰

Ídem.

⁷¹

Ídem



ciudadano deben quedar claros para evitar que en el afán de reducir la delincuencia, el efecto sea contrario a lo que se espera.

El aspecto criminológico es también de suma importancia debido a que por lo general la sociedad, aún en estos días, sigue manteniendo la idea de que ciertas personas con ciertas características, son delincuentes, por lo tanto se emiten ciertos juicios de valor que al final pueden estar totalmente alejados de lo que es la realidad. Así por ejemplo, en este módulo se deberían establecer las diferencias sobre las perspectivas que sobre la personas del delincuente tienen el positivismo criminológico y las corrientes modernas de la criminología. Es sólo de esta forma que se puede tener una mejor comprensión sobre lo que es el fenómeno del crimen y especialmente en lo que se refiere a las personas. *Tal módulo se subdivide a su vez en las siguientes áreas:*

- *Fenomenología Criminal.*⁷²

En este módulo se hace referencia a las causas que doctrinariamente se le atribuyen a la delincuencia. Esta es una buena herramienta para que quienes están involucrados en el sistema, puedan tener una mejor comprensión sobre los problemas sociales que dan origen a muchos conflictos que terminan en delitos, es una labor así mismo de sensibilización para provocar el ánimo de colaboración con los aspectos preventivos, pero otro de los aspectos relevantes de este módulo es que las exposiciones que se hacen de los casos, son en base a la tipología real de delitos que han ocurrido en el área de intervención, es decir, no se trata de ejemplos hipotéticos y lejanos, sino de casos que la misma población conoce, pero que posiblemente no comprende todas sus implicaciones.

Este aspecto es muy importante toda vez que está dirigido a un grupo de personas que no necesariamente son profesionales ni estudiantes de derecho, y eso constituye un avance importante pues los contenidos deberían estar al alcance de todos los ciudadanos de manera que se pueda comprender fácilmente, lo que representa un

⁷²

Ídem



desafío al procurar utilizar un lenguaje que permita presentar las ideas claras y que no se alejen de los aspectos técnicos. Por otra parte, el papel de las ONG's y de la Policía a sí como de la PDH es sumamente importante, pues deben presentar las estadísticas que poseen para confrontarlas y sacar una conclusión a partir de ello, además permite intercambiar puntos de vista sobre las causas de los delitos y cuál es la vía que por lo general siguen hasta su consumación.

- Deberes y derechos ciudadanos⁷³

Este módulo hace referencia a aspectos más específicos tales como el papel que le corresponde a los jueces, a los fiscales, a la Policía, a la Defensa Pública Penal y consecuentemente cuál es el papel que la ciudadanía civil podría jugar en un momento determinado. Finalmente se hace referencia al sistema penitenciario.

Como puede apreciarse, este es un punto particularmente importante, y es que la sensación de inseguridad, de impunidad y de desprotección, en muchos casos, tienen su fundamento en un conocimiento escaso sobre las competencias reales de las agencias del sector justicia; por lo general se tiene la idea de que la policía atrapa a los delincuentes y los jueces los dejan en libertad por actos de corrupción o cohechos, por una serie de conclusiones sin un fundamento serio. Por supuesto que la corrupción existe, pero no significa que se dé en el 100% de los casos.

Sobre el tema penitenciario vale decir que es de suma importancia, esto porque por lo general, la sensación social está dirigida a que la población reclusa no tiene derecho a nada, y por haber cometido toda clase de delitos, las penas que deben sufrir, deben ser totalmente crueles. Es necesario hacer ver que la pena de privación de libertad es, eso, la privación de ciertos derechos, la libertad fundamentalmente, pero de otros derechos tales como los políticos. Sin embargo no se trata de la privación de la dignidad humana, es entonces importante que las funciones de cada sector sea aclarada para que el papel de las agencias se vea fortalecido.

⁷³

Ídem



De manera que se espera que en cuanto un presunto delincuente sea puesto a disposición de un juez, éste lo condene a la pena más brutal casi inmediatamente, lo cual es imposible. En esta parte de la capacitación, además de reflexionar sobre lo que significa un estado democrático de derecho, sobre lo que es el debido proceso, sobre el papel de la policía y del juez en el proceso penal; se debe así mismo reflexionar sobre el papel que debe jugar también la ciudadanía en términos de denunciar los hechos y prestar declaración sobre lo que ha tenido conocimiento, pues sin tener las pruebas suficientes que demuestren la culpabilidad de los procesados, no es posible condenarlos.

El considerar el ordenamiento legal que es aplicable en estos casos es importante pues se debe definir que no es cualquier acción la que se debe tomar, y cuáles podrían ser los efectos jurídicos en el caso de que se tomen unas que sean contrarias al orden legal; se trata de fortalecer la gobernabilidad democrática y no del debilitamiento institucional y la confrontación violenta.

El siguiente módulo es el denominado:

- Módulo técnico policial⁷⁴

Está predominantemente dirigido a especificar el papel que la Policía debe jugar en su relacionamiento directo con la comunidad. Sus componentes son:

- Enlace policial⁷⁵

La actividad principal en este punto la rendición de cuentas, lo cual se desarrolla por el jefe de la unidad policial que de que se trate, en el caso de la presente tesis, debería ser el comisario de la comisaría 41, el cual debería poner en conocimiento de la opinión pública, con qué recursos cuenta, en todos los aspectos, de manera que se tenga conciencia de parte de la ciudadanía, lo que se puede esperar y lo que no de su parte.

⁷⁴ **Ídem**
⁷⁵ **Ídem**



Sin duda la propuesta de esta tesis representa un desafío en muchas áreas, ésta es una de ellas, pues hasta la fecha no existe una rendición de cuentas efectiva en el país por parte de ninguna institución, y menos de la policía.

Llevar a cabo esta rendición de cuentas, permitiría que la ciudadanía esté enterada de qué forma se invierten los recursos de la institución y permitiría además conocer las carencias que se tienen, pues de esa forma se podría generar confianza en la institución y, eventualmente, la colaboración de alguna organización que esté en capacidad de hacerlo.

- *Apoyo policial*⁷⁶.

En este tema, se trabajan algunas formas de relacionamiento policía-comunidad, pero no como un mero relacionamiento, sino como una forma organizada de identificar los problemas más sensibles del área de intervención así como de ir buscando las soluciones de manera también conjunta. Por medio de este espacio se desarrollan actividades tales como la visita a escuelas a modo de explicar el rol de la policía en la administración de justicia.

Finalmente, dentro del módulo técnico-policial se desarrolla la capacitación sobre

- *Apoyo ciudadano*⁷⁷

La lógica seguida por esta experiencia tiene sentido, pues llegados a esta parte, los particulares ya tienen conocimiento de sus derechos, deberes, recursos de la policía, hasta qué punto se puede tener alguna confianza en ellos. Por lo tanto es hora de dar un paso más allá. *Los ciudadanos reciben capacitación básica sobre técnicas de descripción de sospechosos, se familiarizan con la utilización del sistema telefónico de emergencia (911 en Costa Rica) a efectos de que la información que suministren en caso de crisis sea fidedigna (racionalización en la utilización de los recursos policiales y de otros cuerpos de emergencia). Por otra parte, reciben capacitación sobre la*

⁷⁶

Ídem
Ídem

⁷⁷



*administración del momento del suceso, con base en la elaboración de un plan de emergencia previamente diseñado entre la comunidad y la unidad policial de la zona.*⁷⁸

A este módulo se le debe dar mayor relevancia al tema de la transformación de conflictos, en particular, por medio de alguno de los métodos alternativos de resolución de conflictos, es decir, negociación, mediación y conciliación, aún podría ser el arbitraje, pues hay conflictos que se dan entre los mismos habitantes de un sector específico y que no necesariamente deberían llegar a instancias ulteriores; sobre todo al considerar el tema de las relaciones, de la convivencia y de la cercanía de sus viviendas.

Cuando se han agotado los temas anteriores, es hora de verificar si las cosas han quedado claras, por lo tanto es hora de un simulacro.

*- “Simulacro que pone a prueba el sistema de seguridad establecido por la comunidad, basado en la detección temprana del infractor y su disuasión a través de una alarma de sonido”.*⁷⁹

*“Dicha prueba constituye la evaluación sobre el modelo asumido, denotando los puntos altos y trabajando sobre las debilidades encontradas a efectos de mejorar los niveles de seguridad que presenta la comunidad. Esta experiencia representa un fuerte efecto demostrativo de cara a la comunidad y sirve para mejorar los niveles de compromiso e involucramiento de los ciudadanos en esta materia. Por otra parte, permite a la Policía mejorar sus normas de actuación”.*⁸⁰

Hay que recalcar en la necesidad de la resolución de conflictos por parte de personas que posean legitimidad, de la misma comunidad; de ser posible se debería utilizar los recursos físicos y de otra índole de las instituciones participantes a efectos de tener un centro de mediación disponible para que los ciudadanos puedan dirimir sus controversias en forma pacífica y bajo reglas no impositivas. Los módulos de

⁷⁸ **Ídem**
⁷⁹ **Ídem**
⁸⁰ **Ídem**



capacitación deben incluir temas específicos en este tema y en la fase de los simulacros se deben incluir también los de mediación o conciliación por parte de los mismos ciudadanos con el objeto de que se constituyan en pacificadores, en reproductores de una cultura de paz.

