

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central figure of a seated man in a crown, surrounded by various heraldic symbols including a castle, a lion, and a cross. The Latin motto "CETERA ORBIS CONSPICUA CAROLINA ACADEMIA COACTEMALENSIS INTER" is inscribed around the perimeter of the seal.

**ANÁLISIS DEL PAPEL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA
LUCHA POR EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO GUATEMALTECO
PARA CONSOLIDAR SUS FUNCIONES DE SEGURIDAD**

CARLOS ENRIQUE VIELMANN

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DE 2011

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**ANÁLISIS DEL PAPEL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA
LUCHA POR EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO GUATEMALTECO
PARA CONSOLIDAR SUS FUNCIONES DE SEGURIDAD**

TESIS

PRESENTADA AL CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA
POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

POR

CARLOS ENRIQUE VIELMANN

AL CONFERIRSELE EL GRADO ACADÉMICO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

Y EL TÍTULO PROFESIONAL DE:

INTERNACIONALISTA

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR MAGNIFICO

Lic. Carlos Estuardo Gálvez Barrios

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

LICDA.	GEIDY MAGALI DE MATA MEDRANO	DIRECTORA
LICDA.	CLAUDIA VERONICA AGREDA AJQUI	VOCAL I
LIC.	PABLO DANIEL RANGEL ROMERO	VOCAL II
LICDA.	ANA MARGARITA CASTILLO CHACON	VOCAL III
BR.	MARIA AMALIA MANDUJANO IZAGUIRRE	VOCAL IV
BR.	RENE ADRIAN PONCE CANALES	VOCAL V
LIC.	MARVIN NORBERTO MORAN CORZO	SECRETARIO

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN GENERAL DE GRADO-

COORDINADOR:	Lic.	José Luís Domínguez Quintanilla (+)
EXAMINADORA:	Licda.	Mayra Villatoro del Valle
EXAMINADOR:	Dr.	César Augusto Agreda Godínez
EXAMINADOR:	Lic.	José Gilberto Cortez Chacón
EXAMINADOR:	Lic.	Nery Rodríguez

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN DEL PUBLICO DE TESIS

DIRECTORA:	Licda.	Geidy Magali De Mata Medrano
SECRETARIO:	Lic.	Marvin Norberto Morán Corzo
COORDINADOR:	Lic.	Francisco José Lemus Miranda
EXAMINADOR:	Lic.	Juan Carlos Guzmán Morán
EXAMINADOR:	Licda.	Cindy Lisbeth Poroj Caraballo

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:

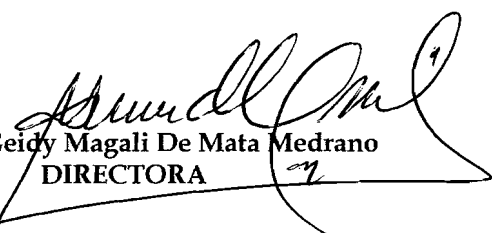
Guatemala, dieciocho de febrero del dos mil once -----

ASUNTO: La estudiante: **CARLOS ENRIQUE VIELMANN**, Carnet
No. 8315821, inicia trámite para la realización de su examen de
tesis

1. Se admite para su trámite el memorial correspondiente y se dan por acompañados los documentos mencionados. 2. Se traslada al (a) Coordinador (a) de la Carrera correspondiente Lic. Francisco José Lemus Miranda, para que acepte el tema de Tesis planteado. 3. El resto de lo solicitado téngase presente para su oportunidad.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
DIRECTORA

Se envía el expediente completo.

myda

1/



**Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política**

Guatemala, 24 febrero del 2011

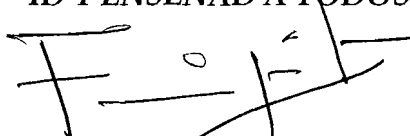
Licenciada
Geidy Magali De Mata, **Directora**
Escuela de Ciencia Política

Estimada Licenciada De Mata:

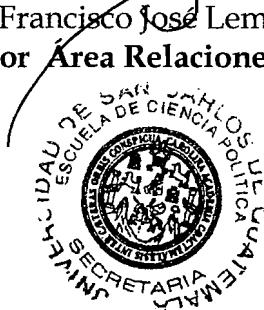
Por medio de la presente me permito informarle que, verificados los registros de Tesis de la Escuela, el tema: **"ANÁLISIS DEL PAPEL DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN LA LUCHA POR EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO GUATEMALTECO PARA CONSOLIDAR SUS FUNCIONES DE SEGURIDAD"** Por el (la) estudiante **CARLOS ENRIQUE VIELMANN**, Carné No. 8315821, puede autorizarse dado que el mismo no tiene antecedentes previos en nuestra Unidad Académica.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Lic. Francisco José Lemus Miranda
Coordinador Área Relaciones Internacionales



Se regresa expediente completo.

c.c.: Archivo
myda.

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, ocho de marzo del dos mil once-----

ASUNTO: El (a) estudiante: **CARLOS ENRIQUE VIELMANN,**
Carnet: 8315821, continúa trámite para la realización
del examen de Tesis.

1. Habiéndose aceptado el Tema de Tesis propuesto, por parte del Coordinador (a) de la Carrera, Lic. Francisco José Lemus Miranda, pase al Coordinador de Metodología, Lic. Jorge Enrique Arriaga Rodríguez, para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el Diseño de Tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
DIRECTORA



Se envía el expediente
c.c. Archivos
myda.
3/

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

Guatemala, 10 de marzo del 2011

Licenciada
Geidy Magali De Mata Medrano
Directora, Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Licenciada De Mata:

Por medio de la presente me dirijo a usted con el objeto de informarle que, tuve a la vista el trabajo de Tesis del o (la) estudiante **CARLOS ENRIQUE VIELMANN**, Carné 8315821, titulado **"ANALISIS DEL PAPEL DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN LA LUCHA POR EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO GUATEMALTECO PARA CONSOLIDAR SUS FUNCIONES DE SEGURIDAD"**. El (la) estudiante en referencia hizo las modificaciones y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Jorge Enrique Arriaga Rodríguez
Coordinador Área de Metodología



Archivos
Se regresa Expediente completo
myda/
4/.

**Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política**


**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA, Guatemala a los dieciocho días del mes de marzo del dos mil once.-----**

ASUNTO: el (la) estudiante **CARLOS ENRIQUE VIELMANN**
Carnet No. 8315821 continúa Trámite para la realización
de su Examen de Tesis.

1. Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador de Metodología, pase al (la) Asesor (a) de Tesis Lic. Carlos Enrique López Chávez, para que brinde la asesoría correspondiente y emita su informe.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora

Se regresa expediente completo
c.c. archivos
myda/
5.



Guatemala, 25 de agosto de 2011

Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora de la Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Estimada licenciada:

Por este medio me dirijo a usted para hacer de su conocimiento que he sido nombrado asesor de tesis del Bachiller **Carlos Enrique Viemann**, quien trabajó como tema de tesis la investigación titulada: "**ANÁLISIS DEL PAPEL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA LUCHA POR EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO GUATEMALTECO PARA CONSOLIDAR SUS FUNCIONES DE SEGURIDAD**", con la cual está optando al grado académico de Licenciado en Relaciones Internacionales y el título de Internacionalista.

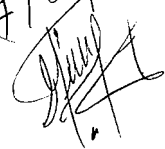
A partir de la designación oficial, procedí a revisar la propuesta de informe final de tesis del Bachiller **Carlos Enrique Viemann** en mención, posterior a lo cual realicé varias sesiones de trabajo con el sustentante para intercambiar opiniones y puntos de vista sobre su trabajo de investigación.

Luego de realizar las jornadas de reflexión y análisis, por medio de las cuales me permití sugerirle aspectos puntuales que permitieran una mejor comprensión de su aporte reflexivo, me permito emitir **DICTAMEN FAVORABLE** al trabajo de tesis del sustentante debido a que el mismo es un importante aporte a las relaciones internacionales como ciencia, por lo que considero pertinente que el Bachiller continúe con sus trámites respectivos, para graduarse de Internacionalista.

Sin otro particular, atentamente:


Lic. Carlos Enrique López Chávez.

Asesor de Tesis

Recibido:
7/Sept.-2011


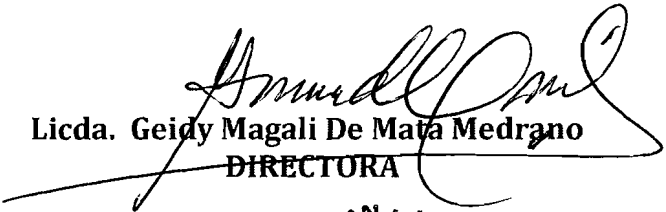
ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, ocho de septiembre del dos mil once.-----

ASUNTO: el (la) estudiante: **CARLOS ENRIQUE VIELMANN**, carnet **8315821**, continúa trámite para la realización de su Examen de Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) Lic. Carlos Enrique López Chávez, en su calidad de Asesor de Tesis, pase al (la) Lic. Francisco José Lemus Miranda, para que proceda en su calidad de Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales a conformar el Tribunal que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según el artículo 70 del Normativo de Evaluación y Promoción de estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano

DIRECTORA

Se regresa expediente completo

c.c. Archivos

myda

6/





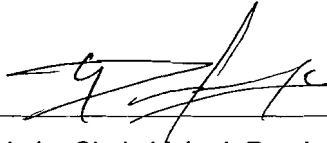
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA
COORDINACIÓN ÁREA DE RELACIONES INTERNACIONALES

ACTA DE EVALUACION DE TESIS

En la Ciudad Universitaria zona doce, Guatemala, el día miércoles 14 de septiembre del año dos mil once, se realizó la Lectura y Defensa de Tesis de **Carlos Enrique Vielmann**, carnet 8315821, titulada “Análisis del papel de la Cooperación Internacional en la lucha por el fortalecimiento del Estado guatemalteco para consolidar sus funciones de seguridad”, para la Licenciatura en Relaciones Internacionales, ante el Tribunal conformado por: Licda. **Cindy Lisbeth Poroj**, Lic. **Juan Carlos Guzmán** y Lic. **Francisco José Lemus Miranda** como Coordinador de Carrera. Los Infrascritos miembros del Tribunal Examinador, habiendo evaluado y escuchado el informe de investigación del sustentante, consideran que el mismo contiene las cualidades y calidades necesarias para un trabajo de tesis, por lo tanto **comunican** que el dictamen es de **aprobado**.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Lic. Juan Carlos Guzmán


Licda. Cindy Lisbeth Poroj


Lic. Francisco José Lemus Miranda

Coordinador RRII



Coordinación Relaciones Internacionales
Edificio M-5 Ciudad Universitaria zona 12
Tel: 24188000 exts 1476, 1471, 1473
Correo-e: coordinacionmat@gmail.com

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veintitrés de septiembre del dos mil once.-

Con vista en los dictámenes que anteceden, autorizo la impresión del trabajo de Tesis del (la) estudiante: **CARLOS ENRIQUE VIELMANN**, Carné No. **8315821** titulado: **"ANALISIS DEL PAPEL DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN LA LUCHA POR EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO GUATEMALTECO PARA CONSOLIDAR SUS FUNCIONES DE SEGURIDAD"**.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
DIRECTORA.

Se envía el expediente
c.c. Archivos
myda.
7/



DEDICATORIA

Existen momentos que son trascendentales en la vida de todo individuo, por lo extraordinario de su naturaleza, como el que representa concluir la tesis

Resulta inevitable en estas circunstancias recordar a quienes contribuyeron a alcanzar tan importante meta. Por ello antepongo a Dios, nuestro Máximo Hacedor quien me dio el ser, la inteligencia y la presencia de su Espíritu que me guió de la mano para llegar a este supremo momento, acompañándome siempre mi guía la Virgen de Candelaria.

Imposible olvidar en tan extraordinaria circunstancia a aquellas personas que tuvieron directa participación en el logro obtenido como es el caso de mi madre cuyo recuerdo venero pues fue "Pity" el timón que me condujo al puerto en donde hoy me encuentro y con ella, a la entrañable abuela Clara, pues su sonrisa y la calidez de sus manos fueron determinantes en los primeros años en los que acudí a las aulas escolares. Con ellas, me resulta indispensable mencionar a Dora Isabel, la hermana cuya sonrisa me acompañó hasta coronar mis estudios en la Magna Casa de Estudios.

