

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



**CREACIÓN DEL REGLAMENTO ESPECÍFICO PARA REGULAR
LAS JUNTAS LOCALES DE SEGURIDAD**

JOSÉ FERNANDO PÉREZ GARCÍA

GUATEMALA, AGOSTO DE 2010

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

CREACIÓN DEL REGLAMENTO ESPECÍFICO PARA REGULAR LAS JUNTAS
LOCALES DE SEGURIDAD

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

JOSÉ FERNANDO PÉREZ GARCÍA

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

y

Los títulos profesionales de

ABOGADO Y NOTARIO

Guatemala agosto de 2010

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

DECANO:	Lic. Bonerge Amílcar Mejía Orellana
VOCAL I:	Lic. César Landelino Franco López
VOCAL II:	Lic. Dimas Gustavo Bonilla
VOCAL III:	Lic. Luis Fernando López Díaz
VOCAL IV:	Br. Mario Estuardo León Alegría
VOCAL V:	Br. Luis Gustavo Ciraiz Estrada
SECRETARIO:	Lic. Avidán Ortíz Orellana

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ
EL EXAMEN TÉCNICO PROFESIONAL**

Primera Fase:

Presidente:	Lic. Ernesto Rolando Corzantes Cruz
Vocal:	Lic. Pedro José Luis Marroquín Chinchilla
Secretario:	Licda. Laura Consuelo Montes Mendoza

Segunda Fase:

Presidente:	Licda. Crista Ruiz Castillo de Juárez
Vocal:	Lic. Juan Ramiro Toledo Álvarez
Secretario:	Licda. Eloísa Ermila Mazariegos Herrera

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público).

Licda. Gladys Elizabeth Monterroso Velásquez de Morales
Abogada y Notaria
Colegiado 5956
Asesora de tesis

Edificio Géminis, Torre Sur, 3er. Nivel Of. 312, zona 10. Ciudad Tel. 23380330
23314950



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

Guatemala, 1 de junio de 2009.



Respetable Licenciado Castro:

Me honra informarle que en cumplimiento de la designación recaída sobre mi persona como **ASESORA DE TESIS**, según resolución proferida por la Unidad de Tesis a su digno cargo de fecha, veinticinco de febrero de dos mil nueve, del bachiller **JOSÉ FERNANDO PÉREZ GARCÍA**, quien elaboró el trabajo de investigación intitulado **CREACIÓN DEL REGLAMENTO ESPECÍFICO PARA REGULAR LAS JUNTAS LOCALES DE SEGURIDAD**; he realizado la **ASESORÍA** de la investigación y en su oportunidad he sugerido algunas correcciones de tipo gramatical y de redacción, que consideré en su momento eran necesarias para mejor comprensión del tema que se desarrolla. Por tal razón, previo a emitir el **DICTAMEN** correspondiente, hago la siguiente exposición:

Pude observar que el presente trabajo de investigación tiene un alto grado de contribución científica, ya que la misma propone resolver un vacío legal, que ha sido soslayado por nuestra legislación.

Referente a la redacción, la misma me que fue acorde a lo estipulado en el reglamento respectivo, por cuanto que se puede observar el orden en sentido preciso que expresa el contenido del pensamiento del autor.

La metodología y técnicas de investigación utilizadas, la primera aplicando el proceso deductivo e inductivo y la segunda con el desarrollo de encuestas y fichas bibliográficas, con lo cual se permite comprobar en su totalidad la hipótesis formulada.

En relación al contenido científico y técnico de la tesis, el primero, abarca un planteamiento del problema jurídico actual, relacionado a las juntas locales de seguridad y la creación de su respectivo reglamento, y el segundo, da los lineamientos necesarios para lograr el objetivo planteado, consistente en las reformas a las leyes específicas a fin de darle certeza jurídica a las mencionadas agrupaciones.

Gladys Elizabeth Monterroso
Velásquez de Morales
Abogada y Notaria



Licda. Gladys Elizabeth Monterroso Velásquez de Morales
Abogada y Notaria
Colegiado 5956
Asesora de tesis

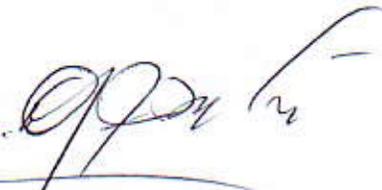
Edificio Géminis, Torre Sur, 3er. Nivel Of. 312, zona 10. Ciudad Tel. 23380330
23314950

Las conclusiones y recomendaciones fueron redactadas en forma clara y sencilla para esclarecer el fondo de la tesis en congruencia con el tema investigado, siendo las primeras, hallazgos y las segundas, aportaciones del sustentante congruentes con las conclusiones.

Por último, en cuanto a la bibliografía consultada, me permito indicar que la misma es suficiente y adecuada para la elaboración de la presente investigación ya que ésta incluye un listado de autores nacionales y extranjeros que se relacionan con el tema en cuestión.

De lo considerado anteriormente, y fundamentado en el Artículo 32 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, deviene formular **DICTAMEN FAVORABLE** al trabajo de investigación científica descrito, del bachiller José Fernando Pérez García.

Sin otro particular, me suscribo de usted, deferentemente.


Gladys Elizabeth Monterroso
Velásquez de Morales
Abogada y Notaria

Licda. Gladys Elizabeth Monterroso Velásquez de Morales
Abogada y Notaria
Colegiado 5956
Asesora de tesis

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



FACULTAD DE CIENCIAS
JURÍDICAS Y SOCIALES

Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, C. A.



UNIDAD ASESORÍA DE TESIS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES. Guatemala, dieciocho de septiembre de dos mil nueve.

Atentamente, pase al (a la) LICENCIADO (A) VÍCTOR ALFREDO MORALES RIVAS, para que proceda a revisar el trabajo de tesis del (de la) estudiante JOSÉ FERNANDO PÉREZ GARCÍA, Intitulado: "CREACIÓN DEL REGLAMENTO ESPECÍFICO PARA REGULAR LAS JUNTAS LOCALES DE SEGURIDAD".

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



Lic. Victor Alfredo Morales Rivas
Abogado y Notario

10ª. calle 9-68 zona 1 Of. 306 Edif. Rosanca, Guatemala Ciudad, Tel. 22207746

Guatemala, 3 de octubre de 2009.

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.



Distinguido Licenciado Castro Monroy:

Fui designado como **REVISOR**, del trabajo de tesis bajo estudio en el presente caso, mediante la providencia de fecha dieciocho de septiembre del dos mil nueve, dictada por la Unidad de Asesoría de Tesis de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; respetuosamente me permito rendirle el dictamen correspondiente a la revisión practicada sobre el informe final de tesis, realizado por el bachiller: **JOSÉ FERNANDO PÉREZ GARCÍA**, cuyo título corresponde a la denominación: **“CREACIÓN DEL REGLAMENTO ESPECÍFICO PARA REGULAR LAS JUNTAS LOCALES DE SEGURIDAD.”** Procedí a revisar la investigación y en su oportunidad he sugerido algunas correcciones de tipo gramatical, así como redacción las cuales consideré necesarias para obtener una mejor comprensión del tema desarrollado. Y previo a emitir mi dictamen, me permito mencionarle lo siguiente:

Al respecto le manifiesto que encontré la investigación muy interesante por cuanto presenta una gran **CONTRIBUCIÓN CIENTÍFICA** ya que es un planteamiento jurídico-social de actualidad en Guatemala y que presenta una solución para que el actuar de las juntas locales de seguridad, estén dentro de un marco legal.

En lo relativo a **LA REDACCIÓN**, me permito indicar que la estructura del contenido de la investigación realizada lleva un orden lógico y una secuencia, tal y como lo estipula el reglamento correspondiente, lo cual es ideal para obtener un buen entendimiento y comprensión del tema investigado.

Referente a **LA METODOLOGÍA Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN UTILIZADAS**, le indico que pude observar que el autor aplicó en su investigación, el proceso deductivo e inductivo y las técnicas de encuestas y fichas bibliográficas, que fueron de gran apoyo al desarrollo del presente trabajo.

En relación al **CONTENIDO, CIENTÍFICO Y TÉCNICO** he encontrado que el primero, plantea una problemática jurídica actual, ya que si bien es cierto que existen las llamadas juntas locales de seguridad, también es cierto que el actuar de las mismas no están reglamentadas. Y en cuanto al segundo, presenta las reformas que son necesarias, para que las agrupaciones mencionadas se encuadren dentro de un marco de legitimidad.

DE LAS CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES, he analizado que las mismas fueron redactadas de una manera clara y sencilla, siendo las primeras hallazgos y las segundas aportaciones que hace el sustentante, las que son congruentes con las primeras.


Victor Alfredo Morales Rivas
ABOGADO Y NOTARIO



Lic. Víctor Alfredo Morales Rivas
Abogado y Notario
10ª .calle 9-68 zona 1 Of. 306 Edif. Rosanca, Guatemala Ciudad, Tel. 22207746

En cuanto a LA BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA, se puede observar que el sustentante se cimentó en un listado de autores nacionales y extranjeros e incluso en páginas de internet por lo que se puede concluir que la misma es suficiente, adecuada y actualizada, la que servirá en gran manera a los estudiosos y profesionales del derecho.

También, hago de su conocimiento que el estudiante ha seguido las recomendaciones y cumplido con los cambios ortográficos y de forma, sugeridos para alcanzar mejor comprensión de la temática estudiada. En tal virtud y con fundamento en el Artículo 32 del normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público, deviene formular de mi parte **DICTAMEN FAVORABLE** al presente trabajo de investigación, pues el mismo constituye un aporte científico para esta casa de estudios.

Atentamente,



Víctor Alfredo Morales Rivas
ABOGADO Y NOTARIO

Lic. Víctor Alfredo Morales Rivas
Abogado y Notario
Colegiado 4981

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, ocho de junio del año dos mil diez.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la Impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante JOSÉ FERNANDO PÉREZ GARCÍA, Titulado CREACIÓN DEL REGLAMENTO ESPECÍFICO PARA REGULAR LAS JUNTAS LOCALES DE SEGURIDAD. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.-

MTCL/sllh.



DEDICATORIA

- A:** Dios nuestro creador, porque de él proviene la sabiduría, el conocimiento y la inteligencia.
- A MIS PADRES:** Reyes Pérez y Margarita de Pérez, este día pongo la corona de mi triunfo sobre sus tumbas.
- A MI ESPOSA:** Maricela, porque en todo momento ha sido mi cómplice en esta empresa.
- A MI HIJO:** Fráncis Fernando, que este triunfo sea un reto para su vida.
- A MI HERMANA:** Dori de Vásquez, porque sé que desde el cielo te alegras por mi éxito.
- A MIS HERMANAS, CUÑADOS Y SOBRINOS:** Por su comprensión y apoyo incondicional.
- A MIS COLABORADORES:** Por su excelente aporte en la elaboración de mi tesis.
- A TODOS MIS AMIGOS:** Por su valiosa amistad y apoyo.
- A:** La gloriosa y tricentenaria Universidad de San Carlos de Guatemala, porque me brindó la oportunidad de hacerme un profesional y especialmente a la Facultad de Ciencias Jurídicas y sociales.

ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	(i)
-------------------	-----

CAPÍTULO I

1. La seguridad ciudadana democrática.....	1
1.1. Democracia como un proceso de relegitimación.....	5
1.1.1. Niveles de seguridad ciudadana en un enfoque democrático.....	6
1.2. La seguridad democrática y la necesidad de un sistema. El tortuoso camino de construcción de una política pública de seguridad ciudadana.....	7
1.2.1. El Tratado de Seguridad Democrática.....	9
1.3. Un nuevo enfoque para la seguridad ciudadana.....	13
1.4. Panorama de la seguridad ciudadana después de la firma de la paz.....	30
1.5. Seguridad ciudadana. ¿Violencia o paz?.....	32
1.6. Seguridad-desarrollo, sin seguridad no puede existir desarrollo.....	38
1.6.1. Semejanzas y diferencias entre la seguridad ciudadana, orden público y orden interno.....	39

CAPÍTULO II

2. Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.....	41
2.1. La nueva ley.....	41
2.2. Definiciones establecidas en el Decreto 18-2008.....	42
2.2.1. Seguridad de la nación.....	42
2.2.2. Seguridad democrática.....	43
2.2.3. Objetivos nacionales.....	43
2.2.4. Política nacional de seguridad.....	43
2.2.5. Agenda estratégica de seguridad.....	44
2.2.6. Agenda de riesgos y amenazas.....	44
2.2.7. Plan estratégico de seguridad.....	44

	Pág.
2.2.8. Ciclo de inteligencia.....	45
2.3. Las juntas locales de seguridad y el sistema nacional de inteligencia.....	50

CAPÍTULO III

3. La participación ciudadana en la seguridad pública.....	53
3.1. Participación ciudadana.....	53
3.2. Una mayor participación ciudadana mejoraría el desarrollo rural en Guatemala.	58
3.3. Instituciones encargadas de la seguridad ciudadana.....	59
3.4. Políticas y programas en seguridad ciudadana.....	59
3.5. Las juntas locales de seguridad.....	60
3.6. Descripción de la creación de una junta local de seguridad desde una perspectiva democrática.....	62
3.7. La participación ciudadana y las juntas locales de seguridad.....	67
3.7.1. Factores internos.....	68
3.7.2. Factores externos.....	68
3.7.3. Incidencia.....	69

CAPÍTULO IV

4. Bases jurídicas para la legalización de las juntas locales de seguridad.....	71
4.1. La necesidad de la creación del reglamento específico.....	71
4.2. Realidad actual de seguridad ciudadana en Guatemala.....	80
CONCLUSIONES.....	85
RECOMENDACIONES.....	87
ANEXO 1.....	89
BIBLIOGRAFÍA.....	91

INTRODUCCIÓN

La inseguridad ciudadana, es actualmente una de las mayores preocupaciones del gobierno de la república, ese principio, ha tomado gran importancia en América Latina en general y en Guatemala en particular. La violencia no sólo tiene un alto impacto en todos los ámbitos, sino también presenta un reto, por sus costos, tanto públicos como privados y sus efectos en la inversión nacional y extranjera. Todo lo anterior repercute en el crecimiento y desarrollo de la nación. Para contrarrestar este flagelo, es necesaria la represión, pero también acciones de mediano y largo plazo dirigidas a tratar la raíz de los problemas, requiriendo el accionar conjunto del Estado y la sociedad civil. Lo anteriormente mencionado, ha dado lugar a la conformación de las llamadas, juntas locales de seguridad, que son organizaciones de vecinos patrocinadas por el viceministerio de apoyo comunitario, del Ministerio de Gobernación y su objetivo primario es el de promover el adecuado funcionamiento de la Policía Nacional Civil en las aéreas geográficas donde existen dichas juntas. Empero el accionar de estas agrupaciones desde su creación, no han tenido un marco jurídico para el logro de sus fines, a fin de que no se tergiverse y se crea que el actuar de dichas juntas van a convertirse en acciones meramente policiales.

Ante lo anterior, surge la siguiente hipótesis: Existe en nuestra legislación, un reglamento específico que regule el operar de las mencionadas estructuras o su actuar se circunscribe meramente a acciones de hecho, que aunque sean de beneficio al país, sus funciones, atribuciones y deberes, no se encuentran desarrollados en cuerpo normativo alguno.

Lo que se pretende con la instauración de un reglamento específico, es lograr uniformidad en el actuar de dichas agrupaciones, de tal manera que tengan una normativa específica, que delimite y revista de juridicidad sus actuaciones

Los métodos que se emplearon en la presente investigación, fueron: El inductivo partiendo de las entrevistas realizadas en colonias, barrios y comunidades, para llegar a la conclusión de que la mayoría de las personas no están enteradas del quehacer

específico de las juntas locales de seguridad; el deductivo, de manera tal que se revisaron las normativas existentes sobre la materia, y se llegó a la conclusión, que no existe un reglamento que norme a las juntas referidas. Las técnicas utilizadas fueron: La investigación documental, tomando en cuenta las diferentes doctrinas relacionadas al caso que nos ocupa y analizando las leyes vigentes; y recopilación de información de las fuentes directas a través de cuestionarios y estadísticas.

El presente trabajo se desarrolló de la siguiente manera: Consta de cuatro capítulos, el primero de ellos, aborda el tema de la seguridad ciudadana democrática, que se refiere al accionar del Estado frente al perjuicio que la violencia causa a los ciudadanos, pero como respuesta racional a las causas que la originan, sin favorecer a determinados sectores sociales sino con una visión de bienestar común; el segundo capítulo desarrolla, la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, aprobada mediante Decreto 18-2008 del Congreso de la República, Cuyo objeto es establecer las normas de las actividades de seguridad interna, externa y de inteligencia por parte de la nación, para prevenir, enfrentar y contrarrestar los riesgos amenazas y vulnerabilidades en observancia con la Constitución Política de la República y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Guatemala; el tercer capítulo hace un análisis, sobre la participación ciudadana en la seguridad pública, indicando cual es el rol de ésta, de manera tal que en el goce de sus derechos, le permite monitorear el desempeño de la Política Pública que le afecta, además de fortalecer el Estado de derecho y garantizar la construcción de una democracia plena en el país. Y aborda lo referente a las juntas locales de seguridad; el cuarto capítulo se refiere, a las bases jurídicas para la legalización de las juntas locales de seguridad y trata la conveniencia de considerar la reforma a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la Ley de la Policía Nacional Civil, incluyendo la realidad actual de la seguridad ciudadana en ésta nación.