La información que se recaba al realizar los simulacros es procesada y analizada para identificar los problemas que aún se presentan y se puedan implementar los correctivos que sean necesarios para mejorar la práctica continuamente.

Ya se ha dicho en líneas anteriores que el SAT no es una política ad hoc, sino un proyecto de mediano pero, especialmente, de largo plazo. Ante ello es necesario contemplar las acciones de seguimiento, con ello se podrá mejorar la experiencia, y ese es el siguiente paso en la propuesta costarricense;

- *“Control y seguimiento*

*Es el encargado de verificar la continuidad de los grupos, su actuación dentro de los cánones establecidos por el modelo, su permanencia y crecimiento y en caso de debilidad, generar acciones que rearticulen el grupo comunitario. Para tales funciones se realizan visitas periódicas al sector”.*⁸¹

Esto sin embargo, plantea la dificultad que representa el tema de la permanencia en el proyecto, en relación a que el involucramiento no debe ser algo efímero, sino algo permanente, con una visión de nación y no de institución; por eso es tan importante que se prevean acciones que puedan garantizar de la mejor forma posible, la permanencia y continuidad de la propuesta, eso es parte del éxito de lo que se desarrolla en Costa Rica, que a medida que ha pasado el tiempo, lo que comenzó como un plan piloto, terminó por ser una decisión política del gobierno central para fortalecerlo, pero no se logró sino por la permanencia y continuidad del plan. Este es ejemplo típico de cómo

⁸¹ **Ídem**



después de influenciar positivamente un subsistema, se puede influenciar positivamente un sistema completo.

Posteriormente cuentan con

- *“Verificación; sometiendo a evaluación el nivel del grupo y el estado de la relación policía-comunidad”*.⁸²

Todo proyecto debe evaluarse, se debe tener claridad de lo que funcionó, de lo que no funcionó, las razones que explican el alcance o no de los objetivos trazados, pues solo de esa forma se deja documentada la experiencia que se debe ir mejorando conforme el tiempo vaya transcurriendo.

La última fase de esto que idealmente debería ser un ciclo, es:

- *“Desarrollo de un archivo que sirva para monitorear la acción comunitaria desarrollada por los grupos de seguridad comunitaria”*⁸³

En una palabra, la experiencia se sistematiza para que quede registrada a efectos no sólo de hacer una valoración después de cierto tiempo, sino también para poder utilizar esta información para la toma de decisiones por parte del poder político de las instituciones afectadas en la propuesta.

La experiencia de Costa Rica puede ser un buen comienzo o una buena base para la implementación de la propuesta en nuestro país, específicamente en Quetzaltenango como un proyecto piloto que sirva como ejemplo de lo que se puede lograr mediante una metodología estratégica y democráticamente validada. El lenguaje común debe servir para mejorar la comunicación entre los distintos actores, no se podrá llegar lejos si por los mismos términos se entienden cosas distintas. El paso del simulacro juega un papel muy importante debido a que permitirá constatar si los conceptos han quedado

⁸²

ídem

⁸³

Al respecto Cfr. La página www.iigov.org



suficientemente entendidos, caso contrario, se deberán trabajar suficientemente antes de cualquier intento de intervención.

Habiendo pasado un tiempo prudencial desde que el proyecto se ha puesto en marcha, es recomendable también hacer una medición de los efectos y el impacto que este ha tenido, siendo que la idea es poder influenciar en primera instancia subsistemas, y luego sistemas completos, es necesario formular indicadores sobre la mutaciones esperadas.

Lo recomendable es que la medición de efecto se haga a seis meses o un año de iniciado el proceso, esta medición está entendida a establecer aquellos cambios de actitud que el proyecto completo ha provocado no sólo en los actores involucrados sino en las demás personas, en las comunidades donde las acciones se han desarrollado. Por lo general se espera que los cambios de actitud en las personas se vean más inmediatamente que los cambios políticos que se desean evidenciar en otro nivel de intervención.

Para el caso de la conflictividad con potencial criminal, los indicadores deberían ver la reducción de los casos monitoreados en un determinado porcentaje, es decir, los indicadores no podrán referirse a aquellos fenómenos que no son objeto del proyecto pues no dependerán de lo que se haga por medio del SAT. Sí tiene que ver con los delitos más recurrentes que son los que se trata de minimizar, estos deben presentar una baja, en un principio es posible que los índices no bajen demasiado, pero la misma práctica irá dando las herramientas para decidir cuáles son los mejores correctivos.

La medición del impacto se refiere a los cambios que a nivel político se han producido por medio del SAT, son las disposiciones que a nivel de ejecutivo o del judicial en su caso, se han tomado para favorecer los cambios esperados con el sistema. Para su medición se recomienda dejar un lapso por lo menos, de un año después de iniciado el proceso.



La lógica es que como ya se sabe, y como es normal, los procesos políticos suelen ser más retardados; es sin embargo necesario formularse también algunos indicadores en este sentido, porque la idea es que al final se pueda convertir en una política impulsada desde el poder central. En este tema posiblemente no todos los resultados dependan de lo que se ha realizado por medio del SAT ya que habrán cuestiones meramente coyunturales que harán que ciertas medidas sean tomadas y en esto es necesario tener toda la claridad del caso pues no puede interpretarse que los resultados del sistema han fracasado porque aún no se dan decisiones políticas que lo favorezcan más decididamente.

La política presenta variantes que en ciertas ocasiones no es posible prever, sin que ello signifique que los resultados que se han alcanzado no sean satisfactorios. Por el contrario, es posible que no todos los cambios positivos que se pueden presentar en un determinado tiempo sean atribuibles en su totalidad al SAT, habrá otros actores locales, regionales, nacionales e internacionales que podrían estar cooperando directa o indirectamente con estos cambios, por lo que habrá de tener plena conciencia de ello. Lo importante es que los cambios esperados se vayan concretando.

3.3 Definiendo y asumiendo roles, comunicación eficaz

Una vez que los conceptos han sido debidamente comprendidos por cada uno de los actores, es hora de asumir responsablemente los roles frente a un hecho concreto. Es acá donde se debe poner mayor énfasis en que cada actor tiene un rol específico que puede cumplir, siempre cuidando de no salirse del marco legal. En esta parte es donde se deben establecer concretamente cuáles serán las acciones que cada participante desarrollará dentro de la implementación del sistema de alerta temprana, por lo que a continuación se presentan sugerencias de lo que podría ser el rol de cada actor. La gama de actividades que se pueden emprender dentro el planteamiento son muy variadas y dependerá de lo que cada actor sepa hacer mejor, o esté dispuesto a hacer.



- *Cabildeo*

El cabildeo es la actividad de tener acercamientos con las personas que pueden tomar decisiones políticas en lo que Lederach llama “liderazgo de nivel alto”. Este tiene como objeto propiciar que las se den las condiciones que son necesarias para que propuestas concretas sean oídas y se puedan lograr los cambios políticos esperados.

Para la propuesta de esta tesis, el cabildeo será necesario en todo el proceso, desde que se den las condiciones para implementarlo, como para mantenerlo y, eventualmente, poderlo traducir a políticas institucionales; las entidades idóneas para realizar este trabajo, son las que conforman el sector de ONG’s ya que cuentan con un perfil que les permite de manera un tanto fácil, el acceso a escenarios políticos. Por lo tanto quienes tengan mayor confianza para la realización de esta actividad, deben asumir este rol, y deben estar siempre en contacto con el resto del colectivo para que no se pierda la intención del cabildeo. Debe advertirse que el hecho de que una institución haga cabildeo, no excluye la posibilidad de que haga también otra actividad puntual.

- *Campañas de sensibilización*

Estas pueden ser desarrolladas o impulsadas desde varios medios de comunicación con el propósito de dar a conocer la propuesta en términos de lo que se pretende, lo que se necesita y también para formar opinión en la sociedad. En esta tarea es ideal la participación de las ONG’s pero además pueden perfectamente involucrarse los ciudadanos o ciudadanas individuales que se hayan hecho parte del proyecto. Concretamente se deben trabajar los temas como la relación entre la comunidad y la policía y otras instituciones gubernamentales, la resolución de conflictos, las acciones que se plantean desarrollar y cuál es la apertura que existe para que otras personas se puedan tomar una idea global del sistema de alerta temprana y se puedan unir al sistema. Se deben así mismo difundir las experiencias positivas que, por ejemplo en el



caso de Nicaragua y Costa Rica, se han implementado y cuáles han sido los resultados de las mismas.

- Monitoreo y observación

Este se debe desarrollar por todos los actores involucrados en el sistema, desde luego que por cuestiones de ubicación geográfica, habrá algunas organizaciones o individuos que podrán desarrollarla mejor que otros, o las podrán desarrollar mejor en un determinado momento que en otros. Es acá donde los instrumentos de recolección de información deberán entrar a jugar para poder manejar un mismo formato y así discutir oportunamente la información en los espacios que periódicamente deberán programarse para alcanzar los objetivos propuestos que son en definitiva, la disminución de los índices delincuenciales en el área de la cabecera de Quetzaltenango.