El espacio no me permite incluir a cada uno de los miembros de mi familia cuyo estímulo fue piedra angular en la meta alcanzada pero, valga decir, que ellos se constituyen en el gigantesco mosaico de amor que mantuvo firme mi mirada en el norte finalmente alcanzado.

AGRADECIMIENTOS

Existen personas extraordinarias cuya participación fue decisiva, como es el caso de mis maestros y catedráticos magníficos de mi centros de estudio y de la más alta escuela como es la Universidad de San Carlos de Guatemala, para quienes va mi agradecimiento imperecedero, pues fueron ellos quienes con mano firme guiaron mis pasos en el ascendente camino cuya cima he alcanzado.

No podría en este momento olvidar a los compañeros que fueron decisivo apoyo en mi duro transitar, algunos de los cuales se convirtieron en amigos con los que, sin duda alguna, iremos a coincidir en el desarrollo de nuestras profesiones para de nuevo, estrecharnos en cálido abrazo en el que compartiremos las experiencias que cual cometas en el viaje de la vida, nos habremos enriquecido con nuevas y valiosas experiencias obtenidas en el desempeño de nuestra vida laboral.

Y por último, más no por ello de menor importancia, a los entrañables amigos y compañeros de trabajo cuyo oído atento o la estimulante palmadita en la espalda, me ayudaron a levantarme cuando la presión me hacía tambalear. Para todos pues, mi comprometido agradecimiento.

Guatemala de la asunción, septiembre de 2011

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCION	i
CAPITULO I	
ASPECTOS TEORICOS Y METODOLOGICOS	
1.1. La seguridad Ciudadana	1
1.2. La Cooperación Internacional	4
1.3. Aspectos Metodológicos	14
CAPITULO II	
LA VIOLENCIA EN GUATEMALA	17
CAPITULO III	
POLITICA PUBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN GUATEMALA	27
3.1. Política Pública de Seguridad Ciudadana	28
3.2. Evolución de la Institucionalidad pública de seguridad en Guatemala	31
3.3. El Sistema de Seguridad Ciudadana	
CAPITULO IV	
EL PAPEL DE LA COOPERACION INTERNACIONAL EN LA LUCHA POR EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO GUATEMALTECO PARA CONSOLIDAR SUS FUNCIONES DE SEGURIDAD	41
4.1. La cooperación externa hacia Guatemala	44
4.2. La cooperación Internacional en la Lucha por el Fortalecimiento del Estado Guatemalteco para consolidar sus Funciones de Seguridad	50
4.3. Propuesta para la priorización de la cooperación internacional hacia la Policía Nacional Civil como institución Fundamental para enfrentar la Violencia en Guatemala	58
4.3.1. La Función de Inteligencia en un Estado Democrático	58
CONCLUSIONES	72
RECOMENDACIONES	74
BIBLIOGRAFIA	76

TABLA DE ABREVIATURAS Y ACRONIMOS

Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional -USAID-

Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial -AIF-

Banco Interamericano para el Desarrollo -BID-

Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres -CONRED-

Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala -CICIG-

Comunidad Europea -CE-

Consejo Asesor de Seguridad -CAS-

Cooperación Internacional al Desarrollo -CID-

Documento de Estrategia País -DEP-

Dirección General de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación -DIGICI-

División de Información Policial -DIP-

En el mismo lugar citado -IBID-

Grupo Garante del Acuerdo -G4-

Grupo de los Siete -G 7-

Instituto Nacional de Ciencias Forenses -INACIF-

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico -OCDE-

Organización de las Naciones Unidas -ONU-

Policía Nacional Civil -PNC-

Producto Interno Bruto -PIB-

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-

Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República (SAE).

Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República
-SAAS-

Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado -SIE-

Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad -ST-CNS-

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-

Sistema de Naciones Unidas para el Desarrollo -UNDAF-

Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca -URNG-

Unión Europea -UE-

INTRODUCCIÓN

La violencia producto de la criminalidad se ha incrementado exponencialmente en los últimos años en Guatemala, lo cual se debe principalmente a la debilidad de las instituciones del Estado guatemalteco encargadas de definir y aplicar una política pública de seguridad ciudadana eficiente y eficaz.

Aun cuando se han presentado avances formales que se orientan hacia la reforma de las instituciones de seguridad para hacer que estas cumplan debidamente las funciones para las cuales fueron creadas, la implementación de las mismas no ha tenido el ritmo y continuidad deseadas, tal es el caso de la vigencia y aplicación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, que tiene como objetivo la coordinación institucional de todas las instancias públicas encargadas de asumir tareas en la promoción de la seguridad ciudadana.

Asimismo, aunque en los documentos oficiales del Consejo Asesor de Seguridad, del Ministerio de Gobernación y de la Policía Nacional Civil, existe una claridad meridiana sobre los elementos que integran una política pública de seguridad ciudadana, la cual es concebida como un conjunto de elementos y condiciones orientadas a la elaboración de planes y acciones que vengán a identificar las causales criminológicas de la violencia, principalmente las que provienen de las prácticas delincuenciales, la manera en que los criminales operan y los mecanismos para neutralizarlos, la práctica muestra la inexistencia de coordinación entre lo establecido en el plano teórico con lo implementado en la práctica, lo cual va en detrimento de la seguridad ciudadana.

Ante estas evidencias de incapacidad institucional, la ciudadanía, especialmente la denominada sociedad civil, demanda acciones concretas que enfrenten la delincuencia y para darle seguridad al conjunto de la sociedad.

Es a partir de esa realidad, que en el primer capítulo de la presente tesis se aborda la visión teórica los elementos que conforman una política pública de seguridad ciudadana, la cual es entendida como lineamientos organizados intelectualmente que determinan la

situación que se pretende enfrentar, las instancias encargadas de asumir su implementación, los medios a utilizar para implementarla, así como los recursos económicos y financieros que van a acompañar dicho esfuerzo; también se hace un esfuerzo para explicar el significado de la violencia y su delimitación hacia sus causales criminógenos dejando de lado otras causas sociales. Luego se hace una referencia académica sobre el significado y sentido de la cooperación internacional, los distintos enfoques que los teóricos hacen para explicarla y su importancia para los países en desarrollo.

En el segundo capítulo se aborda una descripción sobre la violencia en Guatemala, las distintas formas que la misma se manifiesta, la manera en que se explica y su incidencia en el imaginario social de los guatemaltecos.

Asimismo, en el tercer capítulo se hace un análisis de la política pública de seguridad ciudadana que ha implementado el Estado guatemalteco, su evolución y la manera en que se ha tratado de reformarla, así como el crecimiento de la cantidad de instituciones creadas para brindarle seguridad a la ciudadanía. Mientras que en el cuarto capítulo se realiza un análisis histórico de la cooperación internacional hacia Guatemala en general y una descripción sobre la ayuda para la seguridad ciudadana en particular, en donde se evidencia la dispersión de los proyectos que respaldan los cooperantes y la ineficiencia que ha conllevado la falta de priorización de los proyectos a financiar, así como una propuesta para que los cooperantes apoyen financieramente la reforma de la Policía Nacional Civil para convertirla en una institución centrada en la inteligencia y el respaldo a un sistema de información criminológica, con lo cual se evitaría el despilfarro de recursos y se garantizaría el fortalecimiento del Estado guatemalteco en sus funciones de seguridad.

CAPÍTULO I

ASPECTOS TEÓRICOS Y METODOLÓGICOS

Las instituciones del sector seguridad y las políticas o acciones que se llevan a cabo son uno de los determinantes, para bien o para mal, del nivel de seguridad ciudadana de un país o región.

Al respecto resulta importante tener en cuenta el significado de sistema o sector de seguridad, ya que de acuerdo al sentido que se le otorgue al mismo se puede hacer énfasis en la necesidad de una visión integral teniendo en cuenta todas sus instituciones y actores, los que pueden ser fuerzas policiales, la justicia, el sistema penitenciario, los servicios de inteligencia, las autoridades políticas y la misma sociedad o bien, únicamente las instituciones estatales encargadas de asumir las tareas de protección a la ciudadanía ante la criminalidad, a partir de estas posturas en este trabajo, se tomará en cuenta a las dependencias públicas vinculadas directamente en la implementación de las políticas estatales, incluyendo al sistema de justicia penal; la población civil como sujeto y objeto de la protección estatal y a la cooperación internacional como sujeto determinante para el fortalecimiento institucional que permita la ejecución de las acciones de seguridad ciudadana en Guatemala.

1.1. La seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana implica una situación social, comunitaria y personal en donde las personas pueden realizar sus acciones cotidianas sin sentirse amenazadas por llevar a cabo el libre ejercicio de sus derechos individuales y colectivos, en donde los aspectos subjetivos tienen un importante papel porque la interacción grupal y comunitaria se lleva a cabo a partir de percepciones, interpretaciones y simbologías, las cuales pueden llevarle a sentirse inseguras aun cuando su entorno social no represente amenaza alguna para ellas.

Se entiende, pues, que la seguridad ciudadana es una situación social, donde predomina la sensación de confianza, entendiendo a esta como ausencia de riesgos y daños a la integridad física y psicológica, donde el Estado evidencia que garantiza la vida, la libertad y el patrimonio ciudadano.

“La seguridad es, además de un bien público, un derecho a proteger por parte del Estado, y si el derecho es de las personas, éstas se convierten de hecho, en el objeto y sujeto de la seguridad ciudadana. En este punto podemos incorporar la nueva definición de seguridad humana acuñada en el ámbito de Naciones Unidas (1994) que plantea que la seguridad es estar libre del miedo y de las necesidades. Igualmente propone siete dimensiones de la seguridad: económica, alimentaria, en la salud, ambiental, personal, de la comunidad y política. De esa cuenta puede concluirse, que la libertad a su vez, sólo puede realizarse en el contexto de una percepción basada necesariamente en la realidad, que tienda a tener un alto grado de certeza o de seguridad en que el Estado brindará las condiciones para que el ciudadano se sienta libre de miedo y de necesidades en las diferentes dimensiones de su entorno privado y de convivencia. Es decir, que se sienta seguro para participar y articular esfuerzos”.¹

Por el contrario, cuando las personas tienen la percepción de inseguridad, enfrentan una sensación de carácter psicológico vinculada a un sentimiento de vulnerabilidad ante la posibilidad de ser víctima de un acto delincencial, aun cuando no ha sido afectada directamente por una acción criminal, pues su actitud responde a un contagio colectivo, el cual no tiene necesariamente un sustento material.

“La seguridad ciudadana es aquel estado o condición socio-institucional que objetivamente y subjetivamente (percepción) puede calificarse como óptima para el libre ejercicio de los derechos individuales y colectivos y que depende del conjunto de condiciones sociales y culturales, jurídicas, institucionales y políticas que, entre otras, posibilitan el adecuado y normal funcionamiento de las instituciones públicas y los organismos

¹ de León-Escribano, Carmen Rosa. **La Seguridad Ciudadana y su Impacto en la Gobernabilidad y Convivencias Democráticas en Centroamérica**. Ed. FLACSO, Costa Rica, 2010. Pág. 6.

del Estado, así como la convivencia pacífica y el desarrollo de la comunidad y la persona”.²

La construcción teórica-concepcional acerca de la seguridad e inseguridad en general y de la ciudadana de manera específica, es resulta de una discusión generada en un contexto social determinado, especialmente cuando el Estado ha demostrado incapacidad para garantizarle a las personas el disfrute de sus derechos, expresándose con ello la reproducción de un entorno inseguro.

La impronta de la seguridad ciudadana se debe a que la misma afecta o beneficia de manera directa a las personas, quienes encuentran en su entorno inmediato las condiciones para construir sus espacios de relacionamiento, los cuales pueden verse amenazados, debido a esa sensación de inseguridad, ante la cual el Estado asume una respuesta elaborada de acuerdo al perfil ideológico y político de los que administran el aparato estatal, por lo que puede ser una respuesta autoritaria, democrática, electoral, populista o producto de una política fundamentada científicamente.

