

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



**PARTICIPACIÓN DE ACTORES SOCIALES  
EN ESPACIOS DE SEGURIDAD CIUDADANA  
Y PREVENCIÓN DEL DELITO**

**EDWIN NATHANAEL CHIPIX NOTZ**

**GUATEMALA, JUNIO DE 2009**

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

**PARTICIPACIÓN DE ACTORES SOCIALES EN ESPACIOS DE SEGURIDAD  
CIUDADANA Y PREVENCIÓN DEL DELITO**

TESIS

PRESENTADA A LA HONORABLE JUNTA DIRECTIVA

de la

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

de la

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

Por

**EDWIN NATHANAEL CHIPIX NOTZ**

Previo a conferírsele el grado académico de

**LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

Guatemala, junio de 2009

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.	Marco Vinicio Villatoro López
VOCAL V:	Br.	Gabriela María Santizo Mazariegos
SECRETARIO	Lic.	Avidán Ortiz Orellana

**Razón:** “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y del contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la elaboración de tesis de licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

Lic. JUAN ALFREDO LARIOS CALDERON  
Abogado y Notario

Guatemala, 22 de julio de 2008



Licenciado  
Carlos Manuel Castro Monroy  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Su Despacho.



Estimado Licenciado Castro Monroy

De conformidad con el nombramiento emitido por esa Unidad, procedí a asesorar el trabajo de tesis del bachiller EDWIN NATHANAEL CHIPIX NOTZ, intitulado "LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES LOCALES EN SU SEGURIDAD CIUDADANA".

Como parte de la asesoría brindada, el bachiller optó cambiar el título del trabajo de tesis, antes descrito, por el siguiente "PARTICIPACIÓN DE ACTORES SOCIALES EN ESPACIOS DE SEGURIDAD CIUDADANA Y PREVENCIÓN DEL DELITO". En el trabajo de tesis el sustentante utilizó adecuadamente la metodología y aplicó correctamente las técnicas de investigación, lo cual, aunado a la calidad de redacción empleada, dan calidad científica y técnica al contenido, así mismo las conclusiones y recomendaciones son objetivas y congruentes con nuestro medio jurídico y social. Por lo anterior, el presente trabajo de tesis constituye un aporte importante para las ciencias sociales de nuestro país y demás sociedades.

Considerando que el trabajo realizado, se apega a lo establecido en el Artículo 32 del Normativo para la elaboración de tesis, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de esta Universidad, **DICTAMINO FAVORABLEMENTE** para que pueda ser discutida en el Examen Público correspondiente.

Con muestras de consideración y respeto, atentamente

  
"ID Y ENSEÑAR A TODOS"  
Lic. JUAN ALFREDO LARIOS CALDERON  
Abogado y Notario  
Colegiado No. 3385.





**UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, uno de agosto de dos mil ocho.**

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) JOEL GARCÍA Y GARCÍA, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante EDWIN NATHANAEL CHIPIX NOTZ, Intitulado: "PARTICIPACIÓN DE ACTORES SOCIALES EN ESPACIOS DE SEGURIDAD CIUDADANA Y PREVENCIÓN DEL DELITO".

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 el Examen General Público, el cual dice: "Tanto el asesor como el revisor de tesis, harán constar en los dictámenes correspondientes, su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, las conclusiones, las recomendaciones y la bibliografía utilizada, si aprueban o desaprueban el trabajo de investigación y otras consideraciones que estimen pertinentes".

  
**LIC. CARLOS MANUEL CASTRO MONROY**  
**JEFE DE LA UNIDAD ASESORÍA DE TESIS**

cc. Unidad de Tesis  
CMCM/ragm



Lic. JOEL GARCIA Y GARCIA  
Abogado y Notario

Guatemala, agosto 19 del 2008

Licenciado  
Carlos Manuel Castro Monroy  
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis  
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales  
Universidad de San Carlos de Guatemala  
Su Despacho.



Estimado Licenciado Castro Monroy:

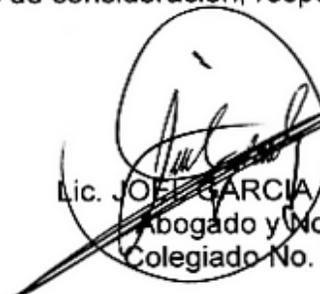
De manera atenta me dirijo a usted a fin de rendir dictamen de la revisión del trabajo de Tesis del Bachiller **EDWIN NATHANAEL CHIPIX NOTZ**, intitulado **"PARTICIPACIÓN DE ACTORES SOCIALES EN ESPACIOS DE SEGURIDAD CIUDADANA Y PREVENCIÓN DEL DELITO"**.

La investigación es de mucha importancia porque permite una mejor apreciación sobre la incidencia que la participación y organización social tienen para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana y la prevención del delito en nuestro contexto nacional.

Por otro lado, el contenido científico y técnico del trabajo, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, tales como los métodos analítico, histórico y dialéctico, así como su redacción y bibliografía son las idóneas para el efecto. En relación a las conclusiones y recomendaciones, las mismas son congruentes con nuestro marco legal, político y social.

En tal virtud emito **DICTAMEN FAVORABLE**, por considerar que el trabajo realizado se apega a lo establecido en el Artículo 32 del Normativo para la elaboración de tesis, de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de esta Universidad, opinando que es procedente ordenar su impresión y oportunamente pueda ser discutida en Examen Público correspondiente.

Con muestras de consideración, respeto y estima.

  
Lic. JOEL GARCIA Y GARCIA  
Abogado y Notario  
Colegiado No. 3821.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

  
Lic. Joel García y García  
ABOGADO Y NOTARIO

7ma. Avenida 13-57 zona 1, ciudad capital.  
Teléfonos 24377450 - 53069022

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, veinte de enero del año dos mil nueve.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante EDWIN NATHANAEL CHIPIX NOTZ, Titulado PARTICIPACIÓN DE ACTORES SOCIALES EN ESPACIOS DE SEGURIDAD CIUDADANA Y PREVENCIÓN DEL DELITO. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

CMCM/slh





## DEDICATORIA

- A DIOS:** Por su amor y misericordia, de lo cual soy un testimonio.
- A MIS PADRES:** Como recompensa a su esfuerzo por mi desarrollo personal y profesional.
- A MI ESPOSA:** Por ser ayuda idónea.
- A MIS HIJOS:** Por la felicidad y motivo que me dan.
- A MIS PARIENTES:** Abuelos, tíos, primos, sobrinos, cuñados. Especialmente a mis hermanos y tío Juan José Notz Coláj.
- A MIS AMIGOS** Claudia Herrera Rodas, Elmer Aníbal Aguilar Moreno, José Recinos Orozco, Cesar Amilcar Rojas, Rolando Nech Patzán, Edy Rolando Godoy López y Leonardo Calel, por su confianza y apoyo.
- A LAS INSTITUCIONES:** Guardia de Hacienda y Policía Nacional Civil, espacios en que, con probidad, me he desarrollado profesionalmente.
- RECONOCIMIENTO A:** La gloriosa Universidad de San Carlos de Guatemala y su Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, invaluable fuentes de conocimiento.



## ÍNDICE

Pág.

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

### CAPÍTULO I

1. Criminalidad y violencia .....	1
Definiciones .....	1
Criminalidad.....	1
Violencia .....	2
Situación en América Latina .....	4
Situación en Guatemala .....	8

### CAPÍTULO II

2. Seguridad ciudadana.....	15
Antecedentes en Guatemala .....	15
Definiciones .....	20
Seguridad ciudadana .....	20
Seguridad pública .....	23
Diferencias conceptuales.....	25
Procesos desarrollados .....	28
2.4.1. Plan local de seguridad ciudadana del departamento de Quiché, promovido por la Dirección de Prevención del Delito del Vice Ministerio de Apoyo Comunitario del Ministerio de Gobernación .....	29



2.4.1.1.	Antecedentes.....	29
2.4.1.2.	Plan local de seguridad ciudadana del departamento de Quiché .....	30
2.4.2.	Plan piloto municipal de prevención del delito y seguridad ciudadana en San Gaspar Chajul, Quiché, promovido por la división de multiculturalidad de la Subdirección General de Prevención del Delito de la Policía Nacional Civil .....	34
2.4.2.1.	Antecedentes.....	35
2.4.2.2.	Plan piloto municipal de prevención del delito y seguridad ciudadana en San Gaspar Chajul, Quiché.....	35
2.4.3.	Programa de seguridad ciudadana en el departamento de Quiché, promovido por el Ejército Nacional de Guatemala del Ministerio de la Defensa Nacional .....	41
2.4.3.1.	Antecedentes.....	42
2.4.3.2.	Programa de seguridad ciudadana el departamento de Quiché .....	44
2.5.	Apreciaciones generales.....	46

### **CAPÍTULO III**

3.	Actores sociales .....	49
3.4.	Definición .....	49
3.5.	Clasificación.....	52
3.2.1.	Por su nivel político – administrativo .....	52
3.2.1.1.	Nacional .....	53



**Pág.**

3.2.1.2. Regional .....	55
3.2.1.3. Departamental .....	57
3.2.1.4. Municipal .....	58
3.2.1.5. Comunitario .....	60
3.2.2. Por su función o puesto.....	62
3.2.2.1. Estratégicos.....	62
3.2.2.2. Ordinarios .....	63
3.2.3. Por el sector al que pertenecen.....	64
3.2.3.1. Gubernamentales .....	64
3.2.3.2. No gubernamentales .....	66

## **CAPÍTULO IV**

4. Participación ciudadana .....	69
4.1. Espacios de participación.....	69
4.1.1. Consejo de Desarrollo Urbano y Rural .....	70
4.1.2. Comisión Departamental de Seguridad.....	74
4.1.3. Junta Local de Seguridad.....	79
4.1.4. Grupo vecinal de vigilancia.....	84
CONCLUSIONES .....	87
RECOMENDACIONES .....	89
BIBLIOGRAFÍA .....	91



## INTRODUCCIÓN

En la actualidad las sociedades de latinoamérica, principalmente las centroamericanas, están afrontando altos índices de inseguridad y violencia armada, producto de la proliferación de grupos de delincuencia común y bandas transnacionales del crimen organizado, lo cual repercute gravemente en su desarrollo económico, político y democrático, tanto nacional como regional.

A pesar de que tal problemática era advertida ya desde la década de los noventa en distintos trabajos como “Violencia en las Américas, una Amenaza a la Integración Social” y “Violencia en América Latina, Epidemiología y Costos”, elaborados por académicos del Banco Interamericano de Desarrollo -BID- y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-, respectivamente, su abordaje, al parecer, no ha tenido la atención y esfuerzo que el asunto requiere.

En esa misma década, específicamente en el año mil novecientos noventa y cuatro, como un planteamiento del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- surgió el concepto de seguridad humana, nueva corriente enfocada a superar las diferentes contradicciones sociales sobre la base de la participación democrática de la misma sociedad, lo cual marca la evolución del pensamiento estatocentrista de la época. Este concepto constituye el principal antecedente teórico de la seguridad ciudadana.

Si bien la seguridad ciudadana constituye un concepto amplio que involucra el orden y seguridad pública, en distintos espacios sociales del contexto latinoamericano con frecuencia le es dada una connotación exclusiva.



En Guatemala, ciudadanos y líderes de movimientos sociales al plantear su rechazo e inconformidad por los altos índices de violencia e inseguridad que aquejan a todos los sectores de la población a nivel nacional, con frecuencia demandan al gobierno mayor seguridad ciudadana, para referirse al mantenimiento o reestablecimiento del orden y la seguridad pública, empero claramente vista como función exclusiva del Estado.

En respuesta a la demanda social, varios son los espacios y procesos desarrollados por el aparato estatal, los cuales permiten la participación de la ciudadanía en la formulación y ejecución de las acciones más idóneas para su desarrollo integral.

Paradójicamente, a pesar de la existencia de los referidos espacios y procesos, la incidencia de los mismos ha sido afectada por la falta de conocimiento, involucramiento y compromiso de muchos de sus mismos actores.

Por lo anterior, los cuatro capítulos que conforman la presente investigación contienen un análisis sobre la criminalidad y violencia en Guatemala, así como de la diferencia de criterios conceptuales que los distintos actores sociales del contexto guatemalteco tienen en relación a la seguridad ciudadana. Constituyen también un diagnóstico sobre la pluralidad de actores sociales y la efectividad de algunos espacios de participación ciudadana y procesos, que desde el Estado, se han constituido y desarrollado en materia de seguridad ciudadana y prevención del delito.



## CAPÍTULO I

### 1. Criminalidad y violencia

#### Definiciones

Los vocablos criminalidad y violencia comúnmente son utilizados por académicos para referirse a las acciones cometidas por el ser humano con la voluntad de causar grave daño físico a otro, aunque claro está, la violencia no se da sólo de manera física en los individuos. Tales vocablos, aunque guardan una estrecha relación, no pueden ser considerados sinónimos de la criminalística ni de la criminología. Esta última, como ciencia reciente, se encarga del estudio del delincuente, la víctima, la criminalidad, la política criminal y el control social del comportamiento delictivo.

Dado la diversidad de enfoques con que se definen la criminalidad y la violencia, en el presente trabajo se presentan algunas definiciones que por sus elementos de contenido se ajustan mejor al tema investigado.

#### 1.1.1. Criminalidad

En textos, cuya intitulación hacen referencia a la criminalidad, es común denotar que en su mayoría no hay una explicación expresa del significado de dicho vocablo, empero por su contenido puede comprenderse, tácitamente, que la misma es utilizada para referirse a la cuantificación de actos de violencia suscitadas en determinadas comunidades o sociedades.

Para definir la criminalidad el tratadista Manuel Ossorio la describe como:



“Número de los crímenes cometidos en un territorio y tiempo determinados”<sup>1</sup>.

El autor, en sus comentarios, manifiesta que tal definición tiene gran importancia social, por cuanto sirve para determinar estadísticamente la cuantía total o clasificación de los delitos y su diferenciación por sexo, edad, raza, religión y otras circunstancias de interés.

Desde este punto de vista la criminalidad constituye, para los estudiosos sociales, una fuente informativa relevante para la mejor comprensión de la dinámica de los fenómenos antisociales violentos que se cometan o susciten en determinado territorio o región, toda vez que permite, por así decirlo, una representación graficada y escrita sobre la data y otras particularidades de dichos actos, información necesaria para establecer las principales causas y efectos de los mismos.

Para el criminólogo dominicano Wilfredo Mora la criminalidad “es un régimen exclusivamente humano, comprende los momentos funcionales de un órgano único que es la sociedad y lo más importante es pensar en la criminalidad como parte de la movilidad social”.<sup>2</sup>

Al realizar un análisis de la anterior definición, puede comprenderse la criminalidad como la compilación o materialización registral de los efectos de la delincuencia, entendiendo, esta última, como consecuencia y no como causa de todos los males sociales.

### 1.1.2. Violencia

Esencialmente la violencia puede ser considerada como resultado del comportamiento humano emocional, verbal o físico, motivada por el miedo, la ira o el deseo de dominio o

---

<sup>1</sup> Ossorio, Manuel, **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, página 184

<sup>2</sup> Mora, Wilfredo, **Criminalidad**, página 11



de poseer, algunas de estas formas son sancionadas por la ley y otras simplemente son moralmente rechazadas por la sociedad.

Revistas y artículos de consulta electrónica presentan interesantes definiciones sobre este vocablo, entre ellas pueden mencionarse las dos siguientes:

“La violencia es un comportamiento deliberado, que provoca, o puede provocar, daños físicos o psíquicos a otros seres, y se asocia, aunque no necesariamente, con la agresión, ya que también puede ser psíquica o emocional, a través de amenazas u ofensas”<sup>3</sup>.

“La violencia es una acción ejercida por una o varias personas en donde se somete de manera intencional al maltrato, presión, sufrimiento, manipulación o otra acción que atente contra la integridad tanto físico como psicológica y moral de cualquier persona o grupo de personas”<sup>4</sup>.

Rebeca Zuñiga, investigadora social de nacionalidad chilena, define violencia como "cualquier acto de comisión u omisión y cualquier condición que resulte de dichos actos, que prive a los sujetos de igualdad de derechos y libertades e interfiera con su máximo desarrollo y libertad de elegir"<sup>5</sup>

El ya citado tratadista Manuel Ossorio, define violencia como la “acción y efecto de violentar; de aplicar medios violentos a cosas o personas para vencer su resistencia”<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Comunidad wikipedia, La enciclopedia libre, Wh<sup>h</sup><http://es.wikipedia.org/wiki/violencia>

<sup>4</sup> Monografías.com, <http://www.monografias.com/trabajos15/la-violencia/la-violencia.shtml>

<sup>5</sup> Zuñiga, Rebeca, **Violencia con las mujeres**, página 5

<sup>6</sup> Ossorio, Manuel, Op. Cit., página 786



Las anteriores definiciones, aunque relativamente distintas, evidencian como comunes denominadores de la violencia: la existencia del acto humano, la voluntad de causar daño, así como la intención de obtener un beneficio. Tales elementos son consonantes con la connotación que sobre la violencia se le da en el presente trabajo investigativo, especialmente por el uso de la fuerza que conlleva, como medio, para obtener un fin determinado, ya que es esta acción la que, en palabras del autor de la última definición, configura o califica determinados delitos (homicidio, robos, violaciones...).

## 1.2. Situación en América Latina

Las semejanzas en las contradicciones sociales que afectan a las sociedades de los países latinoamericanos son considerables, ya que muchas de ellas devienen, como lastre, de su historia común iniciada desde la misma conformación de sus Estados.

En la actualidad la explosión demográfica, la desigualdad en la distribución de los recursos, el consumismo provocado por la globalización, la falta de políticas nacionales para el desarrollo integral de las personas y la falta de oportunidades de empleo, son algunos de los factores que han provocado que en estos países la criminalidad y violencia tengan un flujo ascendente desde la década de los años noventa, esto a pesar de que en la actualidad en ninguno, excepto Colombia, existen conflictos armados internos.

La violencia alarmante que campea en estos países, el descontento social generalizado por los altos niveles de inseguridad y la falta de políticas nacionales de seguridad, son una amenaza latente en contra de la institucionalidad y gobernabilidad de los mismos.