Este monitoreo es el que dará insumos importantes sobre el comportamiento de ciertos conflictos que potencialmente pueden convertirse en delitos; es oportuno recordar que no se debe ver a los ciudadanos en general como “informantes”. Se trata de que quienes se encuentran involucrados en el sistema, puedan desarrollar este monitoreo a efectos de poder discutir y analizar la información con el, no se trata de recolectar información para entregarla al gobierno.

Además el monitoreo se enfoca en estar atentos a ciertos indicadores de irregularidades en un espacio específico, para ello, se debe contar con un buen sistema de comunicación que va desde celulares hasta radios para asegurarse que, si no es posible por parte de los ciudadanos, se tomen las medidas necesarias por parte de la policía quien también debe asumir con responsabilidad su rol, el cual además de los convenios con la ciudadanía, deben asumir su función contenida en la ley específica.



- Capacitación y retroalimentación

Es necesario hacer referencia en este punto a la metodología de educación popular, la cual parte de la idea de que las personas poseen una habilidad innata de poder discernir por sí mismas sus propias soluciones a un conflicto en particular, y de que quienes imparten los talleres no son *capacitadores per se*, sino mas bien *facilitadores* de un proceso de empoderamiento de la propuesta. Tal como lo dice, Lederach, “*la educación es una herramienta que pone al tanto de la comunidad el cómo están las cosas y el por qué algunas situaciones de la vida no cambian, despierta el interés por cambiar las cosas por medio de una actitud proactiva y de cooperación*”⁸⁴ y no de asumir una actitud pasiva que espera que todo sea resuelto por el Estado, pues se sabe que eso no pasará.

El tema de la capacitación se convierte desde esta propuesta en una nueva forma de ver la educación, se trata de *cambiar el contenido por el proceso y la transmisión por la transformación*. Como se ha determinado desde hace algunos años, el conflicto en general es un proceso que no puede, en la mayoría de los casos, ser cambiado de forma repentina, su tratamiento también es un proceso. El tema de la transmisión de contenidos lleva implícita la idea de que se posee un conocimiento que el resto del grupo no tiene, y que podrá ser útil si se implementa como se recomienda, y claro, ocasionalmente es necesario contar con un nuevo enfoque sobre lo que ya se sabe y lo que se ha vivido. Pero no se debe olvidar que es más conveniente que los análisis y las conclusiones sean desarrollados por las mismas comunidades mediante una metodología que propicie la explotación de sus habilidades.

La retroalimentación debe permitir reforzar los conceptos y especialmente la práctica. Los aportes dados por quienes se están desempeñando en el sistema serán mayormente fundados en la práctica concreta.

⁸⁴ Lederach. **Op Cit.** p. 59.



- Resolución de conflictos

En Guatemala existen instituciones como la PDH que dedican una buena parte de sus funciones a la tarea de mediar en los conflictos que se presentan en diferentes contextos y sobre la más variada clase. De manera que el tema de la resolución de conflictos implica, por lo menos, las variantes que se comentan a continuación.

* Mediación o conciliación de casos

La mediación es el proceso por medio del cual un tercero que es neutral e imparcial, coadyuva a las partes en la búsqueda de las soluciones a un determinado conflicto, facilitando la comunicación entre ellas y permitiendo que lleguen a acuerdos justos, posibles y verificables. En el aspecto penal, por ejemplo, se cuenta con una reforma que favorece la aplicación de la mediación como de la conciliación. Específicamente a partir del Artículo 25 y subsiguientes del código procesal penal.

Los criterios para aplicar uno de estos métodos son lo se encuentran regulados por el Artículo 25 el cual dice que se podrán aplicar cuando el interés social no esté gravemente amenazado, cuando la pena privativa de libertad que prevé el artículo del código penal no supere los 5 años. Cuando la participación de individuo en la perpetración del delito sea mínima o sufra la pena natural. Así mismo es posible aplicarlos en todos los delitos de acción privada y en los que dependen de instancia de parte para la persecución penal por el Ministerio Público.

Haciendo entonces el catálogo de delitos que son susceptibles de ser mediados y/o conciliados, el número de ellos que se obtiene es muy significativo (aproximadamente 150 delitos). Los más comunes son: amenazas, usurpaciones, alteraciones de linderos, apropiaciones y retenciones indebidas, agresiones, lesiones leves, lesiones culposas, responsabilidad de conductores, los delitos contra el honor, allanamiento, coacciones, negación de asistencia económica, incumplimiento de los deberes de asistencia, hurto, perturbación de la posesión, estafa, estafa mediante cheque, usura, daños.



En la descripción de los tipos penales antes citados, puede apreciarse que son conductas muy recurrentes, las cuales constituyen una gran cantidad de los casos que ingresan al sistema de justicia penal. Pero son casos en los que el interés social no está gravemente afectado o amenazado, por lo tanto su tratamiento no debería involucrar la necesaria intervención estatal sino ser resueltos de tal suerte que los interesados puedan poner sus propias reglas y de esa forma los acuerdos son más efectivos.

El tratamiento por medio de conciliación o mediación que está regulado por el código procesal penal, si bien hace mayor referencia a la actividad jurisdiccional o la actividad del MP, también contiene un apartado en el Artículo 25 quáter del mismo código, donde se lee que las juntas las pueden desarrollar personas que sean idóneas, nativas de la comunidad, o abogados y notarios, es decir, aquellos que son capaces de facilitar acuerdos, así mismo regula la posibilidad de aplicar los usos y costumbres para la resolución de los conflictos, siempre y cuando no violen la constitución o tratados internacionales en derechos humanos.

Existen de acuerdo a varios autores, algunos fundamentos político criminales, criminológicos y dogmáticos, que pueden servir para comprender mejor la importancia y utilidad de la resolución alternativa de conflictos.

- * Proporcionar un espacio físico para el desarrollo de las audiencias de mediación y conciliación.

En esta variante es posible que las instituciones o aún las personas, no cuenten con las habilidades para mediar, pero cuentan con un espacio que es acorde para el desarrollo de las audiencias, de manera que se provee el espacio y toda la logística para el desarrollo de las audiencias que sean necesarias. Esto se puede trabajar por sectores ya que Quetzaltenango es una ciudad que posee una extensión muy grande de territorio y es necesario que se regionalice a efectos de hacer más práctica la mediación y poner al alcance de los usuarios el acceso a la justicia.



En este tema también debe estar capacitada la policía, pues en la mayoría de casos son la primera opción de las partes para buscar salida a un conflicto, de manera que su formación en este tema también es importante pues no en todos los casos se justifica iniciar de oficio un proceso penal de oficio y mucho menos detener a una persona.

- El rol de la Policía Nacional Civil

Las funciones de la policía se encuentran taxativamente reguladas en su ley específica contenida en el decreto número 11-97 del Congreso de la República y dentro de las funciones que la misma le asigna, y que están en estrecha relación con esta ponencia, figuran las siguientes:

El Artículo 9 de la citada ley establece que la PNC *“es la institución encargada de proteger la vida, integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como prevenir, investigar y combatir el delito preservando el orden y la seguridad pública”*. Como puede apreciarse, en este artículo aparece la prevención como parte esencial de su función, sin embargo la ley no explica cómo debe hacerlo, por lo tanto debe hacer uso de toda su creatividad y tecnicismo para poder cumplir eficientemente con las mismas.

El inciso f del Artículo 10 del mismo cuerpo de ley regula asimismo que para el cumplimiento de sus funciones, la PNC debe: *“Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para la seguridad pública, estudiar, planificar y ejecutar métodos y técnicas de prevención y combate de la delincuencia”*.

Pero más específicamente en el inciso ñ del mismo artículo: *“Promover la corresponsabilidad y participación de la población en la lucha contra la delincuencia”*.

De manera que la ley da amplias facultades a la PNC para poder planificar y ejecutar todo tipo de planes en coordinación con la ciudadanía para poder dar una mejor respuesta a la delincuencia, pero como no dice cómo, entonces los aportes



provenientes de cualquier sector son válidos. Esta es una propuesta que entra perfectamente entre sus atribuciones, pero más que eso, entra en sus obligaciones pues el clamor por seguridad se hace escuchar cada día.

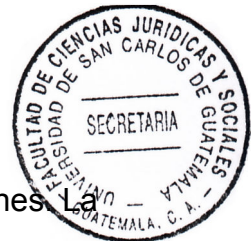
El Artículo 12 de la Ley de la PNC contiene los principios básicos de actuación que deben necesariamente observar los agentes en el ejercicio de sus funciones, uno de los cuales, el número 2, contiene las relaciones con la comunidad teniendo como base primordial el marco legal y el auxilio que debe ser prestado a esta cuando las circunstancias así lo demanden.⁸⁵

Es obvio que si la ciudadanía va a asumir roles para mejorar la seguridad en Quetzaltenango, la policía también debe hacerlo con mayor determinación. En este sentido la policía debe asumir, además, el rol de *garante* de los derechos humanos, en primer lugar de los ciudadanos trabajadores y honrados, así como de quienes están señalados de violar la ley. El papel de la policía no puede ni debe ser asumido por ningún otro actor pues eso degeneraría totalmente el valor del sistema.