En el presente, se considera que el tema de la seguridad ciudadana debe responder a concepciones cimentadas en la doctrina de la seguridad humana, superando las posturas autoritarias y reactivas, las cuales se fundamentan en el uso de la fuerza como mecanismo principal para enfrentar dinámicas sociales multicausales, donde deben participar los actores sociales, políticos y económicos, superando las prácticas orientadas a exponer que la seguridad ciudadana es función exclusiva del Estado.

“La seguridad ciudadana siempre ha implicado problemas para las fuerzas políticas progresistas, y esto no solo en América Latina. Puesto que el progresismo apenas ha reaccionado con lentitud al aumento de la criminalidad en las sociedades modernas, las fuerzas políticas conservadoras y de derecha han logrado transformar

² Tudela, Patricio. **Conceptos y Orientaciones Para Políticas de Seguridad Ciudadana**. En: <http://www.investigaciones.cl/cidepol/biblioteca/conceptosyorientaciones.pdf>. Pág. 10.

el tema en una de sus mejores armas político-electoral. La importancia creciente que los electores tienden a dar al problema de la seguridad ha significado la debilidad del discurso programático y político de la izquierda, lo cual pone en riesgo la realización y continuación de los proyectos de corte progresista”.³

Estos aspectos resultan fundamentales cuando se diagnostica el tema de la política de seguridad ciudadana, porque a la misma se le debe comprender en un contexto social en donde debe construirse una política pública de protección a la ciudadanía dentro de un discurso estratégico sobre la ciudad y sus espacios, con una estrategia de participación ciudadanas y de un sistema integrado de administración de justicia, teniendo en cuenta que su existencia debe orientarse hacia la calidad de vida de los ciudadanos y no solo a la ausencia de delitos o amenazas contra la integridad física o moral de las personas, sus familias y sus bienes.

Estos elementos doctrinarios y prácticos se reflejan en la sociedad guatemalteca, en donde la delincuencia y la violencia criminal aparecen en el imaginario social como hechos sociales incontenibles, siendo el Estado incapaz de enfrentar estos flagelos, para lo cual debe recurrir a la cooperación internacional en busca de ayuda para fortalecer las funciones de las instituciones públicas encargadas de la seguridad ciudadana.

1.2. La cooperación internacional

Las acciones o procesos de cooperación internacional, se iniciaron hace más de seis décadas, y en el transcurso de este período histórico, dicha cooperación se ha caracterizado por distintas etapas. Hay épocas en que la misma presenta un gran dinamismo y creciente trascendencia a escala mundial; mientras que en otros momentos, por razones políticas, económicas, geoestratégicas y de otra índole, las relaciones de cooperación han registrado cierta reversión.

³ Escobar, Santiago. **Seguridad Ciudadana: Concepciones y Políticas**. Ed. Friedrich Ebert Stiftung, Chile, 2004. Pág. 8.

El hecho es que la cooperación internacional es practicada por una amplia diversidad de actores públicos y privados -globales, regionales, subregionales o nacionales- cuya vocación última es contribuir a incrementar el nivel de vida de determinados grupos sociales, sectores, países o regiones; en ámbitos específicos relacionados con el bienestar de los cooperantes.

Estas relaciones de cooperación internacional, en esencia, constatan que las relaciones comerciales, financieras, tecnológicas y políticas a nivel mundial, por sí mismas, no garantizan el desarrollo equitativo de los países y de los diferentes sectores económicos ni grupos sociales, especialmente de los más vulnerables. De ahí la necesidad de realizar acciones con propósitos compensatorios que reduzcan el desequilibrio e inequidad entre las áreas, sectores y grupos más desarrollados y aquellos con menores ventajas -tanto entre naciones como dentro de ellas- promoviéndose por esa vía mejores condiciones de vida a favor de los más desprotegidos, y estimulando la paulatina construcción de un mundo más estable y seguro.

Desde esta perspectiva es que surge la cooperación internacional para el desarrollo, la cual se erige como un conjunto de mecanismos y acciones practicadas por diversos actores internacionales que pretenden corregir desajustes sociales y económicos mediante el otorgamiento de capacitación, el intercambio de buenas prácticas en diversos temas y áreas, así como el otorgamiento de recursos financieros o tecnológicos en condiciones apropiadas al desarrollo y bienestar del receptor.

“Lo anterior supone necesariamente que dicha transferencia -en términos de capacitación, de buenas prácticas, de recursos financieros y de tecnologías- se otorguen en condiciones preferenciales, y por ende la misma puede darse en términos gratuitos o concesionales; sustentados en la coparticipación y corresponsabilidad entre las entidades involucradas. De ahí que la cooperación internacional para el desarrollo constituye un valioso instrumento de apoyo externo,

de naturaleza complementaria a los esfuerzos nacionales de desarrollo, concretándose la misma en rubros y ámbitos de acción determinados por el interés público”.⁴

Estas acciones o actividades de cooperación, por su carácter, no deberían generar dependencia o sumisión de los entes receptores respecto de los donantes, pues la práctica cooperativa debiera contribuir a promover la solidaridad entre los pueblos y el fortalecimiento mutuo de las prácticas democráticas con el fin de lograr el desarrollo mutuo, lo cual se debe evidencia en el incremento de la cantidad de países, organismos y organizaciones vinculadas con la cooperación internacional.

“Este amplio y creciente conglomerado de actores de la Cooperación Internacional al Desarrollo -CID-, adscritos tanto a países y entidades del Norte como del Sur, se ha venido conformando paulatinamente como un nuevo ente de las relaciones internacionales contemporáneas, denominado sistema de CID, equiparable - según algunos expertos - a lo que pudiera considerarse como un régimen internacional de ayuda externa. Considerando lo anterior, el sistema de CID comprende al conjunto de actividades de colaboración llevadas a cabo por los más diversos actores de la sociedad internacional, ya sean públicos o privados, procedentes de países desarrollados o en desarrollo, caracterizadas por cierto grado de coordinación, coherencia y complementariedad entre sí, en el marco de determinados objetivos, normas, procedimientos, reglas y procesos de decisión y acción no vinculantes, en tanto los mismos dependen de la voluntad política y financiera de sus promotores. Dicho conjunto de actividades tienen como propósito coadyuvar al mejoramiento del bienestar de algún grupo poblacional, sector específico o región particular”.⁵

“Desde la postura positivista, se ha analizado a la ayuda externa y su relación con el interés nacional a través del realismo y neorrealismo (Morgenthau, 1962; Krasner, 1985; Hook, 1995;). Como crítica estructuralista, se ha ligado la ayuda externa con el

⁴ SELA. **Visiones, enfoques y tendencias de la cooperación internacional al desarrollo: Hacia un marco conceptual y práctico latinoamericano y caribeño**. Ed. SELA. Suriname, 2010.

⁵ Ibid.

imperialismo, (Mende, 1974; George y Bennet, 1987; Bello, et. al, 1994) mientras que este tema ha sido abordado también mediante la teoría de la interdependencia, los regímenes internacionales y el neoliberalismo institucional (Keohane, 1998; Young, 1989; Kaul, Grunberg y Stern, 1999) Asimismo, desde la óptica post positivista se cuenta con el constructivismo (Riddel, 1987; Lumsdaine, 1993; Fitzgerald, 1998), y con el postdesarrollo o deconstructivismo (Esteva, 1992; Escobar 1995; Senarclens, 1998) entre las teorías más representativas”.⁶

El enfoque constructivista supone que las interacciones internacionales son fundamentalmente sociales, por lo que no pueden entenderse como instancias materiales o tangibles, a partir de lo cual se condiciona la percepción de los dirigentes nacionales sobre el entorno internacional, con lo cual visualizan los intereses, los valores, la ideología y las concepciones de los líderes internacionales, generando con ello una elaboración desde lo nacional acerca del contexto internacional, orientando a las convivencias interestatales hacia una relación de cooperación o de conflicto.

Es desde esta perspectiva que los constructivistas consideran un aspecto fundamental el elemento moral en las relaciones internacionales, explicando que debido a ello, los actores internacionales orientan sus acciones, implementando los medios y desplegando las capacidades necesarias de acuerdo a los valores e intereses que desde los actores se tiene del panorama mundial. Aunque no se puede decir que esta postura teórica niega la existencia de intereses nacionales de carácter racional, egoísta y la competencia por el poder, si es un hecho que priorizan el enfoque moral para explicar las razones que conllevan a las sociedades a promover la cooperación ante el conflicto.

“En cuanto al estudio de la CID, el constructivismo parte de la premisa relativa de que existen sólidos fundamentos morales para que los Estados con mayores capacidades (sean del Norte o del Sur) suministren ayuda al desarrollo a terceros

⁶ Ibid.

países, sosteniendo por ende que la ayuda internacional no puede ser explicada únicamente con base en los intereses políticos y económicos de las principales potencias. Para esta corriente surgida a finales de los ochentas del siglo pasado, elementos humanitarios y solidarios en el sistema internacional de cooperación al desarrollo han jugado, en todo momento, un papel central. Por ejemplo, esta teoría defiende que durante décadas las consideraciones morales han proporcionado un importante sustento a las políticas y programas de cooperación al desarrollo, significando que esta actividad (a diferencia por ejemplo de lo que señala el realismo o el neorrealismo) no constituye un fin en sí mismo, sino que prioriza intereses desarrollistas y solidarios".⁷

Esta interpretación considera que se puede producir una solidaridad hacia los que necesitan apoyo a partir de una consciencia internacional cimentada en principios humanos que trascienden ideologías e intereses de países, lo cual provee el marco moral necesario para que los Estados fuertes promuevan o coadyuven al desarrollo en las naciones más débiles, sin que ello implique una disposición del donante a condicionar su ayuda. Por ejemplo, la ayuda contra la hambruna y la extrema pobreza; la lucha contra la desigual distribución de riqueza en el mundo o bien, la deuda histórica de los países ricos hacia los pobres. Se trata de promover la mejora de las condiciones de las personas afectadas en el mundo para que su mejoría implique una satisfacción de los que realizan donaciones.

Estos elementos permiten establecer que la fuente u origen de este altruismo se fundamenta en el principio de la solidaridad, que busca aliviar el sufrimiento de los semejantes, lo cual no implica asumir costos inaceptables, sino aquellas condiciones que no afecten la dinámica social propia de los donantes, como un porcentaje de sus ingresos, sin afectar su nivel de vida, pero con lo cual logran mostrar su vocación solidaria hacia los que más sufren, contribuyendo a que se le transfieran recursos a los pobres a través de instancias privadas o gubernamentales.

⁷ *Ibid.* Pág. 18.

Desde los argumentos del constructivismo, aunque aceptan que los estados, en principio, no tienen compromisos morales extraterritoriales, no consideran que la ayuda sea únicamente parte de las políticas exteriores orientadas a promover sus propios intereses nacionales, sino que al continuar la cooperación para el desarrollo y aumentarla en aquellos casos que es necesario, se evidencia que existe una obligación moral de ayudar a otros estados en aquellos aspectos vinculados a la misma naturaleza humana, como es la lucha contra la pobreza, con lo cual las acciones de cooperación trascienden la búsqueda simplista de alcanzar sus propósitos de interés nacional.

“Los sustentos morales y solidarios de la cooperación internacional al desarrollo que inciden en la política internacional consisten en:

- 1) La transferencia sistemática hacia lo internacional de las nociones internas sobre los valores de justicia y desarrollo;
- 2) El diálogo social y moral que debe constituir elemento de base de la sociedad internacional; y
- 3) El conjunto de significados normativos implícitos en los regímenes internacionales y sus respectivas actividades que emanan de éstos, tales como la ayuda, los cuales le dan forma a la evolución y perspectiva de su práctica”.⁸

Estos elementos proporcionan una comprensión de esta interpretación académica, la cual considera que el estudio de los acontecimientos internacionales no puede satisfacerse mediante el limitado análisis realista, ya que la naturaleza humana es mucho más compleja: el interés propio, lo irracional, la destrucción y los principios de compasión juegan, todos ellos, un papel en la política internacional, así como en la sociedad civil y en las políticas nacionales, lo cual permite trascender ideologías y propuestas políticas, pues estos fundamentos se centran en las construcciones sociales en donde los derechos humanos y su explicación filosófica asumen un rol

⁸ Lumsdaine, David H. **Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime.** Princeton University Press, 1993. Pág. 5.

principal en las relaciones entre los actores del sistema internacional, que en sí mismas, contienen una importante gama de elementos de carácter moral, que complementan la búsqueda del interés nacional mediante meras relaciones de poder.