Las consecuencias de la violencia son diversas, empero entre ellas sobresalen las de tipo económico y social.

En lo económico las constantes extorsiones, el robo de vehículos para el transporte de mercadería y la amenaza a la integridad física de empresarios o la de sus familias, ha llegado a significar para grandes, medianas y pequeñas empresas un alto costo de inversión para su funcionamiento y seguridad, ante lo cual algunas han optado por su declaración en quiebra o bien en la decisión, por parte de sus inversionistas, de trasladar su capital y operación hacia el extranjero. El escenario planteado alimenta en los sectores más vulnerables de las sociedades, que regularmente suelen ser mayoría, un círculo vicioso de desempleo, pobreza y falta de oportunidades, haciéndolas cada vez más vulnerables ante el delito. Sumado a esto está la carga económica no prevista que los gobiernos deben asumir para la asistencia y curación de las víctimas de la violencia, el desarrollo de los procesos judiciales que de ella se derivan y el fortalecimiento de las fuerzas de seguridad.

Según datos de la red de centros de investigación del Banco Interamericano de Desarrollo –BID-, el costo económico de la violencia sobre los bienes y las personas, representa para toda latinoamérica una destrucción y transferencia de recursos de aproximadamente ciento sesenta y ocho millones de dólares, equivalente al catorce punto dos por ciento de su producto interno bruto -PIB-. En capital humano se pierde uno punto nueve por ciento del producto interno bruto -PIB-, este porcentaje es equivalente al gasto en educación primaria de la región. En recursos de capital se pierde anualmente cuatro punto ocho por ciento del producto interno bruto -PIB-, o sea, la mitad de la inversión privada. Las transferencias de recursos que se realizan entre las víctimas y los criminales alcanzan el dos punto uno por ciento del producto interno bruto –PIB-,



porcentaje superior que el del efecto distributivo de todas las finanzas públicas de la región.

Socialmente, la violencia tiene su mayor impacto en la ruptura del tejido social, debido a la irreparable e incalculable pérdida de vidas humanas, como consecuencia del uso de armas por parte de grupos de delincuencia común y del crimen organizado, lo que aunado con la pérdida del capital social, entendida ésta como aquellos rasgos de organización social y confianza, provoca el aislamiento de los individuos debido a la actitud de desconfianza hacia las demás personas, lo cual tienen graves repercusiones en la institución de la familia y la interrelación social para la formación ciudadana, esto debido a que se coartan las formas naturales – sociales de transferencia de valores y principios de convivencia y comunidad a las nuevas generaciones.

Sobre el impacto de la violencia en América Latina, utilizando como indicador una taza por cada cien mil habitantes, diversos estudios realizados por entidades internacionales dedicadas a monitorear la problemática en la región arrojan datos alarmantes, los mismo indican que a finales de los años ochenta y comienzos de los años noventa la tasa promedio de homicidios era de dieciséis punto siete por cada cien mil habitantes, empero para finales de los años noventa, según la Organización Mundial de la Salud – OMS- la tasa se había elevado ha veintisiete punto cinco por cada cien mil habitantes, una cifra tres veces superior al promedio mundial, la cual oscila entre el ocho punto ocho por cien mil personas y veintisiete veces superior a la de la Unión Europea<sup>7</sup>.

Ente este contexto resulta más que interesante la teoría de Roberto Briceño-León, académico argentino, sobre la relación que existe entre la violencia en las zonas urbanas de los países de latinoamérica y la pobreza, al respecto el académico

---

<sup>7</sup> Beato, Claudio, **Prevención de la delincuencia y la violencia a las ciudades de América Latina y el Caribe**, página 11.



manifiesta que la violencia urbana es cometida por segundas y terceras generaciones de poblaciones rurales que a principios de los años ochenta emigraron a las áreas urbanas. Su teoría se sustenta en que con el pasar del tiempo los individuos de estas generaciones habían perdido todo vínculo y memoria con el pasado rural de sus padres pero igualmente continuaban expuestos a la exclusión social, educativa, laboral y por ende económica.

En base a esta teoría, tal parece que en una condición de pobreza, sin un modelo sociocultural propio de vida, las nuevas generaciones que conviven en las zonas marginales de las metrópolis, ante las altas expectativas del consumismo y los efectos de la falta de oportunidades, son extremadamente vulnerables para encontrar en la violencia y el uso de las armas de fuego un medio para satisfacer sus aspiraciones de calidad de vida.

El autor de esta teoría también considera que “quienes verdaderamente padecen la violencia, y en particular la violencia más intensa o letal, son los pobres mismos, víctimas y victimarios en este proceso”<sup>8</sup>.

La anterior teoría discrepa con la opinión de otros reconocidos académicos de las ciencias sociales, entre ellos Frank La Rue y el Doctor Héctor Rosada Granados, quienes en su calidad de comisionado presidencial de los derechos humanos y consultor independiente, respectivamente, han manifestado que la pobreza no es un factor de la violencia y el delito, según ponencia que cada uno dictó en la inauguración del curso que sobre seguridad ciudadana, promovió el programa de municipios democráticos de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, auspiciada por el Banco Mundial

---

<sup>8</sup> Briceño-León, Roberto, **Violencia, sociedad y justicia en América Latina**, páginas 1 a 9



y celebrada en un hotel capitalino guatemalteco, el veinticuatro de julio del año dos mil seis.

A pesar de la diversidad de criterios y opiniones, parece ser que la pobreza, producto de las desigualdades y exclusiones históricamente estructurales en los países latinoamericanos, ha sido, es y seguirá siendo, mientras no se formulen y desarrollen políticas públicas encaminadas a un verdadero desarrollo social integral, una de las principales causas de la criminalidad y violencia en estos países, aunque claro está pueden haber algunas excepciones, tal el caso de Honduras que siendo un país con significativos índices de pobreza no muestra un nivel alto de criminalidad y violencia, la respuesta quizá este en el análisis del sistema de gobierno, que bien vale estudiar.

Según estudios del Banco Mundial realizados en el año dos mil uno, el veinticuatro por ciento de la población de latinoamérica y el caribe vive con menos de un dólar por día, es decir, uno de cada cuatro latinoamericanos, esto contrasta con todo el marketing que a través de los diversos medios de comunicación del mundo globalizado se ofrece a los jóvenes, vendiéndoles una idea de necesidad para poseer las comodidades ofertadas sin exclusión visual, sin atender e importar que su capacidad económica real para consumir es otra.

Datos de la Organización Mundial de la Salud –OMS–, revelan que el mayor porcentaje de víctimas de muertes violentas en América Latina, oscilan entre los quince y veintiséis años de edad, datos que son sumamente parecidos a los encontrados en los registros policiales relacionados a las personas detenidas por la comisión de algún hecho delictivo violento, lo cual indica que la criminalidad y violencia en los países latinoamericanos guardan relación con su población juvenil.

### 1.3. Situación en Guatemala



“El país atraviesa hoy por uno de los momentos más violentos de su historia. En los últimos siete años la violencia homicida ha aumentado más de ciento veinte por ciento, pasando de dos mil seiscientos cincuenta y cinco homicidios en mil novecientos noventa y nueve a cinco mil ochocientos ochenta y cinco en dos mil seis. Este incremento equivale a un porcentaje mayor al doce por ciento por año, superando ampliamente al crecimiento poblacional que es inferior al dos punto seis por ciento anual”<sup>9</sup>.

En el año dos mil seis el país presentó una tasa de cuarenta y siete homicidios por cada cien mil habitantes, empero al aplicar la misma tasa solo a la zona capitalina en la misma se registró ciento ocho homicidios. Esta cifra posiciona a Guatemala como uno de los países más violentos del mundo oficialmente en paz, donde los derechos humanos de la población continúan sin ser plenamente respetados.

El informe estadístico de la violencia en Guatemala, elaborado en el año dos mil siete por el programa de seguridad ciudadana y prevención de la violencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- en Guatemala, presenta, en forma concisa, clara e impactante, el fenómeno de la criminalidad y violencia en Guatemala, lo cual ubica al país en el segundo lugar de violencia en Centroamérica, superado por El Salvador.

Lastimosamente en Guatemala no hay suficientes registros sobre la criminalidad que a diario se suscita en su territorio, aún las instituciones estatales que por sus funciones debieran contar con datos actualizados relativos, no cuentan con los mecanismos técnicos y humanos suficientes para su eficaz desempeño, verbigracia la Policía Nacional Civil no cuenta con registros sobre los niveles de criminalidad y violencia suscitados en los períodos anteriores al año mil novecientos noventa y cinco, por ello

---

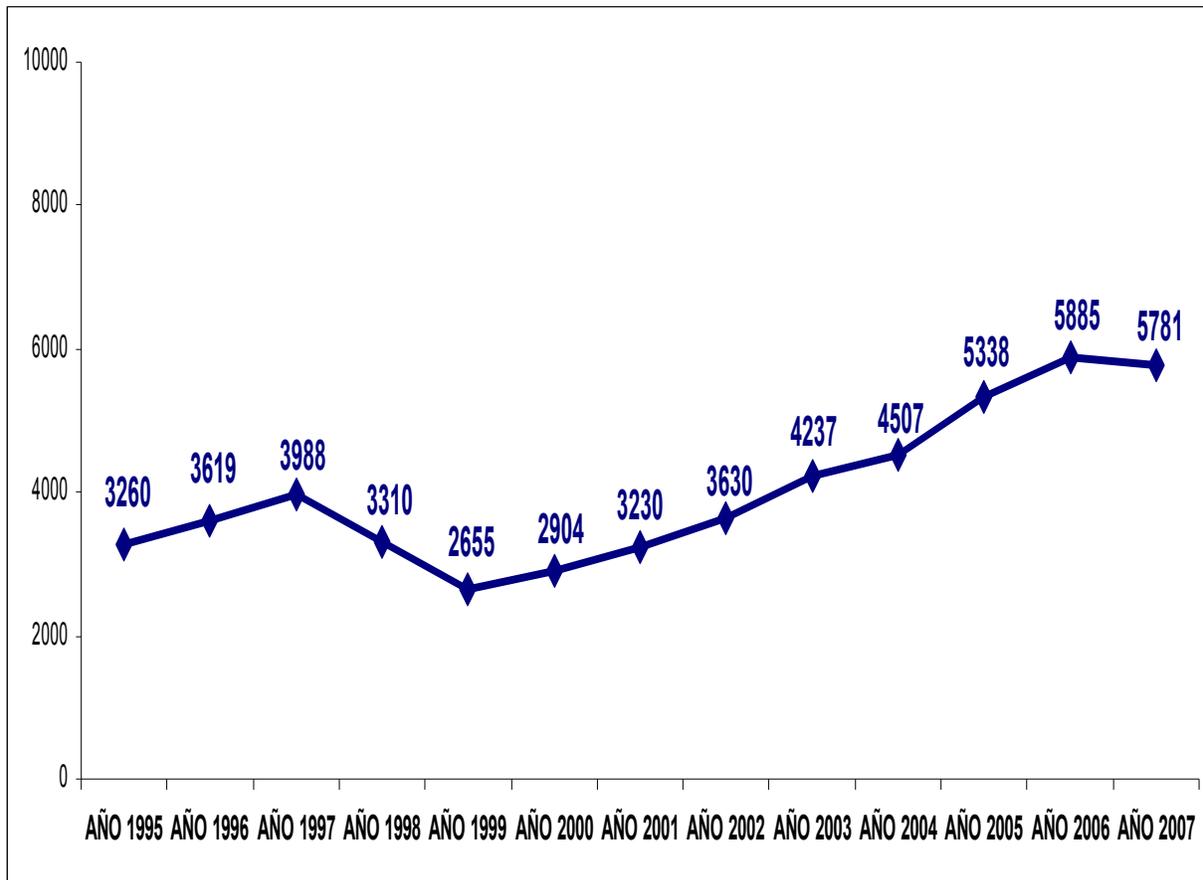
<sup>9</sup> Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia, **Informe estadístico de la violencia en Guatemala**, página 9



solo puede utilizarse la información existentes a partir de dicho año, para determinar si la tasa de homicidios en Guatemala es alta o baja en comparación con el contexto internacional.

Según los datos de la Policía Nacional Civil, relacionados a la evolución histórica de la criminalidad y violencia en Guatemala, los casos de homicidios y lesiones, registrados desde el año mil novecientos noventa y cinco, reflejan un significativo aumento a partir del año dos mil, tal como se observa en las siguientes gráficas de fluctuación de criminalidad y violencia elaboradas por dicha institución,

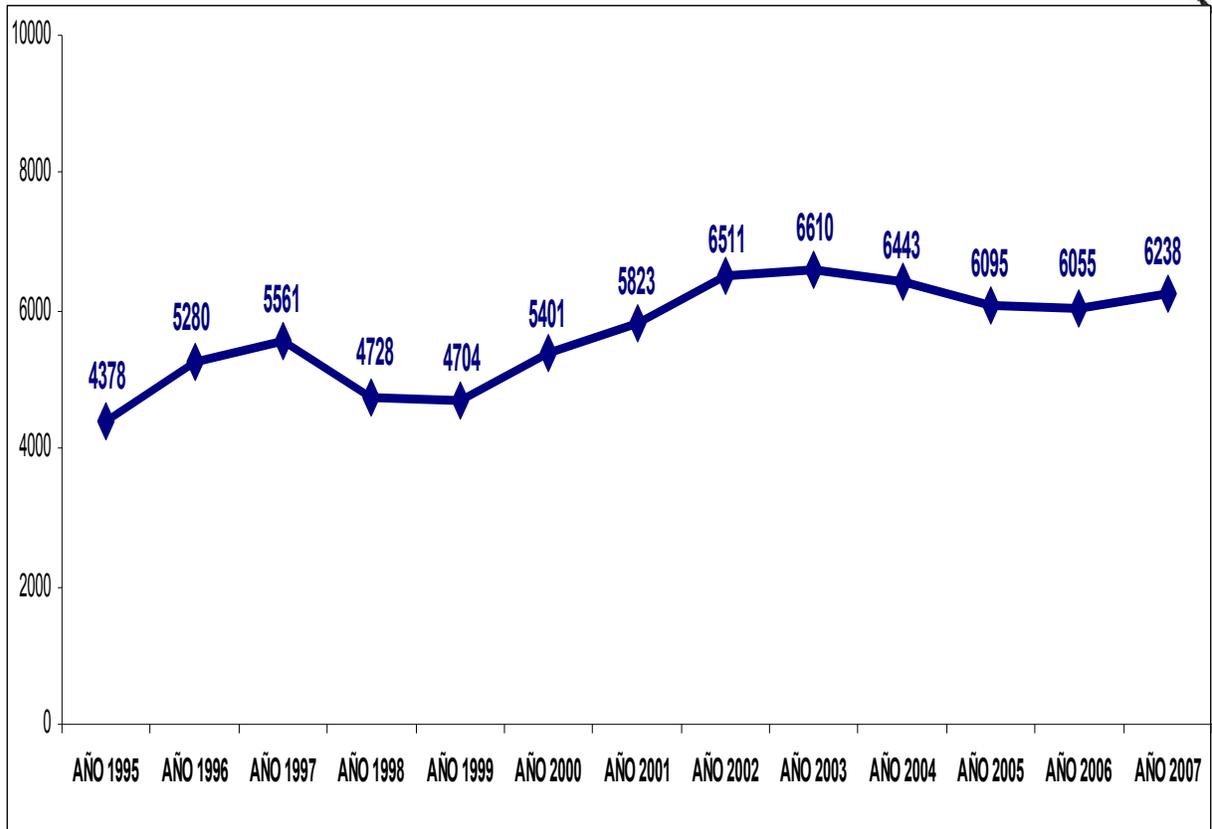
### Homicidios



Fuente: Policía Nacional Civil



## Lesiones



Fuente: Policía Nacional Civil

Los datos relacionados a homicidios que presenta el primero de los cuadros anteriores, corresponden a muertes de personas provocadas por armas de fuego, armas blancas, objetos contundentes, linchamientos, artefactos explosivos y estrangulamiento, de estas figuras violentas es importante resaltar que las cometidas por armas de fuego ocupan el primer lugar en cifras, seguidas por las cometidas por arma blanca.

En el año mil novecientos noventa y cinco el registro de muertes producidas por armas de fuego en todo el territorio nacional fue de dos mil doscientos noventa y cinco casos, fenómeno que tuvo un leve descenso en mil novecientos noventa y nueve con mil ochocientos treinta y nueve casos, empero para el año dos mil la tasa nuevamente se incrementó a dos mil ciento nueve casos y desde esa fecha su fluctuación a sido hacia



el incremento, de tal forma que en el año dos mil siete la cifra registrada es de cuatro mil setecientos setenta y seis casos.

Las causas o factores de la criminalidad y violencia en Guatemala no son muy distintas a las identificadas en los demás países latinoamericanos, aunque claro está su incidencia varía según el contexto de cada país.

Para Karina Javier, consultora del programa de estado de derecho de la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional -USAID-, dos son las causas principales de la violencia en Guatemala, la primera lo constituye la desigualdad económica-social que existe en el país producto de su modelo económico capitalista basado en el consumismo, lo cual a creado el pensamiento social de como te veo así te trato, bajo esta influencia cada vez hay más personas, principalmente jóvenes, vulnerables a la comisión de actos violentos para poder alcanzar mejores niveles de vida. La segunda causa es la impunidad con que actúan los grupos de delincuencia y del crimen organizado, producto del deficiente y corrupto sistema de justicia, lo cual ha llevado a varias comunidades a contrarrestar la violencia con más violencia, tal el caso de los linchamientos.

Para Silvia Vásquez, ex vice-ministra de apoyo comunitario del Ministerio de Gobernación, la primera causa es la cultura de violencia heredada de la guerra interna suscitada en el país desde mil novecientos sesenta hasta mil novecientos noventa y siete cuando se firmó el acuerdo de paz firme y duradero, la sociedad ve en la violencia una forma normal y pronta para arreglar sus problemas con las demás personas, desvalorando así los procedimientos formales establecidos en la normativa legal del país.