Los roles que se han expresado anteriormente no constituyen todas las posibilidades que se pueden implementar, especialmente en lo que se refiere a los ciudadanos, pero pueden ser una base para iniciar la implementación del sistema de alerta temprana. Por ejemplo, se debe definir qué instituciones y qué personas serán las encargadas de ponerse en contacto con la policía, qué metodología utilizará la policía para poder estar en contacto permanente con las organizaciones, qué medios se utilizarán para comunicarse, quién los facilitará, etcétera. Esto debe ser así para evitar que hayan ambigüedades o malos entendidos y se ponga en peligro la seguridad de los ciudadanos.

A lo largo de este documento se han presentado ideas de quiénes deberían formar parte de la propuesta de la alerta temprana, citando además las experiencias de otros países en torno a este tema; sin embargo, hay que advertir que quienes pueden ser

⁸⁵ Cfr. Artículo 12, en sus tres incisos, del **decreto número 11-97**, Ley de la PNC.



parte de este proyecto son prácticamente todas las personas, todas las instituciones. La idea es que exista un clima de cooperación entre los gobiernos, tanto a nivel local como nacional, las agencias internacionales, las ONG's, medios de comunicación social, organismos multilaterales, de manera que los efectos de alcanzar un nivel de seguridad elevado, acorde a las necesidades y requerimiento de Quetzaltenango, pueda ser una realidad y no sólo en un período corto de tiempo, sino que tenga continuidad hasta convertirse en modo habitual de vida.

3.4 Creando categorías: alerta amarilla, alerta naranja, alerta roja

Para crear categorías, es necesario entrar en consensos concretos sobre qué tipo de conflictos son los que entrarán en cada una de ellas, pero además es necesario formular indicadores y variables que darán las pautas de las acciones a implementar por quienes previamente han asumido un rol específico.

Ante la falta de antecedentes concretos en el tema de la alerta temprana aplicada a la conflictividad social con potencial criminal, se tomarán prestadas las categorías que en el tema de la prevención de desastres se han desarrollado a lo largo de la historia. Está de más decir que en el momento de poner en práctica esta propuesta, las categorías podrán cambiar de nombre de acuerdo con las necesidades de Quetzaltenango, sin embargo los niveles de intensidad de los conflictos, se puede decir que, serán los mismos.

El portal de internet de la Dirección General Para la Prevención y Atención de Desastres de Costa Rica, presente información importante sobre lo que las distintas categorías son y lo que representan:

“Las alertas son medidas de pronóstico y preparación, relacionadas con dos aspectos: la información previa que existe sobre la evolución de un fenómeno, y las



*acciones y disposiciones que deben ser asumidas por los Comités para la Prevención y Atención de Desastres para enfrentar la situación que se prevé”.*⁸⁶

Como se ha advertido, se están refiriendo al tema específico de la prevención de desastres naturales y su consecuente atención, pero esta definición de lo que son las alertas arrojan elementos importantes para este estudio y de ahí que se analizan de la siguiente manera.

En primer lugar, se refieren a que son medidas de *pronóstico y preparación*, es decir que no se trata de tener la información y dejarla engavetada, la información tiene un objetivo concreto que es la preparación para enfrentarse a un determinado fenómeno. Los conflictos son fenómenos sociales a los que se debe dar atención adecuada para detener su escalada y poder evitar así los efectos nocivos que automáticamente tienen si las respuestas son negativas.

En segundo lugar, se refiere a la información que previamente existe, la cual describe cuál es la ruta que un fenómeno de cierta característica sigue en su escalada. Como se ha dicho en capítulos anteriores, el sistema de alerta temprana consta de una etapa específica de recopilación de información (la cual de hecho debe ser permanente), que permite especificar cuál es el comportamiento de determinados conflictos y cuáles han sido los efectos de haberles dado respuestas violentas y no violentas; de manera que se presume que ya existe información sobre los fenómenos sociales o conflictos, lo cual permitirá diseñar las respuestas que se le podrían dar, atendiendo al momento en el que se encuentre en su escalada.

En tercer lugar, se menciona la actitud que deben asumir los grupos que previamente se han integrado a esta política. El planteamiento del sistema de monitoreo de conflictos sigue la misma lógica pues los participantes saben con anticipación cuál debería ser su accionar frente a una determinada manifestación de un conflicto de los

⁸⁶

www.dgp.ad.gov.co



que con antelación se han propuesto monitorear. Además, evidencia que han previsto actitudes con el propósito de que se den las menores sorpresas posibles.

Vale aclarar que se deben crear los consensos necesarios para determinar quién o quiénes y bajo qué circunstancias, declararán las alertas en un lugar determinado y en un momento también determinado, ya que esto ayudará a que las acciones sean adecuadas y no sean iniciadas separadamente sin el apoyo del grupo y su soporte. Es conveniente que, a nivel del grupo, se seleccione a la persona o equipo de personas que tendrán a su cargo el declarar si el tipo de situación que se presenta, es de una o de otra categoría.

Los criterios básicos para determinar la clase de alerta que se presenta en un determinado momento, deben atender específicamente a la capacidad de manejar los conflictos por parte de los ciudadanos de la manera más técnica posible, y sin poner en peligro su integridad física o la de las otras personas de la comunidad. Hay que recordar que la idea es mejorar los niveles de seguridad y no lo contrario, de manera que en cuanto el conflicto siga su escalada de ser simplemente un conflicto latente, a ser una confrontación física, a ser una manifestación violenta, el papel de los ciudadanos se deberá reducir a la simple puesta en conocimiento de la policía del hecho de que se trate, pero nunca el de ser los que procedan en contra de determinadas personas en busca de suplir las funciones del ente encargado de la seguridad.

Suponiendo que en la selección de los conflictos a monitorear se han seleccionado los servicios básicos como el transporte, el agua, la energía eléctrica; se deberán entonces predefinir, en base a la experiencia y la información previa, cuáles son los indicadores de estos conflictos y cuáles han sido las respuestas a los mismos. Unos de los indicadores de este tipo de conflictos pueden ser, el aumento del conflicto público que acarrea la ausencia de uno de estos servicios, repetidas expresiones de queja sin que aparentemente reciban respuesta alguna por parte de las autoridades respectivas,



tensión social y/o política, en fin, por cada conflicto seleccionado para ser monitoreado deben corresponder ciertos indicadores.

Tomando entonces las categorías implementadas para reducción y atención de desastres, se proponen como categorías para la alerta temprana, las que siguen.

- *Alerta amarilla*

Es oportuno en este punto retomar el tema del conflicto, el cual es una realidad ineludible de la convivencia social y que constituye una parte importante para la construcción o destrucción del tejido social, dependiendo del tipo de respuestas que se les den en un momento dado.

En una publicación que tuve oportunidad de desarrollar en 2003, se trabajó un capítulo completo sobre el conflicto, y puede decirse que la clasificación que ahí se da sobre los tipos de conflictos es adecuada para este planteamiento. De esa cuenta se establece que la tipología de conflictos que atiende a sus manifestaciones, los hay “*ocultos, latentes y manifiestos*”.⁸⁷

Los conflictos ocultos se llaman así no porque no existan, sino más bien porque ninguna de las partes es del todo conciente de que en un momento determinado la manifestación externa se podría presentar. Se trata de conflictos que predominantemente se dan entre personas que habitan en lugares en común o que transitan por las mismas vías a las mismas horas, es decir, existe una relación previa entre ellas pero que por alguna situación podría generar una manifestación externa. Otra variante es que en este tipo de conflictos, las partes suelen negar que exista un conflicto entre ellas, sin embargo la misma relación pondrá en evidencia que efectivamente se deben tomar medidas concretas para solucionarlo, especialmente

⁸⁷ Matul Pérez, Francisco. Y Fanuel García Morales. **Módulo de Resolución de Conflictos Aplicado a la Función Policial**, pp. 9 y 10.



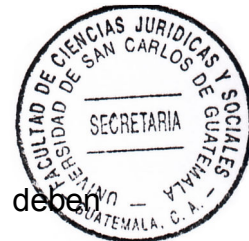
atendiendo al elemento de las relaciones que mucho se ha dejado de lado en la reciente teoría del conflicto,

En esta categoría, se debe estar siempre atento a cualquier manifestación, el equipo de mediadores debe estar siempre atento a poder atender una situación que podría ser incluso, inesperada, (aunque hay que decir que ninguna de estas situaciones debe ser inesperada pues se han desarrollado capacidades para leer adecuadamente una determinada conducta), los espacios físicos deben estar siempre a disposición de los mediadores ante la presencia de una necesidad puntual. Podría decirse que *este nivel de alerta es una que está siempre presente* pero los conflictos que se espera atender no son de gravedad y pueden ser solucionados mediante la facilitación del diálogo entre las partes con la ayuda de un tercero.

Ante la presentación de un conflicto dentro de esta categoría, la presencia de la policía no es necesaria, es ahí donde se empezarán a cambiar ciertos hábitos como el de llamar a la policía como primera opción para tratar de solucionar un conflicto. Es ideal que dentro del equipo de mediadores existan distintas personas con habilidades específicas, ya que no es lo mismo mediar entre mujeres, entre hombres y mujeres, entre hombres, entre jóvenes y adultos, etcétera. Por lo tanto se deberá establecer a las personas idóneas para cada caso en particular o en todo caso, recibir formación sobre las distintas clases de mediación.

La alerta amarilla entonces significa el nivel menos intenso de conflictividad y por lo tanto las posibilidades mayores de transformarlos de una forma más accesible por los propios ciudadanos organizados en el sistema de alerta temprana; por supuesto la idea es detener la escalada de cualquier conflicto del que se tenga conocimiento.