De ello se sustrae la comprensión del énfasis puesto por el constructivismo que la ayuda externa no puede ser explicada solamente con base en los intereses económicos y políticos de los donantes, por lo que cualquier explicación satisfactoria al respecto debe otorgar un sitio central a la influencia de las convicciones humanitarias e igualitarias en los donantes de ayuda, tales como los países de la Europa nórdica, que aun cuando no son actores políticos o geoestratégicos, sus habitantes son los principales donantes al desarrollo en relación a su producto interno bruto.

En sentido contrario, la visión realista establece que la cooperación internacional se orienta a defender los intereses del donante en el Estado receptor, porque pretende incrementar su influencia política, garantizar su seguridad, así como la inversión proveniente de su país en el país beneficiario, encontrándose, entonces la cooperación como un instrumento de la política exterior vinculado estrechamente al poder.

Esta propuesta considera lógico el uso de la cooperación internacional, porque con la misma, las potencias donantes tienen a su disposición un mecanismo para hacer prevalecer sus intereses estratégicos, así como ampliar y consolidar su zona de influencia, de manera más segura y barata que el uso de la fuerza militar, la que aun cuando no descartan completamente, implica una opción última si los otros procedimientos diplomáticos no funcionan adecuadamente.

Desde esta perspectiva se trata de que la ayuda internacional sirva para lograr una mejor posición política ante el gobierno receptor, a partir de lo cual el donante

obtiene beneficios políticos y económicos sin importarle el uso que los gobernantes beneficiarios de la cooperación le dieran a esta.

Ante este panorama Sanahuja señala que: “el surgimiento de la ayuda externa y la estrategia de contención del comunismo son, de hecho, dos acontecimientos íntimamente relacionados. En este sentido, Keith Griffin ha postulado lo siguiente: La ayuda externa es un producto de la guerra fría (...). Si no hubiera sido por la guerra fría no habrían existido programas de ayuda merecedores de tal nombre (...) las consideraciones diplomáticas han sido claramente importantes (...) y por supuesto hubo genuinos motivos humanitarios (...), pero el conflicto entre las superpotencias fue condición *sine qua non*”.⁹

“En este mismo orden de ideas, Víctor L. Urquidí apunta que: no siempre la cooperación bilateral ha respondido a fines legítimos de desarrollo económico y social, sino que ha servido para promover las doctrinas, ideas o prácticas de los llamados países donantes, tanto del campo occidental como del campo socialista. En este sentido, Irene López Méndez y José Ángel Sotillo mencionan que durante una primera etapa de CID, y por la situación de guerra fría, la ayuda era un instrumento en manos de los países desarrollados para lograr aliados a lo largo y ancho del mundo, o para mantener situaciones neo-coloniales”.¹⁰

Estos análisis permiten establecer que la cooperación internacional para el desarrollo continúan siendo una concesión de los países poderosos para proseguir su ingerencia sobre naciones débiles, propiciando con ello el denominado neo imperialismo a través de la condicionalidad, ya sea sancionando o incentivando la ayuda, dependiendo de la conducta y reacción esperada por el receptor ante las exigencias del donante.

⁹ Sanahuja, José Antonio. **Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría.** Entinema-Serie ConTextos de Ciencias Sociales, Madrid, 1999. Pág. 14.

¹⁰ SELA. **Ob. Cit.** Pág. 17.

Asumiendo esta conceptualización, la cooperación internacional al desarrollo consiste preferencialmente en un instrumento de política exterior de las potencias o inclusive países del Sur con mayores capacidades para conseguir o asegurar objetivos políticos; es decir, con intención de mantener y quizás extender su influencia internacional sobre el país donante, significando ello que la ayuda al exterior es un instrumento menos costoso para lograr a esos objetivos.

En definitiva, para los realistas, la cooperación internacional, lejos de consideraciones morales, humanas, solidarias o a favor de la construcción de un sistema de ayuda al desarrollo más cohesionado y eficaz, está regida por planteamientos racionales vinculados al poder y la obtención de ganancias absolutas por parte de los donantes, dejando en un segundo plano motivaciones solidarias.

Esta lógica en la cooperación se ha mantenido desde la guerra fría hasta el presente, en donde lo que caracteriza a la misma es el apoyo al aliado y no la ayuda al desarrollo, lo cual se puede ejemplificar a partir de la influencia que ha tenido Estados Unidos de América en la región y la manera en que países europeos como España, otorgan importantes cuantías de ayuda a esta región, la cual es considerada prioritaria de acuerdo a los intereses políticos y económicos que mantienen y buscan expandir en la región, por lo que se puede considerar que en la práctica, la cooperación internacional en general y la orientada hacia el desarrollo en particular, se define principalmente por motivos políticos, económicos o geoestratégicos y en menor medida por razones morales y solidarias.

Otra postura que explica los motivos para la cooperación internacional para el desarrollo, es el denominado neoliberalismo institucional, institucionalismo o realismo estructural modificado, el cual admite una postura similar a la del realismo y el neorealismo respecto a la racionalidad del comportamiento de los Estados en sus relaciones internacionales.

Esta postura, considera que además de la ayuda oficial al desarrollo y todas sus variantes, los estados fuertes promueven la cooperación entre ellos para estructurar instituciones o regímenes internacionales que a su vez pueden ser utilizadas a favor de los intereses de los países, lo cual le da sentido y fundamento al surgimiento y reproducción de los organismos internacionales.

Esta propuesta de interpretación se orienta a explicar que la cooperación es una alternativa en la búsqueda de satisfactores para los estados en la escena internacional, porque las instituciones internacionales son capaces de otorgar confiabilidad dentro del sistema internacional, especialmente en lo relacionado a la seguridad de los países desarrollados a partir de ayudar a los que se encuentran en vías de desarrollo, resulta por ello contrario a los intereses de los estados alterar el impulso de la conformación, ampliación y perfeccionamiento de los regímenes internacionales en distintos ámbitos de las relaciones internacionales, para evitar los conflictos, y cuando éstos se presentan, se destinen todos sus esfuerzos para resolverlos por medio del diálogo y la colaboración, para que tras ello, la cooperación internacional y los regímenes internacionales que se desprenden de esta actividad se fortalezcan y con ello se genere certidumbre en el ámbito del sistema internacional.

En la presente tesis se aborda una relación dinámica entre las tres posturas, las que permiten comprender que la ayuda al desarrollo tiene en determinados momentos fuertes componentes ideológicos, especialmente cuando el conflicto es la forma prevaleciente para dirimir controversias; asimismo, existen períodos de cooperación que generan condiciones para la promoción de la ayuda a partir de la consolidación de los organismos internacionales, regionales y nacionales, que orienten la ayuda hacia los mismos programas pero sin la carga política de la primera condición; mientras que existen momentos, especialmente en tiempo de crisis internacional como las catástrofes naturales o violaciones a los derechos humanos, en donde la cooperación se logra en función de la solidaridad entre las personas y los países, siendo el segundo caso, el contexto que determina la cooperación para el

fortalecimiento de la institucionalidad estatal que le permita consolidar sus funciones de seguridad ciudadana.

1.3. Aspectos metodológicos:

El presente tema resulta de importancia, puesto que desde mediados de mayo de 2011, el presidente del Organismo Judicial, la Fiscal General del Ministerio Público y la directora de la Defensa Pública Penal, requirieron en rueda de prensa que el Congreso de la República aprobara un préstamo que otorgaría el Banco Mundial para el sistema de seguridad guatemalteco, de igual manera solicitaron a la comunidad internacional su cooperación para que pudieran continuar funcionando las dependencias estatales vinculadas a la seguridad ciudadana, puesto que hasta el presente con los recursos financieros que disponían colapsarían debido a ser insuficientes para los gastos de funcionamiento que tenían, mucho menos para lograr implementar las políticas de fortalecimiento institucionales definidas para los próximos años.

Aunque el tema de la cooperación internacional ha sido ampliamente abordado en distintos trabajos de tesis de la Escuela de Ciencia Política, existe una ausencia en torno al análisis de la importancia del apoyo internacional al sistema nacional de seguridad, pues se hace referencia al financiamiento de los países amigos a la reconstrucción nacional, al cumplimiento de los acuerdos de paz, a la actividad económica y demás; sin embargo, en esta propuesta se considera que todos esos aspectos son importantes, pero en muchos casos, sino en todos, la posibilidad de que esas actividades se logren realizar o que se pueda convocar a la inversión extranjera para mejorar la situación económica del país, se fundamenta en la existencia de un clima o condiciones de seguridad elevadas, lo cual, hasta el presente, no ha logrado ofrecer el Estado guatemalteco, pese a la ayuda que los donantes han brindado y a los constantes planes de fortalecimiento institucional implementados por los distintos gobiernos democráticos, especialmente desde la firma de los acuerdos de paz.

Es dable recordar que en las últimas semanas, los donantes han estado insistiendo en la necesidad de una reforma fiscal para que sean los guatemaltecos los principales financistas de las funciones del Estado, porque consideran inadecuado recargar sobre la comunidad internacional el funcionamiento del mismo, especialmente en temas de trascendencia como la seguridad ciudadana; esto implica una advertencia sobre la reducción de la ayuda externa hacia el país, a partir de lo cual se deben redefinir los requerimientos estatales de apoyo orientándolos hacia aspectos nodales del cumplimiento de sus funciones, principalmente orientado hacia una cooperación técnica especializada, lo que permitirá una visualización diferente de los cooperantes y una mayor incidencia de la cooperación en los objetivos estratégicos del país.

Esta investigación busca contribuir al entendimiento de esos puntos nodales en el sistema nacional de seguridad, los cuales permitan fortalecer la institucionalidad estatal y mejorar la respuesta gubernamental ante los retos que representa el crimen organizado internacional, tal como lo demuestran las recientes acciones del grupo denominado los Zetas, quienes desde México, han extendido sus operaciones en Guatemala, debido principalmente a la ausencia de las fuerzas de seguridad del Estado, así como de una estrategia binacional que coordine los esfuerzos estatales para garantizarle seguridad a la población.

De igual manera, con el estudio sobre la cooperación hacia el fortalecimiento de las funciones de seguridad, se logrará profundizar sobre las formas y condicionantes que define la relación entre los donantes y el Estado de Guatemala, en donde los internacionalistas tienen un importante papel que asumir, tanto en el estudio y discusión del fenómeno criminal internacional, así como para establecer los mecanismos y las formas que debe adoptar el apoyo mundial para la institucionalidad del sistema nacional de seguridad guatemalteco.

La relación entre la cooperación internacional y el sistema nacional de seguridad no ha sido investigada desde las relaciones internacionales. Se encuentran estudios

acerca de la seguridad ciudadana, especialmente desde la política y la sociología, en donde los académicos se orientan a establecer los efectos sociales de la criminalidad o la incidencia estatal en la lucha contra la misma, abordando marginalmente la función del cooperante en esas actividades, principalmente a partir de describir los montos que se aportan y hacia dónde se dirige la ayuda.

En esta investigación se trata de establecer los fundamentos estatales que determinan al cooperante establecer líneas de ayuda hacia el sistema nacional de seguridad, los objetivos nacionales a alcanzar por parte del Estado de Guatemala y las condicionantes políticas y diplomáticas que determinan esta relación, así como la manera en que se puede mejorar el apoyo de los donantes hacia un fortalecimiento institucional de las funciones de seguridad estatal.

La delimitación de la investigación fue definida porque la unidad de análisis es la cooperación internacional y el objeto de estudio el sistema nacional de seguridad; su período histórico evaluado abarcó desde el año 2004 hasta el 2010. Para realizar la presente investigación se llevó a cabo un procedimiento deductivo, con el cual se pudo establecer las distintas explicaciones sobre seguridad ciudadana y su relación con la cooperación internacional, para lo cual se utilizó bibliografía relacionada con el tema, entrevista a expertos y análisis documental de los documentos oficiales de los estados donantes y del Estado de Guatemala.

CAPÍTULO II

LA VIOLENCIA EN GUATEMALA

El cese oficial del conflicto armado interno de carácter no internacional, mal llamado conflicto armado interno, creó esperanzas en Guatemala de avanzar hacia una sociedad más justa en que las personas pudieran desarrollar su vida con tranquilidad. Sin embargo, el establecimiento formal de la paz no ha permitido al país alcanzar el desarrollo, mientras que la situación de inseguridad en que vive la población se ha visto agravada en los últimos quince años.