Para la entrevistada, otra causa, derivada de problemas económico sociales recientes, lo constituye las migraciones que padres de familia realizan hacia los países del norte del continente americano en búsqueda de oportunidades laborales, lo cual ha roto los esquemas tradiciones de transmisión y formación de valores para las nuevas generaciones y ha tenido su mayor impacto en la desintegración de los núcleos familiares, base de toda sociedad.

Leslie Sequeira, consultora del Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible – IEPADES-, en palabras breves pero de connotaciones muy profundas, manifiesta que la violencia en Guatemala es el resultado de un Estado basado en la inequidad, la supresión de derechos de unos y el abuso de derechos por parte de otros.

Para Santos Torres Ramírez, comisario general de la Policía Nacional Civil, una de las causas del incremento de la violencia en Guatemala lo constituye la falta de políticas de desarrollo integral, lo que ha provocado que en los últimos años exista un incremento de grupos que se dedican a cometer en contra de la población diversos actos delictivos como extorsiones, secuestros y asaltos, en una práctica de mera forma de vida. Ante el incremento de estos grupos antisociales y sus fechorías, la capacidad de respuesta de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley y de aplicar justicia se ven sobrepasadas y esto ha generado en la ciudadanía una percepción de inoperancia de las mismas.

Del análisis de datos brindados por la Policía Nacional Civil así como de los criterios expuestos por los profesionales entrevistados, que por su conocimiento y estrecha relación con el tema hace que los mismos tengan un valor agregado, resulta más que evidente la gravedad de la problemática en el país, así como la urgente necesidad de abordarla de una manera integral no solo en sus efectos sino principalmente en sus



causas, esto ante el riesgo latente de un estallido social y la amenaza en contra de la democracia y la gobernabilidad.

Hasta ahora no ha habido un equilibrio en el abordaje de la causa y efecto de la violencia en el país. Los altos índices de criminalidad y violencia son un indicativo que la solución no está precisamente en el incremento reactivo y de despliegue de las fuerzas encargas del orden público y la seguridad del país, hace falta urgentemente el fortalecimiento de otras medidas paralelas.

Si bien es cierto las causas o factores de la criminalidad y violencia en Guatemala son multicausales hay que reconocer que en especial son de carácter social por ende su abordaje requiere también de medidas, principalmente, de tipo económico-social y de carácter multidisciplinario, que permitan el desarrollo integral de toda la sociedad guatemalteca.



## CAPÍTULO II

### 2. Seguridad ciudadana

#### 2.1. Antecedentes en Guatemala

Los antecedentes de la seguridad ciudadana en Guatemala, al igual que en los demás países latinoamericanos, principalmente del cono sur, se remontan a la década de los noventa, cuando los fenómenos políticos, económicos y sociales mundiales contribuyeron a la finalización de guerras civiles, la desmilitarización de sociedades, la aparición y/o fortalecimiento de los sistemas democráticos en muchas sociedades de la región, todo esto permitió la progresiva refundación del pensamiento y actitud social con relación a la prestación de algunos servicios básicos históricamente considerados de competencia exclusiva a los Estados a través de sus gobiernos.

Los cambios que en esa época se estaban suscitando a nivel mundial, como por ejemplo la perestroika puesta en marcha en la Unión Soviética por Mijaíl Gorbachoven y la caída del muro de Berlín, promovieron el surgimiento de un planteamiento mundial sobre la necesidad de buscar una nueva idea de seguridad, en su más amplio sentido, que no fuese concebida solo desde los Estados, sino con la participación de las mismas sociedades. En esta línea de ideas el primer planteamiento formal lo realizó el sistema de las Naciones Unidas con su propuesta de seguridad humana a través de declaratoria oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- y presentada en su informe del desarrollo humano correspondiente al año mil novecientos noventa y cuatro.



A partir de este planteamiento, otros actores y sectores han utilizado el término seguridad integral, empero en esencia, su connotación es la misma.

En Guatemala a pesar de que el tema de la seguridad ciudadana esta siendo abordada con más frecuencia en diversos espacios por distintos actores entre los que figuran académicos, funcionarios de gobierno, líderes político partidistas y representantes de organizaciones sociales, curiosamente, hay un desconocimiento generalizado en la sociedad sobre el espíritu y alcances de la misma, reflejado por la resistencia de algunos actores a abordar e involucrarse participativamente en el tema.

Un primer antecedente conceptual en Guatemala, lo constituye el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, firmado el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco por los gobiernos de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, el cual fue ratificado por el Congreso Nacional de la República de Guatemala en el año de mil novecientos noventa y siete.

En términos generales el referido tratado establece que la sociedad civil debe jugar un papel importante en su desarrollo a través de su participación en el diseño y desarrollo de las políticas públicas de los gobiernos. Este instrumento marca el momento histórico evolutivo de la concepción ideológica que en la región centroamericana existía, hasta ese momento, en relación a la seguridad pública, considerada como de competencia exclusiva del Estado, dando lugar a nuevo modelo de seguridad basado en la propuesta y participación de la sociedad organizada.

Otro antecedente importante del abordaje e importancia de la seguridad ciudadana en Guatemala lo constituye el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del



Ejército en una Sociedad Democrática, firmada en el año mil novecientos noventa y seis, documento que en su numeral diecinueve, relacionado al componente de agenda de seguridad, establece “dentro de este concepto, la seguridad ciudadana y la seguridad del Estado son inseparables del pleno ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y deberes políticos, económicos, sociales, y culturales. Los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política, la corrupción, entre otros, constituyen factores de riesgo y amenazas directas para la convivencia democrática, la paz social y, por ende, el orden constitucional democrático”.<sup>10</sup>

Es importante reconocer que entre todos los trabajos académicos realizados en Guatemala para abordar el tema de la seguridad ciudadana en el contexto, tienen una especial relevancia los proyectos: hacia una política de seguridad para la democracia –POLSEDE- y hacia una política de seguridad ciudadana –POLSEC-.

El primero, hacia una política de seguridad para la democracia –POLSEDE-, fue desarrollado entre el mes de octubre del año mil novecientos noventa y nueve y el mes de febrero del año dos mil dos, con el respaldo de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO-, el WSP-Internacional, el Instituto Guatemalteco para el Desarrollo y la Paz –IGEDEP-, y el auspicio de varios organismos internacionales y agencias de cooperación internacional.

Este proyecto académico está compuesto por dos volúmenes, el primero relacionado a las líneas generales del proyecto, basado en un ejercicio de investigación y acción participativa y el segundo contiene, desde una perspectiva comparativa, los insumos relacionados al tema de la reforma del sector seguridad en democracias precarias. El

---

<sup>10</sup> Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República, **Acuerdos de Paz**, página 55.



objetivo principal de la investigación es facilitar la transformación de los marcos de seguridad del Estado, a través de contenidos y mecanismos correspondientes a las necesidades e intereses de una comunidad política democrática.

En alusión al surgimiento del planteamiento de seguridad democrática, en el contenido de la investigación, se manifiesta "... El tradicional enfoque estatocentrista, donde el concepto de seguridad se refiere a la protección de la soberanía y el territorio de un Estado ante amenazas externas o internas, se ha visto superado por nuevas concepciones de seguridad que, por el contrario, colocan al ser humano como sujeto principal"<sup>11</sup>

El segundo proyecto denominado hacia una política de seguridad ciudadana –POLSEC-, desarrollado en cuatro tomos, dio inicio en abril del año dos mil dos y fue presentado en el dos mil cuatro, uno de sus objetivos es contribuir a la formulación de una política de seguridad ciudadana dentro de un marco consensuado entre la sociedad civil, el gobierno y otros actores políticos.

El primero de los temas, denominado aproximaciones a una política de seguridad ciudadana, constituye el punto de referencia inicial de la investigación, en virtud de que contiene la base conceptual, la perspectiva teórica y la orientación metodológica del proyecto, desarrollado a través de la articulación de tres ejes fundamentales: desarrollo humano, sistema de administración de justicia, y seguridad ciudadana.

El segundo tema desarrollado es institucionalidad de la seguridad democrática. Este trabajo aborda de una manera más desarrollada el análisis del marco conceptual de la seguridad ciudadana en Guatemala y hace un análisis crítico sobre la organización y

---

<sup>11</sup> Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia, **Documentos finales**, página 153



funcionamiento de las instituciones encargadas del sector justicia así como de las que tienen entre sus atribuciones el ejercicio del control democrático, esto para determinar su eficacia e idoneidad en el abordaje de la seguridad ciudadana, que en el contexto guatemalteco su practica “debe situarse en la creación de espacios de discusión que permitan la reflexión y elaboración de propuestas de políticas que permitan la implementación de los distintos aspectos relacionados con la agenda de seguridad establecida en el Acuerdo de Fortalecimiento”<sup>12</sup>.

El tercer tema es seguridad y sistemas de administración de justicia, en esencia, contiene los insumos generados por los grupos de trabajo y hace especial énfasis en el fortalecimiento de la institucionalidad de la seguridad ciudadana en Guatemala, a partir de un enfoque global y con una visión de la seguridad preventiva y derechos humanos, base sobre la cual en el documento se plantean propuestas específicas para reformar el sistema de seguridad a través de la potenciación de las instituciones del sistema de administración de justicia.

El cuarto y último tema de este proyecto es derechos humanos, investigación y género, el cual, como estudio de apoyo, hace una análisis sobre el impacto que la afectación de los derechos humanos de los actores que intervienen en una o otra fase del procedimiento penal, principalmente los miembros de la Policía Nacional Civil, tiene sobre el desarrollo, funcionamiento y fortalecimiento de su institución. En otras palabras, se cuestiona el efecto y las consecuencias de las violaciones a los derechos humanos de los agentes de policía sobre el funcionamiento del sistema de justicia guatemalteco y por lo tanto, sobre la seguridad pública.

---

<sup>12</sup> Proyecto Hacia una Política de Seguridad Ciudadana, **Institucionalidad de la seguridad ciudadana**, página 7



A pesar de que los instrumentos legales y proyectos anteriormente descritos constituyen un importante marco teórico sobre la seguridad ciudadana en Guatemala, en la actualidad, lastimosamente, muy poco se han atendido los lineamientos, propuestas y recomendaciones que en ellos están contenidos.

## 2.2. Definiciones

### 2.2.1. Seguridad ciudadana

A pesar de la cantidad de teoría existente en el contexto internacional sobre la seguridad ciudadana, los académicos, principalmente de las ciencias sociales, aún hacen esfuerzos para lograr un criterio unificado en su definición. Ante esta diversidad de pensamientos ha sido común en la región latinoamericana implementar procesos y programas con el nombre de seguridad ciudadana sin que los mismos tengan entre sí relación en su naturaleza.

Entre las definiciones encontradas en el contexto internacional, pueden mencionarse las siguientes:

Para Germán Rómulo Cardona Álvarez, académico boliviano, seguridad ciudadana es “la participación activa de la ciudadanía en su seguridad”<sup>13</sup>.

La Ley de Coordinación de Seguridad Ciudadana, decretada por el Presidente de la República de Venezuela, regula “se entiende por seguridad ciudadana, el estado de

---

<sup>13</sup> Cardona Álvarez, Germán Rómulo, **Concepción actual de la seguridad ciudadana y el sistema penal en el mundo**, página 5



sosiego, certidumbre y confianza que debe proporcionarse a la población, residente o de tránsito, mediante acciones dirigidas a proteger su integridad física y propiedades”<sup>14</sup>.

Regino Gabriel, tratadista mexicano, manifiesta que seguridad ciudadana es “La... función estatal tendiente a alcanzar una situación o condición donde los derechos y garantías de los individuos o del cuerpo social en su conjunto se encuentren libres de todo daño, menoscabo o perturbación”<sup>15</sup>.

En las anteriores definiciones, se hace notoria la tendencia a concebir la seguridad ciudadana como la función del Estado encaminada a garantizar la seguridad física de las personas y sus bienes, lo cual tradicionalmente se ha pretendido a través de la acción puramente reactiva de las fuerzas de seguridad.

En el contexto nacional guatemalteco, según entrevistas de campo, se refleja una mayor convergencia entre funcionarios, académicos y profesionales, relacionados con el tema, en la definición del concepto, tal como a continuación se demuestra:

Para el Doctor Héctor Rosada Granados, quien coordinó el importante proyecto de investigación hacia una política de seguridad ciudadana –POLSEC-, la seguridad ciudadana puede ser entendida como “el conjunto de condiciones sociales, políticas, económicas, culturales e institucionales que garantizan el adecuado y normal funcionamiento de la comunidad y la convivencia ciudadana, tratando de garantizar una vida digna a todos los ciudadanos, adicionando la participación de la comunidad organizada”.

---

<sup>14</sup> Chávez Frías, Hugo, **Decreto con fuerza de ley de coordinación de seguridad ciudadana**, página 2

<sup>15</sup> Regino, Gabriel, **Seguridad pública o seguridad nacional**, página 1



Roberto Tepaz, delegado de la Secretaría de Análisis Estratégico –SAE- para el departamento de Quiché, manifiesta que la seguridad ciudadana puede ser considerada como la participación de la población en la prevención del delito, desde su cultura, su territorio, sus costumbres, a través del desarrollo de planes diseñados por la propia comunidad.

El profesor Herman Córdova, como representante de la sociedad civil ante la comisión de seguridad del departamento de Quiché, manifiesta que seguridad ciudadana es un espacio en el cual el Estado, como garante de la seguridad y bienestar de la población, le da la oportunidad al ciudadano de participar en los procesos para definir estrategias y planes concretos de seguridad a nivel local.

En palabras de Rubén Hidalgo, asesor de la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia, seguridad ciudadana es el espacio que permite la participación organizada de la comunidad para tratar de disminuir las amenazas a las cuales estén sujetas, con un alto grado de coordinación y acercamiento con la autoridad competente en materia de seguridad pública.

Del análisis de las anteriores definiciones obtenidas en las entrevistas de campo realizadas y teoría existente, así como del contenido de los temas desarrollados en el proyecto hacia una política de seguridad ciudadana –POLSEC-, especialmente del tema relacionado a la institucionalidad de la seguridad democrática, para efectos del presente trabajo de investigación, seguridad ciudadana debe ser entendida como "el 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"<sup>16</sup>,

---

<sup>16</sup> Proyecto Hacia una Política de Seguridad Ciudadana, Op. Cit., páginas 7 y 8



Por lo anterior puede decirse que una efectiva seguridad ciudadana solo puede ser resultado de la participación ciudadana representativa y activa en los diferentes espacios de discusión y reflexión que se constituyan para la formulación y presentación de políticas locales tendientes al desarrollo integral de los individuos, para así reducir al mínimo los riesgos de cada individuo en su vida cotidiana.

### 2.2.2. Seguridad pública

Doctrinariamente, en el marco conceptual general relacionado al tema de la seguridad pública no hay significativas diferencias, ya que las distintas definiciones existentes a nivel global y principalmente en la región latinoamericana, contienen elementos comunes que les da una misma naturaleza.

El tratadista Sergio García Ramírez, en relación a la seguridad pública, manifiesta “es una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad”<sup>17</sup>.

Para René Jiménez Ornelas seguridad pública se le define como “un conjunto de políticas y acciones coherentes y articuladas que tienden a garantizar la paz pública a través de la prevención y represión de los delitos y de las faltas contra el orden público, mediante un sistema de control penal y de policía administrativa”<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> García Ramírez, Sergio, **En torno a la seguridad pública, desarrollo penal y evolución del delito**, página 81

<sup>18</sup> Jiménez Ornelas, René, **Seguridad pública**, <http://www.bibliojuridica.org/libros/4/1724/23.pdf>



El volumen relacionado al tema aproximaciones a una política de seguridad ciudadana parte del proyecto de investigación hacia una política de seguridad ciudadana – POLSEC-, desarrollado en Guatemala, aunque no como mera definición, refiere “La seguridad pública tiene como finalidad declarada la salvaguarda de la integridad y los derechos de las personas, así como la preservación de las libertades, el orden y la paz públicos, mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, y la reinserción social del delincuente y del menor infractor”<sup>19</sup>.

Al analizar las anteriores definiciones se evidencia que la seguridad pública es considerada como un sinónimo de la seguridad interna, esto en virtud de que ambos conceptos se refieren esencial e históricamente al mantenimiento del orden público y control social que los Estados ejercen a través de sus aparatos de represión, para el mantenimiento de su institucionalidad.

En el contexto guatemalteco la seguridad pública puede ser conceptualizada a través del contenido de varios instrumentos, uno de ellos lo constituye el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, firmado en el año mil novecientos noventa y seis, dicho documento, en su numeral veintiuno, relacionado específicamente a la seguridad pública, establece la protección de la vida y de la seguridad de los ciudadanos, el mantenimiento del orden público, la prevención e investigación del delito y una pronta y transparente administración de justicia no pueden garantizarse sin la debida estructuración de las fuerzas de seguridad pública.

---

<sup>19</sup> Proyecto Hacia una Política de Seguridad Ciudadana, **Aproximaciones a una política de seguridad ciudadana**, página 40



El Decreto 11-97, Ley de la Policía Nacional Civil, en su Artículo 1 regula: la seguridad pública es un servicio esencial de competencia exclusiva del Estado y para ese fin se crea la Policía Nacional Civil. Para cumplir con su cometido la Policía Nacional Civil tiene como función proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como prevenir, investigar y combatir el delito.

La seguridad pública en Guatemala entonces, al igual en otros contextos sociales, se circunscribe a al mantenimiento del orden público y la seguridad de los individuos ante el crimen, a través de la aplicación de políticas de seguridad por parte del Estado.

### 2.3. Diferencias conceptuales

A pesar de las diferencias conceptuales existentes entre la seguridad pública y la seguridad ciudadana, no es extraño que algunos académicos consideren estos vocablos como sinónimos, aunque así estos conceptos se refieran a circunstancias o condiciones sociales distintas.