Por último se presentan las conclusiones y recomendaciones que se infieren de la presente investigación. Espero que el contenido del presente estudio, coadyuve al conocimiento científico y contribuya a solucionar la problemática sobre seguridad que tanto afecta a Guatemala.

CAPÍTULO I

1. La seguridad ciudadana democrática

La seguridad ciudadana democrática se refiere al accionar del Estado frente al perjuicio que la violencia ocasiona a éstos, pero como respuesta racional a las causas que la originan, sin favorecer a determinados sectores sociales sino con una visión de bienestar común; entonces, podemos decir que la reducción de la misma en general, debe procurar una menor lesividad física de los ciudadanos, incluyendo a la provocada de manera intencional o a la culposa, como la derivada de los accidentes de tránsito. De esa misma manera, se procura la reducción de la vulnerabilidad social por medio de un manejo dinámico de ésta, y de la disminución de miedo y temor, así como la previsibilidad de las situaciones de riesgo, como la tutelar, partiendo del objetivo fundamental, según afirma Quiroga: “Para lograr un aceptable nivel de seguridad ciudadana democrática, es necesaria la protección efectiva de los derechos sociales.”¹

Debido a la expansión de calificativos de los países sobre esta palabra, crece la percepción de incertidumbre al no tener, una definición específica sobre el fenómeno ocurrente. Así mismo, existe un problema conceptual frente a la identificación y tipificación de delitos, teniendo que ésta es relacionada con la tolerancia de la sociedad frente a la violencia, dificultándole la búsqueda de la determinación de sus causas. En el presente caso, se le considera seguridad ciudadana, en relación al derecho a la vida, a la libertad a la propiedad de la persona y de su familia, al momento

¹ <http://www.ciudadpolitica.com/>. Quiroga, Hugo. **El ciudadano y la pregunta por el Estado democrático**. (28/2/09).

en que el Estado evita que se produzcan o se generen orígenes de inseguridad; es decir, las amenazas reales o potenciales, en contra de las personas, su familia y sus bienes.

Definir la seguridad en una sociedad heterogénea, compleja y habituada a vivir con altas cuotas de incertidumbre no es tarea sencilla, más aún, si la concepción debe proveer grados suficientes de racionalidad para entregar una orientación adecuada a aquellas políticas gubernamentales que inciden en aspectos tan importantes como una pertenencia integrada y sin zozobras de los ciudadanos a la vida social y política del país.

Recientemente, las modernas teorías del desarrollo han empezado a definir la seguridad de un modo integral y hablan de una seguridad y desarrollo humano. Estas definiciones tienen, la virtud de articular un conjunto de variables e indicadores que estructuran un sistema de referencias para medir los avances en igualdad y democracia. Permiten incluso la fijación de metas gubernamentales y la objetivación de la seguridad en un nivel macro, tremendamente positivo para la teoría del gobierno moderno. Sin embargo, es necesario trabajarlas de manera más específica a fin de construir conceptos operativos útiles para implementar sectorialmente las políticas públicas de seguridad. Su sola mención no contiene aquellos indicadores de eficiencia y eficacia en un nivel intermedio, que es donde se articulan todos los ámbitos sectoriales. Se requiere, por lo tanto, de una mayor especificidad conceptual, porque, desde el punto de vista de la gobernabilidad, son las formulaciones específicas las que permiten concretar de manera exitosa la voluntad y la acción de gobierno.

Siendo tan amplio y polisémico el concepto de seguridad, en el presente trabajo de investigación participativa se concentrará en un aspecto específico de ella: aquél relacionado con la política criminológica y la provisión de un orden público interno destinado a cautelar la integridad física, económica y moral de los ciudadanos, con ausencia de amenazas o coerciones ilegítimas sobre su libertad y sus derechos civiles.

Esta orientación no implica obviar el contexto de desarrollo social en el cual lo sectorial adquiere sentido; al contrario, según lo expresa Borja: “pretende incorporar a la sociedad como actor en la definición de las estrategias de seguridad ciudadana desde una perspectiva democrática”²; de tal cuenta, que donde la ciudadanía aporte su creatividad y su disposición a resolver problemas que le afecta y donde hasta el presente ha sido objeto de las políticas públicas de seguridad. Se trata, simplemente, de concentrar el análisis de manera selectiva en aquellos aspectos que son específicos de la llamada seguridad ciudadana como orden público.

Es indudable que parte importante de las dificultades conceptuales y prácticas para enfrentar los temas de la seguridad proviene de la complejidad técnica y de la urgencia social que el tema presenta, sobre todo por el aumento de la delincuencia urbana en general, la intensificación del uso de la fuerza por los delincuentes en la comisión de determinados delitos y el aumento de la visibilidad comunicacional del tema en la sociedad, al ser objeto de atención por los medios de comunicación social, que muchas veces lo vuelven el centro de su programación para obtener la mayor cantidad de público.

² <http://www.ciudadpolitica.com/>.Borja, Jordi, **La ciudad y la nueva ciudadanía**. (28/2/09).

En ese sentido, Escobar y Muñiz afirman: “También es necesario recalcar que la emergencia de un conjunto muy complejo de problemas, que tienen su raíz en las patologías de la economía antes que en conductas socialmente aberrantes, ha jugado un papel tremendamente decisivo. El tema se puede ejemplificar con aquellos problemas emergentes de mayor notoriedad. En primer lugar, la aparición de delincuentes primerizos cuya edad se sitúa sobre los 50 años, lo que estaría evidenciando un estado de necesidad estructural en vastos sectores de la población adulta mayor que induce a delinquir a personas que nunca han estado expuestas a este tipo de conductas. En segundo lugar, la irrupción de un enorme peso estadístico de las mujeres en determinado tipo de delitos, especialmente de micrográfico de drogas. Ello estaría generando una mayor tolerancia social frente al tema con base en la familia y no ya solo en la conducta individual. En tercer lugar, existe un aumento dramático de niños delincuentes, no ya como un fenómeno de niños abandonados que para sobrevivir delinquen, sino de bandas organizadas de niños entre los 8 y 15 años, tremendamente audaces y violentas.”³

Con todo, sin perjuicio de las urgencias, el ejercicio gubernamental hecho con vocación y responsabilidad democráticas exige un adecuado equilibrio entre la dimensión política de los problemas y la dimensión técnica de los mismos, a fin de evitar la tentación populista o el sesgo tecnocrático en el diseño de las soluciones. Esta dimensión mixta se hace crítica en aquellos aspectos específicos de la seguridad

³ Escobar, Santiago y Jacqueline Muñiz. **la seguridad ciudadana como política de Estado**. Pág. 15.

referidos al orden público interno o a la delincuencia, debido a que las decisiones implican aspectos tan cruciales como el diseño institucional de las policías, la formulación de una política criminológica o de un sistema judicial y penitenciario cuya eficiencia roza permanentemente las libertades ciudadanas, y la calidad de la democracia y sus instituciones.

De ahí, que la propiedad con que las fuerzas democráticas se desempeñen en el tema tiene un impacto directo sobre la calidad de vida democrática de los ciudadanos. La autoridad, la legitimidad y la legalidad no se expresan de igual manera, ni tienen los mismos efectos, cuando su ejercicio tiene talante autoritario y no un enfoque humanista y democrático.

Por ello, tal vez, entre las principales y fundamentales tareas de un gobierno democrático deba figurar el desarrollo de una doctrina acerca del uso de la fuerza, sobre todo de la policial, que permita claramente que, sin inhibir las prerrogativas de que está dotado el Estado en la materia, exista un sello de autoridad y legitimidad democráticas diferentes de los paradigmas conservadores y autoritarios que hoy priman cuando se discute sobre seguridad ciudadana.

1.1. La democracia como un proceso de relegitimación

La democracia debe someterse a un proceso de relegitimación permanente, en cuanto

a su capacidad:

- Para ampliar y desarrollar la esfera de protección de los derechos humanos en general, y como construcción histórica.
- De garantizar el goce de los derechos económicos, sociales y culturales, no hay democracia si hay exclusión.
- Constituirse en garantía contra toda forma de impunidad, pública o privada, asegurando la vigencia del principio de igualdad ante la ley en toda su dimensión.
- De transmitir certeza de que concretará el mandato del Derecho, actuando, a su vez, sometido al mismo.

1.1.1. Niveles de seguridad ciudadana en un enfoque democrático

La seguridad ciudadana comienza a percibirse como una necesidad para el adecuado desarrollo personal de los miembros de las sociedades latinoamericanas. El Estado democrático debe garantizar los niveles de ésta, para con los ciudadanos, a partir de un enfoque de derechos humanos así:

- La capacidad del Estado de garantizar la seguridad ciudadana se ha venido constituyendo en uno de los indicadores que revelan los grados de gobernabilidad democrática.

- Este deber de garantía general se torna particular en relación con los sectores más desfavorecidos de las sociedades.
- La incapacidad del Estado democrático de garantizar la seguridad ciudadana a partir de un enfoque de derechos humanos abre la puerta a los grupos o sectores políticos o sociales que proponen respuestas represivas, estigmatizantes o intolerantes.

Herramientas:

Diseño de políticas públicas sobre seguridad ciudadana:

- a. Que abarquen todo el aparato del Estado;
- b. Diseñadas con un enfoque de derechos humanos;
- c. Que no se limiten a períodos de gobierno;
- d. Que impliquen la más amplia participación para lograr acuerdos sociales y políticos: En la etapa de diseño; y en la de de evaluación y control democrático.

1.2. La seguridad democrática y la necesidad de un sistema: El tortuoso camino de construcción de una política pública de seguridad ciudadana

Tal y como lo indica Polsede: “La condición democrática de un modelo de seguridad, tiene correspondencia con el desempeño que el Estado tiene de regirse por el interés colectivo de la sociedad. La justificación de la existencia de éste, radica en servir a la

sociedad y no a la inversa. En consecuencia, entre la seguridad de la persona humana y la de las instituciones políticas hay una relación de interdependencia. La seguridad desde esta perspectiva consiste en la capacidad de dar respuesta efectiva a los riesgos, amenazas o vulnerabilidades, y en estar preparados para prevenirlos, contenerlos y enfrentarlos.”⁴

Lo anterior, es una aspiración que identifica una situación de ausencia o disminución de riesgos para una sociedad. La seguridad democrática se define como: La condición de bienestar producido por el desarrollo humano en una sociedad.

La acción estatal al definir políticas de desarrollo cuyas acciones específicas están orientadas a lograr la condición de bienestar. Entonces, en sentido estricto se limita a la aplicación de medidas destinadas a contrarrestar los riesgos y amenazas que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y de sus instituciones. Este modelo, se coloca a ésta, como objeto y sujeto de la presente temática. La delimitación de estos alcances, está dada por aquello que vulnera la condición de bienestar de la población; es decir, los problemas de cualquier tipo que representan un obstáculo para el logro de este objetivo es parte de esta problemática. En este enfoque, se procura tal balance, pues se fundamenta en el funcionamiento de un conjunto de mediaciones entre el Estado y la sociedad. Cuando este balance se rompe y se encuentra fuera de las políticas regulares de gobierno, eso le da a los alcances de estas políticas de gobierno, carácter de excepcionalidad. Los asuntos en

⁴ Polsede. **Hacia una política de seguridad para la democracia**. Página. 25.

esta materia, son el resultado de un apropiado equilibrio entre las condiciones de certidumbre de estos dos entes.

1.2.1. El Tratado de Seguridad Democrática

El debate de este tema en Guatemala debe concebirse en el marco del paradigma, que se plasma en el Tratado Marco de Seguridad Democrática, suscrito por los presidentes de Centroamérica el 15 de diciembre de 1995. El Artículo tres del mismo plantea que: "Para garantizar la seguridad del individuo, las partes se comprometen a que toda acción realizada por las autoridades públicas, se enmarque en su respectivo ordenamiento jurídico y el pleno respeto a los instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos."

Dentro de otros conceptos centrales, el tratado plantea:

- a. Que la seguridad democrática es inseparable de la dimensión humana;
- b. El respeto a la dignidad esencial del ser humano, el mejoramiento de su calidad de vida y el desarrollo pleno de sus potencialidades, constituyen requisitos esenciales en todos los órdenes de una sociedad;
- c. La ayuda solidaria y humanitaria frente a las emergencias, amenazas y desastres naturales; y,

d. La consideración de la pobreza y de la extrema pobreza como amenazas a la seguridad de los habitantes y la estabilidad democrática de las sociedades centroamericanas.

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

A diferencia de los conceptos tradicionales de Seguridad de Estado en los regímenes autoritarios, donde el bien a defender por los órganos de seguridad fue la estabilidad del Estado, en el marco de un concepto de seguridad democrática: El bien a defender es la persona humana y sus derechos integrales. Así la previsión de una agenda de seguridad, contempla las amenazas, no sólo del Estado sino del desarrollo integral de la persona humana. Estas inminencias, las emergentes, las nuevas y las existentes superan los retos de delincuencia, crimen organizado y terrorismo. Se habla de que el

hambre, la impunidad, la pobreza, deterioro ambiental, entre otros, afectan la seguridad humana, y por ende, la del Estado y son bienes a proteger y defender por éste. El anterior concepto se plasma en el Libro Blanco de la Defensa y en la Nueva Doctrina Militar del Ejército de Guatemala.

En consecuencia, la seguridad democrática o humana indica la condición de bienestar que se genera por la acción de desarrollo que promueve el Estado y la definición de políticas de desarrollo cuyas medidas específicas se destinan a lograr la situación de bienestar. Según el Acuerdo de Fortalecimiento del poder civil y función Ejército en una Sociedad Democrática, una agenda de seguridad debía tomar en cuenta los siguientes elementos:

- a. El respeto de los derechos humanos;
- b. El carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca;
- c. El desarrollo económico del país con justicia social;
- d. La participación social y el pleno ejercicio de los derechos y deberes políticos, sociales y económicos.

Además, el Procurador de Derechos Humanos y misión de Naciones Unidas para Guatemala, observa como: “graves amenazas a la seguridad: los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza, la pobreza extrema, la discriminación social y la corrupción.”⁵

⁵ MINUGUA. **Acuerdos de Paz: “Herramientas para el Cambio”**. Pág. 100.

A la fecha de hoy, el Consejo Asesor de Seguridad CAS indica que: “aún no se ha construido una Agenda Nacional de Seguridad que emane de una reflexión colectiva.”⁶ Actualmente, está buscando identificar dicha agenda tomando en cuenta las diversas agendas locales de seguridad que se han desarrollado a partir de los Consejos de Seguridad que funcionan en los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural CODEDES y otros esfuerzos. Por su parte Enrique Álvarez, coordinador de El CAS indica: “que éste ente, busca apoyar al Presidente de la República a que reoriente el desorden existente, a través de visibilizar una agenda, una política, que genere un marco para la contención de riesgos y amenazas pero tomando en cuenta el necesario equilibrio con el impulso de las políticas de desarrollo a cargo del Gabinete Social.”⁷

El impulso de una agenda de seguridad democrática implica colocar a la persona por sobre el Estado, el bien común por sobre las instituciones o intereses individuales, tal como lo establece la Constitución Política de la República. Para ello, Guatemala no sólo requiere del establecimiento de una agenda que establezca cuáles son las amenazas y vulnerabilidades y los mecanismos para fortalecer las capacidades, sino también requiere el fortalecimiento del poder civil.

En esa perspectiva, desde finales de la década de 1990 se había identificado que debía construirse un sistema nacional de seguridad, una forma de inteligencia controlada desde lo civil, y la modernización del Ejército. Un conjunto de leyes y políticas se diseñaron entonces y se han estado cabildeando para lograr este objetivo.

⁶ <http://www.scrib.com/doc/6375046/01>, **Acuerdo de fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática.** 2/3/2009.

⁷ Álvarez, Enrique. **El Observador**. Entrevista del coordinador del CAS. Pág.

Como ya se explicó, algunas de estas políticas ya han sido aprobadas aleatoriamente: la Secretaría de Análisis Estratégico SAE, la Secretaría de Asuntos Administrativos y Seguridad de la Presidencia SAAS, la Dirección General de Inteligencia Civil DIGICI, y el Consejo Asesor de Seguridad CAS. Hasta el mes de febrero del año 2008, se logró la aprobación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, la cual persigue darle a todos estos elementos un sentido sistémico y podría generar el impulso necesario para retomar la agenda de la seguridad democrática perdida en los últimos años de respuestas estatistas y desorganizadas.