Otra variante sobre esta tipología conflictiva, es la que se puede dar en un conflicto de mayores dimensiones, supóngase las manifestaciones ante el alza de la canasta básica, o por demandas de un sector determinado, o de los maestros, o de los médicos o de cualquier otro sector. La manifestación no sería el problema, el problema se



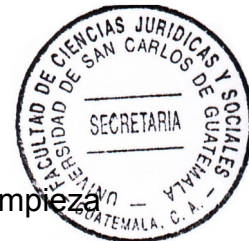
presentaría si eventualmente adquiere características violentas. Por lo tanto se deben tener presentes las diversas posibilidades de acción, tomando en cuenta que en este tipo de casos las intervenciones deben ser casi inmediatas.

- *Alerta naranja*

Para esta categoría se considera la siguiente clasificación de los conflictos, tal el caso de los *conflictos latentes*, estos son los conflictos que están por dar una manifestación muy intensa y por lo tanto se debe pensar en tomar las medidas necesarias en el menor tiempo posible; este tipo de conflictos son los que cualquier persona podría percibir que explotará de un momento a otro, pero lo importante es que el sistema haya ideado una serie de acciones para poder frenar su escalada a la violencia, no tanto de la confrontación porque ésta en muchos casos resulta importante para darle tratamiento al conflicto, pero sí a la violencia y más aún a la delincuencia, pues cuando se traspasan ciertos límites, se pasa al plano de lo típico, antijurídico y culpable y eso representa una serie de problemas para el infractor.

Pero en esta categoría no se trata de cualquier conflicto latente, se trata de conflictos latentes que podrían ser ocasionadores de peligro o daños a las personas o las propiedades, más serios que los que se han contemplado en la alerta amarilla; se pueden mencionar, por ejemplo, conflictos que tiene que ver con la violencia intra familiar, la violencia contra las mujeres, incluso la presencia de maras o mareros en un determinado sector.

Sobre estos conflictos pueden existir indicadores como aumento de incidentes violentos en lugares poco comunes o el brote de estos en los lugares identificados, presencia de grupos que no tienen comunicación con el resto de la comunidad, ya sea porque la sociedad pareciera excluirlos o porque ellos se rehúsan a establecer contacto con ella, aumento generalizado de la desconfianza en la eficiencia, eficacia o rectitud de los operadores de justicia. En fin, los indicadores dependerán de los conflictos seleccionados en esta categoría.



Lo que hay que recordar es que en esta categoría el papel de la ciudadanía empieza a tomar un rol menos protagónico en términos de ser los que directamente intervengan en el conflicto, todo dependerá de la etapa en la que se encuentre el conflicto pero especialmente del conflicto de que se trate. Suponiendo que se trata de conflictos de pandillas, que de pronto se presentan grupos numerosos de jóvenes sospechosos, en primer lugar, no se puede decir que necesariamente sean mareros; sin embargo, sí se deben tomar algunas precauciones y ponerlo en conocimiento de la policía para que haga lo que le corresponde.

Por el contrario, si trata de otro tipo de conflicto, como un problema de propiedades de bienes inmuebles, y el conflicto aun cuando es latente, puede ser mediado o conciliado por los mismo ciudadanos; idealmente se debería gestionar por su parte el problema para evitar que sus diferencias tengan que ser resueltas en instancias judiciales con todo el desgaste que ello conlleva. Se debe tener presente que la resolución de conflictos no tiene como fin primordial la descongestión del sistema de justicia, (aunque ello también los justificaría plenamente) sino más bien tratan de dar realce a los intereses concretos de los ciudadanos frente a los intereses abstractos del Estado.

Si se trata de problemas de alcoholismo y drogadicción se pueden llevar a cabo algunas acciones como dar a aviso a familiares, si es que son conocidos de las personas, o tratar de ubicar los lugares donde tiene lugar el narco menudeo; la cuestión a tener presente es que no se debe poner en peligro la integridad física de las personas involucradas en el sistema de alerta temprana.

En esta categoría de alerta es donde empieza a aparecer más el rol de la policía, porque seguramente habrán conflictos demasiado intensos que ameritarán, por lo menos, su presencia para disuadir a los presuntos delincuentes. También será donde la comunicación entre las organizaciones de la sociedad civil organizadas y no organizadas debe empezar a funcionar, pues si los ciudadanos por alguna razón, no pueden darle un adecuado tratamiento al conflicto, y éste comporta una conducta que



tiende a la violencia, es hora de que la policía actúe de conformidad con su ley orgánica y especialmente conforme los criterios de actuación acordados por el colectivo.

La ciudad de Quetzaltenango es una ciudad muy grande que presenta distintos escenarios y, por lo tanto, es posible que una alerta naranja en un sector no signifique nada en otro sector, por eso se deben regionalizar los contactos a efectos de no crear un clima de zozobra en toda la ciudad.

- *Alerta roja*

En esta clasificación que es la más intensa y que es donde el conflicto pasa a ser *manifiesto*, la participación ciudadana debe reducirse a lo mínimo posible, únicamente debe encargarse de poner al tanto de las policía los hechos que se presentan, los lugares donde se están dando. Esto obedece a que los conflictos que se están manifestando son aquellos que son considerados los de mayor impacto social. Por poner un ejemplo, se puede mencionar el aumento significativo de asaltos a mano armada en determinado tipo de negocios, (en los meses de enero y febrero las librerías suelen ser el blanco preferido por los asaltantes pues suponen que en esa época del año, manejan grandes cantidades de dinero). Pero ante este tipo de conflictos, no se recomienda que los ciudadanos o las organizaciones se enfrenten a los delincuentes, se trata más bien de identificar dónde están ubicadas las más grandes, las más escondidas, las más populares, etcétera.

Se puede asimismo estar hablando del aumento de los secuestros en un determinado sector, o el robo de automóviles. Para este tipo de monitoreo y de comunicación social se prevé que fácilmente se puede unir la ayuda del sector empresarial pues en definitiva le conviene resguardar tanto su vida como sus posesiones. El rol de la policía se debe enfocar en la forma de establecer mejores controles en estas áreas.



Como puede verse, a medida que la intensidad del conflicto aumenta, el papel de la policía también aumenta, pero lo interesante es que por medio del sistema de alerta temprana se puede ir un paso delante de los delincuentes, se pueden optimizar los recursos y las actividades de la policía al usarlos en la prevención de los delitos más graves. La policía está en el deber de corresponder el papel de la sociedad civil, están en el deber de dar mejores respuestas a las demandas de seguridad pues ya no estará sola en esta tarea.

El principal involucrado de la policía debe ser el Comisario que esté a cargo de la comisaría 41 o, en su defecto, el Jefe de Operaciones, pues son los que pueden disponer de personal y de los recursos de la institución para movilizarse a los lugares donde las emergencias se estén produciendo. Además, la policía debe asumir un papel más protagónico y estratega en el sentido de prever que en un momento determinado donde se necesiten más elementos de los cuales dispone, se hagan los contactos previamente con subestaciones cercanas como las de Salcajá, San Juan Ostuncalco, Olinstepeque o Almolonga, que son las más cercanas a la cabecera.

De lo expuesto hasta este punto se desprende que en tanto mayor sea el número de personas, instituciones y empresas involucradas en el sistema de alerta temprana, mayores serán las probabilidades de éxito; se podrá hacer un *Net Work* (trabajo en redes) y los niveles de delincuencia deberán presentar una disminución muy considerable.

3.5 Previniendo la escalada de conflicto a violencia, preparándose para la intervención

En el desarrollo de esta parte de la tesis, servirá de base el trabajo realizado por Simon Fisher y otros, en el libro titulado *Trabajando con el conflicto*. Efectivamente, una vez que se han definido las diferentes categorías de alerta, se debe estar preparados para poder intervenir en las etapas de un conflicto determinado.



Para entender las dinámicas del conflicto, prevenir una situación de un escalamiento violento requiere:

3.5.1 Análisis contextual y entendimiento de los elementos de las fuerzas que constituyen las partes y actores del conflicto.

Estando ya en este punto se supone que las reglas han quedado claras y que han sido definidos democráticamente los criterios de actuación de cada uno de los actores involucrados. Se trata de evitar que los hechos delictivos se produzcan de nuevo, a decir de Lederach, *“esto implica una comprensión de lo que precipitó la violencia y de qué puede hacerse para ayudar a preparar a la sociedad para que sepa hacerle frente en el futuro o, alternativamente, para ayudar a la población de otros lugares a extraer lecciones de lo que fue mal y lo que fue bien”*.⁸⁸

Es decir, que este análisis contextual se da como resultado del monitoreo realizado por los mismos ciudadanos y de la información recabada y analizada debidamente en el colectivo; establecer cuáles son los elementos de fuerza que se presentan y definir las partes que intervienen en el conflicto. Esto permitirá dar un primer paso hacia la prevención en términos concretos. Es necesario tener en cuenta que los conflictos, por ejemplo, de tierras, se presentan en todos los lugares de Guatemala, sin embargo estos reciben formas muy diversas de ser tratados; algunas respuestas van desde los desalojos legales así como desalojos ilegales, los que se van a la vía judicial para resolverlos, los que usan la violencia o la intimidación para resolverlos; en fin, el tipo de respuesta suele ser muy diverso dependiendo del lugar en el que se den, es decir, depende del contexto.