Al respecto Silvia Vásquez, ex vice-ministra de apoyo comunitario del Ministerio de Gobernación, en entrevista realizada por el investigador del presente trabajo, manifestó que en nuestro contexto aún hay discusiones a nivel conceptual, ya que algunos plantean que la seguridad pública visualiza un concepto más restringido a la tutela de las instituciones de carácter público, mientras que la seguridad ciudadana enfatiza, eminentemente, que el bien titular a garantizar es el ser humano, es el centro de atención, sin embargo no hay mayores distinciones entre seguridad pública y seguridad ciudadana, en términos generales ambos son sinónimos.



Contrario al criterio anterior, el doctor boliviano Germán Rómulo Cardona Álvarez considera que es erróneo concebir la seguridad ciudadana como sinónimo de la seguridad pública, ya que esta última se logra por el Estado principalmente a través de políticas de intervención ejecutadas por sus fuerzas policiales en acciones reactivas, sin hacer consideración de la importancia de la participación de la ciudadanía en tales políticas, he ahí donde estriba la diferencia entre ambos conceptos, ya que la seguridad ciudadana involucra indispensablemente la participación activa de la ciudadanía

Karina Javier, consultora del programa de estado de derecho de la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional -USAID-, seguridad pública es la prestación de un servicio social que realizan los organismos de seguridad del Estado, en el cumplimiento de su mandato, para contrarrestar la criminalidad y violencia, es una ideología de Estado, mientras que la seguridad ciudadana involucra a la comunidad y a otras distintas respuestas alternativas e integrales para poder contribuir en la erradicación de la problemática, pero sin un mandato.

Para Leslie Sequeira, consultora del Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible -IEPADES-, la diferencia entre seguridad ciudadana y seguridad pública básicamente tiene que ver con los momentos sociales en que cada uno se da, por ello la seguridad ciudadana sucede cuando una necesidad o conflicto social es solucionable por la vía de la prevención y dialogo ciudadano, empero cuando el conflicto rebasa esta fase la condición social cambia y surge la necesidad de mantener o reestablecer el orden y la seguridad pública a través de la policía con el fin de evitar que se lleguen a mayores consecuencias, de esta última acción se deriva la activación del sistema de justicia penal.



Bajo el título seguridad pública y seguridad ciudadana: simetrías y asimetrías, en el volumen referente al tema aproximaciones a una política de seguridad ciudadana, del proyecto hacia una política de seguridad ciudadana –POLSEC-, se plantean las siguientes cuatro diferencias puntuales entre estos conceptos.

Primero. La seguridad pública es la situación jurídica mediante el cual el ordenamiento jurídico se exterioriza. La seguridad ciudadana es la creación politológica reciente, en atención al auge de la sensación de inseguridad de la comunidad y el creciente reclamo de participación en el diseño y ejecución de las políticas de prevención del delito.

Segundo. La seguridad pública utiliza los medios institucionalizados por el ordenamiento jurídico. La seguridad ciudadana busca la coordinación de las organizaciones comunitarias y la participación activa de los habitantes.

Tercero. La seguridad pública responde a la necesidad de idealizar una condición social estática de orden y tranquilidad. La seguridad ciudadana responde a factores objetivos que tienen relación con la condición previa de la existencia del libre juego democrático y la estabilidad política.

Cuarto. La seguridad pública responde a la necesidad de eliminar el conflicto, o llevarlo a términos tolerables. La seguridad ciudadana responde a la idea de canalizar el conflicto, como medio para el desarrollo y evolución de las expectativas sociales.

“El termino seguridad ciudadana surge así, describiendo la preocupación por la mejora de la seguridad pública, expresando un proceso que va desde lo que fue la concepción de la seguridad centrada principalmente en las amenazas al Estado o al régimen político, y que ahora se desplaza hacia la seguridad entendida como la amenaza que el



incremento de la criminalidad común plantea al orden público, social y político, y el miedo que esta situación genera en la ciudadanía”<sup>20</sup>

#### 2.4. Procesos desarrollados

En el contexto guatemalteco son varios los procesos desarrollados bajo el nombre de seguridad ciudadana, algunos más enfocados que otros al fortalecimiento de participación ciudadana en la formulación y desarrollo de políticas públicas que conlleven a su desarrollo integral, entre ellas, obviamente, las relativas a la seguridad de su integridad física, sus bienes y lugares públicos.

Los enfoques dados a estos procesos guardan estrecha relación con el cometido de las organizaciones o entidades que han promovido su desarrollo, algunos de estos esfuerzos están orientados a la reincursión social de jóvenes en conflicto con las leyes penales, otros a la realización de campañas de sensibilización y prevención dirigidos a diferentes sectores de la sociedad en favor de la no violencia, y hay también los que están enfocados a la prevención situacional a través del rescate de espacios públicos y la facilitación de programas de formación alternativa técnica ocupacional, estos, entre otros.

A pesar de tan distintos programas, la mayoría, desarrollados principalmente por organizaciones no gubernamentales, tienden más a la sensibilización e información ciudadana respecto a las causas y efectos del delito, que a la promoción de la participación y organización social para la seguridad ciudadana, lo cual hace de su población meta meros receptores en el proceso.

---

<sup>20</sup> Proyecto Hacia una Política de Seguridad Ciudadana, Op. Cit., páginas 43 y 44



A nivel gubernamental también han habido esfuerzos importantes para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, algunos de los cuales serán abordados en el presente trabajo de investigación.

2.4.1. Plan local de seguridad ciudadana del departamento de Quiché, promovido por la Dirección de Prevención del Delito, del Vice Ministerio de Apoyo Comunitario del Ministerio de Gobernación

2.4.1.1. Antecedentes

En consejo de ministros, mediante Acuerdo Gubernativo número 124-2004, el treinta de marzo del año dos mil cuatro, se creó el Tercer Viceministerio de Gobernación, denominado de Apoyo Comunitario, para desarrollar programas adecuados de seguridad de las personas, que fuesen elaborados en conjunto con las comunidades para la prevención comunitaria del delito.

En el año dos mil cinco, el Viceministerio de Apoyo Comunitario, a través del Acuerdo Ministerial 1954-2005, creó la Dirección General de Prevención Comunitaria del Delito, cuya misión era facilitar, coordinar y establecer alianzas entre dependencias gubernamentales, autoridades locales, sectores sociales a nivel comunitario, cooperación internacional entre otros, para la elaboración y desarrollo de las políticas de relaciones comunitarias y programas integrales de prevención de la violencia y el delito que contribuyeran a mejorar la calidad de vida en convivencia pacífica.

Entre las principales políticas desarrolladas por la Dirección General de Prevención del Delito están: desarrollo de agendas y planes de trabajo de seguridad, prevención de la



violencia y del delito y relaciones comunitarias para mejorar la calidad de vida de la población.

Desde su creación hasta finales del año dos mil seis, la Dirección General de Prevención del Delito, obtuvo como resultado del desarrollo de sus políticas de trabajo la conformación de diecisiete comisiones departamentales, cuarenta y nueve comisiones municipales, setenta comisiones comunitarias, sesenta y nueve planes de seguridad ciudadana.

#### 2.4.1.2. Plan local de seguridad ciudadana del departamento de Quiché

Como componente del programa guate, participa, previene y convive, la Dirección General de Prevención del Delito, en julio del año dos mil seis, desarrolló en el departamento de Quiché, región con población mayoritariamente indígena y de una rica diversidad lingüística, un plan local de seguridad ciudadana, como medida para contrarrestar los índices de criminalidad y violencia en dicha región y disminuir la percepción de inseguridad en la ciudadanía.

El objetivo general de este plan local consistía en “mejorar la calidad de vida de los habitantes mediante la implementación de políticas y estrategias de seguridad integral, orientadas a prevenir la violencia y el delito como resultado de la interacción y coordinación entre autoridades del gobierno central, gobierno local y sectores sociales que contribuyan al fortalecimiento de la gestión local y por ende a la gobernabilidad democrática del país”<sup>21</sup>.

El referido plan, básicamente, se desarrollo en dos momentos:

---

<sup>21</sup> Comisión Departamental de Seguridad de Quiche, **Plan local de seguridad ciudadana**, página 2



El primero consistió en la conformación de una comisión departamental de seguridad, esta comisión estaba integrada por diferentes actores del departamento, entre los cuales figuraban autoridades gubernamentales, representantes de organizaciones no gubernamentales y de otros colectivos sociales, así como líderes de la región, cabe aclarar que, según lo manifestó el inspector de Policía Nacional Civil, Rito Humberto Tobar Urizar, participante en la comisión, la misma no tuvo el nivel de representación deseada.

El segundo momento fue el desarrollo mismo del plan de seguridad, el cual esencialmente estaba enfocado a abordar las tres problemáticas que más afectaban a la región: presencia de maras, accidentes de tránsito y robo a transeúntes, comercios y residencia.

Las líneas de acción de este primer plan, con una temporalidad de seis meses, estaban marcadas por la realización de diálogos ciudadanos y el desarrollo de charlas de capacitación y sensibilización para la prevención del delito con diferentes sectores de la población, marchas exploratorias en lugares específicos para identificar factores situacionales del delito, así como el desarrollo de eventos sociales, culturales y deportivos con el fin de fortalecer la armonía y comunidad ciudadana. La utilización de los diferentes medios de comunicación social fue una estrategia importante para el desarrollo de este plan.

De las entrevistas realizadas a distintos miembros de la comisión departamental de seguridad, puede concluirse que entre las lecciones aprendidas durante el desarrollo del plan, están las siguientes:



- Falta de apoyo y compromiso político por parte de las autoridades y funcionarios gubernamentales para el desarrollo y continuidad de los procesos. Esta actitud tiene que ver con la visión cortoplacista de algunos funcionarios, en las cuales se considera que la ejecución de obras de infraestructura y ornato son efectivas estrategias políticas, empero en la realidad no son más que acciones politiqueras, ya que sin ser esenciales para el desarrollo integral de la población, se sobreponen a las acciones que pudieran generar a largo plazo más y mejores condiciones de vida. Ante esta forma de pensamiento, muchas autoridades y funcionarios, aunque concientes de la importancia de los procesos encaminados a generar un verdadero cambio social, prefieren no apoyarlas por el costo económico y supuesto desgaste político que ello les puede generar, ya que los resultados, intangibles para la población, muy posiblemente se verán mucho después de que finalice su administración, principalmente si se tratan de puestos de elección popular o de nombramiento por parte del ejecutivo.
- Desconfianza y descrédito social en las instituciones del sector justicia. El desconocimiento que la mayor parte de la población tiene sobre las funciones de cada una de las instituciones que integran el sector justicia (Policía Nacional Civil, Ministerio Público, Defensoría Pública Penal, Organismo Judicial y Sistema Penitenciario) genera, sin fundamento lógico, el descrédito sobre la operatividad y eficacia de las mismas. Estos sentimientos se agravan cuando se evidencia falta de coordinación entre estas instituciones o bien si por no contar con los mecanismos suficientes de supervisión y control, sus funcionarios se ven involucrados en actos que se contraponen a la ley y los derechos humanos. Esta percepción, a parte de afectar la legitimidad de estas instituciones, debilita la participación ciudadana en todo proceso u programa que involucre a las mismas.



- Ausencia de programas de prevención terciaria. La mayor parte de planes relacionados a la seguridad ciudadana desarrolla programas para la prevención del delito empero en su nivel primario, estos procesos están dirigidos a niños y jóvenes activos en su formación escolar, provenientes de familias integradas. No hay duda alguna sobre la importancia de estos programas empero su impacto en la prevención de la violencia no será sustancial si paralelamente no se desarrollan programas enfocados a la prevención terciaria. Es necesario el desarrollo, desconcentración y descentralización de más programas enfocados a brindar alternativas y oportunidades de vida a los individuos en conflicto con las leyes penales, como parte fundamental para su reincursión social.
- Divergencia conceptual de los actores sobre la seguridad ciudadana. A pesar de la teoría existente, tanto en el contexto nacional como internacional, acerca de la seguridad ciudadana, en el campo práctico hay divergencias sobre los alcances conceptuales de la misma entre los actores, el Estado a través de sus autoridades, funcionarios y empleados refleja un marco teórico fuertemente enfocado al cometido de cada uno, lo cual obviamente también es una discordancia, mientras que la sociedad civil, principalmente a través de las distintas organizaciones no gubernamentales, maneja otro concepto, que puede variar igual, según el cometido de la organización. Cabe aclarar que en la actualidad hay esfuerzos importantes entre todos los actores de la seguridad ciudadana para unificar los criterios de su definición.
- Descontextualización de planes y programas. A pesar de que las distintas acciones planteadas en los planes y programas sobre seguridad ciudadana son congruentes con sus objetivos y metas respectivas, es fácil identificar como las mismas no guardan, del todo, pertinencia con la cosmovisión y formas



socioculturales de participación de los contextos en las cuales son desarrolladas, lo cual incide en los mismos planes y programas. Para una efectiva práctica de la seguridad ciudadana no puede obviarse el carácter multiétnico, multilingüe y pluricultural de Guatemala, principalmente si la misma se desarrolla en regiones con población mayoritariamente indígena, solo así podrá lograrse una buena participación y organización ciudadana, elementos básicos de la seguridad ciudadana.

- Dependencia económica-internacional de los procesos. Los procesos que sobre seguridad ciudadana se desarrollan en nuestro país, han tenido una alta dependencia económica de la cooperación internacional, canalizada ya sea a través de espacios gubernamentales o bien no gubernamentales, ante ello resulta imprescindible que todos los actores se apropien de los procesos para garantizar la continuidad de los mismos una vez concluya el apoyo económico internacional.

Al finalizar el período de ejecución del plan, objeto del presente análisis, no hubo una marcada disminución en los índices de criminalidad y violencia en el departamento abordado, empero sí se evidenció un mayor interés de organización y participación por parte de algunos sectores de la población, lo cual permitió la continuidad del mismo durante el año dos mil siete, básicamente sobre los mismos objetivos y líneas de acción, aunque aún con un débil apoyo por parte de los gobiernos municipales.

2.4.2. Plan piloto municipal de prevención del delito y seguridad ciudadana en San Gaspar Chajul, Quiché, promovido por la división de multiculturalidad de la Subdirección General de Prevención del Delito de la Policía Nacional Civil



#### 2.4.2.1. Antecedentes

En el año dos mil cinco, a través del Acuerdo Gubernativo 662-2005, Reglamento de Organización de la Policía Nacional Civil, se creó la Subdirección General de Prevención del Delito, con el objeto de 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.

Para el cumplimiento de su cometido, la Subdirección General de Prevención del Delito, está integrada por seis divisiones, una de ellas lo constituye la división de multiculturalidad.

La división de multiculturalidad, a través de sus tres delegaciones ubicadas en los departamentos de Alta Verapaz, Quetzaltenango y Quiché, tiene como objetivo principal el fortalecimiento de la participación equilibrada y activa de actores, tanto en comunidades indígenas como no indígenas, en la formulación y desarrollo de acciones y estrategias relacionadas a la prevención del delito en sus comunidades, en un efectivo ejercicio de seguridad ciudadana.

#### 2.4.2.2. Plan piloto municipal de prevención del delito y seguridad ciudadana en San Gaspar Chajul, Quiché

El departamento de Quiché, ubicado al noroccidente de Guatemala, tiene una extensión territorial de ocho mil trescientos setenta y ocho km<sup>2</sup>, cuenta aproximadamente con seiscientos cincuenta y cinco mil quinientos diez habitantes, administrativamente está dividida en veintiún municipios. En el departamento se hablan cuatro idiomas de origen maya (k'iche', ixil, uspanteko, sakapulteko) y el español.



En el año dos mil seis, la división de multiculturalidad delegada en el departamento de Quiché, integrada por un inspector y tres agentes de policía, realizó un diagnóstico en dicho departamento para identificar los municipios con mayor índice de conflictividad y violencia, como una acción previa al desarrollo de un plan piloto para la prevención del delito y fortalecimiento de la seguridad ciudadana.

La selección del municipio para desarrollar el plan piloto se basó en tres criterios fundamentales: compromiso de los gobiernos locales, estado de organización ciudadana y nivel de inseguridad.

De la acción anterior, el personal policial de la división de multiculturalidad decidió desarrollar el plan piloto municipal de prevención del delito y seguridad ciudadana en el municipio de San Gaspar Chajul, cuya población es de ascendencia eminentemente indígena Maya-Ixil.

El plan piloto, elaborado por la división de multiculturalidad, pretendía su desarrollo a través de tres grandes líneas paralelas de acción, enfocadas tanto a lo interno como a lo externo de la institución policial:

- Fortalecer funcional y profesionalmente al personal policial destinado en la sub estación del municipio de San Gaspar Chajul.
- Facilitar el diálogo, acercamiento y confianza entre los distintos actores sociales del municipio de San Gaspar Chajul y la Policía Nacional Civil, para el apoyo y esfuerzo conjunto en el desarrollo de las acciones encaminadas a una práctica efectiva de prevención comunitaria del delito y de seguridad ciudadana.



- Desarrollar actividades de sensibilización y orientación dirigidas a poblaciones escolares, grupos juveniles y demás organizaciones comunitarias, para incidir en la disminución de los índices delincuenciales que afectan a la población urbana y rural del municipio de San Gaspar Chajul.

La primera línea de acción estaba orientada al fortalecimiento de la subestación policial en cantidad y calidad del capital humano y así como logístico, considerada por la división de multiculturalidad como condición fundamental para el desarrollo efectivo de los procesos, para ello, entre sus acciones contemplaban, por un lado, mejorar las condiciones de infraestructura y logística de la sede policial y por otro el aumento del personal destinado en el mencionado municipio, así como su capacitación en temas relacionados a la prevención del delito y la seguridad ciudadana.

Por la naturaleza jerárquica de la organización de la Policía Nacional Civil, la aprobación del plan por el despacho de la Subdirección General de Prevención del Delito, significó obligatoriedad para los mandos policiales responsables de la administración policial en la demarcación territorial relacionada, en cuanto al apoyo suficiente para el eficaz desarrollo del mencionado plan, por ello en la sede de la comisaría departamental se convocó a los oficiales superiores y subalternos, que por su función debían estar involucrados en el proceso, para la socialización del contenido e importancia institucional y social del plan.