Llegar a la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad no fue fácil, y tomó años de discusión y negociación entre diputados y expertos en la materia. La legislación aprobada no incorpora todos los elementos sugeridos desde el programa de Seguridad Democrática impulsado por las organizaciones especializadas en la materia. Esta normativa constituye, al igual que sucede con la mayoría de leyes que aprueba el Congreso de la República: un acuerdo que refleja las visiones estatistas junto con las visiones democráticas. Pese a ello, genera un sistema y, por ende, tiene la potencialidad, si se aplica la ley, de empezar a poner fin a la arbitrariedad que ha reinado en el ámbito de la seguridad.

1.3. Un nuevo enfoque para la seguridad ciudadana

Indica Briceño León que: “Desde hace más de una década, la seguridad ciudadana se

ha instalado como un aspecto central de la agenda pública en todos los países de América Latina. Ello ha coincidido no sólo con la plena recuperación democrática en todo el continente, sino también con un aumento efectivo de la tasa de delitos cometidos.”⁸

En el caso del Cono Sur, ese debate, no muy diferente del que ocurre en todo el mundo, tiene enorme significación para medir la capacidad de un gobierno y, normalmente, es una promesa central de los programas gubernamentales. De ahí, la sensibilidad del tema en lo que respecta a los niveles de aceptación o rechazo de los gobiernos por parte de la ciudadanía.

Sin embargo, esta importancia no ha ido refrendada desde la política por las fuerzas democráticas con un desarrollo más elaborado que integre los diversos componentes de la seguridad ciudadana y le dé un sentido estratégico a las soluciones que se intentan. Más bien, las acciones gubernamentales y los discursos políticos aparecen dominados por el síndrome del temor y del corto plazo, con un predominio de soluciones que privilegian el uso de la fuerza y las restricciones de libertad como mecanismos aptos para delinear soluciones. Es decir, un sentido bastante diferente de aquél en que, se supone, avanzan los cambios sociales con profundización de la democracia.

Manifiesta Barragán Rodríguez: “El déficit doctrinario del progresismo está en gran parte influido por su visión acerca de la naturaleza política de la seguridad ciudadana.

⁸ Briceño León, Roberto. **Violencia, sociedad y justicia en América Latina**. Pág. 26.

En general, este déficit sostiene un determinismo sociológico de que se trata de un tema exclusivamente social, en el cual las dinámicas de violencia y criminalidad son meros subproductos de patrones de desigualdad y exclusión social, cuya superación sería suficiente para revertirlos o hacerlos desaparecer. Tal concepción, si bien no es del todo errónea, es incompleta e inhibe una reflexión más profunda. Ella produce dos desviaciones de grandes consecuencias prácticas. La primera es que las acciones de seguridad pública serían un esfuerzo casi perdido mientras se mantengan las condiciones estructurales que permiten la delincuencia. La segunda, es la percepción de que éste, es un tema de clases altas que ven amenazados su patrimonio y seguridad personal por clases marginadas o peligrosas.”⁹

De lo anterior, se puede establecer que de una acción concentrada en el mapeo de los delitos y el establecimiento de fronteras entre colonias seguras o peligrosas, así como el reforzamiento de una política criminológica de Estado orientada más por una noción de orden que de manejo del delito sólo hay un paso que con frecuencia las fuerzas democráticas dan cuando asumen el ejercicio del gobierno.

Cuando se hace referencia a la seguridad democrática se está hablando de las políticas públicas de seguridad de un Estado, que crea sinergia con los demás sectores de la sociedad, a fin de garantizar los derechos fundamentales de las personas. Y cuando se aborda el tema de estos derechos, se debe resaltar la garantía a participar libremente, el desarrollo humano integral y sostenible, dando un trato digno e igualitario

⁹ <http://www.conoze.com/>.Barragán Rodríguez, Francisco. **Rediseñar la sociedad**. (1/3/09).

a todos los habitantes de un país, sin importar ideologías, ni características sociales. Éstos, se deben garantizar a través del fortalecimiento de las instituciones, especialmente los órganos de defensa y seguridad con el consenso y la participación interactiva de los habitantes.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos la define como: “situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos a defender y a ser protegidos en su vida, su libertad, su integridad y bienestar personal, su honor, su propiedad, su igualdad de oportunidades y su efectiva participación en la organización política, económica y social, así como en su igualdad ante la ley y su independencia ante los poderes de la nación, y a obtener el pleno resguardo de la totalidad de los derechos y garantías emanadas del Estado de Derecho”.¹⁰

El planteamiento de la seguridad democrática surge como fórmula para revertir los efectos de la seguridad nacional tradicional que primó en América Latina y otros países del mundo durante la guerra fría, época en la que el concepto de seguridad se priorizaba, en detrimento de las libertades fundamentales de las personas, en donde prevalecía una visión unilateral de los gobernantes y el Estado como institución, de espaldas a los intereses ciudadanos.

En Guatemala, las propuestas elaboradas con relación a reformas del sistema de

¹⁰ <http://www.iidh.ed.cr/>. **Concepto y fundamento de los derechos humanos.**(1/3/09).

seguridad pública han sido muchas, principalmente las que aspiran redefinir el de la Policía Nacional accionar dentro del estado de derecho. Todas han tenido algo en común: enfocar los cuerpos policiales a los lineamientos democráticos y modernos y replantear la misión y visión de los mismos, sometiendo a la reingeniería, a fin de que tengan objetivos y estrategias definidas y realizables para garantizar la seguridad ciudadana.

En este sentido, para conocer posiciones al respecto, en la experiencia de otros países Rodríguez y Tomás hacen el comentario siguiente: “Lo principal a tomar en cuenta en cualquier proyecto debe ser siempre la objetividad, los propósitos, la viabilidad y los resultados que lleven a alcanzar el éxito para evitar que se lleve a cabo de manera personalizada o particular. Esto ha privado a muchos sectores de la sociedad que tienen la disposición de aportar sus granitos de arena, pero que, debido al protagonismo que hacen individualmente los actores principales, se han abstenido de consensuar sus propuestas y colaboraciones que tanto se necesita para ampliar y adecuar el plan a la realidad dominicana.”¹¹ La seguridad democrática debe ser un proyecto político y social que se aplique correctamente y acorde a los cambios que requiere y exige la sociedad para acabar con: el narcotráfico, la criminalidad, la inmoralidad y la violencia en todas sus manifestaciones, además, la pobreza, el analfabetismo, la injusticia, la corrupción, la contaminación, el atraso, la discriminación, el individualismo, el terrorismo, el autoritarismo, la anomia, entre otros, dentro del marco de la ley y el pleno absoluto de los derechos humanos. Por lo anterior, es que se consideran como postulados básicos de la seguridad ciudadana los siguientes: El

¹¹ Taveras Rodríguez, Juan Tomás. **Seguridad democrática**. Pág. 3.

primero, La seguridad requiere del afianzamiento de la democracia; el segundo, sin derechos humanos no hay seguridad posible; el tercero, La seguridad requiere de la superación de la pobreza crítica; y el cuarto, la seguridad requiere también una lucha abierta contra el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas, el combate contra la delincuencia, la impunidad y la corrupción.

Al respecto, menciona Bobea: “Es necesario construir una agenda diferente que contenga tanto mecanismos de gestión inmediata del delito como una perspectiva de cambio cultural en el manejo del tema; una agenda que construya una pauta de prioridades alternativa a la victimización concentrada en las clases altas, que contenga soluciones con énfasis en la protección universal y pluralista del ciudadano, con prioridad en el derecho a la vida, la integridad física y la libertad y con un enfoque preventivo social, urbano y de mediación de conflictos. Una política sin un discurso estratégico sobre la ciudad y sus espacios, la cultura, el ocio y la recreación; una política desprovista de una estrategia de información y de participación ciudadanas o de un sistema integrado de administración de justicia, por mencionar algunos aspectos significantes del tema, no tiene probabilidades de éxito.”¹²

Es por ello, que la política de seguridad ciudadana, a la hora de ser diagnosticada y explicitada como voluntad de acción, precisa contexto social e inserción en una visión de desarrollo social. Porque es un bien, que apunta a la calidad integral de vida de los ciudadanos y no sólo a la ausencia de delitos o amenazas contra la integridad física o

¹² Bobea, Lilian. **Entre el crimen y el castigo**. Pág. 34.

moral de las personas. Si bien la seguridad es visible en su especificidad, las soluciones exitosas solo son posibles en un contexto amplio.

Por otra parte, todas las modernas políticas públicas implican una gestión interactiva con la ciudadanía en mayor o menor medida; es decir, una ejecución que involucre un papel directo de aquel conjunto de personas que, al mismo tiempo, es destinatario o beneficiario de esa política. Este aspecto, que se encuentra en ámbitos tan disímiles como salud, vivienda o capacitación, se da también en este tema, y muchas veces es confundido, de manera errónea, con la participación ciudadana. En realidad la participación involucra poder de decisión en la planificación o ejecución de una directriz. Son algunos aspectos de esta cadena conceptual que se van creando para explicar y hacer operar de forma eficaz una política. Como indica Morán Barrientos: “Si se analizan el orden público y la confianza interna, ámbitos muy específicos de la seguridad ciudadana, ellos no dependen exclusivamente de la eficiencia policial ni del sistema penal o penitenciario, si bien éstos son fundamentales para generar un estado de control por parte de las autoridades. Existe un conjunto más amplio de factores que le dan su sello particular. Tanto los niveles de desarrollo cultural de la sociedad, pobreza y marginalidad, sociabilidad pública, movilidad y cohesión social como los niveles de desarrollo de la participación ciudadana y del ordenamiento territorial.”¹³

Esos factores se correlacionan de manera compleja entre sí, dando origen a una demanda de gestión cuyo eje está constituido por un manejo intersectorial coordinado

¹³ <http://digi.usac.edu.gt/bvirtual/Files2007/rapidis/INF-2007-034.pdf>. Morán Barrientos, Mirtala Dolores, **La necesidad de establecer bases jurídicas para la legalización de los comités de seguridad ciudadana**. (15/3/2009).

de recursos de diferente tipo: policiales, judiciales, de acción social, políticos, de comunicación, todos necesarios para alcanzar soluciones globalmente satisfactorias. Esa demanda constituye en realidad un test de capacidad para el gobierno que se intensifica a medida que las percepciones de inseguridad, seguridad subjetiva, aumentan en la ciudadanía.

A este respecto comenta Azun: “En ninguna sociedad el control efectivo de todos los recursos movilizables para solucionar un problema es ocupación de un actor, en este caso del Gobierno. Muchos de ellos corresponden a actores políticos, institucionales o sociales diversos, sean públicos o privados, y su uso posible y exitoso depende en gran medida de la voluntad que exhiben sus propietarios. Cuando se trata de actores estatales, el problema se simplifica y se transforma en un tema de gestión, a menos que haya una situación compleja de carácter político, como ocurre en las transiciones hacia la democracia. Cuando se trata de recursos privados, el tema es más complejo puesto que se requiere de una capacidad de motivación sustituta a la del Estado para asociar el recurso privado a los propios en una sinergia positiva.”¹⁴

La forma en que los actores, públicos y privados, se comportan o perciben su acción puede influir de manera determinante en la solución de los problemas. De ahí, que siempre se precise de un buen diagnóstico sobre la materia. Una autonomía policial excesiva o su resistencia corporativa al cambio, el sesgo delincencial en la información pública, cuando los medios de prensa adquieren la fisonomía de

¹⁴ Candina, Azun. **Participación ciudadana y reforma a la policía en América del Sur.** Pág. 27.

acusadores en materia delictual, la lentitud procesal o atmósferas sociales poco propicias para la rehabilitación y reinserción de delincuentes condenados por delitos de poca gravedad, entre otros, crean climas alterados para una adecuada solución de los problemas. Debido a lo anterior, existe más de una responsabilidad involucrada en la definición de las acciones, aunque la conducción central y estratégica es asunto de la política y corresponde al gobierno, que es el que debe controlar el diagnóstico y movilizar los recursos para encontrar las soluciones.

Por lo mismo, se vuelve casi natural recurrir de emergencia a los recursos más abundantes, entre ellos la policía, el ejército, las amenazas y las penas drásticas. Ello crea una imagen de exagerada confianza en los medios represivos y en las técnicas de disuasión social antes que en la prevención o el trabajo con la comunidad. La consecuencia final es que se genera un sesgo estadista que debilita la confianza en la ciudadanía y en la capacidad de organizar respuestas desde la comunidad libremente asociada, lo que supondría tener una dimensión de Estado mucho más acotada en este tema.

La perspectiva que se abre cuando el tema se enfoca de manera integral es que, al fin y al cabo, el ejercicio de la libertad es posible en la sociedad moderna mediante el cultivo de la cooperación y la confianza como bienes públicos y no como un derivado de la pura coerción. Ello implica, modelos colectivos de acción que no nieguen sino que transparenten las aspiraciones e intereses privados, que permitan generar respuestas colectivas, pese a la complejidad y especialización de los temas y hagan operar la disuasión policial de los delitos de una manera más eficiente.

Desde ese punto de vista, las movilizaciones espontáneas que se generan en algunas ciudades de la región frente a hechos delictivos que conmocionan a la opinión pública expresan el divorcio de de la ciudadanía con el poder público ineficiente y corrupto. Se transforman en una fuerza de cambio social, pero expresan claramente un malestar en la democracia respecto de una política pública que es parte fundamental del estándar de calidad de los derechos humanos y constitucionales.

En ese sentido indica Rebolledo Flores: “En el enfoque de la seguridad ciudadana, es necesario señalar que la participación de ésta, entendida como capacidad de decisión, es imposible sin transparencia ni información adecuada. La información en la época actual se ha transformado en un bien público, perfecto para la democracia, que la autoridad pública tiene la obligación de asegurar, tanto en cantidad y calidad como en su equitativa distribución social. Una sociedad que vive el miedo cotidiano de la violencia se hace más temerosa mientras más desinformada se encuentra. La incertidumbre, factor fundamental de la llamada dimensión subjetiva de la seguridad ciudadana, puede ser tan aterradora como la violencia misma. Y una sociedad dominada por el miedo es una sociedad que termina por legitimar la violencia.”¹⁵

Actualmente, se generan mecanismos de prácticas policiales adecuadas que llegan convertidas en información a la comunidad, lo que permite que las mismas puedan, incluso, someterse al escrutinio comunitario. De la misma manera, aumentan las posibilidades en el nivel local de los ciudadanos para influir efectivamente en el diseño de las políticas. Sin embargo, la información, como bien público perfecto, se refiere a

¹⁵ Rebolledo Flores, Jorge. **Seguridad pública y derechos humanos**. Pág. 71.

aspectos más amplios, como la inversión en sistemas de datos e información abiertos al uso de ellos, la instalación de controles parlamentarios efectivos sobre actividades de inteligencia policial y distribución de recursos y, en general, el establecimiento de mecanismos que permitan una auditoria social de las políticas de seguridad.

Al respecto expresa Bobea: “Los Estados son, en esencia, formaciones territoriales. Lo principal de su existencia como entidad objetiva es contener un hábitat humano y una ecología política, dominados por rasgos de cultura que le son propios y característicos y que la organización política torna exclusivos. De ahí que todo aquello relacionado con el gobierno del territorio sea una clave fundamental en la política moderna, sin perjuicio de las tendencias globalizadoras que predominan en el mundo contemporáneo. El territorio sirve de medida y límite a la autoridad del gobierno. Por lo mismo, sería impensable desarrollar una adecuada política de Seguridad Ciudadana sin adentrarse en los componentes espaciales que ella implica, y que son de variada índole.”¹⁶

La convicción de que el diseño del espacio público debe ser amable y comprensible sobre lo que contiene para todos los ciudadanos es un paso fundamental de la prevención. Por ejemplo, una iluminación adecuada en las calles, que permita un dominio visual del entorno, y la eliminación de los elementos que dan origen a las áreas peligrosas que tornan inseguro un espacio, es una muestra de lo que en este aspecto se puede hacer. Aunque no es el único elemento, una calle o un área con una iluminación escasa o mal diseñada favorece las actividades delictivas, lo que, unido a

¹⁶ Bobea, Lilian. **Ob. Cit.** Pág. 52.

hechos como el consumo de alcohol y drogas, potencia la percepción en ellos, de que existe una ocupación agresiva y peligrosa del espacio público por parte de la delincuencia.

Además determinar cuáles son los elementos arquitectónicos y de diseño que tornan una ciudad más segura implica en realidad trabajar sobre soportes estructurales de las políticas de prevención. Porque un efectivo diseño del espacio permite, por ejemplo, una utilización eficiente de los recursos policiales, asimismo de una activa participación ciudadana en el control real de los espacios públicos. Más aún, potencia el goce pacífico de la privacidad de los hogares. Si el entorno es inseguro, el hogar se transforma en un refugio frente a un exterior agresivo, que debe ser defendido y aislado, lo que incentiva la percepción de inseguridad.