Antes de la firma de la paz, la violencia estaba relacionada principalmente con los enfrentamientos entre las fuerzas beligerantes en el conflicto armado de carácter no internacional; Sin embargo, en el presente se relaciona directamente con la delincuencia común y organizada.

“El país atraviesa hoy por uno de los momentos más violentos de su historia. En los últimos siete años la violencia homicida ha aumentado más de 120% pasando de 2,655 homicidios en 1,999 a 5,885 en 2,006. Este crecimiento equivale a un aumento mayor al 12% por año desde 1999, superando ampliamente al crecimiento poblacional que es inferior al 2.6% anual. En 2006 el país presentó una tasa de homicidios por cada cien mil habitantes de 47 y la ciudad de Guatemala llegó a 108. Estas cifras posicionan a Guatemala como uno de los países más violentos del mundo oficialmente en paz, donde los derechos humanos de la población continúan sin ser plenamente respetados”.¹¹

“Los altos niveles de violencia criminal en el país disminuyen las capacidades de gobernabilidad estatal, que repercute en las actividades productivas del país, porque además del daño humano que representa la muerte y las heridas de las personas que son víctimas de la violencia, la misma aumenta los costos estatales porque el

¹¹ Velásquez, Álvaro. *Gestión Municipal de la Seguridad Ciudadana en Centroamérica y República Dominicana. Capítulo Guatemala*. Ed. Flacso. Costa Rica, 2009. Pág. 14.

Estado debe desviar recursos del presupuesto de inversión y servicio social hacia el financiamiento de las instituciones encargadas de la seguridad pública que se ven rebasadas por las exigencias de seguridad que realiza la población; además, obliga a realizar gastos extras a las personas y las empresas, porque deben contratar empresas de seguridad, comprar e instalar alarmas y otros medios de protección personal o institucional. De igual manera, la violencia delincuencial tiene repercusiones en la inversión y la promoción turista del país, porque las empresas transnacionales evitan realizar inversiones y los estados buscan disuadir a sus ciudadanos a viajar hacia Guatemala, para que no sean víctimas de actos delictivos”.¹²

“Según información recibida durante la visita, el 85% de los asesinatos son cometidos con armas de fuego, y hubo un aumento de tales delitos desde la firma de los Acuerdos de Paz, lo cual ha evidenciado una falta de cumplimiento de la Ley de Control de Armas y la inexistencia de planes efectivos de control y erradicación de la posesión ilegal de armas. Los niveles de violencia que se registran en Guatemala demuestran la grave situación que atraviesa el país en cuanto a índices de criminalidad, los mismos se han incrementado desde principios de la presente década con un fuerte aumento de actos de intimidación, asesinatos, amenazas, ataques a la integridad personal y violación de mujeres guatemaltecas. La situación de inseguridad ciudadana se incrementa a partir de la percepción de la ciudadanía de la existencia de oficiales y agentes de policía vinculados con la delincuencia organizada y su infiltración por parte del narcotráfico”.¹³

“De acuerdo a los datos de la Policía Nacional Civil de Guatemala hubo 2,655 homicidios en 1999, 2,904 en 2000, 3,230 en 2001, 3,631 en 2002, 4,237 en 2003, 4,507 en 2004, 5,338 en 2005, 5,885 en 2006, 5,781 en 2007 y 6,292 en 2008. Según los datos del INACIF (Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala)

¹² **Ibid.**

¹³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **La Seguridad Ciudadana**. Ed. OEA. Costa Rica, 2006.

en la semana que fue realizado este estudio, el promedio de muertes violentas fue de 18.85 homicidios al día”.¹⁴

En la actualidad, uno de los problemas delincuenciales más evidente es el relacionado con las denominadas maras, las cuales se han convertido en un verdadero flagelo para la comunidad, a partir de sus constantes asaltos, extorsiones, amenazas de violencia y asesinatos de las personas que no permiten ser coaccionadas, principalmente porque los mareros han utilizado como blanco de sus acciones ilícitas a los conductores de autobuses lo cual hace más dramática la escena criminal dentro de la cual se reproducen los guatemaltecos, porque estas víctimas son individuos con las cuales las personas se relacionan cotidianamente.

Como consecuencia de este escenario de debilidad estatal y de fortalecimiento de la impunidad, Guatemala es ubicado actualmente como: “uno de los sesenta países que figuran en el Informe sobre la Estrategia de Control Antinarcoóticos del Departamento de Estado de Estados Unidos como una jurisdicción de interés primario debido a la facilidad y la magnitud del lavado de dinero La flexibilidad operacional que otorga esta colección de contactos estatales, políticos y de negocios - sin olvidar los enlaces a soldados de a pie de las maras-, mejora enormemente las oportunidades para la actividad criminal. Por último, este cenit de la delincuencia organizada debe ser colocado en el contexto del comercio transnacional en pleno auge. Guatemala se ha convertido en una etapa clave en la principal ruta de la cocaína que va desde los Andes hasta América del Norte: el 75 por ciento de este comercio de unas 450 toneladas de cocaína se estima que pasan a través de Guatemala. El comercio se ha limitado al litoral Atlántico y la frontera mexicana, a saber, Izabal y Petén, una vasta zona selvática que cuenta con 31 pistas de aterrizaje ilegales. Pero la ofensiva del presidente mexicano Felipe Calderón contra los cárteles de la droga, así como las ventajas de utilizar la poco vigilada Guatemala como un lugar de almacenamiento y un toque para controlar el flujo de drogas, parecen haber alentado la entrada transfronteriza de los cárteles mexicanos y una

¹⁴ Ibid.

extensión de la actividad de la droga a las regiones antes no afectadas, como el altiplano occidental y la región central de Alta Verapaz. Se estima que unos 800 traficantes de drogas de México se han trasladado a Guatemala”.¹⁵

Además de ese panorama, se evidencia que el crimen organizado también se orienta hacia el del robo de automóviles, para lo cual existen diferentes niveles de organización en este delito que van desde los que los roban físicamente hasta las redes de distribución en diversos países del mundo, siendo mayor el problema porque estos delitos generalmente van acompañados de acciones de violencia y asesinato de los propietarios de los automotores.

De igual manera, aunque todavía no se le considera una amenaza importante para el país, se ha estado evidenciando un incremento del lavado de dinero, debido principalmente a limitaciones de la Superintendencia de Bancos para tener un estricto control de este tipo de ilícitos.

La consecuencia de estos aspectos delictivos, el contexto sociopolítico se deteriora más porque los gobiernos de turno evidencia una constante limitación para hacerle frente al fenómeno criminal, lo cual se hace manifiesto en la constante rotación de ministros de Gobernación, cambios de autoridades en la dirección de la Policía Nacional Civil y las repetidas destituciones de agentes de policía, sin que esas acciones evidencien un fortalecimiento de las fuerzas de seguridad ni la disminución de las acciones delictivas que afligen a la población guatemalteca.

Lo anterior evidencia que, aun cuando las reformas a las fuerzas de seguridad del Estado son parte de los acuerdos de paz firmados en 1996, una fuerte debilidad presupuestaria afecta directamente la capacitación técnica, el equipamiento, profesionalización y carrera policial, lo que facilita la participación de agentes en la corrupción, el crimen organizado, la narcoactividad y la violación de derechos humanos.

¹⁵ Briscoe, Ivan. **El Estado y la Seguridad en Guatemala**. Ed. FRIDE. Guatemala, 2009. Pág. 17.

También debe tenerse presente que parte de la debilidad institucional de la Policía Nacional Civil, se debe a la falta de voluntad real de los distintos gobiernos que se han sucedido en el poder desde 1986, para reducir la participación militar en el tema de seguridad, lo que va en desmedro de la profesionalización policiaca, porque contrario a lo establecido en los acuerdos de paz, el Estado le ha ordenado al Ejército involucrarse directamente en temas de seguridad interna lo cual se materializó a través del Decreto Legislativo 40-2000, Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil, que permite a esta institución asumir funciones propias de las fuerzas civiles en la lucha contra la delincuencia, tales como patrullajes y retenes, en detrimento de la policía.

“Como resultado de este involucramiento castrense en áreas que no le son de su competencia, la distinción entre apoyo y suplimiento de la institución policiaca no es clara ni existen indicios de que tal intervención en cuestiones de seguridad interna haya efectivamente reducido los niveles de criminalidad en Guatemala. Al respecto, el Estado ha justificado estas funciones militares, a partir de argumentar que de conformidad con la Constitución Política de la República, el Ejército es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior. Consecuente con lo anterior, el Ejército de Guatemala, consciente de su responsabilidad y su misión constitucional es respetuoso del ordenamiento jurídico interno y tiene pleno conocimiento de la existencia de Leyes ordinarias que contemplan la competencia de los diferentes entes del Estado”.¹⁶

La debilidad estatal permite la existencia y reproducción de altos niveles de impunidad de las redes de la violencia, que se consideran fueron creadas durante la existencia del conflicto armado de carácter no internacional, las cuales han cooptado a las instituciones estatales encargadas de la seguridad pública, la investigación criminal y la justicia, a través de acciones corruptivas y coercitivas.

¹⁶ Pegoraro, Juan. **Las Políticas de Seguridad y la Participación Comunitaria en el Marco de la Violencia Social**. Ed. CLACSO. Chile, 2001. Pág. 16.

En ese escenario, la posterior disuasión de la violencia ya no se produce como resultado exclusivo de la acción policial o el sistema penal, sino se transforma en un problema cultural al interior del cuerpo social, inhibiendo los controles sociales que rechazan contenidos o simulaciones simbólicas de violencia. El lenguaje amenazante y el individualismo, constituyen un contexto de agresividad que generan estados alterados favorables al uso de las armas y la violencia.

En este contexto el papel de los medios de comunicación es esencial, como lo es también la capacidad que el Estado pueda exhibir para legitimar sus mensajes, porque la prensa escrita, radial y televisiva, presenta una cobertura de temas delictuales que satura de mensajes de violencia con un sesgo marcadamente sensacionalista por un lado y por el otro hacen referencia a las deficiencias objetivas que presenta la autoridad en materia de seguridad ciudadana, fomentando con ello la sensación de inseguridad en la ciudadanía.

Son varias las razones que pueden explicar la proclividad de los medios a relevar, a través de sus titulares, la temática de la delincuencia. La más obvia se refiere a que las noticias de crónica roja o amarilla capturan rápidamente la atención del público. En este sentido, es innegable que la presión del rating o el tiraje, ha empujado a noticieros televisivos y a diarios a dedicar más espacio a la cobertura de estos delitos, lo cual es a todas luces irresponsable, principalmente porque generan un fortalecimiento de la sensación de inseguridad y de debilidad estatal frente a la delincuencia.

Como una de las consecuencias inmediatas de ese escenario violento, en los últimos años, ha habido una constante violación a derechos fundamentales de los individuos, producto de la inseguridad ciudadana existente en el país, así como por actos de agresión, hostigamiento e intimidación patrocinados o tolerados por esferas del Estado o por estructuras paralelas a éste. Además, existen varias cuestiones vinculadas a la dinámica de violencia debido a la exclusión social, a la falta de

suficientes mecanismos de integración o contención, así como el incremento del tráfico y consumo de drogas.

En el caso de los guatemaltecos, la recurrencia de los hechos delictivos más comunes, a los cuales un mayor porcentaje de la población está expuesto todos los días, como robos, hurtos, extorsiones, estafas y lesiones, generan una sensación de desprotección, porque en cualquier momento se puede ser víctima de un hecho ilícito que puede implicar violencia física hacia las personas, su familia o sus bienes, manteniéndose en una condición de temor permanente que no le permite desarrollar sus actividades diarias con tranquilidad. Además, la situación de inseguridad y violencia afecta la vida diaria de las personas, porque la gravedad y alta incidencia de crímenes como los homicidios, secuestros y violaciones hace que estos hechos tomen gran notoriedad en los medios de comunicación afectando la tranquilidad con la que cotidianamente se debiera vivir.