Al principiar el desarrollo del plan el personal de la división de multiculturalidad recibió el compromiso de apoyo por parte de los mandos medios establecidos en la sede policial ubicado en el municipio de San Gaspar Chajul, inclusive el acompañamiento del mando departamental, empero transcurrido el tiempo los ofrecimientos nunca se concretaron en su totalidad, de ello resulta que para un municipio con aproximadamente cuarenta y tres



mil seiscientos dos habitantes, netamente hablantes del idioma ixil, la plantilla policial no supero de nueve personas de las cuales seis hablaban solo el idioma español, dicha plantilla a su vez estaba dividida en tres grupos para el desarrollo de turnos de trabajo de ocho horas por cada uno. Esta limitante repercutió negativamente en los procesos, a raíz de ello no fueron desarrollados todos los procesos de sensibilización y orientación planificados, así como tampoco pudo desarrollarse con normalidad las capacitaciones con el personal policial. En relación al mejoramiento de la infraestructura y logística los resultados no fueron distintos, los dilatados trámites burocráticos en las oficinas centrales encargadas del abastecimiento y apoyo logístico hicieron que las metas no se obtuvieran en su totalidad.

La segunda y tercera línea de acción, guardan una estrecha relación en virtud de que básicamente pretendían fortalecer la participación y organización de los distintos actores locales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, a través de espacios de acercamiento y diálogo, para el desarrollo del plan piloto y su continuidad como objetivo de interés comunitario.

Para ello, la primera gran alianza del personal de la división de multiculturalidad se realizó con el alcalde municipal del municipio de San Gaspar Chajul a través de una reunión de socialización de objetivos, la cual concluyó en la celebración de un acuerdo de apoyo y compromiso por parte de dicha autoridad. Esta reunión tiene su importancia en virtud de que el alcalde, como máxima autoridad del gobierno municipal ejerce, por excelencia, poder de convocatoria en los demás actores municipales.

Agotada esta primera acción se convocó a todos los actores de todos los sectores posibles, entre estos: justicia, educativo, comercio, estudiantil, deportivos, culturales y organizaciones no gubernamentales, para promover su involucramiento en el plan piloto



municipal. La respuesta de los actores participantes en esa primera reunión fue alentadora para el personal de la división de multiculturalidad, a pesar de que en la misma se expusieron y criticaron algunas debilidades y desfases percibidas por la población en las instituciones del sector justicia, lo cual constituía desde ya una especie de auditoría y fiscalización social.

Las primeras complicaciones, para el personal de la división de multiculturalidad, en esta línea de acción se empezaron a observar cuando en el desarrollo de las distintas acciones culturales, deportivas, de orientación y sensibilización, entre otras, propuestas en el plan piloto para prevenir el delito y la violencia a nivel municipal, los actores estratégicos asumían una actitud sumamente pasiva y de mero acompañamiento, comportamiento al cual, inclusive, se sumó el mismo personal policial destinado en el lugar.

Por lo anterior, se recargó en el personal de la división de multiculturalidad el compromiso para dirigir la mayoría de los procesos, cuando se función debía ser de mera asesoría y acompañamiento, desvirtuándose así el fin esencial del plan, lo cual a su vez debilitó el impacto de las acciones desarrolladas. En términos generales, según apreciación del personal de la división de multiculturalidad, el plan alcanzó el cuarenta por ciento de las metas establecidas.

De las entrevistas realizadas al inspector Rito Humberto Tobar Urizar y a los agentes integrantes de la división de multiculturalidad, queda claro que si bien es cierto el proceso no alcanzó los resultados establecidos en el plan, el mismo fue un verdadero éxito para sus promotores, toda vez que como primera práctica institucional, pertinente a un nuevo modelo de seguridad preventivo, dialogante e incluyente, generó en ellos un cúmulo de experiencias y lecciones aprendidas, que sin duda alguna se constituye una



base para la orientación de futuros procesos, que como Policía Nacional Civil desarrollen para el fortalecimiento de los programas institucionales de prevención del delito y fortalecimiento de la seguridad ciudadana en Guatemala.

El plan piloto municipal de prevención del delito y seguridad ciudadana en San Gaspar Chajul, hace evidente la valoración que los distintos actores estratégicos de dicha población tienen sobre la importancia y necesidad de desarrollar programas preventivos del delito y de fortalecer la participación y organización ciudadana, para el mejoramiento de la seguridad en sus comunidades.

El desconocimiento que la población en general tienen sobre los mecanismo para su organización, así como la importancia de las acciones comunitarias para la prevención del delito, son dos de los factores que afectaron el desarrollo del plan, por ello es primordial que al menos sus actores estratégicos conozcan los estudios y teorías existentes en relación a la seguridad ciudadana.

Otro factor que influye en la poca participación de la población en los procesos de la seguridad ciudadana, lo constituye su prioridad por enfocar sus esfuerzos a actividades que les permita cubrir sus necesidades básicas de supervivencia, tal como se reflejó en el municipio como San Gaspar Chajul, donde el ochenta y ocho por ciento de su población vive en extrema pobreza y el setenta y cinco por ciento de su población mayor a los dieciocho años es analfabeta, por lo que las actividades de participación social, debido a la inversión de tiempo y recursos que requieren, aunque importantes, quedan relegadas a un lugar terciario.

La insuficiente disponibilidad de recursos económicos y logísticos son un factor más que afecta el desarrollo de programas de prevención de delito y seguridad ciudadana, esto



en virtud de que la mayoría de entidades estatales, responsables por excelencia de estos procesos, no cuentan con asignaciones presupuestarias suficientes para tal cometido, esto también refleja una desvaloración hacia el tema por parte de quienes tienen poder de decisión en las asignaciones presupuestarias del Estado.

El nivel de desconfianza y falta de coordinación entre instituciones gubernamentales y de éstas para con la sociedad civil, también es otro factor primordial. En Guatemala hay escenarios complejos, en comunidades como la de San Gaspar Chajul, profundamente marcadas por la violencia sistemática vivida durante el conflicto armado interno, cuyas secuelas están muy lejos de superar dado el grado de rompimiento del tejido social causado por la cantidad de muertes, viudas, huérfanos que ello significó, la confianza en las instituciones estatales, principalmente del sector justicia, sólo puede ser producto de procesos continuos y permanentes enfocados a un efectivo servicio social con pleno reconocimiento y respeto del carácter multiétnico, multilingüe y pluricultural de la sociedad guatemalteca.

Por último, pero no menos importante, queda como lección aprendida que todo plan o política que conlleve el fortalecimiento del poder civil, debe ser formulado por sus mismos actores, con participación activa, equilibrio representativo y en una efectiva práctica democrática, esto en virtud de las particularidades socioculturales que cada comunidad tiene históricamente, por lo tanto, en los procesos de participación ciudadana, no deben imponerse modelos o sistemas preestablecidos, como tampoco alguna entidad o individuo debe arrogarse la rectoría de los procesos, ya que la articulación de los mismos debe definirse y acordarse en consenso.

2.4.3. Programa de seguridad ciudadana en el departamento de Quiché, promovido por el Ejército Nacional de Guatemala del Ministerio de la Defensa Nacional



#### 2.4.3.1. Antecedentes

A raíz del aumento de la criminalidad y violencia en el territorio nacional guatemalteco, el Ejecutivo con el objetivo de apoyar a la Policía Nacional Civil, en el año dos mil seis, creó el cuerpo especial de reservas para la seguridad ciudadana –CERSC-, integrado por dos mil cuatrocientos efectivos del Ejército Nacional, los cuales fueron distribuidos en seis escuadrones para todo el territorio nacional, esto como una medida encaminada a la lucha contra la delincuencia, el crimen organizado, el narcotráfico y las pandillas.

Al observar la evolución del tema en el contexto latinoamericano, la anterior disposición, parece ser una copia de las medidas adoptadas en septiembre del dos mil cinco, por el presidente de Perú Alejandro Toledo, como parte de su plan nacional de seguridad ciudadana.

El presidente Toledo, de hecho, creó el escuadrón de seguridad ciudadana para fortalecer los patrullajes en las calles, sobre todo en zonas de alta incidencia delictiva y así ejercer mayor vigilancia en los sectores de mayor desplazamiento peatonal, verbigracia, terminales de buses interprovinciales, centros de comercio y lugares públicos de recreo.

El plan nacional de seguridad ciudadana implementado por el presidente Toledo, constituye en esencia una serie de acciones reactivas, operativas y de despliegue con carácter netamente policial, las cuales, si bien es cierto, están encaminadas a mejorar la seguridad pública de las comunidades peruanas, las mismas no permiten una participación activa de la ciudadanía en su planteamiento, formulación y desarrollo, actitudes fundamentales para la seguridad ciudadana.



En Guatemala quedó establecido que los escuadrones del programa de seguridad ciudadana dependen del Ministerio de la Defensa Nacional, por ende es su estado mayor el encargado de la planificación de las operaciones y de girar las mismas a las brigadas departamentales, para que ésta a su vez las transmitan a los destacamentos militares situados en los municipios, y así se de cumplimiento con lo ordenado.

El teniente coronel de infantería Vidal Solares, comandante accidental de 6º escuadrón para la seguridad ciudadana, al ser consultado sobre el programa de seguridad ciudadana que la policía militar del Ejército Nacional está desarrollando, manifestó ser un plan que pretende tener una unidad del ejército en apoyo a la fuerza pública, para combatir conjuntamente el flagelo que está afectando a la sociedad guatemalteca, a través del desarrollo de operativos en buses extra-urbanos, en las estaciones de transmetro y seguridad a los buses urbanos municipales que se trasladan a las colonias más conflictivas.

Desde su creación hasta finales del año dos mil siete, el cuerpo especial de reservas para la seguridad ciudadana –CERSC- presenta como resultados el abordaje de sesenta mil buses urbanos; ocho mil quinientos buses extra urbanos abordados, en ese mismo período han incautado un aproximado de doscientas cincuenta armas de fuego, doscientas piedras de crack, seiscientas libras de hierba denominada marihuana y ocho kilos de cocaína.

Para el teniente coronel Solares, el logro más importante de los cuerpos especiales de reservas para la seguridad ciudadana –CERSC- es la tranquilidad y seguridad percibida por las personas que se movilizan por los distintos sectores y vehículos en los cuales tienen presencia las unidades militares de seguridad ciudadana.



#### 2.4.3.2. Programa de seguridad ciudadana en el departamento de Quiché

El 5to. escuadrón del cuerpo especial de reservas para la seguridad ciudadana – CERSC- del Ejército Nacional, con sede en el departamento de Huehuetenango, a través de su grupo destacado en el departamento de Quiché, desarrolla, desde el año dos mil seis, el programa denominado seguridad ciudadana en apoyo a la comisaría setenta y uno de la Policía Nacional Civil, ubicada en la cabecera departamental del mencionado departamento.

El grupo encargado del desarrollo del programa está bajo el mando del sub teniente de policía militar Ronald Martínez, quien, a pesar de la demarcación a cubrir, únicamente cuenta con veintiún efectivos dotados de su equipo armamentístico reglamentario y el apoyo de un vehículo automotor.

El programa de seguridad ciudadana, desarrollado por el grupo del cuerpo especial de reservas para la seguridad ciudadana –CERSC-, en el departamento de Quiché, básicamente consiste en brindar seguridad a la población que transita por los lugares más comunes, terminales, estacionamiento de buses, y mercados, durante todos los días del año y todas las horas del día, aprestos a cualquier necesidad o requerimiento de la población.

Para este cometido, el grupo del cuerpo especial de reservas para la seguridad ciudadana –CERSC- diariamente envía su fuerza a la comisaría policial para que allí se conformen grupos combinados entre miembros del ejército y la policía, y se nombren servicios de patrullajes conjuntos en lugares y horarios de mayor conflictividad, denunciados por la misma población.



Una característica particular en este proceso es que la ciudadanía, en especial las personas mayores de treinta años de edad, constantemente apelan ante las autoridades departamentales por mayor presencia de miembros del ejército nacional como una medida para contrarrestar los índices de criminalidad y violencia que afecta a toda la población de ese departamento, lo interesante de esta característica es que a pesar de que la población quichelense fue una de las más golpeadas por el ejército nacional y las guerrillas durante el conflicto armado interno, las personas de generaciones más afectadas son las que ahora nuevamente piden presencia militar.

Al respecto, Herman Córdova, como coordinador del centro de justicia, organización no gubernamental de ese departamento, considera que el fenómeno obedece a que la población quichelense, como una de las más afectas por el conflicto interno, guarda aún en su subconsciente la imagen violentamente represiva del ejército, esta idea aunada a su forma de pensamiento, la violencia se combate con más violencia, también adquirida inconscientemente en la época de la violencia, hace que se considere al poder bélico del ejército como una alternativa para contrarrestar el alto índice de criminalidad que actualmente afecta a todo el departamento de Quiché, pensamiento que obviamente es contrario al respeto del estado de derecho, a los derechos humanos y por lo tanto al sistema democrático.

A pesar de la presencia de las fuerzas combinadas entre policía y ejército, como disuasivos para contrarrestar las acciones criminales y mejorar la percepción de seguridad de la población, los índices de criminalidad en el departamento de Quiché continúan presentando un flujo hacia el incremento.

Lo anterior es un indicativo para considerar que el incremento de la fuerza y despliegue de los aparatos de seguridad de Estado, no es suficiente para solucionar el problema de



inseguridad que afecta al departamento de Quiché, la problemática debe abordarse de manera integral y estratégicamente con programas paralelos de prevención y de desarrollo social integral.

Por las características del programa de seguridad ciudadana desarrollada por el cuerpo especial de reservas para la seguridad ciudadana –CERSC-, la concepción militar sobre la seguridad ciudadana tiene una connotación estatocéntrica, lo cual limita la participación propositiva y democrática de la ciudadanía, actitud contraria a la seguridad ciudadana.

## 2.5. Apreciaciones generales

No es suficiente apellidar seguridad ciudadana a los procesos para que éstos en verdad incidan en la prevención del delito, el desarrollo integral de los individuos, la armonía de las comunidades y la paz social, es necesario que en ellos exista el esfuerzo conjunto entre población y autoridades.

En los tres casos comentados, se puede identificar que en nuestro contexto, hay desconocimiento y divergencias entre actores, incluyendo estratégicos, sobre los alcances conceptuales de los vocablos seguridad ciudadana y seguridad pública.

La mayor parte de los procesos desarrollados en Guatemala, no cuentan con registros objetivos sobre las mediciones de sus logros e incidencia en la disminución de la criminalidad y violencia, esto en virtud de que sus actores no poseen los conocimientos suficientes y métodos adecuados para la sistematización, análisis y comparación de los mismos.



Si bien es cierto, los procesos analizados no han alcanzado en su totalidad sus objetivos inicialmente planteados, los mismos han generado doctrina, por decirlo así, y brindado insumos muy valiosos que permiten cada día orientar mejor las acciones encaminadas a una efectiva práctica de seguridad ciudadana, adecuados a los distintos contextos de la sociedad guatemalteca.

Es indispensable que los actores estratégicos conozcan ampliamente la teoría que sobre seguridad ciudadana existente, tanto en el contexto nacional como internacional, y más aún tengan un criterio unificado sobre la misma y el rol que cada uno debe desempeñar para la eficacia de los procesos.

Los procesos deben procurar su independencia del aporte económico internacional, para ello es importante que se valore y fortalezca la capacidad social de las comunidades como capital vital, está ampliamente demostrado que cuando las autoridades y líderes de una comunidad logran transmitir eficazmente a sus conciudadanos la importancia de un determinado proceso para el bienestar común, las acciones se han emprendido de manera auto sostenible y de forma exitosa.

El éxito de muchos procesos dependen de la capacidad de liderazgo e interlocución de sus actores, actitud no precisamente derivada de una política institucional, esto ha provocado que con la rotación de dicho personal en instituciones estatales o bien la asignación de nuevos roles, los procesos se debiliten, por ello, se recalca, debe potenciarse a las comunidades para el efectivo desarrollo de los procesos o programas.

La desvaloración de los procesos por parte de los gobiernos y gobernados, reflejada en el débil compromiso y apoyo por parte de las autoridades y funcionarios, así como en la indiferencia participativa de líderes y población en general, sólo puede corregirse con un



cambio generacional de actitud, orientado a la promoción de cambios sociales estructurales que generen mejora y equilibrio en las condiciones sociales, económicas, políticas y culturales de toda la sociedad guatemalteca.

Los actores no gubernamentales, principalmente las organizaciones que ejecutan programas de desarrollo comunitario, si bien tienen el derecho desde su constitución de actuar con cierta autonomía en relación a sus acciones, es imprescindible que las mismas adopten una actitud democrática en relación a la aceptación de los roles que para cada uno de los actores se establezcan en el consenso social para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana.

En base a lo expuesto, la seguridad ciudadana no debe confundirse con la seguridad pública, ya que ella es un concepto mas general, que si bien es cierto incluye el orden y la seguridad pública, la misma no se limita a ella, por ende debe entenderse que la seguridad ciudadana consiste en el desarrollo integral y pleno del ser humano.



## CAPÍTULO III

### 3. Actores sociales

#### 3.1. Definición

Actores sociales, termino comúnmente utilizado para aludir a quienes tienen relación con algún hecho que se aborda, empero con un alcance complejo, ello obedece a la diversidad de cualidades y calidades de quienes se refiere, esto según tema y contexto, tal como los procesos de seguridad ciudadana en los que participan personas que se desarrollan en distintos niveles administrativos de la sociedad guatemalteca.

A partir de la aparición y fortalecimiento de los sistemas democráticos en las sociedades latinoamericanas, la participación de la ciudadanía en los diversos espacios políticos, económicos, sociales y culturales, como un derecho humano, ha sido al aumento, cada vez hay una mejor estructuración ciudadana reflejada en organizaciones que promueven y velan por la formulación de políticas públicas acordes a las necesidades y demandas de los diversos sectores, una de esta es la relacionada al orden y la seguridad pública de las comunidades, de ahí la importancia de los actores sociales.