Y en un departamento también suelen ser tratados de forma distinta; en este caso, específicamente, Quetzaltenango, también tiene sus propias formas de dar respuestas a un conflicto como este, pero dependerá también del área de la ciudad donde estos se den y del tipo de personas involucradas, es por eso que es de suma importancia el

⁸⁸ Lederech, **Op. Cit.** p. 110.



valorar el equilibrio o desequilibrio de poder que existe entre ambas partes y desde ahí poder manejar el tema de interdependencia.

3.5.2 Identificación de los patrones y las etapas del conflicto específico.

Una vez más, con la información que ya se tiene, es fácil poder *predecir* qué ruta o comportamiento suele seguir un determinado tipo de conflicto; este aspecto es sumamente importante ya que por lo general los conflictos siguen determinados patrones que se han podido identificar en el pasado, se ha detectado cuáles son las etapas que ha transcurrido y, a partir de ahí, se pueden idear formas de detener la escalada.

Se trata de hacer ya sea mentalmente si el tiempo no lo permite o, físicamente, en una pizarra, una *línea del tiempo*; se trata de una herramienta para el análisis del conflicto que, partiendo del lado izquierdo de la pizarra, pone de manifiesto el inicio de un determinado conflicto, siguiendo hacia la derecha se van poniendo los eventos más relevantes del conflicto, tanto en grados de intensidad como de tiempo, luego se continúa hasta llegar a su manifestación actual, y se puede (o se debería) poder predecir cuál es el siguiente movimiento de este fenómeno y de esta forma que continúe su escalada.

Esta herramienta puede resultar de mucha utilidad para identificar los patrones de un fenómeno específico y una de sus características es que es de rápida aplicación, pues hay que estar concientes que por lo general las manifestaciones requieren de una atención pronta.

3.5.3 Identificación de los indicadores de las diferentes etapas

En líneas anteriores y específicamente en el apartado de las diferentes alertas, se mencionaron los indicadores que pueden dar luces sobre el tipo de alerta de que se



trata. Al identificar el indicador específico o los indicadores que se presentan, se está en condiciones de determinar cuál será el papel de cada uno de los actores participantes en el sistema de alerta temprana SAT; es necesario tratar de hacer un análisis de los mismos para saber si dentro de un mismo conflicto se pueden dar uno o mas formas de intervención, siempre teniendo en cuenta que el papel de cada actor está debidamente enmarcado en los acuerdos a lo su que se han llegado.

Los indicadores se determinan con el objeto de estar seguros de la clase de intervención que un determinado conflicto necesita. En la tarea de definición de los mismos se recomienda la participación de todos los actores relacionados, con la ayuda de una persona que posea experiencia en su formulación, especialmente en el tema de la seguridad ciudadana preventiva puesto que se requiere de una metodología que permita potencializar las capacidades de los actores de todos los niveles, siendo que se prevé que habrán personas de los más variados perfiles.

3.5.4 Identificación de los mecanismos y estructuras disponibles

Este punto también es muy importante ya que describe los recursos concretos con los cuales se cuenta o se puede contar para enfrentar en un determinado tipo de conflicto, habla de mecanismos que son las estrategias específicas previamente diseñadas por el conglomerado para frenar o enfrentar un fenómeno concreto; pero también habla de estructuras disponibles, y eso es algo que hay que tener siempre presente ya que, por ejemplo, en los conflictos de escasa o mediana trascendencias social, se necesitarán otros recursos aparte de la mera estrategia, recursos materiales tales como lo necesarios para hacer las juntas de mediación o conciliación. Hay que estar siempre concientes de los recursos de todo tipo con los que se cuenta para desarrollar cualquier intervención pues de lo contrario una intervención errónea puede resultar en efectos muy negativos.

Contempla además aquellas estructuras que deberán establecerse en el futuro para poder dar una mejor respuesta o una más amplia, a futuros conflictos.



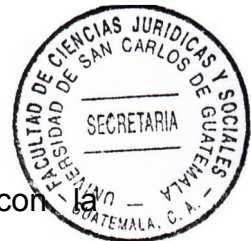
Por lo general cuando se identifican los patrones de los conflictos, se notará que hay ciertas variantes, pueden ser pocas o muchas, el punto es que hay que determinar para cuáles de estas variables se está en condiciones de intervenir y para cuáles se deberán buscar las condiciones para obtenerlas en el futuro, siempre con una visión de ir perfeccionando las intervenciones.

3.5.5 Un proceso de planificación y de acciones diseñadas para adaptarse a la situación.

Es aquí donde se concreta el sistema de alerta temprana en acciones de intervención en un determinado conflicto. Esto como resultado de que ya se identificaron los aspectos del contexto y las fuerzas de poder, los patrones que sigue, ya los indicadores están en el ambiente y ya se sabe qué es lo que se puede hacer y qué es lo que en definitiva no se puede hacer.

Toda la información y toda la propuesta contenida durante la presente ponencia tiene que llegar acá, debe hacerlo en condiciones de poder actuar sobre una base sólida de conocimientos de los conflictos y de las actividades que se deberán desarrollar; entre ellas, sin duda, la labor de mediación jugará un papel por demás preponderante pues constituye una forma excelente de dar respuesta, o tal vez más que respuesta, atención al conflicto, y permite obtener uno de los objetivos que la administración de justicia formal no puede obtener, y es dar atención a las relaciones. Este método permite en muchos casos (de acuerdo con la modesta experiencia que tengo en el campo concreto), restablecer una relación que se había deteriorado por el paso del tiempo en condiciones adversariales por intereses en común.

Sin embargo la mediación ha avanzado mucho en estos últimos años, pues en muchos casos ya no es vista como la labor de una sola persona o institución, ni es vista como un solo acto, una sola acción, es vista desde una concepción más amplia que implica la participación de varias personas. Es por eso que se mencionó anteriormente “un equipo de mediación”, porque la mediación no se da en una sola forma, sino es la



consecución de pasos que permite tratar adecuadamente un conflicto con la participación de varias personas con especialidades distintas pero que persiguen un mismo fin, prevenir los efectos violentos de un conflicto.

Se cita de nuevo a Lederach sobre este punto *“la construcción de la paz y más concretamente la labor de mediación, deberían ser consideradas como un proceso de roles y funciones más que como una actividad que depende intrínsecamente de una sola persona o equipo de mediadores. Laue y Cormick (1978: 212) iniciaron esta línea de pensamiento en su descripción de los papeles de intervención en el conflicto. En una línea similar, Kriesberg (1991) ha propuesto una serie de actividades mediadoras llevadas a cabo por personas diferentes en momentos distintos en el desarrollo de todo proceso de paz. Finalmente Keashey y Fisher (1990) señalan que la labor mediadora puede concebirse como una estrategia unida a las diferentes etapas de escalada y apaciguamiento del conflicto. Su argumento fundamental es que se necesitan diferentes estrategias en las distintas fases del desarrollo del conflicto”*.⁸⁹

Como es sabido y como puede inferirse lógicamente, el conflicto es un proceso y, por lo tanto, su tratamiento también debe serlo. Si bien estamos hablando de reducir los índices delincuenciales en la cabecera de Quetzaltenango, estamos también hablando de darle tratamiento a viejos conflictos que han permanecido en nuestro entorno por décadas. Por esa razón se debe concebir este planteamiento como un proceso, la reconstrucción del tejido social mediante acciones conjuntas de prevención de la delincuencia constituye un planteamiento que podría tomar varios años. Si embargo, es un proceso que hay que iniciar, pues si no se hace de esta forma nunca se podrá cambiar el estado actual de las cosas.

Durante el panel regional de discusión "Conflict Prevention in the Americas: Roles and Partnerships for the UN, the OAS and Civil Society", que tuvo lugar en el marco de la Conferencia Global de América Latina y el Caribe, América del Norte, y la OEA que se desarrolló el 8 (mes) de 2005, en Washington Estados Unidos, se mencionó como

⁸⁹ Lederach, **Op. Cit.** p. 95.



una de las principales conclusiones que, *la prevención de conflictos es un proyecto de mediano y largo plazo, en el que debe evitarse continuar con medidas ad hoc y sin proyección en el tiempo.* Y es que nuestra sociedad está caracterizada también por meras “intentonas” de ciertas políticas, pero al paso de uno o dos años sin mayores resultados se inicia otro proyecto y se mantiene ese círculo vicioso que no da como resultados grandes avances en ningún área de intervención.

Y esta es una conclusión a la que el pueblo Mohawk ha llegado en conjunto, en un conflicto en el que se vieron envueltos ellos y los gobiernos de Québec y Canadá. Así, uno de sus jefes reflexionaba sobre las decisiones que era necesario tomar ante su pueblo. *Señaló que, como jefes y siguiendo la tradición, debían pensar en términos de siete generaciones. Las decisiones tomadas siete generaciones atrás les afectan hoy en día y las decisiones tomadas hoy en día afectarán a las próximas siete generaciones. Una perspectiva a tan largo plazo demuestra un sentido de responsabilidad y una nueva conciencia acerca del futuro compartido*⁹⁰.