Exterioriza Rotker: “En Alemania, Australia, Holanda, Inglaterra o Francia ha habido un auge de la promoción de las llamadas Iniciativas para Ciudades más Seguras, Safer Cities Initiatives Wekerle. Estas iniciativas tratan de articular la asociación entre las autoridades públicas y las ciudades, los barrios y los ciudadanos para combatir la delincuencia. Entre las acciones que contemplan estas iniciativas está la creación de sistemas permanentes de evaluación de políticas de seguridad en los ámbitos barriales, con capacidad de corrección en aquellos aspectos en los que las acciones no funcionan; la creación y distribución de fondos que sostengan estos sistemas como una buena práctica; la remodelación de los espacios públicos y el equipamiento comunitario cuando es necesario; la educación a la comunidad sobre cómo ocupar los espacios; y muchas otras iniciativas. En la mayoría de los casos se incorporó como un

antecedente fundamental del rediseño la dimensión de género, investigando la percepción que las mujeres tienen de los espacios que consideran poco seguros.”¹⁷

El control permanente de un espacio territorial sólo puede ser producto de la acción de la ciudadanía y no de la policía. Cuando ello ocurre, se genera una manera muy diferente de mirar y organizar las cosas en materia de seguridad.

La policía es la representación de la autoridad en el territorio, y en esa medida tiene una dimensión de servicio gubernamental y no de micro gobierno local, su presencia debe ser un elemento disuasivo frente a la delincuencia, lo que da confianza y respaldo a la ciudadanía por la capacidad de fuerza que se activa de manera selectiva y focalizada frente al delito. Pero la seguridad, como tema de gobierno que incluye participación y decisión sobre políticas, queda en manos de la ciudadanía y de sus organizaciones, a través de las cuales se articula el gobierno local.

Cuando se produce esa nitidez en la forma de gobernar el territorio, surgen también importantes conclusiones acerca de qué tipo de organización policial necesita el Estado, con cuáles especialidades y en qué aspectos se articulan las capacidades y recursos ciudadanos, y en cuáles sólo puede actuar éste. Es necesario recalcar que la acción gubernamental en el territorio no puede guiarse exclusivamente por la lógica central, sino que precisa corregir observando los problemas desde las unidades territoriales específicas.

¹⁷ Rotker, Susana. **Ciudadanías del miedo**. Pág. 47.

Las ópticas centrales dan lugar a soluciones estandarizadas, a procedimientos uniformes y a un acoplamiento acrítico de los recursos locales que es posible movilizar. Tienden por lo general a la inercia y resulta difícil la corrección. En cambio, las locales permiten asociar mejor los recursos locales, dar flexibilidad a los procedimientos y aumentar significativamente la cobertura de los servicios debido a la ayuda de la población.

Por eso Morán Barrientos manifiesta: “Un barrio mixto, debido a la existencia de conjuntos habitacionales y empresas o áreas comerciales deshabitadas en horas de la noche, no es lo mismo que otro netamente comercial y de vida nocturna o que otro eminentemente habitacional. Un barrio con tradición histórica o cultural tiene más posibilidades de ser movilizado positivamente que uno que es enteramente nuevo o que carece de historia y lazos sociales y afectivos entre sus habitantes. Uno de viviendas de mala calidad, falta de servicios o con pobreza extrema y desempleo, tiene una alta probabilidad de convertirse en un lugar inseguro.”¹⁸

Existen diferentes elementos del territorio que deben ser sometidos a escrutinio para contribuir con un diseño que potencie la prevención del delito, permita un uso racional, económico y eficiente de la fuerza policial y un goce pacífico de los espacios públicos. Entre ellos, el concepto de colonia, barrio o asentamiento humano precario, y la identidad que él genera en sus habitantes, resulta determinante. Definirlos ayuda a desarrollar la mirada consensual de sus habitantes y a reforzar la identidad colectiva, lo que es muy importante para inhibir o controlar las situaciones de riesgo. La inseguridad

¹⁸Morán Barrientos. **Ob. Cit.** Pág. 20.

de una colonia tiene que ver en gran medida tanto con la identidad de la gente que lo habita, con su percepción de marginalidad, de rechazo o de autovaloración, como con las mezclas en el uso del suelo y los equipamientos de que éste está dotado.

Al respecto Escobar apunta: “La teoría de la ventana rota, broken window, desarrollada en Estados Unidos, gira en torno del deterioro del barrio y la indiferencia ciudadana. Esta teoría sugiere que el abandono de un vecindario y su transformación en un lugar peligroso es un proceso que puede preverse a través de hechos que suceden de manera cotidiana en los barrios y van acumulando condiciones para su abandono.”¹⁹

De ahí, surge la necesidad de trabajar el territorio bajo una perspectiva de identidad político-social y de buscar los mecanismos que produzcan un ordenamiento territorial sobre bases de identidad cultural. Es decir, las variables físicas o económicas deben ser intervenidas por sentidos culturales, identidad barrial, fiestas, espacios de recreación y, en especial, por los instrumentos más espontáneos del desarrollo humano como son la recreación y el deporte y, ahora, la comunicación en red con otros barrios. En otras palabras, intentar articular el espacio público como espacio de la comunidad.

En ese sentido, Escobar manifiesta: “En el trabajo físico del territorio, los barrios y las ciudades, como entes organizados de gobierno, deben proyectar, además del diseño y la iluminación, los túneles de movimiento, que son aquellos pasos obligados por donde

¹⁹ Escobar. **Ob. Cit.** Pág. 27.

los peatones no pueden escoger otra alternativa de circulación; la mayor permeabilidad visual que permita al transeúnte dominar el entorno; un diseño espacial que permita la vigilancia informal que se produce en la ocupación de los espacios públicos por la gente; evitar mezclas espontáneas en el uso del suelo, pues pueden producir espacios ciegos que aumenten la sensación de vulnerabilidad; el uso de una señal ética pensada como un soporte de seguridad para los peatones y no solo de orientación, entre muchos otros aspectos.”²⁰

Cuando se habla de barrios peligrosos o ciudades de alto riesgo, lo primero que llega a la mente es una alta comisión de delitos. Por lo general, la solución a este problema se asocia con eficiencia policial. Sin embargo, es bastante probable que la solución del problema no provenga únicamente de una adecuada dotación de autoridad y policía en el territorio sino de una intervención de fondo en el diseño del espacio público, a partir de un cambio radical en su interior, capaz de arrastrar la modificación total del entorno. Por lo que se considera que no sirven los cercos preventivos ni la presión policial desde afuera si no van acompañados de un cambio inducido desde el interior del territorio.

La estructura de un espacio público no es un conjunto aleatorio de cosas, sino que la representa un fenómeno que crea o es generado por formas de organización, con regularidades y diferencias que se complejizan con los significados simbólicos y asociaciones valóricas de muchas disciplinas.

²⁰ Ibid.

Así como, no es posible desarrollar una adecuada política de seguridad ciudadana sin una concepción del espacio físico y de su funcionamiento, tampoco es factible acometer el control de las fuerzas policiales sin una base doctrinaria clara acerca del uso de la fuerza.

Por eso indica Rebolledo Flores: “El territorio debe ser tratado como un nicho ecológico y político y comprendido en toda su complejidad para activar la participación ciudadana al momento de planificar la seguridad. Dentro de ese nicho existe un capital social que no debe ser desperdiciado para generar una política de Seguridad Ciudadana dentro de un concepto de desarrollo.”²¹

Ese capital social no puede ser activado sin la aplicación de rutinas de confianza entre la autoridad política, las policías y los ciudadanos de un barrio. Y esto es uno de los aspectos más difíciles de la responsabilidad estatal. Por muchas de las razones ya vistas, el despliegue policial en los territorios se entiende muchas veces como un, acto civilizatorio, del poder central y no como la prestación de un servicio o el ejercicio de la autoridad. En zonas peligrosas, los cuarteles policiales terminan sitiados por una población hostil y desconfiada y por lo tanto se ven imposibilitados de desempeñar su labor.

Por lo anterior, es que la seguridad ciudadana, pública o de la población toma en cuenta que la misma debe ser considerada un bien público perfecto a ser

²¹ *Ibíd.* Pág. 23.

proporcionado por igual a todos los habitantes del país. Sin embargo, la seguridad absoluta no existe, de ahí que esté referida a ciertas condiciones de base, entre las que se encuentra la responsabilidad de los individuos por el nivel de auto-cuidado que se asignan a sí mismos. De manera tal que se presume que los individuos son responsables por sus actos, pero, para que esta responsabilidad individual pueda activarse, es necesario que previamente hayan sido formados e informados adecuadamente para que puedan discriminar sus acciones, ello, se logra a través de la socialización y de la formación temprana, refiriéndonos a escolaridad, educación familiar, comunicabilidad, y de la información en las etapas de socialización intermedias y tardías; es decir, la transparencia social e información.

1.4. Panorama de la seguridad ciudadana después de la firma de la paz

Después de treinta y seis años de guerra civil, que resultó en miles de muertos, en su mayoría indígenas, Guatemala empezó su proceso de reconstrucción nacional con los acuerdos de paz firmados en 1996. Aún así, no es un país tranquilo. Este país, tiene la segunda tasa más alta de homicidios de Latino América, la percepción de los costos económicos de la violencia, en la nación, fueron los peores en el mundo en 2007. ochenta por ciento de los empresarios guatemaltecos consideran el crimen como una gran limitación para el negocio y cuarenta y dos por ciento afirman haber tenido pérdidas económicas por crímenes sufridos. Adicionalmente, los costos aumentan con la corrupción. La policía es vista como uno de los sectores más señalados del gobierno en ese sentido, debido a que muchos de sus miembros han sido coligados de solicitar

o recibir algo a cambio en el cumplimiento de su deber; y cincuenta y ocho por ciento de las empresas afirman haber pago soborno que en promedio es siete por ciento del valor total de las ventas.

Una de las etapas más importantes en el proceso de reforma del sector de seguridad fue la formulación del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC), en el cual se creó; una nueva institución policial civil bajo la dirección del Ministerio de Gobernación, jerárquicamente estructurada, dotada de recursos suficientes, que contara con departamentos especializados y donde el carácter multiétnico y pluricultural de toda la república, estuviera presente. La profesionalización de la fuerza policial, con recursos destinados al entrenamiento, es apenas la primera etapa del proceso de construcción de un país objetivamente y subjetivamente más seguro.

Actualmente Guatemala sufre con el tema del narcotráfico. La creación de una ruta de tráfico por México envolvió también al país, dada su frontera, con densa vegetación, que la divide con ellos, por donde pasan los narcóticos hasta llegar a la frontera norte, con los Estados Unidos, el destino final. Esto, empeoró la situación en cuanto a seguridad, promoviendo el crimen organizado y la consecuente violencia de éste. Últimamente también ha habido muchos homicidios políticos, que se supone fueron hechos por los traficantes al intentar convencer a los partidos políticos de que los apoyaren como candidatos o para actuaren en su favor en procesos de creación de legislación y políticas públicas.

Son muchos los actores involucrados en la promoción de la seguridad pública. Las Naciones Unidas han apoyado al país en su proceso de reconstrucción y reconciliación post-conflicto, la comisión de verdad y en la investigación de los recientes crímenes cometido por los narcotraficantes y pandillas. Varias organizaciones de la sociedad civil trabajan en la inclusión de minorías indígenas y en el proceso de reconstrucción del tejido social en el post-conflicto.

1.5. Seguridad ciudadana: ¿Violencia o paz?

Se puede señalar, que con relación al conocimiento propiamente dicho de seguridad ciudadana, no existe una definición exacta de la misma, por ello la normatividad y la doctrina no es uniforme en su conceptualización. Algunos señalan que este concepto, está estrechamente ligado a otros afines y contiene de por sí una alta carga ideológica y política.

Esta percepción está diseñada como bien jurídicamente protegido y que engloba a varios derechos de las personas tomadas en conjunto, se ha ido perfilando en base a que hoy en día la convivencia pacífica en una sociedad se encuentra amenazada por la existencia de tensiones y conflictos que generan conductas violentas y que han surgido por diferentes causas, entre las que podemos señalar a dos de ellas que son complementarias, una es la crisis económica que afecta a la mayor parte de los países del mundo y la crisis de valores, que han generado pobreza, marginalidad, desempleo,

drogadicción, alcoholismo, corrupción, pérdida de identidad, pérdida de confianza; entre otros.

Pero también se puede señalar que la vida colectiva de los seres humanos, en cualquiera de sus modos de expresión, necesita de un orden, esta finalidad consiste, en hacer posible que cada uno de los integrantes de la comunidad pueda alcanzar la mayor realización posible en su condición de persona, mediante la promoción de un ambiente de vida caracterizado por la armonía, la paz y la vivencia cotidiana de la seguridad, abriéndose paso así a la expresión de toda la potencialidad que contiene la libertad humana, en su creatividad material o espiritual, lo que da origen a la felicidad.

Dichas expresiones violentas representan entonces una ruptura entre los individuos y las normas de convivencia social pacífica, impuestas y aceptadas por la mayoría de las personas. Pero en sí la violencia alcanza hoy dimensiones cada vez más impactantes en las urbes del mundo y prioritariamente en el continente latinoamericano y representa un riesgo para la vida y la salud de las mismas, afectando el funcionamiento del sistema de atención de la salud. Es precisamente en estos espacios en donde las características del proceso de urbanización desigual, reproduce una diversa calidad de vida en la población, y es esta sociedad de la exclusión la que genera una verdadera expansión de violencias, un mundo de todos contra todos; una sociedad competitiva y autoritaria que niega la diversidad.

Por lo tanto, constituye una constante a nivel mundial, el significativo aumento de ruptura de la convivencia social pacífica en las grandes ciudades, así como por las

conductas delictivas que afectan los derechos a la vida, a la integridad, a la libertad física y sexual, a la propiedad, entre otras, ocasionando con ello una situación generalizada de inseguridad. También es necesario mencionar, que las sociedades modernas viven obsesionadas con la búsqueda de confianza, y este tema se ha convertido en uno de los más grandes y graves problemas en la actualidad. Frente a esto, las soluciones que suelen plantearse son diversas: medidas punitivas drásticas para combatir la criminalidad, organización de la sociedad civil para crear mecanismos de protección y prevención frente a actos criminales, participación de los gobiernos locales en tareas de seguridad ciudadana, entre otros.

Desde esta perspectiva, puede señalarse que existe cierto consenso en delimitar el carácter de esta percepción, que en un primer momento se asocia a la represión de los delitos y la búsqueda de un orden; es decir, se vincula con el control y la reacción frente a la criminalidad, especialmente en las grandes urbes. Asimismo se acepta que en la base de dicho concepto está el deber del Estado que es la de brindar protección a sus habitantes frente a toda amenaza a la certeza personal y la de sus bienes.

De lo anteriormente señalado, y haciendo una aproximación a la seguridad ciudadana, se puede definir como: Aquella situación de normalidad en la que se desenvuelven las personas, desarrollando actividades individuales y colectivas con ausencia de peligro o perturbaciones; siendo además éste un bien común esencial para el desarrollo sostenible tanto de las personas como de la sociedad.

Pero también se puede entender esta percepción como: aquella acción donde se involucran, para fines de la seguridad pública, tanto la acción política de la ciudadanía, como las actividades que por ley el Estado tiene que proporcionar, sin embargo esta actividad no puede ser posible sin la participación mutua, eficaz y eficiente, tomando en cuenta que no se trata de eximir al aparato gubernamental de su obligación social, pero sí estimar que en este fenómeno en particular, dada sus características especiales, no es posible la obtención de resultados positivos sin la interacción de ambas instancias.

Así, la seguridad ciudadana va a tener una doble implicación: una situación ideal de orden, tranquilidad y paz, que es deber del Estado garantizar y, asimismo, implica también el respeto de los derechos y cumplimiento de las obligaciones individuales y colectivas.

También se puede señalar que esta temática, es un sentido amplio para el libre ejercicio de los derechos y libertades, concepto a partir del cual, podríamos señalar que la misma, se convierte en un valor jurídicamente protegido en todos los ordenamientos. Asimismo, se puede indicar que el fundamento de lo que hoy se entiende por este término, es lograr la interrelación en sociedad y que esté orientada a una convivencia armoniosa, tolerante y pacífica de sus integrantes. En definitiva, uno de los objetivos que persigue es que las personas puedan desarrollarse y alcanzar la calidad de vida que deseen en un marco de libertad, sin temores a contingencias o peligros que afecten sus derechos y libertades. Por otro lado, la paz duradera es imprescindible y un requisito esencial para el ejercicio de todos los derechos y deberes

humanos. Ésta y por tanto de leyes justas, de la alegría, igualdad, solidaridad y donde todos los ciudadanos cuenten, convivan y compartan. En consecuencia, la armonía, desarrollo y democracia forman un triángulo. Los tres coexisten mutuamente. De manera tal que, se entiende que sin democracia no hay desarrollo duradero: las disparidades se hacen insostenibles y se desemboca en la imposición y el dominio. Por ello, es preciso identificar las raíces de los problemas globales y esforzarnos, con medidas imaginativas y perseverantes, en atajar los conflictos en sus inicios. Mejor aún es prevenirlos. La prevención es la victoria que está a la altura de las facultades distintivas de la condición humana, Saber para prever y a la inversa; actuar a tiempo, con decisión y coraje, sabiendo que la prevención sólo se ve cuando fracasa. La paz, la salud, la normalidad, no son noticia, tendremos que procurar hacer más patentes estos triunfos que pasan inadvertidos.