Isabel Rauber, socióloga costarricense, describe como actores sociales “todos aquellos grupos, sectores, organizaciones o movimientos que intervienen en la vida social en aras de conseguir determinados objetivos sin que ello suponga precisamente una continuidad de su actividad como actor social, ya sea respecto a sus propios intereses como a apoyar las intervenciones de otros actores sociales”<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Rauber, Isabel, **Actores sociales**, página 12



En esta definición, que aborda en plural a los actores sociales, puede evidenciarse que la autora describe una dinámica o mutación constante en los niveles y espacios de actuación de los actores, independientemente del fin que los mismos persiguen.

Para Pedro Pérez, los “actores sociales son los sujetos, individuales u colectivos, cuyo comportamiento se determina en función de una lógica social y su comportamiento determina los procesos sociales”<sup>23</sup>.

Esta definición hace referencia generalizada sobre la amplitud de actores sociales y la importancia de su incidencia en la dinámica social.

A pesar de las distintas definiciones formuladas sobre los actores sociales, la mayoría, contienen elementos comunes que describen a los mismos como unidades reales de acción individual o colectiva en la sociedad, tomadores y ejecutores de decisiones que inciden en la realidad local.

El carácter total de los actores sociales obedece a que todo individuo, desde su origen mismo, conforma y juega un rol determinado dentro de la sociedad, según los escenarios en que se desenvuelva.

Todo individuo, inevitablemente siempre jugará paralelamente un rol individual y uno colectivo, esta cualidad de la persona humana se refleja desde sus primeros años de vida cuando su rol colectivo tiene que ver con su posición en el entorno familiar y su rol individual con el ejercicio de sus derechos y obligaciones ante la sociedad.

---

<sup>23</sup> Pérez, Pedro, Municipios, **Necesidades sociales y política local**, página 17



Para la seguridad ciudadana, en el contexto guatemalteco, la gama de actores sociales es diversa. Desde el enfoque del presente trabajo investigativo, ello obedece en primer lugar a la división político-administrativa regulada por Estado y en un segundo lugar a la diversidad sociocultural de la sociedad guatemalteca.

El desconocimiento que la mayor parte de la población tiene sobre su calidad natural como actor social, ha causado cierta indiferencia en su actitud para asumir la responsabilidad que individual y colectiva le compete en los procesos que sobre seguridad ciudadana se desarrollan en el país, según cada uno de sus escenarios.

Hoy en día la población sigue visualizando al Estado como la única responsable para brindarle justicia, libertad y seguridad de su integridad física como la de sus bienes. Esta posición es fácil identificarla en los diferentes medios de comunicación social, a través de los pronunciamiento que líderes de agrupaciones políticas partidistas y de organizaciones no gubernamentales, motivados por los altos índices de criminalidad y violencia, realizan constantemente exigiendo al Gobierno prontas soluciones a la problemática, empero su comportamiento como dirigentes de colectivos no evidencian compromiso alguno sobre su deber ciudadano para orientar y fortalecer la participación ciudadana en la búsqueda de soluciones. La reflexión es, si estos líderes, a pesar de su condición coyuntural, desconocen su rol como actores sociales para la seguridad ciudadana, que pedir del resto de la población ante su poca oportunidad de información sobre el tema.

Estatalmente, el mantenimiento y/o reestablecimiento del orden y la seguridad pública, por excelencia, le compete al Ministerio de Gobernación a través de la Policía Nacional Civil, empero no por ello son los únicos responsables, puesto que dentro del nuevo modelo de seguridad ciudadana, el cual integra el mantenimiento del orden y la



seguridad pública, ya no se concibe al Estado como el único responsable de la paz y bienestar social, por ello los demás actores no están exentos de su responsabilidad para la formulación y desarrollo de políticas y acciones que conlleven al desarrollo integral de toda la sociedad.

### 3.2. Clasificación

#### 3.2.1. Por su nivel político-administrativo

En el contexto guatemalteco, tras el análisis de distintos instrumentos legales que rigen la dinámica administrativa del Estado, puede evidenciarse que existe una clasificación implícita de los actores sociales, acorde a la competencia y jurisdicción funcional de cada uno.

El párrafo segundo del Artículo 224, de la Constitución Política de la República de Guatemala, referente al régimen administrativo del país, regula que la administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar impulso racionalizado al desarrollo integral del país.

Para cumplir con este mandato constitucional, el mismo pliego legal, establece la creación de la figura de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, para optimizar la organización y coordinación de la administración pública en los distintos niveles territoriales, mecanismo que sería optimizado posteriormente a través de una ley ordinaria. Estas disposiciones, aunque de manera muy general, constituyen principios básicos que regulan la seguridad ciudadana y sus actores en la sociedad guatemalteca.



El Decreto 11-2002 del Congreso de la República, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en su Artículo 4, establece la clasificación de dichos consejos, de acuerdo al nivel político-administrativo en que cada uno funciona, en: nacional, regional, departamental, municipal y comunitario. Además de esta clasificación, la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural también establece o describe a los actores de integran cada uno de ellas.

El contenido de esta Ley ordinaria, constituye un aporte doctrinario importante, toda vez que es la guía sobre la cual, en el presente trabajo, se plantea la clasificación de los actores de la seguridad ciudadana en el contexto guatemalteco.

#### 3.2.1.1. Nacional

En materia de seguridad ciudadana, son actores en un nivel nacional los que convergen en espacios en los cuales se analiza, discute y se toma decisiones sobre los distintos aspectos coyunturales del país, sean estos de índole político, económico, social o cultural, cuyo impacto esta enfocado a nivel nacional.

Entre estos actores, en cuanto al sector gubernamental, puede mencionarse a los presidentes de los tres organismos del Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) así como a quienes ejercen la representación de las distintas entidades supeditadas a cada uno, entre ellos, ministros, magistrados, diputados, directores generales, etc.

En cuanto al sector privado están los representantes de las distintas organizaciones sociales tales como: comités, cámaras, gremiales y asociaciones, cuyos cometidos tienen una incidencia a nivel nacional.



Un antecedente importante, relacionado a la participación de actores nacionales se remonta al año dos mil cuatro, cuando secretarios de diferentes partidos políticos acordaron trabajar conjuntamente en la identificación y planteamiento de los problemas nacionales de más urgente abordaje. Uno de los problemas identificados fue el relativo a la seguridad, el cual fue presentado ante el foro permanente y recayó en el mandato de la comisión de seguridad para elaborar un documento al respecto, así, surge la propuesta de la agenda de seguridad, con sus objetivos a corto, mediano y largo plazo.

El evento antes descrito, tiene un reconocimiento especial, en virtud de que constituyó la base para la elaboración de la propuesta respecto a la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.

Otro proceso que ilustra la participación de los actores nacionales en el contexto guatemalteco, lo constituye la mesa de dialogo nacional, que en el año dos mil seis, el entonces Presidente de la República Óscar Berger, impulsó con el fin de abordar principalmente los temas relacionados a la cuestión agraria, pobreza, salud, el respeto de los derechos de los pueblos indígenas, así como la transparencia de la gestión pública, contenidos todos en los acuerdos de paz.

La convocatoria estuvo dirigida a los sectores políticos, sociales, académicos y económicos del país, incluidos miembros de los organismos legislativo y judicial.

Entre los actores nacionales regulados, en el instrumento legal respectivo, para la integración del consejo nacional de desarrollo urbano y rural, están:

- El Presidente de la República
- Un alcalde en representación de las corporaciones municipales de cada una de la regiones



- Representantes de los pueblos Maya, Xinca, Garífuna
- Representantes de las asociaciones de micro, pequeñas y medianas empresas de los sectores de la manufactura y los servicios
- Representantes de las organizaciones campesinas
- Representantes de las universidades del país

### 3.2.1.2. Regional

Son actores del nivel regional quienes, principalmente, ejercen una función supervisora, fiscalizadora y de articulación interinstitucional y social, en los departamentos que, según la división político-administrativa del país, integran cada región, para el eficiente y eficaz cumplimiento y desarrollo de las distintas políticas que a nivel nacional se han acordado, sin menoscabo de la formulación y ejecución de políticas propias y particulares a la región.

En el contexto guatemalteco el espacio o nivel de participación regional está regulado en varios documentos que van desde manuales institucionales de funcionamiento hasta documentos legales, entre ellos puede mencionarse el Decreto 70-86 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Preliminar de Regionalización, documento legal que en su Artículo 2 regula: se entenderá por Región la delimitación territorial de uno o más departamentos que reúnan similares condiciones geográficas, económicas, y sociales, con el objeto de efectuar acciones de gobierno en las que, junto o subsidiariamente con la administración pública, participen sectores organizados de la población. En este sentido el territorio guatemalteco está regulado en ocho regiones.



Las funciones que la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural regula para los consejos regionales, ilustran significativamente el rol de los actores regionales, entre estas funciones están:

- Promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional en la región
- Formular políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de la región, tomando en consideración los planes de desarrollo departamental y enviarlos al consejo nacional para su incorporación a la política de desarrollo nacional
- Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo regionales, verificar y evaluar su cumplimiento y cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a las entidades responsables

En este sentido puede mencionarse entre los actores regionales, a los jefes de distrito de la Policía Nacional Civil, los fiscales distritales del Ministerio Público, los supervisores regionales del Ministerio de Educación, el jefe de la oficina regional de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, los representantes de las diversas organizaciones u expresiones sociales establecidas en la región.

Es importante hacer notar, que varias instituciones gubernamentales y no gubernamentales, para la mejor administración de su dinámica institucional, han estructurado sus propias divisiones regionales en el territorio nacional, una de ellas, verbigracia, lo constituye la Policía Nacional Civil. La institución policial, con el objeto de ejercer un mejor control y supervisión de la atención, trámite y resolución de los asuntos relacionados a las actuaciones policiales, tanto de carácter reactivo, preventivo, investigativo como administrativo, a nivel nacional, estableció en el año dos mil siete, a



través de la Orden General número 07-2007, la creación y organización de siete distritos, para la administración regional de todas las comisarías policiales.

### 3.2.1.3. Departamental

Por la circunscripción territorial en que interactúan, coyuntura y vinculación con los demás niveles menores de participación social, la individualización y reconocimiento de los actores departamentales, en comparación con los de nivel nacional y regional, tiene una connotación mejor.

Los actores departamentales se caracterizan por su participación en la formulación, impulso y ejecución de políticas encaminadas al desarrollo integral y democrático de la circunscripción departamental.

En consonancia con lo anterior planteado, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en relación a las funciones de los consejos departamentales, establece:

- Promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral del Departamento.
- Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, tomando en consideración los planes de desarrollo de los municipios y enviarlos a los consejos nacional y regional de desarrollo urbano y rural, para su incorporación en la política de desarrollo nacional y regional.
- Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo del departamento, verificar y evaluar su cumplimiento.



El papel que juegan los actores departamentales es fundamental para la efectiva articulación y cooperación entre las diferentes instituciones tanto del sector gubernamental como privado o no gubernamental representadas en su demarcación. En este sentido, las instituciones públicas, principalmente, como parte de sus procesos de descentralización han creado delegaciones departamentales, como figuras para el mejor control y evaluación del desarrollo de sus políticas institucionales, en los espacios sociales más fundamentales.

No todos los actores departamentales obedecen a la delegación o representación de instituciones, sean del sector público o privado, con cobertura nacional u de circunscripción funcional única y exclusiva a la demarcación departamental, ello obedece a que entre estos también están representantes de otras expresiones sociales muy diversas.

Entre los actores departamentales, en el contexto guatemalteco, pueden mencionarse a los gobernadores departamentales, jefes departamentales de comisarías policiales, supervisores departamentales de educación, jueces de primera instancia, secretarios departamentales de organizaciones político partidistas, delegados departamentales de la procuraduría de derechos humanos, representantes de la agrupación de cooperativas, representantes de las asociaciones de la micro, pequeña y mediana empresa, representantes de los cuerpos de socorro, representantes de consejos religiosos, representantes de casas de estudios y demás organizaciones no gubernamentales.

#### 3.2.1.4. Municipal



Son actores sociales municipales los funcionarios y empleados de las distintas entidades gubernamentales, no gubernamentales y líderes locales, cuya participación, básicamente, se enfoca en dos áreas, la primera relacionada al desarrollo de proyectos, planes y programas, contenidos en las políticas departamentales públicas o sectoriales para el desarrollo democrático de la circunscripción municipal y la segunda a la identificación de las problemáticas, necesidades y requerimientos prioritarios de los vecinos para su desarrollo integral.

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, regula como funciones de los consejos municipales, entre otras, las siguientes:

- Promover y facilitar la organización y participación efectiva de las comunidades y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y soluciones, para el desarrollo integral del municipio y del departamento
- Formular políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo de los municipios y enviarlos a los consejos nacionales y regionales de desarrollo para su incorporación en la política de desarrollo de la nación y de la región
- Promover la obtención de financiamiento para la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos del municipio

Los actores municipales varían de acuerdo a la densidad poblacional, extensión territorial y organización social de cada municipio. Guatemala en la actualidad está dividida administrativamente en trescientos treinta y tres municipios, empero en la mayoría pueden identificarse actores comunes, entre ellos están: el Alcalde municipal, los empleados representantes de las distintas entidades públicas representadas en la demarcación municipal, verbigracia, policía, educación, justicia, salud. Por parte del



sector no gubernamental están los representantes de las distintas expresiones sociales, comités, organizaciones, cooperativas, asociaciones y líderes locales.

El nivel municipal constituye el espacio mejor para la participación democrática de todos los sectores y actores ciudadanos, esto en virtud de que en un nivel municipal, por la similitud en cuanto a sus características sociales, culturales y económicas, la población obedece a necesidades, intereses y objetivos comunes, lo cual permite o debería permitir una interacción más dinámica y efectiva de todos sus actores.

#### 3.2.1.5. Comunitario

Con frecuencia, en el contexto guatemalteco, el término comunidad es utilizado por distintos actores para hacer alusión o referirse a una circunscripción territorial pequeña, y no meramente a la dinámica que la misma implica.

Diccionarios de la lengua española, que pueden ser consultados a través de la vía electrónica, definen el término comunidad como:

"todas las formas de relación que se caracterizan por un elevado grado de intimidad personal, profundidad emocional, compromiso moral, cohesión social y continuidad en el tiempo..."<sup>24</sup>

"grupo o conjunto de organismos biológicos que comparten elementos en común, tales como un idioma, costumbres, valores, tareas, visión del mundo, edad, ubicación geográfica, roles..."<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> <http://www.nurelislam.com/comunidad.htm>

<sup>25</sup> Comunidad wikipedia, Op. Cit., <http://es.wikipedia.org/wiki/comunidad>



“Conjunto o asociación de personas o entidades con intereses, propiedades u objetos comunes”<sup>26</sup>

Conforme a las anteriores definiciones, el termino comunidad se refiere entonces, más que a una circunscripción territorial, a la acción de interrelación de individuos por sus fines o interés en común, de ello deviene la diversidad de comunidades existentes, entre ellas de tipo político, religioso, económico, antropológico y sociológico.

Para el presente trabajo, el termino comunitario se relaciona con las calidades y cualidades de los actores sociales que interactúan en un espacio territorial administrativo plenamente definido dentro de una circunscripción territorial municipal, como por ejemplo: aldeas, caseríos, zonas, barrios, colonias, cantones.

Los actores comunitarios, constituyen, entonces, las figuras más elementales de participación ciudadana, entre ellos están los alcaldes auxiliares, presidentes de comités o juntas vecinales, representantes de grupos o asociaciones civiles y líderes locales, comprendidos todos en la misma demarcación territorial.

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, establece funciones para los consejos comunitarios, entre las cuales, a manera de referencia, están las siguientes:

- Promover, facilitar y apoyar la organización y participación efectiva de la comunidad y sus organizaciones, en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la comunidad
- Ejecutar políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo de la comunidad

---

<sup>26</sup> WordReference.com, Diccionario de la lengua española, WR<http://wordreference.com/definición/comunidad>



- Formular y proponer ante el consejo municipal la incorporación de políticas planes, programas y proyectos para el desarrollo de la comunidad

### 3.2.2. Por su función o puesto

#### 3.2.2.1. Estratégicos

En teoría, el termino estrategia elementalmente es comprendido como el medio o acción que se toma, por su idoneidad, para lograr un determinado fin, estas acciones pueden ser un plan, una táctica, una perspectiva, un puesto, etc.

Desde este punto de vista, la clasificación de actores sociales como estratégicos, obedece al carácter coyuntural que algunos individuos, por su función o puesto, desempeñan en determinada estructura social, reflejada en su capacidad o competencia para la toma de decisiones o bien en su nivel de ingerencia en las mismas.

Por la incidencia de su actuación, para definir o determinar asuntos de interés colectivo o sectorial, los actores estratégicos también obedecen a niveles distintos de responsabilidad para el conocimiento de las cuestiones que les compete.

Estos grados de conocimiento se extienden tanto de forma horizontal como vertical en todos y cada uno de los distintos niveles de actuación, con esto no se quiere decir que los demás actores, no incluidos en esta clasificación, no tengan la responsabilidad de conocimiento sobre los asuntos que convienen a sus intereses, la diferencia estriba en que mientras para los actores no estratégicos el conocimiento, somero o profundo, de los asuntos es una libre acción ciudadana, aunque ideal, para los actores estratégicos constituye un compromiso, deber o obligación.



Esta clasificación es importante porque permite delimitar, por así decirlo, el grado de responsabilidad que cada uno de los actores tiene en los distintos procesos sociales que les atañe. En el contexto guatemalteco varios han sido los procesos que no han alcanzado con satisfacción sus objetivos debido a la débil participación de sus actores, como una consecuencia de su desconocimiento respecto a su rol social. Un claro ejemplo de ello lo constituyen los diversos procesos que en el tema de seguridad ciudadana se han desarrollado, ya que no obstante la disponibilidad de contenido teórico, la población en general aún no tiene un marco conceptual unificado al respecto, lo cual repercute de manera negativa en el desempeño de roles sociales de cada uno de los actores involucrados.

#### 3.2.2.2. Ordinarios

La denominación de ordinarios no resta, en ningún sentido, importancia al desempeño de los actores comprendidos en esta clasificación, toda vez que únicamente constituye una mera forma de diferenciación de roles.