Como resultado de esta situación, las personas no se sienten seguras de transitar las calles, utilizar el transporte público, ni hacerse dueña de los espacios urbanos, lo cual incide en el distanciamiento entre ellas y su entorno, afectando su capacidad de socializar y enriquecer su vida en las dinámicas de interacción social, cediéndole el área geográfica y comunitaria a la criminalidad, la que puede actuar de mejor manera ante la limitada capacidad policial y la lentitud judicial, lo que a su vez refuerza la subcultura de la violencia y sus acciones impunes, debido a que no existe una coerción o represión estatal, según sea el caso, para imponer la ley y hacer que los proclives a los actos delictivos se sientan intimidados ante la capacidad de respuesta estatal y la limitada posibilidad que tienen de escapar al largo brazo de la ley.

Entre los efectos más inmediatos del aumento del temor está la proliferación de armas de fuego en poder de particulares y el aumento de la industria de la seguridad privada, que incluye desde atención personalizada hasta sofisticados sistemas

electrónicos. Quien compra un arma de fuego acepta implícitamente hacer uso de ella en contra de otro ser humano.

Esta sensación de temor va asociada a una percepción de mayor violencia, aunque en este fenómeno efectivamente ésta ha aumentado en intensidad y frecuencia al interior de los delitos, y al hecho de que los medios de comunicación se transforman en acusadores sociales en materia de seguridad ciudadana, reforzando las percepciones más negativas del fenómeno, aunque sus tasas promedio hubieran descendido.

Aunque se ha considerado que la actual violencia tiene como causas la exclusión social y la falta de aplicación de la ley y que ambas causales se relacionan y se refuerzan entre sí, en la presente tesis se parte de la segunda explicación, a lo cual se agrega que su existencia se debe a la debilidad institucional que tiene el Estado, en su función de garante de la seguridad ciudadana, producto de una inadecuada estructuración de las fuerzas de seguridad, las cuales son las llamadas a enfrentar el desborde de la criminalidad, porque mientras no cumpla con este papel, la delincuencia proliferará incluso con beneplácito de la fuerza pública.

La explicación dominante desde la visión sociológica de la delincuencia, se orienta a argumentar que: “Decenas de miles de jóvenes se integran cada año a la población económicamente activa, pero el mercado de trabajo no genera suficientes puestos para absorber el aumento de la oferta. El sistema educativo no brinda a los jóvenes adecuadas capacidades para integrarse al mundo laboral y se ven en la necesidad de buscar medios de vida en la economía informal. Una pequeña fracción de esta población -afectada además por condiciones sociales negativas como débiles mecanismos de integración social familiares, discriminación y victimización- puede tender hacia acciones transgresoras de la ley”.¹⁷

¹⁷ PNUD. **Informe Estadístico de la Violencia en Guatemala**. Ed. PNUD. Guatemala, 2007. Pág. 10.

En esta tesis la explicación sociológica no será abordada, porque el presente trabajo académico está orientada hacia la explicación de las limitantes del Estado guatemalteco para hacer frente a esta problemática criminológica, con lo cual han proliferado los grupos clandestinos que operan violentamente respondiendo a los intereses de redes de individuos poderosos que se enriquecen por medio de actividades ilícitas como contrabando de bienes, secuestros, tráfico de personas, de narcóticos, así como de armas y municiones.

Aún con la validez formal de los planteamientos acerca de la violencia y sus causas, la explicación sobre la criminalidad que realiza la población depende de su relación con los acontecimientos cotidianos, pues resulta ser que es una realidad la existencia en la ciudadanía de una percepción sobre la presencia de elevados índices delincuenciales, sobre los cuales el Estado ha sido incapaz de actuar y someterlos al orden afectando de esa manera la seguridad en el país.

Los distintos enfoques que se han dado acerca de la violencia, evidencian una aceptación de considerar a la violencia como parte integral de la realidad de Guatemala, a partir que la misma presenta tasas que evidencian un alarmante escalonamiento de la violencia y la delincuencia, explicando que en la mayoría de casos se debe a la transición del país de una nación en guerra a una de paz, en donde las estructuras autoritarias van cediendo su espacio de poder a las prácticas democráticas en un proceso lento, con serias dificultades que llevará muchos años superar.

Ante esa realidad, en esta tesis el análisis que se propone para entender las características de la violencia, es comprender que, desde una perspectiva académica, la presencia estatal y su incidencia es lo que determina la posibilidad de disminuir la delincuencia común y organizada a partir de establecer claramente el poder estatal para perseguir penalmente al delincuente y la aplicación de la pena correspondiente.

Asimismo, debe comprenderse que el despliegue eficiente de la fuerza policial depende de un acabado conocimiento del espacio social y del perfil de los delitos, así como de la información que sobre el volumen, tipo e intensidad de los ilícitos y, por lo tanto, el perfil que se genera a partir de la demanda de seguridad ciudadana, por lo que no resulta igual lograr una seguridad ciudadana efectiva que afrontar un clima de seguridad, a partir de lo cual, resulta un problema serio carecer de información estadística, estudios sobre el perfil psicosocial de la delincuencia, la incidencia territorial de los delitos, porque al ignorar estos aspectos no es posible focalizar las acciones operativas que se orienten a la prevención del delito, menos a su represión con una fuerza policial debidamente capacitada.

Todos estos aspectos se deben integrar en una política pública para enfrentar a la delincuencia y la inseguridad en el país, cimentada en una concepción de seguridad ciudadana democrática para superar la visión autoritaria que ha prevalecido históricamente en el Estado guatemalteco.

CAPÍTULO III

POLÍTICA PÚBLICA DE SEGURIDAD CIUDADANA EN GUATEMALA

Una política pública se entiende como un proceso decisional integrado por acciones promovidas por los gobiernos para enfrentar situaciones problemáticas y enfocar actividades relacionados con la promoción y prevención.

“Más precisamente, las políticas públicas se refieren al Estado en acción, por lo que su esencia está en las decisiones, como lo sugiere Thomas Dye: cualquier cosa que los gobiernos deciden hacer o no hacer. Se tiene así que las políticas públicas implican un continuo de decisiones, el cual comprende momentos y asuntos como decidir que existe un problema, decidir que se debe intentar resolverlo, decidir la mejor manera de proceder o decidir legislar sobre el tema. De igual manera, se refieren a un flujo de interacciones entre los sujetos que hacen la política, interacciones que no siempre hacen referencia a una secuencia lógica de fases sino a un proceso dinámico y complejo. Sin embargo, todavía no se precisa la definición según la cual las políticas públicas son una forma de intervención por parte del gobierno y autoridades públicas para resolver problemas socialmente relevantes”.¹⁸

La aparición en escena de las políticas públicas ha permitido a los gobiernos, diseñar e implementar medidas de acuerdo a contextos y situaciones específicas en la cual se focaliza las intervenciones con el objetivo de satisfacer las necesidades y/o solucionar los problemas de manera eficiente.

Así, gobernar de acuerdo a políticas públicas, significa la incorporación de la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes.

¹⁸ Zapata Cortéz, Olga Lucía. **Algunos Elementos Conceptuales y Metodológicos en Torno a las Políticas Públicas**. Ed. Universidad de Antioquia. Colombia, 2000. Pág. 3.

En esa medida, las políticas públicas cobran importancia en tanto permiten la participación de diferentes colectivos en la identificación de problemas sociales, incrementando así la posibilidad de intervenirlos más rápidamente. Aunque, esto no queda sólo ahí, las denuncias y demandas sociales por soluciones rápidas y efectivas, ayudan a posicionar los problemas en las agendas gubernamentales, más o menos rápido, dependiendo de los sectores involucrados, los intereses de los actores, las capacidades de los gobiernos y la disponibilidad presupuestal.

3.1. Política Pública de Seguridad Ciudadana

La construcción de una política pública de seguridad ciudadana es un proceso que parte de la identificación del problema de la violencia en tanto fenómeno de magnitud creciente y grave impacto en la sociedad. En este caso, la violencia tiene ante todo una naturaleza delincencial, que impacta en la sociedad hasta conformar una generalizada percepción de inseguridad.

Frente a ello, se construye socialmente la necesidad de dar respuesta y se perfila una demanda de intervención del Estado, entidad que debe controlar la delincuencia, dar seguridad al conjunto de la sociedad y bajar al mínimo soportable los índices de afectación a la convivencia pacífica. El proceso de construcción de las acciones estatales para garantizar la vida y los bienes de las personas, se consolida mediante la participación social y la legitimidad de la norma.

Una política pública de seguridad ciudadana es un conjunto organizado y estructurado de acciones, que buscan generar situaciones, bienes y servicios públicos para satisfacer las demandas de los ciudadanos, transformar condiciones de vida, modificar comportamientos, generar valores o actitudes que se correspondan con la ley, la moral y la cultura propios de una comunidad.

En este sentido toda política pública de seguridad ciudadana debe, por principio, responder a los problemas de inseguridad ciudadana, violencia, delincuencia y

crimen que afectan a una comunidad, entendiendo éstos como problemas públicos, que como tal demandan una intervención desde el espacio público; asimismo, debe tener los criterios orientadores para guiar el accionar de las autoridades, dar a conocer el horizonte estratégico de las estrategias y acciones que se diseñan e implementan, así como los objetivos del Estado en la materia, de forma tal, que se diferencie de las políticas sociales y urbanas.

En la política de seguridad ciudadana se establece su definición, los tipos de amenazas, los actores involucrados, las instituciones que deben asumir su implementación, así como las estructuras que las mismas deben tener para ejecutarla.

La evolución de lo que se entiende por política de seguridad ciudadana ha variado de acuerdo con los diferentes contextos históricos, sociales, culturales, políticos y económicos, a partir de lo cual, cada sociedad ha estructurado sus sistemas de seguridad respondiendo a un conjunto de preceptos y valores, muy particulares y, por lo tanto, específicos que le dan sentido y significado.

“El sistema de seguridad en su conjunto es asumido por las estructuras que se enmarcan en la concepción de Estado al que pertenecen y sirven. En un régimen político autoritario, cuya concepción es estatocéntrica, los responsables de atender la seguridad son las fuerzas armadas. Por otra parte, en uno democrático, las ideas cambian profundamente y se dividirán las funciones entre la seguridad que tiene que atender esta institución y la que no le corresponde atender, que en este caso ser la seguridad pública o ciudadana. Es decir, que existe una total relación entre la concepción del Estado y el carácter de las estructuras que atienden la seguridad; y más allá, su mismo diseño y formulación. En los procesos de transición se tendrá que desplazar de una a otra con todas las implicaciones conceptuales y organizacionales que esto conlleva. Por lo anterior, el desarrollo y debate conceptual respecto a la seguridad ciudadana tiene severas implicaciones, tanto para el sistema de seguridad en sí mismo como para el régimen político en su conjunto, porque el

paso a la democracia exige el cambio de concepción, de normas, de actores y de estructura respecto a todo lo concerniente a la seguridad. De aquí se desprende el último subtema, el relacionado con las estructuras policiales. El desarrollo temático sobre la prevención y control de las amenazas se centra en el tema del sistema policial: concepción, normas, funciones, estructuras, actores y articulación con el sistema de seguridad en general”.¹⁹

En la historia reciente, la seguridad conforma una de las principales estructuras de las cuales depende el mismo Estado, por lo que al atender la seguridad está obligado a tener una visión global y articular directrices entre todos los componentes del mismo para lograr prever, disminuir o enfrentar, la condición de incertidumbre e inseguridad que genera el ambiente social.

En la elaboración e implementación de la política pública de seguridad el eje sobre el cual gira la misma es la seguridad como objetivo o finalidad en sí. Por lo cual, la operativización de la seguridad ciudadana, implica profundas modificaciones, porque es necesario partir del hecho de que la tendencia ha sido que se priorice la política de seguridad del Estado y se coloque en segundo plano la seguridad ciudadana, por lo que se deben reformular los componentes de todo el sistema de seguridad pública vinculados con los referentes, amenazas, agenda, actores y estructuras.

La seguridad ciudadana adquiere de esa manera un lugar importante, como una política pública específica en sí misma, con su propia racionalidad, y se coloca como un tema de primera importancia al interior del régimen, para incidir de forma muy particular en la relación entre los gobernantes y los gobernados.