Las situaciones de emergencia deben tratarse con procedimientos de toma de decisión y de acción diseñados especialmente para asegurar rapidez, coordinación y eficacia. Estamos desprotegidos frente a las inclemencias del tiempo, frente a los avatares de la naturaleza. La protección ciudadana aparece hoy como una de las grandes tareas de la sociedad en su conjunto, si queremos consolidar un marco de convivencia genuinamente democrática. Invertir en medios de socorro y asistencia urgente, pero también y sobre todo en la prevención y el largo plazo, por ejemplo, en redes de conducción y almacenamiento de agua a escala continental, sería estar preparados para vivir en paz. Ahora estamos preparados para la guerra eventual. Pero estamos sobrecogidos e indefensos en nuestra existencia cotidiana ante percances de toda índole.

Es evidente que no puede pagarse simultáneamente el precio de la violencia y el de la paz, por ello Daisaku Ikeda señala que: "La paz no se concreta esperando pasivamente. Se logra a través de un esfuerzo concentrado y enérgico."²²

El arma más poderosa de quienes crean la paz es el diálogo, el rehusarse a abandonar la capacidad del lenguaje, que es lo que nos hace humanos. El diálogo y la comunicación, cualquiera sea el resultado inmediato, constituyen, en sí, un acto de fe en la humanidad, por lo cual debemos trabajar sin descanso para fortalecer y reafirmar. La lucha por comprender y ser comprendidos requiere que cada uno de nosotros regrese a la fuente más profunda de la humanidad, más allá de las diferencias históricas, culturales o de credo.

Además, garantizar a todos los seres humanos la educación a lo largo de toda la vida permitiría: regular el crecimiento demográfico, mejorar la calidad de vida, aumentar la participación ciudadana, disminuir los flujos migratorios, reducir las diferencias distributivas, afirmar las identidades culturales, impedir la erosión del medio ambiente, con cambios muy sustanciales en los hábitos energéticos, en el transporte urbano; favorecer el desarrollo endógeno y la transferencia de conocimientos; impulsar el funcionamiento rápido y eficaz de la justicia, con apropiados mecanismos de concertación. Nada de esto puede realizarse en un contexto de violencia, habrá necesariamente que trabajar en aumentar las inversiones en la construcción de la paz.

²² <http://www.monografias.com/trabajos27/seguridad-ciudadana/seguridad-ciudadana.shtml>. Ikeda, Daisaku. **Seguridad ciudadana: ¿violencia o paz?**. (20/3/2009).

“Terminamos, pues, con fantásticos avances científicos y tecnológicos: conocemos y tratamos muchas enfermedades que son causa de sufrimiento y muerte; nos comunicamos con una nitidez y celeridad extraordinarias; tenemos a nuestra disposición la información instantánea y sin límites. Pero los antibióticos y los medios de telecomunicación no pueden ocultar las sangrientas luchas que han diezmado millones de vidas en flor, que han infligido sufrimientos indescriptibles a tantos inocentes. Todas las perversidades de la violencia, tan patentes hoy gracias a los aparatos audiovisuales, no parecen capaces de detener la gigantesca maquinaria puesta en pie y alimentada durante siglos y siglos. Corresponde a las generaciones presentes la casi imposible tarea bíblica de transformar la violencia en paz y transitar desde un instinto de violencia forjado desde el origen de los tiempos a una conciencia de paz. Sería el mejor y más noble acto que la aldea global podría realizar. El principal obsequio a nuestros descendientes. ¡Con qué satisfacción y alivio podríamos mirar a los ojos de nuestros hijos!”²³

1.6. Seguridad-desarrollo, sin seguridad no puede existir desarrollo

El desarrollo de la producción industrial de bienes de uso y servicios de la modernidad, ha favorecido el surgimiento de una gama de nuevas formas de delitos, entre ellos tenemos por ejemplo el tráfico ilícitos de narcóticos, de armas, de emigrantes, el autotráfico nacional e internacional, los delitos de circulación de tráfico vehicular, la prostitución infantil, delitos medioambientales, contrabando, evasión tributaria, delitos económicos y financieros cometidos muchos de ellos por delincuentes de cuello

²³ **Ibíd.** Pág.37.

blanco, la corrupción pública y privada, cohecho activo y pasivo, tráfico de influencias. Entre otros, son hechos punibles que nos implican a todos los ciudadanos, porque todos somos en alguna medida víctimas de estos delitos. En algún sentido, puede decirse que, profundizar en la afirmación del beneficio que traería la paz a los proceso de desarrollo social, sería objeto de un profundo estudio de las realidades actuales. Entonces podemos decir que: mayores niveles de participación comunitaria en la seguridad ciudadana, favorecen los procesos productivos y dan tranquilidad al entorno que los produce.

1.6.1. Semejanzas y diferencias entre la seguridad ciudadana, orden público y orden interno

“El orden interno, se puede entender como el conjunto de acciones que desarrolla la Policía Nacional Civil, para garantizar la seguridad del Estado, del sistema de gobierno y de sus instituciones.”²⁴

Éste orden, es responsabilidad del mismo, a cargo de esta institución, en tiempos de normalidad y de las fuerzas armadas en estado de emergencia por disposición del Presidente de la República.

“El orden público se puede entender como el conjunto de medidas y provisiones que adopta el Estado a través de la Policía Nacional para evitar alteraciones y garantizar la tranquilidad de las personas en las calles y recintos públicos, es responsabilidad de

²⁴ **Ibíd.** Pág.38.

estatal. La seguridad ciudadana es responsabilidad multisectorial, ambos, tienen ámbito nacional, la seguridad ciudadana debe procurarse desde el ámbito local. Tiene que ver con alteraciones en las calles y recintos públicos. Cuando estas circunstancias se complican y afectan al Estado, estas ingresan al campo del orden interno. La seguridad ciudadana está orientada a la lucha contra la criminalidad y la violencia en todas sus formas con apoyo de la comunidad y de las autoridades locales.”²⁵

Según se puede analizar, los tres conceptos tienden a eliminar riesgos y amenazas. Están reguladas por el derecho, la Constitución y las leyes, y son responsabilidad del Estado. Los tres conceptos velan por la tranquilidad, la paz social y buscan mantener el equilibrio social. El objetivo principal de la seguridad ciudadana es luchar contra la violencia delictiva sobre todo a nivel local para reducir los índices de criminalidad. Mientras que las acciones de orden público se orientan a garantizar la tranquilidad, la seguridad, la moralidad y la salubridad de una colectividad nivel nacional.

Las alteraciones del orden interno son eventuales y su resquebrajamiento afecta a la integridad del Estado. Las alteraciones del orden público y de la seguridad ciudadana son permanentes, se producen diariamente y en forma continua en cada demarcación territorial y afectan a la comunidad en general.

²⁵ **Ibíd.** Pág.38.

CAPÍTULO II

2. Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad

Su objeto primordial está constituido por construir un Sistema Nacional de Seguridad que cumpla con la normativa constitucional, lo que conlleva la obligación del Estado de garantizar la promoción del bien común, la consolidación del régimen de legalidad y como fin último, el fortalecimiento de la seguridad democrática, cuya finalidad fundamental es el afianzamiento de las entidades que lo integran, establecer sus responsabilidades y regular las relaciones interinstitucionales en función de sus respectivas competencias.

2.1. La nueva Ley

Con sus luces y sus sombras, el Congreso de la República de Guatemala aprobó, el Decreto 18–2008 o Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad SNS, la cual fue sancionada, por el presidente de la república, Álvaro Colom, y publicada en el Diario de Centroamérica el 15 de abril del año 2008. Entrando en vigencia el 16 de julio de ese mismo año. Para entender el espíritu de la ley, se puede observar el Artículo uno de la misma que establece su objeto:

Artículo uno: Objeto de la ley. “La presente ley tiene por objeto establecer las normas jurídicas de carácter orgánico y funcional necesarias para la realización coordinada de las actividades de seguridad interior, exterior y de inteligencia por parte del Estado de

Guatemala, para que en forma integrada, sistematizada, eficiente y eficaz, esté en capacidad de anticipar y dar respuesta efectiva a riesgos, amenazas y vulnerabilidades, a fin de estar preparado para prevenirlos, enfrentarlos y contrarrestarlos en observancia de la Constitución Política de la República, el respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de los tratados internacionales ratificados por Guatemala”.

Como puede observarse, el sistema referido, está creado en el espíritu y la doctrina de la seguridad democrática, proclamando en sus inicios la superioridad de los principios de los derechos humanos, la Constitución Política de la República y los tratados internacionales. Siendo el referido Decreto, una ley marco, está obligada a generar las definiciones de los conceptos que allí se generan y que regirán la diversidad de instituciones sujetas a su normativa.

2.2. Definiciones establecidas en el Decreto 18-2008

Para efectos de comprensión e interpretación, se explican en la misma ley, específicamente en el Artículo dos, las distintas definiciones, las cuales se enumeran a continuación:

2.2.1. Seguridad de la nación

“La seguridad de la nación incluye el conjunto de principios, políticas, objetivos,

estrategias, procedimientos, organismos, funciones y responsabilidades de los componentes del Estado en materia de seguridad, que garantizan su independencia, soberanía e integridad, y los derechos fundamentales de la población establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, consolidando la paz, el desarrollo, la justicia y el respeto de los derechos humanos.”

2.2.2. Seguridad democrática

“Es la acción que garantiza el respeto, promoción y tutela de la misma, igualmente el pleno ejercicio de las garantías de las personas, mediante la creación de condiciones que les permitan su desarrollo personal integral, conforme a lo establecido en el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica.”

2.2.3. Objetivos nacionales

“Son los intereses y aspiraciones que Guatemala debe satisfacer y garantizar, contenidos en la Constitución Política de la República.”

2.2.4. Política nacional de seguridad

“Son los lineamientos que definen los cursos de acción diseñados para prevenir y contrarrestar los riesgos y amenazas que se presenten sobre las condiciones de vulnerabilidad de la sociedad y sus instituciones. Será aprobada por el Consejo

Nacional de Seguridad. Tiene por objeto garantizar aquellas acciones de carácter preventivo o reactivo que se debe adoptar para garantizar la consecución de los intereses nacionales frente a cualquier amenaza, agresión o situación que por su naturaleza represente un riesgo para la seguridad de los habitantes o de un país democrático.”

2.2.5. Agenda estratégica de seguridad

De acuerdo al artículo dos, de la ley antes mencionada: “Es el mecanismo en que se establece la relevancia temática en el ámbito integral de la seguridad; define y prioriza los instrumentos de carácter preventivo, para garantizar la seguridad de la nación”

2.2.6. Agenda de riesgos y amenazas

“Está constituida por la lista actualizada de temas producto de un análisis permanente, que identifica las amenazas, vulnerabilidades y riesgos a la seguridad de la nación, al bienestar de las personas, al desarrollo de la sociedad y a la estabilidad de sus instituciones, cuyos efectos es necesario evitar y controlar por las instituciones correspondientes y que no estuvieren previstas en la agenda de desarrollo.”

2.2.7. Plan estratégico de seguridad

“Determina las acciones que deben realizar las instituciones que conforman el Sistema

Nacional de Seguridad, para alcanzar el objetivo. Contiene la misión, las acciones claves, las estrategias y los objetivos, con base a la agenda estratégica de seguridad de la patria y a la agenda de riesgos y amenazas.”

2.2.8. Ciclo de inteligencia

“Es el acumulación de actividades realizado por las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia, que incluye: planificar, identificar, recolectar, procesar, analizar, producir, distribuir y difundir información de manera oportuna, para la toma de decisiones al más alto nivel, del Sistema Nacional de Seguridad.”

Véase cómo en el planteamiento de las definiciones, se está cuidando de evitar la securitización de la agenda social con la criminalización del movimiento general, al establecer que no pueden colocarse entre los riesgos y amenazas, aquellos elementos que ya están considerados en la agenda de desarrollo. En otras palabras, lo que tiene una solución por medio del desarrollo no debe ser atendido por las instituciones de seguridad. Esto implicaría que estando vigente esta ley, la problemática de la tierra quedaría fuera del ámbito de una agenda de seguridad. En este sentido, el SNS: Es el marco institucional, instrumental y funcional que tiene el Estado para hacer frente a los desafíos de seguridad a través de la coordinación y sujeto a controles democráticos.

En cuanto a la integración del SNS, lo primero que hay que advertir es que la, Secretaria de Análisis de Estrategia SAE, es sustituida por una nueva entidad llamada

Secretaría de Inteligencia Estratégica SIE, creando una instancia de inteligencia civil en lugar de una de análisis.

El sistema Nacional de Seguridad está conformado por: La presidencia de la república, vicepresidencia de la misma, Ministerios de: Relaciones Exteriores, Gobernación, y Defensa Nacional, asimismo por la Procuraduría General de la Nación, Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres, Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado y Secretaría de Asuntos Administrativos y de la Seguridad de la Presidencia.

Dentro del SNS se crea un Consejo Nacional de Seguridad CNS, que lo coordina y asesora el Presidente. Y se conforma de la siguiente manera: Presidencia de la república, vicepresidencia de la misma, Ministerios de: Relaciones Exteriores, Gobernación y Defensa Nacional. Así como: Procuraduría General de la Nación y Secretaria de Inteligencia Estratégica del Estado. Funciones del CNS, (ver anexo uno.)

También, se le asigna una secretaría técnica que le apoya técnica y administrativamente, siendo una institución coordinada por una persona nombrada por el presidente de la república. Asimismo, se crea una comisión de asesoramiento y planificación conformada por profesionales en materia de seguridad nombrados por el mandatario y a propuesta de los miembros del CNS. Esta comisión tendrá como funciones:

- “Asesorar al Consejo Nacional de Seguridad.

- Enunciar y proponer la agenda estratégica de seguridad de la nación.
- Formular y plantear el plan necesario para ese fin y,
- Promover la tecnificación y profesionalización de los miembros de éste órgano.”

Los ámbitos de funcionamiento del sistema son: seguridad interior, exterior, inteligencia y gestión de riesgo y defensa civil. De éstos, conviene señalar, cómo define la ley el concepto de defensa civil: Es una actividad de servicio permanente del Estado a favor de la comunidad, que tiende a desarrollar y coordinar las medidas de todo orden, destinadas a pronosticar y prevenir desastres de cualquier origen; a limitar y reducir los daños que tales desastres pudiesen causar a personas y bienes; así como realizar, en las zonas afectadas, las acciones de emergencia para permitir la continuidad del régimen administrativo y funcionar en todos los órdenes de actividad. En un párrafo previo, la ley señala los eventos a advertir como de orden natural, social y tecnológico, lo que abre a todo un abanico de posibilidades a lo que se tiene que desarrollar la defensa civil.

La ley desarrolla en su capítulo cuarto, enuncia lo referente al Sistema Nacional de Inteligencia, como uno en donde se busca la coordinación de las acciones de inteligencia estratégica, civil y militar que tienen carácter preventivo. El SNI es responsable de producir conocimiento y conducir contrainteligencia para trasladarla a las autoridades superiores. Su organización se conforma de la siguiente manera: Dirección de Inteligencia Civil, Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado y Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa.

El SNI coordina con el objeto de:

- Integrar y proporcionar la estrategia de Estado que sirva de base para la elaboración y ejecución de la Política Nacional de Seguridad y la Agenda específica.
- La preparación y formulación de la agenda nacional de riesgos y amenazas.
- Elaborar el plan nacional de inteligencia.
- Seguimiento y evaluación permanente de las dos anteriores.
- Orientar la cooperación y el esfuerzo interinstitucional de tácticas en ese sentido.
- El informe periódico de la situación del factor anterior en el CNS.
- Ubicar y coordinar la búsqueda de información estratégica relacionada con la situación interior e internacional.

Se establecen los siguientes controles democráticos para el SNS y las instituciones que lo conforman:

- a. Las comisiones ordinarias de Gobernación, Defensa y Relaciones Exteriores del Congreso de la República, continuarán haciendo sus labores de control;
- b. Se establece una comisión legislativa específica de asuntos de seguridad nacional y de Inteligencia, con un integrante de cada partido político representado en el

Congreso de la República, la que tendrá como objeto, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Evaluar el funcionamiento integral del sistema mencionado.
- Analizar y evaluar los informes regulares y extraordinarios que le envíe el Consejo Nacional de Seguridad.
- Conocer y evaluar la política específica y la agenda estratégica de la misma.
- Emitir dictamen con relación a todo proyecto legislativo o asunto vinculado al funcionamiento integral y coordinado del régimen referido.
- Supervisar que el funcionamiento del órgano y que sus componentes se ajusten a las normas constitucionales, legales y reglamentarias, así como a los mandatos y objetivos por los cuales fueron creados.

c. Se reafirma el control judicial sobre las acciones de miembros del sistema que lo requieran por ley; así como el respeto al principio a la legalidad;

d. Se reconoce el control ciudadano que es externo, autónomo e independiente, que puede ser canalizado a través del Congreso de la República, a través del CNS, el Procurador de los Derechos Humanos y los partidos políticos, se reconoce el ejercicio de la auditoria ciudadana.