Prácticamente, esta clasificación comprende la gran mayoría de actores sociales, esto en virtud de su papel como responsables directos, regularmente del desarrollo o ejecución de los distintos procesos, programas, proyectos, etc., con los cuales están relacionados, claro esta cada uno desde su rol social.

El número de actores teóricamente involucrados en esta categoría, no constituye una garantía para la participación efectiva y equilibrada de los mismos en los distintos procesos que se desarrollen, tal como sucede actualmente en el contexto guatemalteco en relación a los procesos sobre seguridad ciudadana.



La seguridad ciudadana como una nueva corriente teórica social, pretende la participación activa y democrática de los individuos en la formulación y ejecución de las distintas acciones o políticas necesarias para su desarrollo integral, requiere, hoy por hoy, imprescindiblemente, de procesos previos encaminados a la información y concientización de las poblaciones respecto a la importancia que su participación responsable y efectiva tiene para la incidencia en el cambio social, conforme a los distintos roles y niveles de actuación.

Los actores sociales ordinarios de la seguridad ciudadana, constituyen entonces, un núcleo componente y fundamental para el desarrollo o ejecución de las distintas acciones encaminadas a su propio desarrollo integral, regularmente, planteados por los actores estratégicos, sin que ello signifique la ausencia de estos últimos en las acciones propias de esta clasificación y viceversa.

### 3.2.3. Por el sector al que pertenecen

#### 3.2.3.1. Gubernamentales

Otra de las grandes ramas de clasificación de los actores sociales lo constituye el sector al que pertenecen, uno de ellos es el de carácter gubernamental.

En esta clasificación están comprendidos todos los actores sociales que por su relación laboral con alguna entidad estatal ejercen, a través de su participación, una representación oficial en los distintos espacios o niveles en que actúan.

La actuación de los actores gubernamentales esta sujeta por naturaleza a las políticas, directrices y posición institucional en relación a los determinados temas.



La falta de políticas y directrices claras sobre las competencias e involucramiento de las instituciones públicas en el desarrollo de procesos sociales, como los relacionados a la seguridad ciudadana, es un factor constante que ha marcado en el contexto guatemalteco, el débil compromiso e igual involucramiento por parte de los actores gubernamentales en los distintos espacios y niveles de participación social.

Otro factor que ha afectado el involucramiento sistemático de los actores gubernamentales lo constituye el constante cambio o rotación del personal de las instituciones públicas, principalmente en los niveles de representación municipal, estos cambios han sido negativos porque también han significado, con frecuencia, el cambio de los lineamientos y directrices en cuanto a la participación social de las instituciones respectivas.

La constante social del desconocimiento teórico sobre la seguridad ciudadana, ha hecho que los actores gubernamentales vean su participación más como una mera obligación que como una oportunidad de contribuir, a través del aprovechamiento de sus espacios, para el desarrollo integral de las comunidades.

A pesar de la anterior problemática, es importante hacer notar que la participación de algunos actores sociales ha sido relevante, lo cual ha dependido, regularmente, del liderazgo e interés ciudadano de los mismos actores.

La participación de los actores sociales gubernamentales en los procesos de seguridad ciudadana es elemental, tanto por su coyuntura política como también porque su plataforma participativa puede permitir la constancia y fortalecimiento de los procesos en el tiempo, por ello, su potenciación institucional es fundamental.



### 3.2.3.2. No gubernamentales

Actores no gubernamentales son todos aquellos cuya actuación, sea de carácter individual o colectiva, no está supeditada a disposiciones institucionales o políticas de tipo gubernamental, más no por ello tiene que ser ajena a las mismas.

El término no gubernamental es comúnmente utilizado para identificar o referir organizaciones de carácter privado con fines u objetivos no lucrativos, compuestas por personas voluntarias, para el desarrollo de programas o proyectos en regiones y poblaciones previamente establecidas, sean estas comunales, municipales, departamentales, regionales o nacionales. En los instrumentos legales de su constitución, estas organizaciones, se establecen como asociaciones, fundaciones, corporaciones, cooperativas, etc., para el desarrollo de temas específicos, como el de seguridad ciudadana. En el contexto guatemalteco, para referirse a los actores no gubernamentales, se utilizan distintos términos, entre ellos están: sector privado, sociedad civil, organizaciones sociales, líderes locales.

Para efectos del presente trabajo, son válidas las diferentes expresiones anteriores, ya que en esencia todas se refieren al mismo sector, de tal manera que, desde esta perspectiva, todo ciudadano en el libre ejercicio de sus derechos, sea individual u colectivamente y en cualquiera que fuese su ámbito de actuación, económico, político, social o cultural, constituye un actor no gubernamental.

La diversidad de los actores no gubernamentales, en el contexto guatemalteco, ha provocado cierta discrepancia entre los que abordan, apoyan una misma materia o temática, principalmente en cuanto a sus ámbitos y alcances de actuación, lo cual ha



dado lugar al surgimiento de un protagonismo negativo entre los mismos, reforzados por su autonomía organizacional, que lejos de beneficiar han tenido un efecto perjudicial en sus procesos.

No es que la diversidad de actores no gubernamentales sea negativa, todo lo contrario, ello constituye una verdadera fortaleza y oportunidad para el desarrollo eficaz de los distintos procesos sociales, especialmente los relacionados a la seguridad ciudadana, empero si es imprescindible que todos los actores tengan un marco conceptual unificado y un consenso franco en relación a los temas comunes que abordan, sus alcances y las formas para la mejor articulación de sus roles.

En relación al tema de la seguridad ciudadana se evidencia un dilema entre los actores gubernamentales y los no gubernamentales, el cual puede ser planteado a través de la interrogante ¿a quien o quienes les compete la rectoría o dirección de los procesos de seguridad ciudadana?, al respecto, actores involucrados coinciden en que en un sistema democrático los procesos encaminados a la seguridad ciudadana no deben ser direccionados por una sola instancia o sector en particular, ya que ello a significado en la historia de la humanidad la imposición de modelos que, al no ser respaldados o validados por los diversos sectores sociales involucrados, han alcanzado débiles resultados. La solución a este dilema también es planteado por los mismos actores sociales, como resultado de su experiencia participativa en distintos procesos enfocados a la seguridad ciudadana.

La mayoría de actores reconoce que debe existir un orden y control en el desarrollo de los procesos y por ende la importancia de una instancia que se encargue de la articulación y orientación de los distintos esfuerzos conforme a una política pública nacional construida con los aportes de los diversos actores y sectores de la sociedad,



dicha instancia debe recaer idóneamente en alguna entidad gubernamental acorde a la temática, comprendida esta instancia únicamente como un actor social más, que por su permanencia e institucionalidad, puede ser una garantía para la viabilidad de los procesos.

El conocimiento y reconocimiento de la importancia de los actores sociales de la seguridad ciudadana, así como de sus diversos niveles y formas de participación, planteadas en este trabajo de investigación, es fundamental para fortalecer y optimizar la participación y organización ciudadana, como condiciones sociales necesaria para eficacia de los distintos procesos encaminados al desarrollo integral de las personas y sus comunidades.

A medida en que la ciudadanía esté más conciente que su desarrollo integral no es competencia exclusiva del Estado, y que cada uno, como actor social natural, juega un papel importante, sea cual sea su nivel o forma de actuación, los procesos de seguridad ciudadana tendrán mejores resultados, lo cual se reflejará en mejores oportunidades y condiciones de vida, esto a través de la disminución de los índices de criminalidad y violencia, el mejoramiento del orden y la seguridad en espacios públicos, el fortalecimiento de las relaciones comunitarias así como la mejor satisfacción de necesidades sociales básicas, entre otras.

Es importante reconocer como en el contexto guatemalteco los distintos procesos, experiencias y problemáticas, en relación a la seguridad ciudadana, están dando origen a un importante proceso de maduración conceptual sobre el tema, que sin duda alguna, por su enfoque cada vez más claro, redundará en la calidad participativa de sus diferentes actores sociales.



## CAPÍTULO IV

### 4.- Participación ciudadana

#### 4.1 Espacios de participación

La participación ciudadana constituye una de las mejores formas para la expresión y ejercicio democrático en las sociedades. Los espacios y formas para su ejercicio varían según los contextos sociales en que se desarrolle, temática que se aborde e inclusive condiciones que la motiven, de tal manera que puede haber participación ciudadana para abordar temas como salud, educación, cultura, seguridad pública, prevención del delito, economía, etc.

En el contexto guatemalteco, por su carácter multiétnico, multilingüe y pluricultural, los espacios de participación ciudadana o social, son variados, ello se deriva porque en cada región, por sus características socio culturales particulares, hay estructuras sociales propias, que inclusive son anteriores a la época de la colonia, al rededor de las cuales gira toda una forma y dinámica de convivencia comunal.

En la actual etapa de la historia humana, en que el derecho a la diferencia es reconocido y respetado cada vez más, no solo en los comportamientos individuales sino también en la formulación de políticas públicas institucionales, tanto desde el enfoque gubernamental como no gubernamental, es imprescindible que las formas tradicionales y particulares de participación, propias de cada lugar, sean tomadas en cuenta para una efectiva participación ciudadana.



En Guatemala, estas características socioculturales, han servido como fundamento en la elaboración de diferentes instrumentos legales y documentos académicos, que regulan y abordan, respectivamente, las formas de participación ciudadana, los cuales forman parte del marco teórico contenido en el presente trabajo de investigación.

A continuación, conforme a los objetivos del presente trabajo, se abordarán cuatro espacios de participación ciudadana que están relacionados con la seguridad ciudadana, entendida ésta en su más amplio sentido.

#### 4.1.1 Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, firmado en el año mil novecientos noventa y cinco, como parte de los acuerdos suscritos para la firma de la paz firme y duradera en Guatemala, reconoce la proyección que ha tenido y sigue teniendo la comunidad maya y las demás comunidades indígenas en lo político, económico, social, cultural y espiritual y recalca el compromiso constitucional del Estado de reconocer, respetar y promover las formas de organización propias de las comunidades indígenas, reconociendo el papel de las autoridades de las comunidades, constituidas de acuerdo a sus normas consuetudinarias, para el manejo de sus asuntos.

En el apartado, de dicho acuerdo, relacionado a los derechos civiles, políticos, sociales y económicos, haciendo alusión a las comunidades y autoridades indígenas locales, se establece "... para ello, y para propiciar la participación de las comunidades indígenas en el proceso de toma de decisiones sobre todos los asuntos que les afecten, el Gobierno promoverá una reforma al Código Municipal"<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República, Op. Cit., página 30



En cumplimiento de los anteriores compromisos y propiciar la participación de las comunidades indígenas, en el año dos mil dos, a través del Decreto 12-2002, se decretó un nuevo Código Municipal, el cual en relación a la participación ciudadana, en su Artículo 18 establece que los vecinos podrán organizarse en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades, en la forma que las leyes de la materia y este código establecen.

Por las problemáticas sociales de la época, los anteriores instrumentos, significaron una nueva oportunidad para el fortalecimiento de la participación democrática de la población guatemalteca.

Durante la época que duró el conflicto armado interno suscitado en Guatemala, desde el año mil novecientos sesenta, las formas de participación y organización ciudadana, constituidas para formular o demandar igualdad social, así como mejores condiciones y oportunidades de desarrollo, fueron debilitadas de una forma sistemática, a través de cruentos mecanismos de represión, por considerarlas una amenaza en contra de los gobiernos, en su mayoría dictatoriales. Estas acciones a pesar que nunca diezmaron los movimientos sociales, si lograron sembrar en la mayoría de la población un miedo profundo, que conllevó a su alejamiento de cualquier forma o espacio de participación social.

Con la firma del Acuerdos de Paz Firme y Duradera en Guatemala, en mil novecientos noventa y siete, la participación de la ciudadanía en diferentes espacios, empezó a tener nuevas esperanzas, aunque de una manera paulatina se generaron varias acciones para su fortalecimiento, una de ellas, en el ámbito legal, lo constituye el Decreto 11-2002, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el cual en su Artículo 1, concerniente a su naturaleza, establece: el sistema de consejos de desarrollo es el medio principal de



participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena contenido congruente para el desarrollo de los preceptos establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, en lo relativo al régimen administrativo de la República y a la organización ciudadana.

La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, en su Artículo 4, establece cinco niveles de participación ciudadana, clasificándolos en nacional, regional, departamental, municipal y comunitario, los cuales constituyen, por excelencia, los espacios sociales legales para la participación ciudadana.

En el contexto guatemalteco la participación ciudadana está definida legalmente como: el proceso por medio del cual una comunidad organizada, con fines económicos, sociales o culturales, participa en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental, municipal para facilitar el proceso de descentralización, esto según el Artículo 17 del Decreto 14-2002, Ley General de Descentralización.

En base a todo lo anteriormente expuesto puede decirse que los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural constituyen en Guatemala un espacio legalmente establecido, propicio para la participación ciudadana.

Es importante aclarar que si bien es cierto se reconoce la idoneidad de los consejos de desarrollo para la participación ciudadana, no se quiere decir que estos espacios, a la fecha, efectivamente sean totalmente funcionales y estén integrados con una representación democrática de todos los sectores y actores de la región en que están establecidos, fenómeno que, a criterio del investigador, obedece a cuatro factores fundamentales:



- El primero de los factores es la poca difusión y orientación social, que desde la entrada en vigencia de la ley se dio sobre la misma, al extremo que a la fecha dichos procesos son pocos o casi nulos, lo cual ha repercutido en el desconocimiento de la población y aún de las mismas autoridades involucradas sobre las formas de organización y funcionamiento de dichos consejos, así como de su importancia para el desarrollo integral de sus comunidades. De tal manera que esta ley aunque este vigente corre el riesgo de ser no positiva.
- El segundo factor, estrechamente ligado al primero, lo constituye la contravención de los principios y objetivo base para la integración y funcionamiento de los consejos, esta acción en algunos casos se da por desconocimiento y en otros de manera intencional empero siempre en aprovechamiento del desconocimiento social sobre el tema. Al no cumplirse con los principios como el de promoción de proceso de democracia participativa, fundamental en un país de carácter multiétnico, multilingüe y pluricultural, el cumplimiento de objetivo de los consejos queda incierto y provoca, en cierta forma la politización de procesos y el desgaste de dichos espacios de participación.
- El tercer factor es el rechazo social y la falta de credibilidad en el aparato estatal en el desarrollo de políticas objetivas para el desarrollo integral de toda la sociedad, situación compleja que tiene que ver con la historia de desigualdad social y violencia que han vivido los pueblos guatemaltecos, desde la misma constitución de su Estado. Estos sentimientos sociales son causantes de la débil respuesta social a los procesos de convocatoria para la integración de los consejos, que por ley le competen, por excelencia, a las autoridades gubernamentales correspondientes, aunque así estos espacios constituyan un mecanismo por medio del cual puedan superarse las contradicciones sociales.



- El cuarto factor, que penosamente hay que admitir y que ha constituido un obstáculo más para el efectivo funcionamiento de los concejos, lo constituye el desconocimiento técnico-profesional de la población, para la formulación de políticas, planes y programas. Este fenómeno se evidencia mayormente en los niveles administrativos municipales y comunitarios, pero su efecto es neurálgico, esto en virtud de su incidencia en las diferentes políticas públicas a nivel nacional.

Los factores anteriormente expuestos no deben ser obviados, principalmente por los actores estratégicos, si se quiere potenciar la eficacia de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, esto en virtud de que en ocasiones son las mismas autoridades las que desvaloran la participación de la ciudadanía para la formulación y ejecución de políticas y procesos que tienen que ver con el desarrollo de las comunidades. Debe delimitarse y socializar plenamente los roles de los diferentes actores sociales, especialmente los del sector gubernamental, a través de programas de capacitación y sensibilización que generen un cambio de actitud social más responsable y consecuente en todos los niveles de participación.

#### 4.1.2. Comisión departamental de seguridad

Los antecedentes de la seguridad ciudadana, desarrollados en el capítulo II del presente trabajo de investigación, refieren su abordaje en siete ámbitos: económico, político, alimentario, salud, ambiente, persona humana y seguridad pública, a través de los cuales se concibe el desarrollo integral de las personas.

En este sentido y como acción para contrarrestar el alto índice de criminalidad y violencia que aqueja a la sociedad guatemalteca, en los últimos años se han creado



diferentes estructuras y espacios sociales para el desarrollado de procesos encaminados a la prevención del delito y el mejoramiento de la seguridad pública comunitaria, sobre la base de la participación democrática ciudadana.

En el año dos mil cinco, mediante Acuerdo Ministerial 1954-2005, se creó la Dirección General de Prevención del Delito, como parte del Vice Ministerio de Apoyo Comunitario del Ministerio de Gobernación, con el objetivo principal de de promover la prevención de la violencia y del delito, así como la organización y fortalecimiento de relaciones comunitarias, con énfasis en la seguridad ciudadana.

Una de las siete estrategias de la Dirección General de Prevención del Delito era la organización, conformación, acompañamiento y fortalecimiento de las comisiones de seguridad, como estrategia de descentralización para la temática de seguridad pública.

La anterior estrategia, tiene su fundamento en el Artículo 24 de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, cuyo contenido literal es: los consejos de desarrollo pueden crear las comisiones de trabajo que consideren necesarias; sus funciones son emitir opinión y desarrollar temas y asuntos por encargo del consejo correspondiente.

Si bien es cierto estas comisiones forman parte de los consejos de desarrollo, por su naturaleza constituyen un espacio de participación distinto al de su origen.

Durante el período comprendido del año dos mil cinco al año dos mil seis, la Dirección General de Prevención del Delito, según su informe de principales logros, conformó diecisiete comisiones de seguridad a nivel departamental, cuarenta y nueve a nivel municipal y setenta a nivel comunitario.



Por los importantes insumos que estos espacios han generado para la evaluación y el análisis de la participación ciudadana, bien merece profundizar en el análisis de un caso en específico.

En el segundo semestre del año dos mil cinco, en cumplimiento a sus objetivos y estrategias, el personal de la Dirección General de Prevención del Delito, planteo ante el Gobernador del departamento de Quiché, en su calidad de coordinador del Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural, la importancia de conformar una comisión departamental de seguridad, lo que permitió que en el mes de julio del año dos mil seis se conformara dicha comisión.