Y esta es una realidad no solo en el pueblo Mohawk sino en todo el mundo. Guatemala no escapa de esa realidad y esa ha sido una de las causas fundamentales por las cuales no se han dado pasos importantes en el desarrollo del país en términos generales. Parte de la explicación de esto podría ser que siempre las políticas han sido tomadas unilateralmente por el gobierno de turno, lo que implica que a cada cuatro años se implementan nuevas políticas y las otras se desecharán porque no fueron concebidas por el partido que está actualmente en el gobierno.

Este es precisamente uno de los valores más altos de la propuesta del SAT pues no es una política proveniente de un gobierno o partido en particular, sino es el producto de la discusión responsable de los sectores afectados por el flagelo de la delincuencia y de las conclusiones a las que se ha llegado por parte de ellos en su conjunto, apoyados, por supuesto (como debe ser), por el gobierno; pero esta forma de hacer política pública dará como resultado una nueva institucionalización que no responda a

⁹⁰ Ídem p. 55.



cosas meramente coyunturales. Es darle un giro total a la manera de fortalecer el estado democrático y social de derecho.

Además, representa un planteamiento muy serio, que debe incluir a las futuras generaciones pues el conflicto armado (por mencionar un ejemplo), duró 36 años, es decir, el tejido social se hizo literalmente pedazos y el proceso de restablecerlo también lo es y debe ser pensado como tal. Dicho propósito es un desafío muy grande para este país porque incluye un proceso que podría ser lento de construir confianza, la cual por la ocurrencia de todos estos hechos se ha perdido, sin mencionar la desconfianza que existe por parte de los ciudadanos hacia las instituciones del gobierno.

Hablando del tejido social, se cita al Licenciado Carlos López Chávez, quien menciona que al implementar una política de seguridad como la planteada, se trata de *una seguridad ciudadana que no se fundamenta en “la razón de Estado” sino en la “razón de la persona”*⁹¹

Las acciones diseñadas en conjunto darán como resultado la reconstrucción del tejido social y permitirá eliminar la cultura de fragmentación que, sin lugar a dudas, aún persiste en el país y especialmente en Quetzaltenango.

Pero concretamente hablando de las acciones a desarrollar por parte de los ciudadanos en coordinación la policía, hay que advertir que, como bien lo menciona el citado autor, *“no se trata de promover el armamentismo (...) porque una persona que se encuentra armada resulta igualmente peligrosa para la seguridad de la comunidad como cualquier delincuente”*.⁹²

Así pues, la planificación del tipo de intervención que se va a implementar tiene que ver con el fortalecimiento de la participación ciudadana en temas de seguridad, pero también debe fortalecer el papel de la policía en cuanto a su eficiencia y su proyección

⁹¹ López, Carlos ponencia elaborada para la revista **“Política y Sociedad”**, de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala. p. 36.

⁹² **Ibid** página 41.



hacia las necesidades de la comunidad, debe así mismo dar como resultado mejorar la gobernabilidad democrática y, en suma, el fortalecimiento del estado social y democrático de derecho.

3.5.6 Pensamiento creativo acerca de nuevas maneras de hacer las cosas⁹³

Sistematizar todas las experiencias que se vayan logrando con resultados ya sea positivos o menos positivos, será una tarea ineludible pues facilitará el proceso de recreación de ciertos escenarios y ayudará a crear nuevas formas de intervención en los conflictos, de la misma manera que ayudará a fortalecer aquellas que se valoran de forma muy positiva por el conglomerado de tal forma que se vaya perfeccionando.

Las formas creativas saldrán con mayor facilidad contando con la información sistematizada pues en ella se encuentra lo que se hizo bien, lo que no se hizo bien, las recomendaciones para mejorar, es decir, se explicita el proceso de forma que sea comprensible a cualquier persona en cualquier etapa en que sea consultada. Se menciona lo anterior pensando en que –como es lógico- las personas suelen cambiarse de lugar de vivienda, o se cambian de trabajo y desaparecen del escenario y entonces los puestos deben ser ocupados por personas que no estuvieron desde el principio, sin dejar de mencionar que los policías también son cambiados de ubicación de pronto y llegan nuevos elementos; la sistematización en estos casos ocupa un papel muy importante porque da un panorama completo sobre el sistema desde sus inicios y cuál ha sido su desarrollo hasta el momento actual.

Por otro lado, como ya se mencionó anteriormente, las posibilidades de intervenir en un conflicto y sobre todo las formas de hacerlo son infinitas y dependerá de qué tan compenetrados estén todos los actores en el sistema.

⁹³ Fisher y Otros, **Op. Cit.** p. 107.



3.6 Diferencias y confluencias entre el sistema de alerta temprana y la inteligencia criminal o policial.

Para un conocedor del tema de inteligencia, algunos de los conceptos vertidos en esta tesis le parecerán familiares, sin embargo, aunque en definitiva poseen algunos elementos en común, se puede decir categóricamente que se trata de dos cosas completamente distintas. No se entrará a profundizar sobre el tema de inteligencia pues no es el objeto de la misma, pero se presentarán algunas confluencias así como diferencias a efectos de poder dejar claro que el SAT se trata de una propuesta que no debe surgir del Estado sino mas bien del concurso de la sociedad en general.

3.6.1 Diferencias

Previo a analizar las diferencias sustantivas sobre el SAT y la inteligencia criminal o policial, se debe poner de manifiesto lo que ésta última es, pues a partir de allí se podrán diferenciar con el SAT.

El *concepto* de inteligencia es demasiado amplio pues puede representar muchas categorías del conocimiento humano, de modo que la *definición* de inteligencia criminal es la que la separa de las demás y de aquellas que le son semejantes. Partiendo de estas premisas, se presentan a continuación algunas definiciones de inteligencia, entendida ésta desde la perspectiva de la seguridad.

Jeffery Richelson proporciona algunas ideas muy puntuales sobre el significado de inteligencia, en primera instancia la define como “*el producto resultante de la recolección, procesamiento, integración, análisis e interpretación de la información disponible relativa a países o áreas extranjeros*”⁹⁴.

⁹⁴ Richelson, Jeffrey. **The U.S. Intelligence Community**. Tercera Edición. Boulder, Colorado, 1993. P. 15



En esta primera definición encontramos las primeras diferencias en el sentido de que la formación que se recolecta y se procesa etc., es relativa a países y/o áreas extranjeros, en tanto que el SAT se refiere a contextos que no van desde lo nacional a lo local, sino al contrario, la información se refiere a aspectos que surgen en el mismo entorno social de las comunidades y cuyo procesamiento se hace por parte de ellos mismos.

El mencionado autor sigue manifestando sobre la inteligencia que, *“la actividad de recolección puede tomar cualquiera de algunas formas superpuestas como lo son: recolección de fuentes abiertas, recolección clandestina, recolección de fuente humana, y recolección técnica”*.⁹⁵

Está más que claro que el SAT se refiere a recolección de información pero no de forma clandestina, esto únicamente se puede hacer por medio de una ley específica y para contrarrestar actos que violentan el orden institucional y la gobernabilidad democrática de un país de forma grave, sobre todo por actos que tienen que ver con el narcotráfico y todas las manifestaciones del crimen organizado. Esa es precisamente una de las características de la inteligencia criminal o policial, el hecho de dirigir sus esfuerzos al combate del crimen organizado.

Mark Lowenthal amplía la definición de inteligencia al mencionar que, *“Es el proceso por el cual tipos específicos de información de importancia para la seguridad nacional son solicitados, recolectados, analizados y provistos a los formuladores de la política; los productos de ese proceso; la salvaguardia de ese proceso, y su información, por actividades de contrainteligencia; y la realización de operaciones, tales como son solicitadas por las autoridades legales”*.⁹⁶

Acá encontramos las diferencias más sensibles sobre estos dos tipos de actividad; en primer lugar, el citado autor señala que el proceso es importante para la *seguridad*

⁹⁵

Idem. Página 56

⁹⁶

Lowenthal, Mark. **Intelligence - From Secrets To Policy**. Cq Press, Washintong. 1999. p. 12.



nacional, lo cual ya ha sido diferenciado de la seguridad ciudadana y más aún del SAT como una variante de esta última. Además, se menciona las actividades de contrainteligencia, puesto que se sabe que el crimen organizado también cuenta con sistemas que los mantienen informados sobre los movimientos que se harán en el gobierno y de esa forma se cuidan para actuar o no actuar. Finalmente, se refiere a que estas actividades se desarrollan porque una autoridad legal o competente, que en este caso sería el Presidente de la República, la ha solicitado.

De lo anterior se infiere que esta actividad de inteligencia se solicita por el gobierno y se ejecuta por instituciones de gobierno, y debe ser así por la clase de fenómenos a los cuales se les quiere hacer frente; no así el SAT, porque éste debería ser una propuesta proactiva *de* la sociedad *a* gobierno y su ejecución se debería desarrollar en conjunto pero es para tratar de solucionar sus propios conflictos por medio de metodología eminentemente democrática.

Además entro del tema de la inteligencia se mencionan otros muchos conceptos que no se mencionan en el SAT (ni deben mencionarse), tales como el espionaje, la protección de las fuentes y métodos de información, la no comparecencia a los tribunales en calidad de testigos por parte de los investigadores, las actividades se desarrollan consecuentemente, de forma secreta, etcétera.