Con la aprobación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad se sientan las bases en el Organismo Legislativo, para poder abordar las otras leyes de la agenda de

seguridad como lo son: la Ley de Armas y Municiones, Ley de Servicios de Seguridad Privada, Ley Marco de Inteligencia, Ley de Acceso a la Información, Ley Constitutiva del Ejército, Código Militar, entre otras.

La labor misma del Consejo Nacional de Seguridad complementada con la de un consejo asesor, que sea escuchado, podría apoyar a la orientación de una agenda nacional sobre ese tema, a una redefinición de la prioridad presupuestaria en esa materia, así como la relación de esta agenda con la de justicia y la de desarrollo. El riesgo es que el referido consejo, se convierta en un instrumento para impulsar una política estatista y autoritaria, ya que el que exista un sistema no garantiza el que sea democrático. Por ello, es que el bloque de controles diseñado en la ley debe ser implementado y monitoreado por la sociedad civil para evitar que el sistema se convierta en un elemento de fortalecimiento de las tendencias negativas que ya se observan en Guatemala.

2.3. Las juntas locales de seguridad y el sistema nacional de inteligencia

No obstante a lo anteriormente abordado; que una orden general de la Dirección General de la Policía Nacional Civil PNC, la 11-99, constituye la ordenanza que le dio sustento institucional al funcionamiento de las juntas locales de seguridad, que únicamente significa la disposición de observancia interna a estas estructuras de participación ciudadana. Es necesario reflexionar que el auxilio de la sociedad civil, al funcionamiento del Sistema Nacional de Inteligencia puede ser de vital importancia,

además de su participación en las diferentes comisiones de desarrollo; esto es así porque la ciudadanía participa de la seguridad pública mediante las referidas formaciones, organizadas por el Ministerio de Gobernación bajo coordinación del Viceministerio de Apoyo Comunitario, que como ya se indicó en este trabajo, funcionan desde 1999 y representan un espacio de participación en la búsqueda de contribuir con los esfuerzos que se realizan en prevención de la violencia, su misión consiste en facilitar la participación ciudadana y proporcionar apoyo para lograr confianza y acercamiento entre la PNC y la ciudadanía. De acuerdo con los registros de ésta institución, a nivel nacional existen conformadas alrededor de 344 juntas.

Haciendo una evaluación de las políticas implementadas, a la fecha en Guatemala no se ha llevado a cabo ninguna evaluación, en sentido estricto, de las diferentes estrategias o planes ejecutados en materia de seguridad pública por los distintos gobiernos. Solamente la extinta Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, MINUGUA, y el Procurador de los Derechos Humanos han efectuado evaluaciones periódicas en torno al cumplimiento de los compromisos contraídos en los Acuerdos de Paz.

Durante un primer período, 1997-1999, los informes destacan la aceleración del proceso de reestructuración de la PNC, desmilitarización, profesionalización, legislación y reglamentación, cobertura territorial, creación de la Academia, entre otros, a la vez que comenzaron a vislumbrarse actos de corrupción y algunas violaciones a los derechos humanos. En un segundo espacio 2000-2004, se constata el deterioro de la situación de la PNC y del sistema de seguridad en su conjunto. En el tercer periodo

2005-2009, vemos que la situación de credibilidad de la mencionada institución ha ido en detrimento cada vez más.

CAPÍTULO III

3. La participación ciudadana en la seguridad pública

La capacidad de gobernar está siendo desafiada en Guatemala, cada día observamos como las acciones de los encargados de dirigir el país son insuficientes para contener la creciente inseguridad pública y violencia que sufrimos los ciudadanos. Esta situación demanda gran capacidad de reacción coordinada entre el Estado y la sociedad, para poder cumplir las necesidades que se tienen en el sistema de justicia penal a fin de diseñar una política criminológica previa consulta a todos los actores sociales.

3.1. Participación ciudadana

Se considera que ésta, es una prerrogativa de la población civil organizada, que en el goce de sus derechos le permite monitorear el desempeño de la función pública e incidir en la elaboración de la política que le afecta, además de fortalecer el Estado democrático de derecho y garantizar la construcción de una democracia plena en el país.

Al respecto menciona Morán Barrientos: “Los índices de confianza de una colectividad, están directamente vinculados con el desarrollo cívico de la sociedad y, en particular, con el empoderamiento, de las organizaciones sociales. Según los estudios realizados, la sustentabilidad del desarrollo social tiene un enlace directo con el capital social de

una comunidad. A su vez, este desarrollo sustentable está en directa relación con los niveles de confianza que inspire el sistema.”²⁶

La participación de la comunidad está referida a la recuperación de espacios públicos, el papel de las organizaciones sociales, el fomento de la confianza entre ciudadanía y policía y, algo muy importante, el trabajo comunicacional de base, que, en un conglomerado mediático, juega un gran papel en la potenciación de los símbolos y en la construcción de percepciones y de atmósferas sociales.

En términos globales, existen tres responsabilidades claramente definidas involucradas en la provisión de seguridad ciudadana, además del principio de cooperación público, privada. Esas responsabilidades son: la del ciudadano individual, la de la comunidad y la del Estado, explicadas por Moran Barrientos, de la siguiente manera:

“a. La primera, se trata de una demanda que emana de la voluntad y de la libertad de todos los ciudadanos. Éste es el ámbito de la, preciudadanía, entendida como un proceso constitutivo del conjunto de derechos y de deberes de un individuo, en el cual se asimilan patrones o valores de respeto al otro, de mediación, de diálogo, de desactivación de la violencia, de prevención y de cooperación. El caso paradigmático es el concepto de autonomía protegida en materia de drogadicción que previene el consumo desde muy temprana edad, las políticas que se pueden desarrollar a partir de esta responsabilidad se refieren sobre todo al ámbito de la

²⁶ **Ibíd.** Pág. 20.

prevención. Ahí donde la responsabilidad de los individuos esté activada, es posible desarrollar políticas y acciones preventivas con altas probabilidades de éxito.

- b. La segunda, la define como: la responsabilidad que se vincula con el papel que le corresponde a la colectividad en seguridad ciudadana. La población no puede impedir que alguien cometa un delito, pero la acción agrupada puede y debe generar mecanismos para que la prevención se desarrolle y se transforme en un control social preventivo, éste consiste en la creación de atmósferas sociales beneficiosas que impidan la comisión de hechos delictivos o faciliten la rehabilitación y la reinserción social del rehabilitado. El punto territorial político de la responsabilidad colectiva es la comuna. Si se logran políticas adecuadas, se desarrolla un elemento bisagra entre la máxima potencia de la prevención, individuos responsables y comunidad activa en el control social, y la represión expresada en las acciones del Estado. Cuando ello ocurre, se optimizan los niveles de escala en el diseño de las políticas con contenido de rehabilitación en la materia y se generan condiciones adecuadas para que se concrete de manera práctica el principio de cooperación público-privada, habilitación de sedes comunales, alumbrados públicos, uso de infraestructura privada, entre otros. Las acciones de prevención, vigilancia o cooperación con las autoridades dependen de una responsabilidad fusionada activada. Si el territorio empieza a ser observado en sus dimensiones de sociedad, se encontrará que éste tiene una gran significación en materia del el tema que nos ocupa.

c. La responsabilidad estatal, el Estado está obligado a proveer un orden jurídico y una orientación en materia de seguridad ciudadana, ésta, se desarrolla con miras a alcanzar la máxima eficiencia de los procedimientos policiales y judiciales para el control y la represión del delito, y a generar políticas de regulación y fomento que permitan que se expresen las otras responsabilidades. La eficiencia estatal no se mide por la ausencia de delitos, sino por la percepción que tienen las personas, de que la seguridad está bajo control, por esto él, es el garante final de la calidad de confianza de que gozan los habitantes de un país. Por lo anterior, se considera que la prevención como es esencialmente una actividad educativa e informativa, a través de una campaña amplia, mediante el uso de técnicas educativas, persuasivas o de convencimiento. Por otra parte, el costo de la prevención, por ejemplo a través de la educación, es considerablemente menor que lo que se invertiría en represión o rehabilitación. El costo principal lo constituye la formación de activadores o monitores del programa, lo que puede ser satisfecho dentro del mismo marco de profesores o en una mixtura de estos con otras personas. En contraste con métodos represivos, el ente estatal puede delegar y compartir las responsabilidades en la materia involucrando entes privados como: la familia, la comunidad, ONGS, municipalidades, colegios, entre otros.”²⁷

Una ventaja importante de la prevención es el fomento de la responsabilidad individual y, con ello, de la instalación o fortalecimiento de la ciudadanía. Así un tema que a simple vista parece una amenaza se aprovecha como una oportunidad de desarrollo

²⁷ **Ibid**

Social. Podemos entender que entonces, que la participación ciudadana está vinculada con el resultado de las políticas de prevención situacional y social. La primera tiene relación con la reducción de las oportunidades de cometer delitos o comportamientos antisociales y con el endurecimiento del blanco o de las condiciones físicas o situaciones que facilitan la comisión de delitos. La prevención social, ataca las causas de los factores de riesgo que elevan las probabilidades de que las personas desarrollen comportamientos delictivos, incide en la reducción de los comportamientos violentos. Las acciones mencionadas, comprenden también las iniciativas que fomenten y apoyen la reinserción social y laboral de las personas que cumplen sanciones en libertad, estén recluidas o hayan cumplido condena de reclusión.

De Acuerdo a lo indicado por Moran Barrientos: “los ejes estratégicos para prevenir son: a. La formación de los niños desde la primera infancia para minimizar los factores de riesgo que puedan facilitar o conducir hacia la delincuencia; b. El desarrollo comunitario, el fortalecimiento de la cohesión social local, el respeto de las particularidades y la movilización comprometida y responsable de las comunidades; c. La educación de la juventud en la observancia de la Ley, el respeto a los valores compartidos y la tolerancia ante la diversidad; d. La gestión asociada y/o la autogestión, orientadas a la eliminación de precondiciones adversas a la integración social y a la convivencia pacífica tales como la pobreza, la exclusión de las instancias educativas; e. La rendición de cuentas permanente y la generación de un control recíproco de la gestión común; f. La participación responsable para compartir fortalezas, debilidades y aprendizajes orientados a evaluar los éxitos o fracasos y la elaboración de nuevos

diseños estratégicos de intervención; g. La descentralización de los servicios a través de equipos que actúen como referentes en las comunidades locales.”²⁸

3.2. Una mayor participación ciudadana mejoraría el desarrollo rural en Guatemala

La reducción de la pobreza rural ha sido lenta en Guatemala, lo que ha motivado un debate nacional sobre la eficacia de los planes de desarrollo para el campo. Según las últimas estadísticas disponibles, entre los años 2000 y 2006 la pobreza rural bajó de 81 a 72%. Para avanzar habría que fortalecer la institucionalidad con un enfoque territorial y lograr una mayor participación ciudadana. En los Acuerdos de Paz firmados en 1996 se acordó crear instituciones con mayor participación ciudadana para concertar políticas públicas, pero, aunque el marco legal existe, los actores públicos, privados y de la sociedad civil no formulan políticas de común acuerdo.

A nivel de gobierno central, los particulares tendrían mayores posibilidades de lograr que sus propuestas se ejecuten si participaran en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, en lugar de hacerlo en, mesas de diálogo, cuyas conclusiones no se concretan en políticas públicas. El nivel departamental de gobierno es el que más requiere fortalecerse y donde el enfoque territorial de desarrollo tiene más repercusión, ya que ahí participan representantes indígenas, mujeres, empresarios, universidades, alcaldes y gobernadores. Estos actores deben asumir compromisos y metas claramente establecidas en los planes de desarrollo territorial.

²⁸ **Ibid**

Las políticas territoriales asegurarían una mayor sostenibilidad de las políticas de desarrollo rural y contribuirían a la modernización del Estado guatemalteco, condición indispensable para lograr más desarrollo y una inserción exitosa, que además se percibe como ingrediente para mermar la conflictividad y violencia derivadas de la marginación y exclusión que sufren amplias capas de la población campesina.

3.3. Instituciones encargadas de la seguridad ciudadana

- A nivel nacional encontramos: Ministerio de Gobernación, Secretaría de la paz, Ministerio de la Defensa, Comisión de alto nivel para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz en materia de seguridad ciudadana, Comisión Presidencial del Sistema de Seguridad, creada por el acuerdo gubernativo 79-2007 el siete de marzo del año 2007, Consejo asesor de seguridad y Gabinete de seguridad.
- Entre las instituciones operativas de seguridad nacional: Policía Nacional Civil.
- En las instituciones relacionadas: Comisión coordinadora de la política del ejecutivo en materia de derechos humanos, Corte de Constitucionalidad, Corte Suprema de Justicia, Fondo Nacional para la Paz, Procuraduría de los Derechos Humanos y Organismo judicial.
- En el orden municipal: Las juntas locales de seguridad.

3.4. Políticas y programas en seguridad ciudadana

- Programa de apoyo a la política nacional de seguridad.

- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).
- Hacia una política de seguridad ciudadana (UNDP) .

3.5. Las juntas locales de seguridad

Se conoce como juntas locales de seguridad a la organización de vecinos por parte del Viceministerio de Apoyo Comunitario, del Ministerio de Gobernación, para que las mismas contribuyan a promover el adecuado funcionamiento de la Policía Nacional Civil PNC, en el área geográfica donde existen éstas.

La composición de las mismas puede variar de acuerdo con la realidad, interés y necesidad de cada una de las áreas. En la mayoría de comunidades, están conformadas por diez integrantes, incluyendo al representante de la PNC. Se calcula que existen aproximadamente un total de 2,544 personas involucradas en las diferentes Juntas referidas, a nivel nacional. Las cuales están constituidas de la siguiente forma:

- Presidente.
- Vicepresidente.
- Tesorero.
- Secretario.
- Vocales: Cinco ciudadanos honorables.

El viceministerio de Apoyo Comunitario es el encargado de la elaboración, desarrollo e implementación de las políticas de relaciones de la comunidad y programas

estratégicos de prevención en materia de seguridad, gobernabilidad local y respuesta de atención y servicios a la ciudadanía. Ha sido reforzado con recursos humanos y físicos para que pueda desarrollar la política dirigida a fomentar la participación de la ciudadanía en el ámbito del tema que nos ocupa, dentro del marco legal guatemalteco. Éste órgano, es quien orienta a los vecinos en el tema, brindándoles todo el apoyo y asesoría necesarios para que se organicen. El objetivo del ministerio de gobernación es propiciar la participación social responsable en el área de la cuestión mencionada, orientada a la prevención de la violencia, la delincuencia y el fomento de las relaciones comunitarias. Este proceso va dirigido a recuperar la credibilidad y confianza de la población en la institución policial por medio de un esfuerzo compartido. La metodología implementada por el viceministerio indicado, permite fomentar un proceso que logre lo siguiente:

- Ordenar los distintos esfuerzos que se han venido realizando por diferentes sectores.
- Orientar el trabajo, de forma que permita aprovechar de mejor manera los recursos tanto del gobierno como de otras partes.
- Obtener mejores resultados y, entonces, recobrar la confianza y credibilidad de la población en la institucionalidad del sistema de justicia en su conjunto y fundamentalmente en la Policía Nacional Civil y en el Ministerio de Gobernación.

La metodología contempla tres componentes básicos, a. Elaboración de diagnósticos de seguridad; b. Identificación de la agenda de de la misma; c. Elaboración de planes o programas de trabajo con responsabilidades compartidas.

Este proceso permite orientar de mejor forma la prestación del servicio por parte de las fuerzas de policiales y, a la vez, propiciar la fiscalización del mismo, propiciando los programas de evaluación del desempeño de los servidores públicos en el ámbito de seguridad. Esta dinámica permite al viceministerio mantener un mejor control de los espacios de participación y de las dinámicas implementadas coordinado en los distintos niveles por la autoridad competente para ello, léase gobernadores departamentales, alcaldes y jefes de policía.

El despacho viceministerial apoya al ministerial en la elaboración, desarrollo e implementación de las políticas de relaciones comunitarias y programas estratégicos de prevención en esta temática, gobernabilidad local y respuesta de atención y servicios a la ciudadanía así como la vigilancia y supervisión del cumplimiento de los planes e instrucciones emanadas del despacho ministerial y las leyes que bajo la jurisdicción del Ministerio de Gobernación se encuentren.