Silvia Vasquez, ex-viceministra de apoyo comunitario, del Ministerio de Gobernación, indica que las comisiones de seguridad buscaban recuperar los niveles de confianza entre la policía y la población, a través de programas para mejorar sus relaciones comunitarias, que permitieran comprender que el policía no es ajeno a la sociedad, que es un ciudadano más, esto en virtud de que con frecuencia el policía ve con desconfianza al ciudadano y el ciudadano ve con mayor desconfianza al policía.

El funcionamiento de la comisión departamental de seguridad en el departamento de Quiché, básicamente se dio en tres momentos: el primero consistió en la conformación propiamente de la comisión; el segundo momento se marca por la elaboración de diagnósticos de percepción, violencia y criminalidad en la región, así como la capacitación de gestores locales para la prevención de la violencia y el delito; en el tercer momento se elaboró el plan local de seguridad ciudadana.

Como una aclaración del investigador, el término local utilizado para describir el ámbito de desarrollo del plan, se refiere a toda la demarcación departamental de Quiché.





Aunque el plan no alcanzó sus metas planteadas, constituye en el departamento de Quiché el primer esfuerzo formal basado en la participación de diferentes actores y sectores de la población para el desarrollo de acciones encaminadas a la prevención del delito y el fortalecimiento de la seguridad pública de las comunidades, articuladas por la comisión departamental de seguridad.

En el desarrollo del plan se identificaron desfases que por su incidencia es importante abordar. Uno de ellos es el poco compromiso de las autoridades de los gobiernos municipales, así como de las instituciones gubernamentales establecidas en los diferentes niveles de la demarcación departamental, quienes a pesar de haber expresado al principio su apoyo incondicional para los procesos, su actitud final quedó en simples promesas. Un claro ejemplo de ello se evidencia por su ausencia en los espacios de diálogo en los cuales, por su condición de actores estratégicos, debían necesariamente participar, aunque así se haya enviado representantes empero sin poder de decisión, esto obviamente mermó la voluntad de los actores no gubernamentales.

Otro aspecto importante es la falta de asignación presupuestaria en las distintas instituciones estatales para el desarrollo de acciones relacionadas a la prevención del delito y el fortalecimiento de las relaciones comunitarias, lo cual no solo limita significativamente la cobertura e incidencia social de los procesos sino también les da un desarrollo incierto en virtud de que quedan sujetos al apoyo que sus actores puedan gestionar y obtener ante organizaciones no gubernamentales y agencias de cooperación internacional.

En una sociedad en que debe generarse cambios de actitud, profundamente marcadas por la indiferencia y el desconocimiento de la importancia de la participación y



organización ciudadana, es preciso que desde el Estado se garanticen los recursos suficientes para dicho cometido como parte del fortalecimiento de la democracia.

#### 4.1.3. Junta local de seguridad

En el año de mil novecientos noventa y nueve, la Policía Nacional Civil, como parte de su nuevo modelo de seguridad, dialogante, preventivo e incluyente, creó la figura de junta local de seguridad como un espacio para la participación ciudadana en la formulación de políticas y acciones relacionadas con el orden y la seguridad pública de sus comunidades, aunque así su formulación haga alusión a la seguridad ciudadana.

La junta local de seguridad, creada como iniciativa de la Policía Nacional Civil, a través de la Orden General 11-99 de la Dirección General de la Policía Nacional Civil, tienen como misión “proporcionar apoyo, formación y acercamiento entre la Policía Nacional Civil y los habitantes de la República, con el objetivo general de brindar seguridad ciudadana”, según refiere el mismo documento de su creación.

El contenido del Artículo 1 de la Orden General antes referida, define a la junta local de seguridad como “la agrupación de un conglomerado de vecinos de una población en que existe Policía Nacional Civil con el objeto de prestar su colaboración para mejorar la seguridad ciudadana”.

Es importante reconocer que la junta local de seguridad constituye, por así decirlo, la evolución de los comités de vecinos pro construcción, creadas casi de manera fortuita en el año mil novecientos noventa y siete como una forma para la colaboración de los vecinos, esencialmente, en la construcción o remodelación de edificios ha utilizar como



sedes de los despliegues de las unidades de la Policía Nacional Civil, institución creada a mediados de ese mismo año.

La Orden General 11-99, aludida, también regula la forma de composición, cometidos y principios básicos de funcionamiento de la junta local de seguridad.

Desde la creación de la junta local de seguridad, la Policía Nacional Civil ha realizado diferentes esfuerzos para su fortalecimiento y operatividad, uno de ellos se ve reflejado en su plan operativo anual denominado fortaleza dos mil siete, correspondiente, obviamente al año dos mil siete, el cual entre otras importantes directrices relacionadas a su cometido preventivo, investigativo y reactivo, establece como meta anual la creación u fortalecimiento de juntas locales de seguridad en todos los trescientos treinta y dos municipios existente en ese año a nivel nacional.

A pesar de los diversos esfuerzos que la Policía Nacional Civil ha realizado para potenciar la junta local de seguridad, al parecer los resultados no han sido los esperados por dicha institución. Según datos publicados en la página Web del Ministerio de Gobernación, hasta finales del año dos mil siete hay un registro de trescientos dieciocho juntas locales de seguridad activas, de las cuales ochenta y siete están conformadas solo en el departamento de Guatemala. Si en el departamento de Guatemala hay más juntas locales de seguridad que el número de municipios que lo conforman, esto hace pensar que el fenómeno puede repetirse en otros departamentos, lo cual constituye un fundamento para determinar que el referido plan fortaleza dos mil siete no alcanzó sus metas planteadas.



Ahora bien, no se debe olvidar que el espacio de la junta local de seguridad no es exclusivo para un nivel administrativo municipal, tal como se manifiesta en su definición, anteriormente abordada.

En la práctica, la participación conjunta entre la Policía Nacional Civil y de todos los actores sociales de determinada población, en la cual hay una sede policial, para la formulación de propuestas y acciones encaminadas a la disminución de la criminalidad y violencia de sus comunidades, objetivo principal de la junta local de seguridad, no se ha desarrollado satisfactoriamente, ello obedece a varios factores.

Los factores que han perjudicado el normal funcionamiento de las juntas locales de seguridad pueden ser clasificados, en relación a la institución policial, como internos y externos.

Entre los factores internos están:

- Débil liderazgo e inexperiencia para organizar, convocar y dirigir procesos de participación ciudadana, reflejado de los mandos medios responsables de la administración, control y supervisión del personal policial en las demarcaciones municipales, que aunado con su desconocimiento teórico sobre seguridad ciudadana, en su más amplio sentido, ha sido un factor crucial en la conformación, desarrollo y eficaz funcionamiento de las juntas locales de seguridad.
- Desvaloración de los espacios y procesos de participación ciudadana como una alternativa para el mejoramiento de la seguridad pública de las comunidades por parte de algunos mandos superiores responsables de la administración policial a



un nivel departamental. Aunque hay casos en que esta actitud no corresponde a un criterio puramente personal y radical del mando, ya que mas bien obedece, como una especie de efecto, a las demandas sociales de acciones más reactivas y de resultados inmediatos en contra de los grupos de delincuencia común y crimen organizado. De cualquier forma esta actitud ha debilitado la promoción y fortalecimiento de dichas juntas.

- La corrupción y otros actos arbitrarios cometidos por algunos funcionarios policiales, en clara contravención de las políticas, directrices y funciones institucionales. En virtud de que las juntas locales de seguridad también pueden constituir espacios importantes para la auditoria y fiscalización social de la institución policial, ha habido casos en que personal de dicha institución, en un aparente interés de continuar cometiendo actos contrarios a la moral y profesionalismo, prefieren no fortalecer estos espacios.

Entre los factores externos puede mencionarse:

- La falta de apropiación social de la junta local de seguridad. Si bien es cierto el espacio de la junta busca la participación democrática de todos los actores de determinada comunidad en la cual hay alguna sede de la Policía Nacional Civil, los mismos actores, en ocasiones, han manifestado su inconformidad por no haberse consensuado y/o validado con ellos la formulación y planteamiento del documento que creo dicho espacio.
- Desconfianza en la institución policial. Por el pasado represivo de las fuerzas de seguridad del Estado, entiéndase policía y ejercito, la población, principalmente de regiones con mayor población indígena, especial afectada durante el conflicto



armado interno, aún tiene temor de participar en espacios promovidos por la policía. Esta percepción social se agrava cuando, en una concepción muy llana, la fuerza policial sigue siendo vista como un mero instrumento de represión social por su intervención en pro del reestablecimiento del orden público y resguardo de la propiedad privada, verbigracia, el cumplimiento de órdenes judiciales de desalojo de fincas o terrenos invadidos por grupos de campesinos.

Por lo anterior expuesto, para su eficacia la junta local de seguridad debe obedecer a tres características fundamentales:

- Representativa. La integración de la junta local de seguridad debe integrar de manera democrática a todos los actores sociales establecidos en la jurisdicción correspondiente, para ello no debe limitarse la participación de ninguna persona por razón de religión, étnia, sexo, pensamiento u corriente político partidista.
- Apolítica. Esto significa que aunque la junta local de seguridad es copresidida por el alcalde municipal, en las reuniones no deben levantarse banderas políticas, ya que tanto el alcalde municipal como los demás actores participan por el interés común.
- Definida. En la junta local de seguridad, los actores debe abordarse, principalmente, los asuntos competentes al mejoramiento del orden y la seguridad pública de su comunidad.

La presente investigación no pretende, de ninguna manera desvalorar la junta local de seguridad, como espacio creado por la Policía Nacional Civil para la participación democrática ciudadana en la formulación y planteamiento de acciones encaminadas a



mejorar el orden y la seguridad pública de sus comunidades, mas bien reconoce y elogia el interés manifiesto de la institución policial por fortalecer su modelo de seguridad preventivo, incluyente y dialogante, lo cual constituye un ejemplo a nivel latinoamericano.

#### 4.1.4. Grupo vecinal de vigilancia

Otro espacio de participación ciudadana en el contexto guatemalteco, aunque sin un fundamento legal o institucional, lo constituyen los grupos vecinales.

Los grupos vecinales han surgido mayormente en comunidades pequeñas como una forma informal de organización social para abordar determinados temas de interés colectivo respecto a las personas que las conforman.

Uno de estos grupos vecinales lo constituyen los denominados popularmente de vigilancia. No puede referirse una fecha específica para determinar el origen de estos grupos vecinales de vigilancia, ya que su surgimiento u discontinuidad es constante y común en diferentes comunidades de todo el territorio nacional, según su interés para contrarrestar los fenómenos de criminalidad en su comunidad.

Analistas sociales, coinciden en que estos grupos han surgido como un paliativo social, plenamente ilegítimo, para contrarrestar a los grupos de delincuencia común y organizada que afectan el orden y la seguridad pública de sus comunidades. Esto constituye a la vez una clara evidencia sobre la percepción ciudadana de ausencia de justicia e inoperancia de las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley en el contexto guatemalteco.



Estos grupos, aunque aparentemente tengan fines positivos, constituyen una amenaza social toda vez que no cuentan con una organización clara y formal que permita el orden y control respecto a la actuación de sus integrantes, al extremo que en algunos casos, dichos individuos realizan sus actos con el rostro cubierto y haciendo uso de objetos corto-contundentes e inclusive armas de fuego, lo cual es un indicio de anarquía.

Estos grupos son conformados a través de un procedimiento sencillo, los vecinos se reúnen un día cualquiera y deciden hacer rondas o patrullajes de carácter obligatorio en las calles de su comunidad especialmente en horarios nocturnos, práctica que constituye una replica de las patrullas de autodefensa civil que fueron conformadas por el ejército durante el conflicto armado, específicamente en la década de los 80, como una forma de control social y que en la actualidad son seriamente cuestionados por diversos grupos social pro derechos humanos.

Estos grupos regularmente no guardan relación coordinada con las autoridades del sector justicia, cuando detienen a una persona que a su criterio es responsable de algún hecho delictivo bien pueden llevarla a alguna sede policial en donde con coacción y sin mayores pruebas exigen que sea puesta a disposición de los tribunales de justicia o simplemente arremeten violentamente contra ella para dar lugar así a un acto de linchamiento. Algunos grupos vecinales de vigilancia han llegado al extremo de reunir dinero para comprar armas de fuego, lo que da el indicio que ha su parecer, inclusive, poden matar a cualquiera en el momento que les plazca, este pensamiento es un grave problema en virtud de que constituye un total irreconocimiento e irrespeto hacia la institucionalidad de la justicia y sus instituciones encargadas de hacerla cumplir.

El abordaje de este último espacios de participación ciudadana deja en evidencia la urgente necesidad de evitar que la violencia sea corregida a través de más violencia,



para ello es preciso efficientar y agilizar los procesos para la aplicación de justicia a través de mecanismos y programas tanto institucionales como sociales, así como el fortalecimiento de la participación y organización ciudadana a través de espacios y acciones que se fundamenten en un irrestricto respeto al Estado de Derecho.



## CONCLUSIONES

1. En los distintos procesos relativos a la seguridad ciudadana desarrollados, no ha habido una participación verdaderamente democrática y representativa de todos los actores y sectores sociales, muchos líderes, inclusive político-partidistas, siguen concibiendo al Estado como el único responsable del desarrollo integral de la sociedad.
2. El desconocimiento relativo al marco conceptual de la seguridad ciudadana, ha recaído en la equivocada identificación de actores, acciones y estrategias, lo cual ha incidido en los logros de los distintos procesos desarrollados en materia de seguridad ciudadana.
3. La falta de una política pública nacional de prevención del delito en el marco de la seguridad ciudadana y la inexistencia de una instancia articuladora, ha causado duplicidad en los esfuerzos promovidos por diferentes actores y el desaprovechamiento de recursos.
4. Existen espacios legítimos para la efectiva participación ciudadana en la formulación, planteamiento y ejecución de políticas encaminadas a su desarrollo integral, verbigracia, los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, empero, paradójicamente, los mismos no cumplen su cometido debido a la falta de compromiso e involucramiento equilibrado de sus actores.
5. Las instituciones estatales no cuentan con partidas presupuestarias específicas para el desarrollo de procesos encaminados a la prevención del delito, de ahí que los esfuerzos desarrollados en su mayoría se enfocan a la prevención primaria y



secundaria, empero en relación la prevención terciaria, relativa al tratamiento de las víctimas y los delincuentes, son casi nulos.



## RECOMENDACIONES

1. Que el Organismo Ejecutivo, a través del Ministerio de Gobernación, promueva el diseño de una política pública nacional para la prevención integral del delito, con la participación democrática de todos los sectores y actores nacionales, que contemple acciones específicas para cada nivel político-administrativo del país.
2. Que el Organismo Legislativo, a través de sus comisiones respectivas, promueva incluir en el presupuesto nacional la asignación o incremento de partidas presupuestarias para el desarrollo de programas y procesos de prevención del delito a las instituciones más idóneas en dicho cometido, principalmente la Policía Nacional Civil.
3. Que el Organismo Ejecutivo conforme una instancia interinstitucional y multidisciplinaria, de carácter nacional, en el que converjan actores estratégicos tanto del sector gubernamental como no gubernamental, para el diseño, gestión y desarrollo de una campaña nacional que fortalezca la organización y participación democrática de la población en materia de prevención del delito.
4. Que los distintos actores sociales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, reconozcan la legitimidad del Vice Ministerio de Apoyo Comunitario del Ministerio de Gobernación, como el ente articulador de las distintas acciones y estrategias que en materia de seguridad ciudadana se desarrollen en el ámbito nacional.
5. Que las distintas instancias de carácter preventivo supeditadas al Organismo Ejecutivo, definan el concepto de seguridad pública ciudadana como la



participación e involucramiento democrático de los actores sociales en la formulación y desarrollo de políticas y programas preventivos encaminados a la disminución del delito en sus comunidades.



## BIBLIOGRAFÍA

BEATO, Claudio, **Prevención de la delincuencia y la violencia en las ciudades de América Latina y el Caribe**, Edición Banco Mundial. Brasil, 2005.

BRICEÑO-LEÓN, Roberto, **Violencia, sociedad y justicia en América Latina**, Edición CLACSO, Buenos Aires, Argentina, 2002.

CARDONA ÁLVAREZ, Germán Rómulo, **Concepción actual de la seguridad ciudadana y el sistema penal en el mundo**, Edición Universidad de Valencia, Bolivia, 2002.

CHÁVEZ FRÍAS, Hugo, **Decreto con fuerza de ley de coordinación de seguridad ciudadana**, S/E, Uruguay, 2003.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, **En torno a la seguridad pública, desarrollo penal y evolución del delito**, Edición Universidad Iberoamericana, México, 2002.

MORA, Wilfredo, **Criminalidad**, S/E, República Dominicana, 2004.

OSSORIO, Manuel, **Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales**, Editorial Claridad, Argentina, 1987.

Programa Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia, **Informe estadístico de la violencia en Guatemala**, Guatemala, 2007.



Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia, **Documentos finales**, Guatemala, 2002.

Proyecto Hacia una Política de Seguridad Ciudadana, **Institucionalidad de la seguridad ciudadana**, Guatemala, 2004.

PÍREZ, Pedro, **Municipios, necesidades sociales y política local**, Edición IIED-AL, Buenos Aires Argentina, 1991.

RAUBER, Isabel, **Actores sociales**, Edición PASOS, Costa Rica, 1996.

REGINO, Gabriel, **Seguridad pública o seguridad nacional**, S/E, México, 1999.

### **Legislación.**

**Constitución Política de la República de Guatemala**, Asamblea Nacional Constituyente, 1986.

**Código Municipal**, Congreso de la República de Guatemala, Decreto 12-2002, 2002.

**Ley Preliminar de Regionalización**, Congreso de la República de Guatemala, Decreto 70-86, 1986.

**Ley de la Policía Nacional Civil**, Congreso de la República de Guatemala, Decreto 11-97, 1997.



**Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**, Congreso de la República de Guatemala, Decreto 11-2002, 2002.

**Ley General de Descentralización**, Congreso de la República de Guatemala, Decreto 14-2002, 2002.