La concreción de la seguridad ciudadana como política pública, a partir de la adopción del concepto de seguridad humana, lleva también a que el objetivo del Estado y los gobiernos correspondientes generen una óptica para la atención de la seguridad de una manera integral, porque es frecuente que en las aproximaciones al

¹⁹ González, Patricia. **Seguridad Ciudadana**. Ed. FLACSO. Guatemala, 2003. Pág. 2.

tema de la delincuencia y del crimen en general, se establezcan como causas de su origen problemas relacionados con la estructura socioeconómica, tales como la pobreza y la polarización entre los estratos sociales. Esto lleva, al igual que para la política de seguridad, a un debate importante para delimitar las tareas de seguridad ciudadana y desarrollo, teniendo claro que en este trabajo, se considera que las tareas correspondientes a una política de seguridad ciudadana son definir estrategias y acciones para la prevención y control del delito, la sanción legal a los mismos y el cumplimiento de la pena cuando se ha condenado al sindicado.

Es por eso que el marco teórico y político que da origen a la seguridad ciudadana está relacionado con los cambios de las estructuras de poder, por lo que no existen modelos para repetir indiscriminadamente, el esfuerzo debe hacerse en visualizar distintas experiencias y construcción desde lo propio del camino y la estrategia propia de cada país.

3.2. Evolución de la institucionalidad pública de seguridad en Guatemala

En el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática en Guatemala se hace referencia a la seguridad integral, a partir de establecer que la “seguridad es un concepto amplio que no se limita a la protección contra las amenazas armadas externas, a cargo del Ejército, o a la protección contra las amenazas al orden público y la seguridad interna, a cargo de la Policía Nacional Civil”.

Aunque en esta definición, la seguridad ciudadana y la seguridad del Estado son inseparables del pleno ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales, en la práctica, las autoridades guatemaltecas han continuado reduciendo el tema de seguridad a los aspectos militares y policiales, por lo que ha resultado que las instituciones clave dentro del aparato de seguridad guatemalteco son el Ministerio de la Defensa Nacional y el de Gobernación, encargados de diseñar y ejecutar las políticas de seguridad pública,

cumplir y hacer cumplir el régimen jurídico relativo el mantenimiento de la paz y el orden público, la seguridad de las personas y sus bienes, garantizar los derechos de los ciudadanos y la ejecución de las órdenes y resoluciones judiciales.

Asimismo, para implementar las funciones de seguridad pública el Estado tiene al Gabinete de Seguridad, integrado por el Presidente, el Vicepresidente, el Ministro de Gobernación y Ministro de Defensa, como órgano encargado de dar los lineamientos generales de política, según la propuesta presentada por el Ministro de Gobernación y en base al plan operativo formulado por el Director de la Policía Nacional Civil y desde el año 2004 cuenta con el Consejo Asesor de Seguridad -CAS-, el cual está integrado por representantes de la vida económica, social, profesional, académica, étnica, política y cultural del país, el cual tiene como función estudiar y presentar estrategias consensuadas para responder a los riesgos en materia de seguridad y hacer las recomendaciones correspondientes al Presidente de la República.

Ante esta visión, se ha tratado de fortalecer al Ministerio de Gobernación para lograr separar las funciones de seguridad ciudadana de las de defensa, para lo cual se han implementado modificaciones de forma, tales como la creación de los Viceministerios de Apoyo Comunitario y Sector Justicia, en 2004 y 2005, respectivamente. El primero de ellos es el encargado de diseñar y ejecutar las políticas de prevención y el segundo de la relación con el Ministerio Público y el Organismo Judicial.

La Policía Nacional Civil fue creada en 1997 a partir de la fusión de la Guardia de Hacienda y la Policía Nacional y con el ejército, el cual continúa jugando un papel importante en materia de seguridad pública. Esta papel de las fuerzas castrenses está prevista en el Artículo 249 de la Constitución de la República, la cual fue ampliada en el año 2000 mediante la Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil, que faculta expresamente al ejército para coordinar con el Ministerio de Gobernación la ejecución de operaciones de apoyo para prevenir y combatir la delincuencia común y el crimen organizado. Luego, a través del Acuerdo Gubernativo 87-2000 se

ampliaron las atribuciones militares hacia la colaboración castrense hacia al control y seguridad en la zona perimetral de los centros penales.

Como respaldo en la lucha contra el crimen, existen las instancias de inteligencia siguientes:

- Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República (SAE).
- Dirección General de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación (DIGICI), creada en 2005.
- División de Información Policial (DIP), dependiente de la Subdirección General de Investigación Criminal.

A pesar de la existencia de esta infraestructura de seguridad, el Estado no ha logrado enfrentar de manera adecuada a la criminalidad común ni al crimen organizado, lo cual se debe a limitaciones estructurales de la institucionalidad estatal y de sus políticas orientadas a enfrentar la violencia criminal del país, siendo la principal deficiencia la falta de una política pública de seguridad ciudadana con una visión de Estado, porque hasta el presente únicamente ha existido una que responde al gobierno de turno, lo cual determina que los pocos logros y avances que hace una administración sean revertidos por quien la releva.

La inexistencia de esta política ha provocado la discontinuidad de las acciones y la puesta en marcha de planes diferentes en cada administración, planes o estrategias que no han sido evaluados, generando una débil capacidad técnica en las instituciones encargadas de la seguridad.

Según se ha observado, en el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática en Guatemala, se reconoció esta ausencia, para lo cual se definió la creación del Consejo Asesor de Seguridad, la readecuación de la Secretaría de Análisis Estratégico, la creación de la Dirección de

Inteligencia Civil y la reformulación de la Policía Nacional hacia una Policía Nacional Civil, en donde fuera la autoridad civil quien definiera las estrategias estatales para enfrentar la criminalidad. Aun cuando la mayoría de estas instancias fueron creadas, las mismas han carecido de una política de Estado que trascienda gobiernos, tienen limitaciones en la coordinación de sus actividades y en muchos casos, han resultado ineficaces para cumplir la función para la que fueron creadas.

Si bien uno de los puntos centrales de los Acuerdos de Paz fue la definición y aplicación de un nuevo concepto de seguridad que apartase al ejército de su control, esta filosofía se ha ido deteriorando con el paso del tiempo. Por un lado, se ha vuelto a facultar al ejército a ejercer labores de seguridad interior. Por otro, en algunas administraciones la presencia de militares en los aparatos de seguridad pública ha generado una cierta subordinación al ejército.

“A un tema nuevo se le han estado aplicando métodos de solución contrainsurgente, más propios del pasado armado que del panorama y situación actuales. Aunado a esto se encuentra la inexistencia de políticas o programas preventivos...Si bien existen el país una instancia coordinadora del sector de seguridad y justicia, esta es muy débil y apenas funciona como tal. Asimismo, en los últimos años no se han producido los cambios necesarios para fortalecer la PNC, el Ministerio Público y el Organismo Judicial”.²⁰

Otro aspecto relevante para este análisis es la capacidad de planificación estratégica que tienen las instituciones policiales, que puede estar radicada en una unidad especial de los ministerios, en la policía o en un consejo nacional.

La presencia de esta área es central debido a las múltiples decisiones de orden institucional y estratégico que se toman, así como en la definición de horizontes de mediano y largo plazo para la gestión policial.

²⁰ Carballido Gómez, Armando. **Seguridad Pública y Privada en Guatemala**. Ed. OEA. Estados Unidos de América, 2009. Pág 13.

La tendencia encontrada por los analistas es que el Ministerio de Gobernación aunque creó el año 2000 una unidad de planificación en el Ministerio de Gobernación, la misma no tiene instalada la capacidad de asumir la planificación estratégica ni tiene una clara relación de sus funciones con instancias como el Consejo Asesor de Seguridad, lo cual hace que cada una de estas instancias desarrollen sus propios análisis y planificaciones, muchas veces de manera dual o contradictoria.

La variedad institucional y en la toma de decisiones sobre la planificación evidencia que ésta no ha tenido el carácter integral y estratégico esperado, sino que se ha reducido a la propuesta y ejecución de planes y programas. Situación que aumenta la capacidad de la institución policial para la toma de decisiones estratégicas y por ende para consolidar importantes grados de autonomía.

“Ante la debilidad en el accionar de la Inteligencia Estratégica y la virtual inexistencia de la Inteligencia Civil, las decisiones gubernamentales en materia de combate al crimen organizado y la delincuencia común han estado basadas en la información que proporciona la inteligencia militar y, recientemente, algunos cuerpos privados de inteligencia”.

3.3. El Sistema de Seguridad Ciudadana

Aun cuando desde el año 2008 existe en Guatemala la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, que planea la necesidad de contribuir a la seguridad de la Nación, la protección de la persona humana y el bien común, 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, la misma no ha sido aplicada, a pesar que en la misma se plantea como prioridad la coordinación de instituciones, políticas, normativas y controles en materia de seguridad en el marco del Estado de derecho. Con carácter prioritario, establecer una institucionalidad de máximo nivel en materia de seguridad, que permita coordinar las

instituciones comprometidas e integrar y dirigir las políticas públicas llamadas a enfrentar los desafíos que ahora se presentan.

Asimismo, la Ley establece que para el logro de sus fines, el Sistema deberá integrar a los órganos e instituciones del Estado vinculados con la función de seguridad, a fin de generar capacidades de prevención y reacción, conforme a las necesidades del país y al contexto internacional, siguiendo la ruta crítica que le determine la Política Nacional de Seguridad, la Agenda Estratégica de Seguridad, y el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación, cuya definición es una de las principales funciones del Consejo Nacional de Seguridad, órgano coordinador de este Sistema.

“Sus componentes fundamentales son las instituciones que tienen jurídica, orgánica y funcionalmente responsabilidad en la seguridad de la Nación, de acuerdo con su ámbito de actuación. Ello implica que, en la actual coyuntura, lo integran: 1) la Presidencia de la República; 2) el Ministerio de Relaciones Exteriores; 3) el Ministerio de Gobernación; 4) el Ministerio de la Defensa Nacional; 5) la Procuraduría General de la Nación; 6) la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Conred); 7) la Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado (SIE); y 8) la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República (SAAS). La garantía de su adecuado funcionamiento y niveles de coordinación depende del Consejo Nacional de Seguridad, máxima autoridad del Sistema integrado por: 1) el Presidente de la República, quien lo preside; 2) el Vicepresidente de la República, quien le sustituye en su ausencia; 3) el Ministro de Relaciones Exteriores; 4) el Ministro de Gobernación; 5) el Ministro de la Defensa Nacional; 6) el Secretario de Inteligencia Estratégica de Estado; y 7) el Procurador General de la Nación”.²¹

La implementación de dicha ley se basa en el marco del Estado de derecho, en especial en la estructura de legalidad creada por la misma Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, en donde se establece claramente el proceso para la toma

²¹ Rosada-Granados, Héctor. **Guatemala, 1996-2010: Hacia un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia.** Cuadernos de Desarrollo Humano. Ed. PNUD, Guatemala, 2009. Pág. 23.

de decisiones a nivel de Estado, en una instancia política de convergencia de los tres Presidentes de los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y del Fiscal General de la República; la institucionalidad necesaria para la ejecución de lo acordado, como es el Consejo Nacional de Seguridad y las demás instituciones de seguridad del Organismo Ejecutivo, así como la relación con los sectores organizados de la sociedad guatemalteca, de los cuales provienen la mayoría de estas propuestas, garantizando que las decisiones asumidas mediante este último mecanismo tengan carácter vinculante, es decir, que pasarían a formar parte de las decisiones de Estado en materia de Políticas Públicas en Seguridad y Justicia.

Aunque se han hecho avances en la implementación de esta ley, es innegable que su falta de aplicación integral diluye los pocos logros que ha tenido, con lo cual, nuevamente, la sociedad y el Estado se encuentran en discusión sobre los mecanismos más adecuados para enfrentar a la inseguridad y la violencia en el país.

Esta crisis de seguridad que enfrenta la ciudadanía guatemalteca, así como a las presiones internacionales y de la denominada sociedad civil, determinaron que el 15 de abril del año 2009, los presidentes de los Organismos del Estado y el Fiscal General de la República de Guatemala suscribió un Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia, como un compromiso público para hacer frente a la violencia común y organizada, especialmente la proveniente de la narcoactividad.