3.6. Descripción de la creación de una junta local de seguridad desde una perspectiva democrática

A continuación se relatará la experiencia de la creación de la junta local de seguridad en el municipio de Santa Lucía Cotzumalguapa, departamento de Escuintla correspondiente a la administración 2004-2007, en el marco de los comités de desarrollo en los niveles comunitario y municipal. Este llamado surgió durante la campaña electoral. El plan de gobierno municipal propuesto por la Unidad

Revolucionaria Nacional Guatemalteca tenía tres ejes de incidencia, como apunta Julio Paz: “educación, salud y seguridad.”²⁹

Esta definición no respondió a la ocurrencia de un grupo o persona en particular que de forma antojadiza pudiera haberlas planteado. Como indica la municipalidad de Santa Lucía Cotzumalguapa: “Más bien es el producto de largas horas y semanas de trabajo durante las cuales se consultó a hombres y mujeres lucianas, representativos de todas las fuerzas vivas de nuestro municipio, para obtener su aporte, opinión y criterio en relación con las prioridades a abordar durante este período.”³⁰

Durante el primer año de trabajo, se crearon comisiones a cargo de los diferentes integrantes del concejo municipal. De esa cuenta, se encomendó al síndico segundo, Cirilo Pérez, la coordinación de la comisión de seguridad ciudadana. Por su parte el Alcalde, Julio Paz, se propuso fundar el cuerpo de policía municipal. Los trabajos de la comisión, estuvieron dirigidos a promover el nombramiento de representantes de seguridad en todos los consejos comunitarios de desarrollo COCODES. Luego, la comisión buscó integrar el nivel municipal donde se realizaron reuniones para discutir las tareas que deben impulsarse por la ciudadanía.

Estas discusiones fueron importantes porque permitieron, bajo orientación de los responsables de la alcaldía, desechar opiniones a favor del vigilantismo y medidas coercitivas por parte de los vecinos. En efecto, durante esas reuniones, era corriente

²⁹ Julio Paz. **Por un gobierno de verdad: propuesta a los lucianos**. Pág. 35.

³⁰ Municipalidad de Santa Lucía Cotzumalguapa. **Política pública municipal de seguridad ciudadana**. Pág. 3.

que se acusara a casas o albergues de indigentes de ser nido de, mareros, o que se sugiriera que se debía controlar a determinada persona por ser traficante de drogas. Los responsables de la comisión se esforzaron por indicar el carácter preventivo de la acción en seguridad ciudadana y estar opuestos al uso de la fuerza por parte de los vecinos y en ninguna manera asumir el rol de la Policía Nacional Civil. Así, se difundió ampliamente que se debían respetar las garantías constitucionales como que toda persona debe ser considerada inocente hasta que se decida por medio de sentencia su responsabilidad, lo que está encomendado a los jueces. Igualmente se insistió que las denuncias de faltas y delitos deben transmitirse a autoridad correspondiente, con lo que se delimitó el ámbito de la seguridad ciudadana. El comité municipal se había desembarazado, desde el inicio de sus actividades, de gavillas formadas para la intimidación de la ciudadanía y que pudieran efectuarse posibles linchamientos. El seis de junio de 2005, el llamado: Consejo Municipal de Desarrollo Comude señaló que: “debía realizarse una mesa de concertación ciudadana para definir los compromisos en ésta temática.”³¹ El cuatro de julio de 2005, el Comude convocó a la reunión de la mesa de concertación que se realizó el siete de julio de ese año, se realizó la mesa de concertación con la presencia de 77 vecinos representantes de mercados, transporte, instituciones públicas y privadas, comerciantes, transporte público de carga y pasajeros, PNC, Procuraduría de los Derechos Humanos, limpiabotas, barrios, colonias etc. En esa reunión se acordó realizar una propuesta de política pública municipal de seguridad ciudadana.

³¹ URNG Ob. Cit. Pág. 68.

Los principales compromisos que se adquirieron por parte de los vecinos fueron: a. Apoyar a la comisión de seguridad ciudadana; b. Integrar una comisión de enlace y auditoria social en relación con la materia, con las entidades públicas; c. Atender el entorno socio-escolar, proteger las actividades económicas; d. Velar por un ambiente limpio, e. Solicitar que se continúe la profesionalización de la policía municipal de tránsito; y f. Promover que exista atención a la víctima por parte del sistema de justicia.

Los logros obtenidos durante el 2005, animaron a otras instituciones, a ofrecer apoyos. Como ejemplo, el proyecto: Hacia una política de seguridad ciudadana inspirado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, propició la realización de una encuesta de victimología, como insumo en la definición de actividades y formulación de la política aludida. En julio de 2005, el Alcalde Julio Paz, presentó la “política municipal de seguridad ciudadana.”³² Allí se insiste en que su base está constituida por los Acuerdos de Paz, que posibilitan expresar una nueva conciencia multidimensional en ese tema. El documento que expresa esa política contiene múltiples definiciones. El concepto de confianza, expresa que: “es un derecho fundamental de las personas a vivir sin temor respecto de su integridad personal y sus bienes.”³³ En ese sentido, plantea como postulados los siguientes: “A. Requiere afianzar la democracia, b. Observa y asegura a los derechos humanos, c. Requiere que se supere la pobreza, d. Garantiza la protección del ambiente y el patrimonio cultural, e. Necesita un nuevo

³² **Ibíd.** Pág.68.

³³ **Ibíd.** Pág. 68.

modelo de educación, f. Promueve una economía alternativa, g. Requiere ordenamiento territorial, y h. Igualmente, requiere un modelo integral de salud.”³⁴

Los programas municipales donde existe un componente de certidumbre son los siguientes: Grupos de amigos del vecindario; mi vida sin alcohol; drogas y sin armas; apoyo a los adultos de la tercera edad; estudiantes y jóvenes organizados; mediación de conflictos; por una vida libre de violencia; espacios urbanos seguros; cero indigentes; promoción de principios y valores en las escuelas y comunidades; y regulación de bares y cantinas.

Durante todo el año 2005, el Alcalde de Santa Lucía cuidó de organizar al cuerpo de policía municipal. Para el efecto hizo una clasificación de agentes: Municipal, de tránsito y guardián municipal. Con esa clasificación se procedió a ubicar a los empleados de la municipalidad, a reclutar nuevos agentes y organizar el mando. Al respecto indica el Alcalde Julio Paz: “En estas tareas se contó con la presencia de especialistas del partido URNG.”³⁵ Cursos ofrecidos por la Procuraduría de los Derechos Humanos y actividades para motivar el sentimiento de servicios profesional entre sus integrantes ofrecidas por especialistas voluntarios. Una tercera parte aproximadamente son del sexo femenino. Se acompañó la formación del cuerpo de policía con señalización del tráfico incluido la puesta de semáforos, áreas peatonales, sobre todo cercanas a las escuelas y centros de enseñanza. En el 2005, se dotó de bicicletas, motocicletas y se compró la primera patrulla consistente en un camioncito,

³⁴ **Ibíd.** Pág.68.

³⁵ **Ibíd.** Pág.68.

Pick up de 2 toneladas. La entrega de vehículos a la policía fue novedosa pues era corriente en el pasado que tales medios eran utilizados por miembros del concejo o funcionarios influyentes y no para el servicio público.

Continúa manifestando Julio Paz: “A pesar que la policía municipal comenzó a ocupar sus responsabilidades. En los planes de la alcaldía se concebía que debían asumir sus funciones regulatorias hasta después de ser aprobadas por decreto gubernativo y ser presentados a la población. Así que el 16 de septiembre en el 2005, se presentaron oficialmente a la población, y se les dotó de dos patrullas más.”³⁶

Así vemos que con la creación y funcionamiento de las juntas locales de seguridad, se permite contribuir a mejorar la confianza de los ciudadanos mediante el fomento de la participación de los mismos en acciones encaminadas a prevenir la violencia y delincuencia mejorando la calidad de vida de todos los habitantes.

3.7. La participación ciudadana y las juntas locales de seguridad

La participación ciudadana constituye la forma más idónea para la expresión y ejercicio democrático en las sociedades. Los espacios y formas para su acción varían según los contextos sociales en que se desarrolle, temática que interese o inclusive condiciones que la motiven, de tal manera que puede haber participación ciudadana

³⁶ Cfr. Municipalidad de Santa Lucía Cotzumalguapa. **Seguridad Ciudadana**. Pág. 35.

para abordar temas tales como salud, educación, cultura, seguridad pública, prevención del delito, etc.

A pesar de que las juntas locales de seguridad tienen más de diez años de haber sido creadas, las mismas han pasado por diversas situaciones que inclusive estuvieron a punto de desactivarlas por completo, es hasta el año 2007, a través del plan, fortaleza, la institución policial retoma la implementación y fortalecimiento de las mismas.

3.7.1. Factores internos

El débil liderazgo e inexperiencia para organizar, convocar y dirigir procesos de participación ciudadana. Esta actitud reflejada en algunos de los mandos medios responsables de la administración, control y supervisión del personal policial en las demarcaciones municipales, aunado con su desconocimiento teórico sobre el tema, en su más amplio sentido, ha incidido de forma crucial en la conformación, desarrollo y eficaz funcionamiento de las mismas.

3.7.2. Factores externos

Desconfianza en la institución policial. Por el pasado represivo de las fuerzas de seguridad del Estado, entiéndase policía y ejército, la población, principalmente de regiones con mayor población indígena, mayormente 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 considerada por la ciudadanía, como un mero instrumento de represión social, debido a su constante intervención en pro del restablecimiento 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.

3.7.3. Incidencia

De lo antes analizado, se establece que; sin embargo, son varios los resultados obtenidos del buen ejercicio de las juntas locales de seguridad, entre ellas pueden mencionarse:

- Mejor participación ciudadana.
- Efectivo desarrollo de programas para la prevención del delito.
- Disminución de la criminalidad y violencia.
- Fortalecimiento de la relación policía-sociedad.
- Mejor fiscalización de la misma.

En esta forma vemos que con sus debilidades y fortalezas, hasta el momento las juntas locales de seguridad han logrado en parte su propósito para lo cual fueron concebidas, como lo es: proporcionar apoyo, formación y acercamiento entre la Policía Nacional Civil y los habitantes de la República, con el objetivo general de brindar seguridad

ciudadana, esto para el desarrollo de programas encaminados a la prevención de la violencia y del delito.

CAPÍTULO IV

4. Bases jurídicas para La legalización de las juntas locales de seguridad ciudadana

Hasta ahora se ha abordado el tema de la seguridad ciudadana, en forma conjunta, con la conformación de las juntas locales sobre este tema, su conformación, actuar, propósito, logros, entre otros; pero si bien es cierto que el viceministerio de apoyo comunitario da los lineamientos para el interactuar de dichas agrupaciones, lo es también, que las mismas, no están fundamentadas en un reglamento específico.

Al respecto, Moran Barrientos indica: “Garantizar la seguridad ciudadana para el libre ejercicio de las libertades y derechos debe ser uno de los objetivos prioritarios de cualquier sociedad moderna, por ello se debe impulsar la construcción de un nuevo modelo de seguridad pública que corresponsabilice al Estado, a los municipios y a la comunidad, bajo un reparto competencial más racional y una coordinación eficaz cimentada en la plena observancia de los derechos humanos.”³⁷

4.1. La necesidad de la creación del reglamento específico

El presente trabajo de investigación fundamentalmente y de acuerdo a lo analizado en los capítulos que anteceden demuestra jurídica y doctrinariamente que es necesaria la creación del reglamento específico, con el objeto de brindar certeza jurídica a las juntas

³⁷ Morán Barrientos. **Ob. Cit.** Pág. 20.

locales de seguridad, porque a pesar de los resultados aceptables obtenidos a la presente fecha, como consecuencia de las acciones realizadas por estos conglomerados de personas, sus funciones, atribuciones y deberes no se encuentran especificados en cuerpo normativo alguno. Devienen por tanto en asociaciones de hecho, que, si bien tienen algún reconocimiento legal, no cuentan con personería propia reconocida legalmente, tampoco existe una normativa específica que delimite y revista de juridicidad sus actuaciones, circunstancia que propicia situaciones anárquicas en cuanto a la forma de participación ciudadana para la prevención de la criminalidad, esta afirmación obedece entre otros casos a los frecuentes linchamientos, vapuleos, azotes u otras acciones de hecho tomadas por vecinos de algunas comunidades, ejecutadas con el afán de reprimir o prevenir actos delincuenciales.

Por ello, se requieren normas reglamentarias específicas, para sean reconocidas, como sujetos de derecho, donde se determine sus competencias, atribuciones, funciones, deberes, órgano superior jerárquico, órgano de administración, entre otros. Es decir, un reglamento, consecuente con la ley de la Policía Nacional Civil, para regular sus funciones y el ejercicio de diversas actividades tendientes a prevenir y reducir los índices de criminalidad en Guatemala.

La base fundamental para conseguir un objetivo como el anteriormente mencionado, se crea mediante la formulación del marco jurídico de observancia general, que permita implementar las medidas de participación comunitaria en el esfuerzo de seguridad ciudadana; que para el caso de éste país, haría necesaria la modificación de la actual

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y de la Ley de la Policía Nacional Civil.

El esfuerzo de reformar las leyes mencionadas significaría, en el primer caso, que vaya más allá de la mera regulación de las actividades ciudadanas en temas de ejecución presupuestal, y en el segundo caso, que aborde de una vez por todas la ordenación de un verdadero proceso de participación ciudadana en los temas de seguridad. Por lo que una de las características de la presente propuesta es que se debe partir de un nuevo sistema de seguridad ciudadana donde deberá haber un mayor nivel de descentralización, que otorgue mayor protagonismo y responsabilidad a las administraciones municipales y a la comunidad; creando además el respectivo reglamento, que desarrolle la temáticas de las reformas legales necesarias en ambas leyes y establezca las condiciones en que ésta, será apoyada por la organización comunitaria.

Así, las reformas a la Leyes mencionadas, deben contemplar las competencias en materia de seguridad de todas las municipalidades autónomas, porque la responsabilidad en el ámbito público, no debe circunscribirse a la capacidad para crear una Policía propia, sino a la coordinación con el Gobierno Central, así como con los Consejos Municipales y Comunitarios de Desarrollo.

Por otra parte, y desde hace tiempo, en el ámbito académico se viene planteando la necesidad de otorgar un mayor reconocimiento al papel que los municipios están desarrollando en la vida política del país y, en concreto, su importante contribución al

mantenimiento de la seguridad ciudadana. La realidad social reclama que los municipios y los consejos municipales y comunitarios que de ellos dependen, asuman un papel más relevante en la lucha contra lo que podríamos llamar la delincuencia de proximidad.

Por esa razón, es conveniente considerar que la reforma a la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, debiera integrar un título denominado: Participación de los Consejos de Desarrollo en el Sistema Público de Seguridad; complementariamente la Ley de la Policía Nacional Civil debe integrar el capítulo correspondiente a las juntas locales de seguridad que actuaran en coordinación con los órganos de política de seguridad pública, creados a nivel municipal y de ahí nazca el reglamento respectivo. Para lo cual, se debe considerar como objetivo general de la reforma a las leyes indicadas:

- a. La descentralización de una parte de la seguridad hacia los municipios y los Consejos Municipales de Desarrollo, así como a los Consejos Comunitarios de Desarrollo, encomendándoles aquellas competencias que pueden ser mejor gestionadas desde la proximidad y desde una administración generalista;
- b. Establecer niveles de competencia en la materia respectiva, entre los municipios, en base al número de habitantes, y posibilitar, bajo determinadas condiciones, la mancomunidad de servicios locales, para hacer viable el servicio de seguridad local en los pequeños municipios; utilizando complementariamente al sistema de las juntas mencionadas institucionalizadas por la PNC;

c. El eficaz funcionamiento del Sistema Público de Seguridad debe basarse en los principios de descentralización, corresponsabilización entre las administraciones públicas y lealtad institucional entre los Consejos de Desarrollo, tanto municipales como comunitarios, la Policía Nacional Civil y la municipal. Para garantizar la coordinación de ésta política, con las municipalidades y los consejos ya mencionados, se considera importante quede regulada en la Ley de los Consejos de Desarrollo la creación de los siguientes órganos:

- Las juntas municipales de política de seguridad, en los municipios de la república; y
- Las juntas comunitarias de política de seguridad, en cada comunidad donde funcionan o pueden funcionar.