Esencialmente entonces, diremos que la inteligencia criminal o policial, desarrolla actividades de recolección, análisis y sistematización de información para dar respuesta al fenómeno del crimen organizado en sus diferentes expresiones, pero dicha actividad debe estar debidamente reglada de tal suerte que no sea un sistema que vulnere los derechos humanos de las personas pues existen principios fundamentales que el Estado debe respetar, tales como el principio de inocencia, inviolabilidad de la vivienda y de las comunicaciones, mismas que si son violentadas de forma arbitraria constituyen violaciones de derechos humanos cometidas por el Estado de Guatemala y ante las cuales puede eventualmente recibir sanciones por parte de organismos internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).



EL SAT funciona mediante una estructura democrática que potencia la participación ciudadana en temas de seguridad en sus propios contextos, que brinda la oportunidad de trabajar coordinadamente con la policía (principalmente) y con otras instituciones del gobierno a efectos de que los conflictos que surgen en la comunidad sean resueltos por ésta; propicia la reconstrucción del tejido social y fortalece la institucionalidad democrática del Estado.

3.6.2 Confluencias

Sin lugar a dudas dentro del planteamiento del SAT se han desarrollado algunos temas que relacionan de forma muy cercana con el tema de inteligencia, los cuales se mencionan a continuación al citar algunas definiciones de expertos sobre el tema.

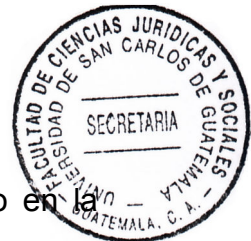
En la primera definición citada en el apartado de las diferencias, encontramos algunos elementos que confluyen entre estas dos actividades, así encontramos la *recolección, procesamiento (filtración), análisis e interpretación de información*. Es decir, que aunque por medio de metodologías completamente distintas, ambos sistemas dirigen gran parte de sus esfuerzos al hecho de utilizar la información que se produce para la posterior toma de decisiones a fin de prevenir o combatir hechos concretos.

Se mencionan en este sentido algunos otros conceptos que confluyen, es el caso de que ambos deben ser procesos y no solo medidas *ad hoc*, que ambos constituyen un conocimiento más profundo sobre hechos concretos y que la información que se produce, permite que en un buen número de casos se puedan predecir los comportamientos de ciertos grupos de personas o personas en particular. Es así mismo una actividad que puede ser permanente y perfeccionada constantemente pues los fenómenos sociales por naturaleza, son dinámicos y requieren que idealmente, se pueda ir delante de ellos.



CONCLUSIONES

1. Efectivamente, como resultado de la investigación desarrollada en esta tesis y de poner en perspectiva el estado actual de las cosas que se relacionan con ella, se ha probado que no funciona adecuadamente en la cabecera de Quetzaltenango, un sistema claramente definido por el Gobierno para prevenir la delincuencia y darle respuesta en forma coordinada y/o conjunta con otras organizaciones no gubernamentales, lo cual entre otras cosas, ha ahondado la crisis de gobernabilidad.
2. Las consecuencias de dejar toda la responsabilidad en manos de la policía la respuesta a la criminalidad en Quetzaltenango, son una total ineficiencia, crisis de gobernabilidad y que las políticas públicas en relación con este tema siempre son una iniciativa o una imposición del Estado a la cual muchos ciudadanos se han “tenido” que adaptar, pero tales políticas han carecido de sostenibilidad y por tanto de efectividad, mientras tanto los índices de delincuencia han ido en aumento.
3. Ante la presencia de un estado de inseguridad, las Juntas Locales de Seguridad, existen de dos categorías: las que se han organizado por parte de la Policía Nacional Civil y las que se han organizado por iniciativa propia, siendo mayor número las segundas y de las cuales el Ministerio de Gobernación no tiene mayores registros.
4. La falta de un sistema de alerta temprana y en general de efectividad en la investigación y prevención de delitos, ha hecho que la seguridad se haya vuelto a militarizar.
5. El tejido social aún presenta indicios de desconfianza, eso se refleja en que los diversos esfuerzos de las organizaciones sociales por construir una ciudad



mejor, son muy fragmentados y no han alcanzado el papel protagónico en la construcción de la política pública.



RECOMENDACIONES

1. Que el Estado de Guatemala fomente una verdadera política democrática no sólo de acercamiento a la sociedad, sino para trabajar conjuntamente el SAT en la cabecera departamental de Quetzaltenango.
2. Que el Estado promueva como plan piloto, el SAT en la cabecera departamental de Quetzaltenango, con la confluencia de los sectores sociales organizados de la ciudad así como de los actores gubernamentales identificados en esta tesis.
3. Que las ONG's se propongan la facilitación de procesos formativos con las personas del liderazgo de las bases, a efecto de potencializar sus capacidades y fomentar un espíritu de participación.
4. Que si las juntas locales de seguridad van a seguir existiendo, que observen la metodología planteada en los Acuerdos de Paz.
5. Que en forma coordinada entre las ONG's, el Estado y los ciudadanos particulares que deseen participar en el proyecto, se diseñe un plan de monitoreo de conflictos a nivel local.
6. Que como consecuencia de lo anterior, se implemente por parte del Estado y la sociedad quezalteca, un Sistema de Alerta Temprana a efectos de reducir el índice delincencial en Quetzaltenango.
7. Que el Estado fomente la seguridad ciudadana desde la perspectiva democrática.
8. Que la sociedad civil guatemalteca adquiera un papel más protagónico en la formulación de la política pública por medio de aportes concretos en este tema.



9. Que desarrollen un trabajo en coordinación los distintos entes, tanto del gobierno como de la sociedad civil, tanto la organizada como la no organizada de Quetzaltenango.



BIBLIOGRAFÍA

- FISHER, Simon et. al. **Trabajando con el conflicto, habilidades y estrategias para la acción**. Publicada en Guatemala por el Centro de Estudios para el Desarrollo y la Democracia (CEPADE) y el Consejo de Investigaciones para el Desarrollo de Centroamérica (CIDECA) en asociación con Responding tu Conflict (RTC) Guatemala, Guatemala: Ed. Magna Terra editores, 2000.
- LEDERACH, John Paul. **Construyendo la paz, reconciliación sostenible en sociedades divididas**. Traducido por Marta González Moína y Lourdes Paños, revisión de la traducción: Teresa Toda. (Colección Red Gernika). Bilbao, España: (s.e.) 1998.
- LITTUMA ARIZAGA, Alfonso. **Doctrina de seguridad nacional**. Venezuela. Ed. Casa Nova, S.A., 1967.
- LÓPEZ, Carlos. **La seguridad ciudadana como medio de reconstruir el tejido social**. Págs. de la 35 a la 44. Revista Política y Sociedad, de la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala número 36, (1998).
- LOWENTHAL, Mark. **Intelligence - from secrets to policy**. Washington, Estados Unidos de América. Ed. Cq press. 1999.
- MATUL PEREZ, Francisco. **Módulo de Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos en la función policial**. Guatemala, Guatemala. Ed. Impresores Unidos, S.A., (s.f.).
- MEDELLÍN TORRES, Pedro. **Documento de trabajo**. Madrid, España. Ed. Eliasta, 2000.
- MINISTERIO PÚBLICO, Memorias de labores 2003 a 2005, fuente electrónica en su página web, consultada en septiembre de 2006.
- RICHELSON, Jeffrey. **The U.S. intelligence community**. 3ª. ed. Boulder, Colorado, Estados Unidos de América. Ed. Constance, 1993.
- SALAZAR, Ana María. **Seguridad nacional hoy: el reto de las democracias**. México. Ed. Nuevo Siglo, 2002.
- SEEN, V. **Sistemas de información**. 2ª. ed. Manchester, Inglaterra: (s.e.), 2000.
- WSP. **Aproximaciones a una política de seguridad ciudadana**, Guatemala: (s.e.), 2002.



Páginas web

- Centro de Estudios Internacionales, Nicaragua, en su página electrónica: ceinicaragua.org.ni
- Congreso de la República de Guatemala en su página electrónica: congreso.gob.gt
- Council of Islamic Education, en su página electrónica: cie.org
- Federation of American Scientists, en se página electrónica: fas.org
- Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, en su página: iigov.org
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Local, México en: e-local.gob.mx
- Ministerio del Interior y de Justicia de Colombia, en su página electrónica: dgp.ad.gov.co

Legislación:

- **Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del ejército en una Sociedad Democrática.** GOBIERNO DE GUATEMALA – URNG. Guatemala 1996.
- **Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.** Gobierno de Guatemala-URNG. Ciudad de México, 19 de septiembre de 1996.
- **Constitución Política de la república de Guatemala.** Asamblea Nacional constituyente de 1985.
- **Ley de la Policía Nacional Civil.** Congreso de la República, Decreto número 11-97, 1997.
- **Reglamento orgánico de la SAE.** Presidente de la República, Acuerdo Gubernativo 154-2001, 2001.



- **Reglamento de organización y funcionamiento del área administrativa del Ministerio Público.** Fiscal General de la República y Jefe del Ministerio Público, Acuerdo Número 42-2006, 2006.
- **Reglamento de organización de la Policía Nacional Civil.** Presidente de la República Acuerdo Gubernativo 662-2005, 2005.