En el mismo sentido, la ley de la Policía Nacional Civil, debe crear un reglamento específico, en el marco de sus relaciones, no sólo por el apoyo que recibirá legalmente de los ciudadanos organizados en las juntas antes dichas, sino en sus interrelaciones con los órganos municipales y comités de desarrollo; para diferenciar el marco de sus competencias ciudadanas. Así que cada una de estas juntas tendrían su reglamento para interactuar, de tal manera que las juntas municipales y comunitarias de política de seguridad cumplirían una función de consejo asesor de las juntas locales de seguridad, estas últimas cumplirían funciones operativas en coordinación con las policías nacional civil y municipal. De esta manera, en su ámbito geográfico y poblacional de

funcionamiento tendrían las siguientes responsabilidades:

- a. Conocer el plan nacional de cooperación internacional en materia de seguridad;
- b. Planificar la ejecución del plan estatal de la materia anteriormente indicada y los planes sectoriales que se consideren necesarios;
- c. Aprobar directivas y recomendaciones de carácter general;
- d. Sancionar los protocolos de actuación policial que se estimen necesarios;
- e. Informar los convenios de cooperación en materia de seguridad que sean suscritos por las diferentes instancias de la administración pública;
- f. Advertir el despliegue territorial de los efectivos policiales;
- g. Constituir las comisiones de apoyo policial que estimen necesarias, definir su composición y normas de funcionamiento, fijar sus prioridades y darles instrucciones y directrices de conformidad con la búsqueda de paz local;
- h. Garantizar la coordinación de la política de seguridad pública y la colaboración de la población en el ámbito local;
- i. Auxiliarse de una comisión de expertos, cuya composición se fijará a través de acuerdos establecidos por dichas juntas;
- j. Definir objetivos de seguridad y establecer prioridades de actuación en el ámbito municipal y local;
- k. Planificar la ejecución de los planes de seguridad de ámbito territorial superior en el término municipal y, cuando se estime necesario, aprobar los planes sectoriales que se consideren necesarios;

- l. Aprobar y desarrollar instrumentos y medidas que favorezcan la colaboración y la actuación conjunta y coordinada de las fuerzas y cuerpos policiales;
- m. Evaluar, con carácter anual, el trabajo desarrollado por los anteriores entes competentes, en relación a la problemática local, en el término municipal;
- n. Conocer y analizar la evolución de la criminalidad y otras conductas antisociales en el espacio comunitario del lugar y en relación a su entorno;
- ñ. Elaborar una memoria anual que recoja los datos estadísticos fundamentales sobre la actividad de los entes encargados de la seguridad, en relación a la problemática local, dentro del término municipal;
- o. Estudiar y avalar la planificación de operativos, elaborados por la Policía Nacional Civil;
- p. Informar a las autoridades superiores de gobernación y municipales sobre las incidencias que pudieran surgir en la colaboración entre la PNC y la Policía Municipal, en coordinación con la población;
- q. Colaborar con la delegación del gobierno y los municipios, en el marco de las respectivas competencias, en la elaboración y ejecución de los planes de la materia;
- r. Implantar y desarrollar una red de atención a las víctimas del delito, en colaboración con los municipios;
- s. Promover o contratar expertos para el análisis socio-criminológico de la delincuencia y la victimización;
- t. Garantizar que la policía municipal cumpla con las siguientes obligaciones:
 - Proteger a las autoridades de las corporaciones municipales y la vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.

- Cumplimiento de las ordenanzas, reglamentos y bandos de la institución y demás disposiciones legales, tanto estatales como municipales, que estén en el ámbito de sus competencias.
- Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en su circunscripción, de acuerdo con lo establecido en la normativa de seguridad del tránsito, salvo en aquellas vías en las que se atribuyan competencias a otro cuerpo o fuerza de seguridad.
- Participar en la educación vial.
- Vigilar los espacios públicos como policía de proximidad y desarrollar las actuaciones necesarias para prevenir la delincuencia.
- Cooperar en la resolución de los conflictos privados.
- Prestar auxilio en los casos de accidentes, catástrofes o calamidad pública participando, en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de protección Civil.
- Recibir y tramitar a la autoridad judicial denuncias por faltas y delitos menos graves.
- Instruir atestados por accidentes de circulación que se hayan producido dentro del término municipal, salvo en aquellas vías en las que correspondan a otras instancias.
- Denuncias que se produzcan en materia de tránsito, cuando tengan lugar dentro del término municipal, salvo en aquellas vías en las que se atribuyan a otra competencia.
- Las relacionadas con el entorno doméstico, la violencia de género, los menores y el entorno socio-escolar.

- Las referidas con la protección del medio ambiente, cuando se produzcan dentro del ámbito municipal.
- Coordinar con las juntas locales de seguridad la movilización de ciudadanos en jornadas de apoyo a la prevención del delito y capacitación permanente de nuevos miembros.

Como se puede apreciar, la intención es promover y garantizar la participación ciudadana, a través de las formas organizativas que se encuentran reguladas en la ley, para que de esta manera, se promueva una participación comunitaria en la implementación de medidas orientadas a garantizar la seguridad ciudadana y lograr la eficiencia y eficacia de las funciones encomendadas a la Policía Nacional Civil y a la Policía Municipal y las juntas locales de seguridad.

Además, como se plantea en el estudio teórico de esta problemática, se hace necesario la creación del reglamento específico, ya que en la medida que la ciudadanía sea parte de la definición e implementación de las políticas públicas referentes a este tema, la legitimidad del Estado democrático de derecho y la gobernabilidad democrática será una constante, puesto que la población contará con los espacios, los derechos y las delimitaciones legales para promover y alcanzar mejores niveles en este sentido, garantizando con su participación la auditoría ciudadana a la actividad pública orientada a la seguridad, promover acciones y planes preventivos tanto en el ámbito de su entorno comunitario, como la contribución a los espacios municipales, regionales y nacionales.

La importancia de plantear la búsqueda de reformas a las mencionadas leyes, estriba en que, implica un proceso de consensos y discusiones en las esferas políticas, sociales y culturales para lograr la legitimidad social de la propuesta, con lo cual se estará logrando la participación ciudadana desde un principio sin que la ley les llegue como algo dado y donde no hayan sido actores en su definición. Es necesario concluir y hacer énfasis, que las responsabilidades en el ámbito geográfico y poblacional de funcionamiento que tendrán las referidas juntas de seguridad, habrán de ser reglamentadas como se apuntó anteriormente, para lograr que se aclaren las formas de sus actividades e interrelación con las poblaciones.

4.2. Realidad actual de seguridad ciudadana en Guatemala

Desde que asumió el gobierno actual, la información periodística cotidiana de cuenta de innumerables encuestas donde se indica que la población cree que empeoraron la inseguridad y la violencia y que aumentaron la delincuencia y el crimen organizado; sin embargo, considera que se avanzó en el acceso a salud y educación. Indica al respecto Prensa Libre: “La violencia aún es la mayor preocupación para los guatemaltecos.”³⁸ Según la encuesta consultada, los principales problemas que afronta el país son, para el 54 por ciento de los ciudadanos, la delincuencia y la inseguridad.

Esto incide en que la mayoría de entrevistados, el 67 por ciento, coincide en que la delincuencia ha aumentado durante el actual gobierno. Esta percepción es más alta en el ámbito urbano, el más golpeado por este flagelo, donde el 71 por ciento considera

³⁸ www.prensalibre.com/pl/2009/julio/.../327775.html. Seguridad es la materia perdida. Nacional. Prensa Libre. (20/3/2009).

que la violencia aumentó en los últimos 18 meses. Consecuencia de esta apreciación es que el ministro peor calificado por los ciudadanos, en el estudio, fue Salvador Gándara, apartado del ministerio de Gobernación, debido a la ausencia de resultados.

Esta percepción general de la inseguridad contribuye a que la ciudadanía asegure en el sondeo citado, que fenómenos como el narcotráfico y los secuestros se han incrementado en relación con años y gobiernos anteriores; aunque es menester Mencionar que esta situación también ha existido en todos los gobiernos anteriores, máxime después de la firma de la paz. El presidente Colóm ha destacado que desde el inicio de su gobierno encontró las fuerzas de seguridad más desordenadas de lo que se había pensado. De la Policía Nacional Civil, reconoció que, todavía falta mucho trabajo. Esta conclusión procede de quien tiene contacto directo con la fuente, lo que apoya esta tesis. Otros asuntos en los que la población considera que no se avanzó o se empeoró son la situación de los pueblos indígenas y la corrupción. En este último punto, los jóvenes de 18 a 35 años son los más críticos: el 44 por ciento opina que en este período aumentó la corrupción. Los universitarios muestran más desconfianza, ya que el 53 por ciento considera que este mal aumentó.

El proceso de reforma policial en Guatemala no ha producido ningún efecto trascendental; ya que es evidente que las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana se encuentran con una debilidad fundamental, en la carencia de un modelo policial moderno que incluya aspectos fundamentales para combatir la violencia en el país. Se ha observado con preocupación que lejos de impulsarse acciones políticas que incidan en la consolidación de un modelo de policía como el previsto en los

Acuerdos de Paz, se ha implementado una política de debilitamiento de la institución policial con un claro objetivo: tratar de legitimar la estructura actual de ejército con base en la aparente necesidad de que éste desarrolle las funciones atinentes al Ministerio del interior.

El debilitamiento presupuestario de la institución policial a costa del fortalecimiento presupuestario del ejército es la estrategia más visible de esta política, lo cual ha incidido fuertemente en la ineficiencia de la institución policial para desarrollar las tareas asignadas por la Ley respectiva.

Debe verse a la PNC como un órgano clave del sistema de seguridad ciudadana; pero pendiente aún de ser la institución que se contempló en los Acuerdos de Paz. Las áreas del modelo que aún no se han implementado y que, en consecuencia, deben ser la materia principal de la política del gobierno de Guatemala son: la profesionalización de sus miembros; la representación multiétnica y pluricultural de la PNC; la eficacia en la prevención, investigación y combate del delito; y el irrestricto respeto de los derechos humanos en la actuación de la institución citada.

Como ya se ha mencionado anteriormente, que la orden general de la Dirección General de la Policía Nacional Civil, la 11-99, es la que le dio sustento institucional al funcionamiento de las juntas mencionadas, pero no implementó el reglamento específico respectivo; ya que ésta, y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Son las únicas que permiten que conglomerados de personas luchen por su seguridad, para lo que es de vital importancia la reforma a las leyes de la materia,

específicamente en la creación del reglamento respectivo, que serían normas de observancia general, para regular cada una de las actividades de las referidas juntas.

CONCLUSIONES

1. Se estableció que los ciudadanos actualmente tienen poca participación activa con el Estado, lo que impide coadyuvar a encontrarle una solución de forma integral al flagelo de la violencia y delincuencia que constantemente les amenaza.
2. Luego de la firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala, y la presión internacional, se han promulgado leyes como la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, pero se halló, que las mismas aunque son vigentes, no son positivas.
3. Los vecinos, han buscado la manera de organizarse de una u otra forma; pero por el desconocimiento de un reglamento específico, algunas veces, se incurre en ilícitos penales tales como usurpación de calidad, lesiones y hasta homicidios.
4. En todo el ordenamiento legal existente en el país, no se encuentra regulado lo referente al actuar de las juntas locales de seguridad; que las encuadre de alguna manera dentro de un marco de legalidad, lo que provoca, falta de certeza jurídica.
5. Existe preocupación del Estado de Guatemala, así como de la sociedad civil, referente a brindarle al ciudadano honrado, un ambiente de confianza, en la manera de prevenir la violencia y los delitos de una forma racional y democrática.

RECOMENDACIONES

1. El Estado de Guatemala a través del Ministerio de Gobernación, debe de concretar un acercamiento, con la población a fin de que haya una participación activa de ésta última, para obtener la seguridad democrática que tanto se desea en el país.
2. El Organismo Legislativo debe hacer los esfuerzos máximos, para que las leyes promulgadas para ese fin, como la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, sean positivas, porque de esa forma, el país tendrá certeza jurídica.
3. El viceministerio de Apoyo Comunitario, debe brindar a los vecinos, los lineamientos jurídicos específicos, para que estas agrupaciones tengan una idea clara de cuál debe su función, y su actuar de acuerdo a la ley.
4. El Organismo Legislativo debe hacer las reformas aludidas, en La ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y Ley de la Policía Nacional Civil, porque de esa manera las juntas locales de seguridad, tengan la convicción, que se está actuando conforme a derecho.
5. El Organismo Ejecutivo, por medio del Ministerio de Gobernación, debe brindarle al vecino un clima de seguridad, confianza y certeza jurídica, promoviendo la

creación del reglamento específico que regule las referidas juntas, porque las mismas hasta el momento han dado buenos resultados.

ANEXO 1

Las funciones del Consejo Nacional de Seguridad son:

- a. Coordinar y supervisar el funcionamiento de las instituciones responsables de la seguridad;
- b. Aprobar la agenda de riesgos y amenazas;
- c. Definir y aprobar la agenda estratégica de seguridad de la nación, el plan estratégico de seguridad de la nación y la política nacional de seguridad;
- d. Generar las directrices básicas para la definición y actualización de la política nacional de seguridad;
- e. Conocer y recomendar sobre aquellos asuntos de carácter estratégico para la seguridad del país;
- f. Definir las políticas y estrategias específicas en materia de seguridad: exterior, interior e inteligencia;
- g. Promover la actualización del marco normativo e institucional aplicable a las actividades de esta materia;
- h. Constituirse en comité de crisis en caso de emergencia nacional;
- i. Establecer criterios y condiciones de utilización de áreas estratégicas, del territorio nacional y recomendar sobre su uso efectivo, especialmente en las zonas fronterizas y cuando se trate de la explotación de los recursos naturales;
- j. Estudiar y opinar en torno a la ratificación de instrumentos internacionales sobre el tema;

- k. Presentar a los organismos del Estado su recomendación e informe frente a algún hecho, acto o materia que, a su juicio, atente gravemente en contra de la institucionalidad, o pueda comprometer la seguridad de la nación;
- l. Informar, por lo menos una vez al año, al Congreso de la República y cuando éste lo requiera, respecto a la ejecución de las funciones que esta ley le otorga;
- m. Convocar a los funcionarios y expertos que considere necesarios;
- n. Citar a los niveles de organización de la sociedad guatemalteca, en el ámbito de su competencia, cuando se considere necesario; y,
- o. Supervisar el adecuado funcionamiento de los controles internos de las instituciones del Sistema Nacional de Seguridad.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ, Enrique. **El observador**. Entrevista del coordinador del CAS, 18ª ed, Guatemala: Ed. Publicaciones Aselobs, 2009.

BOBEA, Lilian. **Entre el crimen y el castigo**. 1ª. ed., Caracas, Venezuela: Ed. Flacso, 2003.

BRICEÑO LEÓN, Roberto. **Violencia, sociedad y justicia en América Latina**. 1ª. ed., (s.l.i.): (s.e.), 2002.

CANDINA, Azun. **Participación ciudadana y reforma a la policía en América del Sur**. 1ª. ed., Santiago de Chile: Ed. Centro de estudios para el desarrollo, 2001.

ESCOBAR, Santiago y Jacqueline Nuñez. **La seguridad ciudadana como política de Estado**. Rio de Janeiro, Brasil: Ed. Paulo Federal, 2005.

FRIEDRICH, Ebert Stiftung, Enrique Gomáriz Moraga. **Políticas municipales de seguridad ciudadana y violencia intrafamiliar**. 1ª. ed., Guatemala: Ed. Magna Terra, 2006.

<http://www.ciudadpolitica.com>. BORJA, Jordi. **La ciudad y la nueva ciudadanía**.

<http://www.iidh.ed.cr>. **Concepto y fundamento de los Derechos Humanos.**

<http://www.monografias.com/trabajos27/seguridad-ciudadana.shtml>. IKEDA, Daisaku.

Seguridad ciudadana: ¿violencia o paz?.

<http://myrnamack.org.gt/archivos/Analisis/2005/Apuntes>. MACK MYRNA, Fundación.

Algunos Aspectos que definen el contexto nacional en temas de seguridad.

<http://digi.usac.edu.gt/bvirtual/Files2007/INF-2007-034.pdf>. MORÁN BARRIENTOS,

Mirtala Dolores. **La necesidad de establecer bases jurídicas para la legalización de los comités de seguridad ciudadana.**

<http://www.angelfire.com/mo/squera/online/demopart.pdf>. URNG PAZ, Julio. **Por un**

gobierno de verdad: Propuesta a los Lucianos.

<http://www.ciudadpolitica.com/>. QUIROGA, Hugo. **El ciudadano y la pregunta por el**

estado democrático.

http://www.femica.org/archivos/dis_sapoznikov.htm. SAPOZNIKOV, Jorge. **Seguridad**

ciudadana prevención de la violencia en Centroamérica.

<http://www.conoze.com/>. Barragán Rodríguez, Francisco, **Rediseñar la sociedad.**

<http://www.prensalibre.com/pl/2009/julio/.../327775.html>. **Seguridad es la materia perdida.**

<http://www.scrib.com/doc/6375046/01>. **Acuerdo del fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad civil.**

Municipalidad, de Santa Lucía Cotzumalguapa. **Política pública municipal de seguridad ciudadana.** 1ª. ed., Guatemala: Ed. Magna Terra, 2006.

Minugua. **Acuerdos de paz: Herramientas para el Cambio.**, 1ª ed., (s.l.i.) (s.e). 2000.

Polsede. **Hacia una política de seguridad para la democracia.** 1ª. ed., Ginebra Suiza: Ed. Geneva Centre Democratic, 2005.

ROTKER, Susana. **Ciudadanía del miedo.** 1ª. ed., Caracas, Venezuela: Ed. Nueva Sociedad, 2000.

REBOLLEDO FLORES, Jorge. **Seguridad pública y derechos humanos.** 2ª. ed., San José Costa Rica: Ed. Imprenta Nacional, 2001.

TAVERAS RODRÍGUEZ, Juan Tomás. **Seguridad democrática.** 1ª. Ed., (s.l.i): (s.e). 2009.

Legislación:

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

Convención Interamericana de Derechos Humanos. San José Costa Rica, 1969.

Código Penal. Congreso de la República de Guatemala, Decreto número 17-73, 2000.

Código Procesal Penal. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 51-92, 1992.

Ley del Organismo Judicial. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 2-89, 1989.

Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Congreso de la República de Guatemala, Decreto 18-2008, 2008.

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

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