“Los antecedentes de este Acuerdo Nacional se ubican en la protesta y movilización de diversos sectores organizados de la sociedad guatemalteca, más comúnmente auto identificados como sociedad civil, expresando el sentir y los propósitos de actores organizados trabajando a nivel de plataformas multisectoriales. De alguna manera, casi todo lo que se incluye en ese Acuerdo Nacional posee su origen en las discusiones que se dieron en el contexto del diálogo y negociaciones por la paz, al igual que durante las jornadas posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz. Esa síntesis de lo propuesto, discutido y debatido en grupos multisectoriales, con el

tiempo se ha ido condensando en la suma de todos nuestros miedos, representando una agenda pendiente que expresa el deseo y la urgencia de construir colectivamente un gran diagnóstico de país, para negociar qué va primero y qué va después; cómo lo hacemos y con qué lo hacemos”.²²

Además, se encuentra como antecedente el comunicado conjunto suscrito por el Procurador de los Derechos Humanos, la Iglesia católica y evangélica, y el Rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, a quienes se les ha identificado como el Grupo de los Cuatro, o simplemente el G-4, al mismo se le denominó Propuesta Básica, la cual se propuso para implementar líneas de acción orientadas hacia la superación de la inseguridad.

Aún con las distintas propuestas individuales o coordinadas entre las organizaciones sociales vinculadas al tema de seguridad, el Consejo Asesor de Seguridad de la Presidencia de la República -CAS-, el Grupo Garante del Acuerdo -G-4-, y la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad -ST-CNS-, no han logrado que se establezca una agenda de Estado en seguridad ciudadana, que incluso han planteado que en la misma debe incluirse el tema de la justicia, lo cual en este estudio se considera que deben ser temas independientes aun cuando tengan una estrecha relación.

En todo caso, en materia de política de seguridad ciudadana, en este estudio, se considera fundamental la reforma policial, porque a pesar que la institución cuenta con una adecuada reglamentación, a partir de la vigencia de la Ley de la Policía Nacional Civil y sus reglamentos, en donde se incluyen los aspectos legales y doctrinarios más avanzados en relación al carácter democrático de esta dependencia de seguridad, la dinámica política y económica que la condiciona determina una falta de relación entre lo establecido en la norma legal con las prácticas cotidianas hacia las mismas.

²² Ibid. Pág. 24.

Las limitaciones de esta institución se ubican en la asignación de fondos y el manejo del presupuesto, la concepción que las autoridades tienen de ella, así como la falta de cumplimiento de los lineamientos contenidos en su Ley.

Mientras las autoridades encargadas de establecer la política de seguridad continúen realizando planes gubernamentales cortoplacistas y los actores políticos no asuman una práctica de Estado, en donde exista una verdadera priorización de la seguridad democrática, se continuará manteniendo a la Policía Nacional Civil con un perfil debilitado en detrimento de su legitimidad, con lo cual se favorece y fortalece al ejército, aun cuando este no sea la institución idónea para dotar de seguridad a la población guatemalteca.

Si bien es cierto que los sectores sociales, las autoridades estatales, la cooperación internacional y los partidos políticos, han manifestado e insistido que se debe tomar al sistema de seguridad en su conjunto, entendiendo al mismo como policía, Ministerio Público, tribunales de justicia y lo carcelario, la realidad ha demostrado que se han gastado grandes cantidades de dinero para supuestamente fortalecerlo pero el mismo no se ha consolidado, evidenciando con ello que debe haber una priorización, la cual debe orientarse hacia la policía como el primer valladar en contra de la delincuencia común y el crimen organizado, porque es de recordar que cuando todo es prioritario no hay prioridades.

Incluso, en la actual campaña electoral para las elecciones del 11 de septiembre de 2011, la mayoría de los candidatos de manera electorera han dado énfasis a que en el tema de seguridad recurrirán al fortalecimiento del ejército para proteger a la ciudadanía, lo cual implica un fortalecimiento de la mentalidad autoritaria, porque ninguno ha expuesto los problemas reales de la política contra el crimen, evidenciando su falta de estrategia para asumir la responsabilidad de una lucha estatal democrática para enfrentar a la delincuencia.

Se puede decir que para fortalecer a la Policía Nacional Civil, debe establecerse una política de seguridad ciudadana cimentada en la inteligencia democrática, para lo cual se debe dotar de recursos económicos suficientes a la institución policiaca que le permita crear una dirección de inteligencia con una visión científica, sobre la cual se erijan las líneas estratégicas de toda la actividad protectora que incluye lo preventivo, lo coactivo y lo represivo, brindándole con ello los elementos técnicos para realizar sus acciones y operativos sobre información fidedigna, logrando de esa manera legitimarse ante la sociedad porque va a lograr fortalecer su eficiencia y eficacia.

CAPÍTULO IV

EL PAPEL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA LUCHA POR EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO GUATEMALTECO PARA CONSOLIDAR SUS FUNCIONES DE SEGURIDAD

La cooperación para el desarrollo o ayuda al desarrollo, es una modalidad de transferencia de recursos financieros y materiales de un país o países en mejores condiciones de desarrollado a otro u otros menos desarrollado, la misma tiene un elevado origen público y en menor medida de organizaciones no gubernamentales internacionales, aunque éstas en muchos casos son un canal de los aportes estatales, siendo entrega la misma en calidad de donación o de préstamos, conocidos también como recursos reembolsables.

“De acuerdo con Paúl Mosley la definición de ayuda al desarrollo se explica como el dinero que se transfiere en términos concesionales de los gobiernos de países ricos a los gobiernos de países pobres. Kalevi Holsti plantea que la ayuda es una transferencia de dinero, de bienes, de tecnología y de asistencia técnica de un país o instancia donante a un país o instancia receptora. En términos más amplios, de acuerdo con la OCDE, la ayuda externa para el desarrollo es la acción de complementariedad que países y organismos internacionales aportan a los países en vías de desarrollo en forma de recursos financieros y técnicos, los cuales se suman al presupuesto nacional de cada gobierno para coadyuvar en el cumplimiento e implementación de programas de inversión social, económica, tecnológica y de promoción comercial; así como la promoción del país receptor para integrarse a la dinámica económica internacional, el acceso a tecnologías avanzadas y a la formación de recursos humanos calificados, entre otros propósitos”.²³

Se puede sintetizar, entonces, que la cooperación internacional es la acción de gobiernos u organismos bilaterales o multilaterales que se asocian para canalizar

²³ Morales López, Henry. **¿Porqué tanta Frustración? La cooperación Internacional en la Década de la Agenda de la Paz en Guatemala**. Editorial de Ciencias Sociales. Guatemala, 2007. Pág. 44.

ayuda económica o técnica que permita contribuir a la solución de uno o más problemas que enfrenta un país el cual por sí mismo no es capaz de resolver.

“En 1968, la ONU estableció para los países desarrollados un porcentaje del 0.7% sobre el PIB, como meta de ayuda al desarrollo. El porcentaje promedio de todos los países en los últimos años ha sido del 0.30%. En el caso de la Unión Europea (Comisión Europea y Estados miembros) el promedio porcentual se ha situado en el 0.32%. Estados Unidos mantiene el 0.1% de su PIB, siendo en la actualidad el país con menor aporte con relación a su PIB con relación a todos los donantes. Los países que han alcanzado y superado la meta promedio del 0.7% son Noruega, Suecia, Dinamarca, Luxemburgo y los Países Bajos. El Consejo Europeo, que se realizó en Barcelona durante febrero de 2002, aprobó un mínimo del 0,39% sobre el PIB para el año 2006 y lo ratificó en el Encuentro Monterrey 2002 (encuentro sobre el financiamiento internacional convocado por la ONU). En este mismo evento, Estados Unidos planteó que la propuesta del 0.7% sobre el PIB es un desacierto, a la cual prácticamente no se estarían comprometiendo”.²⁴

Los donantes, como tendencia, canalizan la mayor parte de su ayuda a través de mecanismos bilaterales entre el Estado donante y el beneficiario, asimismo recurren a las vías de la ayuda multilateral, sea financiera o no financiera.

En cada país donante, las fuentes de financiamiento de la ayuda oficial las tienen definidas en partidas presupuestarias para la cooperación oficial, sea en calidad de reembolso o de donaciones, para lo cual han establecido distintos nombre y orientaciones, tales como la cooperación bilateral, multilateral, descentralizada, horizontal y solidaria.

“Durante la Cumbre de Desarrollo Social (Copenhague 1995), se determinó el Pacto 20/ 20, que establece que como mínimo el 20% de la ayuda externa de los países desarrollados se debería orientar a la inversión social (nutrición, atención primaria de

²⁴ Ibid.

salud, agua potable, saneamiento, programas de planificación familiar, etc.) y los países receptores deberían destinar un mínimo del 20% de su presupuesto gubernamental para cumplir con el Pacto”.²⁵

Para favorecer la cooperación internacional y dar seguimiento a los objetivos y metas que a nivel individual o global los países e instancias internacionales se han propuesto, se han creado procedimientos, mecanismos, normas y estructuras, que la posibilitan.

Con relación a la modalidad de la ayuda, la mayoría de analistas o autores de trabajos sobre el tema, utilizan los términos y definiciones creados principalmente por la OCDE y las Naciones Unidas. En este contexto se identifican seis principales modalidades que son habituales en la práctica de la cooperación al desarrollo:

Las definiciones utilizadas por la OCDE, Instancias Multilaterales y Unión Europea para las condiciones de pago de la ayuda son las siguientes:

Desde el punto de vista de la orientación sectorial de la cooperación internacional, se considera que existen seis principales sectores de intervención que se identifican:

- “- Cooperación económica: cooperación cuyas acciones se centran en el fortalecimiento productivo (empresa privada, desarrollo rural, transferencia tecnológica, infraestructura de apoyo a la producción, comercialización, diversificación productiva);
- Cooperación financiera: se fundamenta en la transferencia monetaria que se realiza con gobiernos, sectores privados y otros sectores sociales por medio de la ayuda al desarrollo reembolsable y no reembolsable;

²⁵ Robles, J. Armando, ¿Un Nuevo marco para la cooperación? políticas económicas de la Unión Europea en Costa Rica: Marco sociocultural de la cooperación económica: limitaciones y posibilidades, Heredia, Costa Rica: Publicaciones Universidad Nacional, 2001. Pág. 32.

- Cooperación técnica: orientada a generar procesos de preinversión, de factibilidad y aseguramiento financiero en los procesos de cooperación al desarrollo que se pretenden realizar;
- Cooperación en especie: se realiza por medio de acciones específicas de ayuda, generalmente en bienes materiales (alimentos y equipos);
- La ayuda alimentaria: se fundamenta principalmente en la canalización de ayuda en alimentos y líneas de apoyo por medio de créditos preferenciales y financiamientos para la adquisición de productos alimenticios;
- Ayuda humanitaria y de emergencia: cooperación dirigida a dar atención oportuna y de emergencia a los efectos causados por catástrofes naturales, de hambruna, de conflictos bélicos, otros acontecimientos;
- Alivio de deuda (iniciativa HIPC): esta iniciativa proviene de los países que conforman el G7 y es promovida fundamentalmente por el Banco Mundial. Se orienta al apoyo de los países más pobres y con niveles altos de deuda externa”.²⁶

4.1. La cooperación externa hacia Guatemala

La cooperación externa como se concibe en la actualidad ha tenido vigencia en Guatemala desde los años sesenta, la cual ha tenido período de auge debido a situaciones como catástrofes o bien coyunturas políticas.

- “- La emergencia post-terremoto en 1976, que aparece en la historia del país como la época donde se consolidan los lazos de cooperación y solidaridad con un gran número de países donantes.
- La emergencia que se vivió entre 1960 y 1996, como consecuencia de los efectos ocasionados por el conflicto armado que se vivió en Guatemala, fue otro de los períodos de ayuda al desarrollo, fundamentalmente en temas de atención a población desarraigada por el conflicto, los efectos de las condiciones de miseria y pobreza que vivía la población, las consecuencias de

²⁶ Morales López. **Ob. Cit.** Pág. 46.

las políticas de represión y tierra arrasada vivida durante el conflicto y todas las demandas de justicia, respeto a los derechos humanos y democracia que la población iba reivindicando”.²⁷

En toda la historia de la cooperación externa con Guatemala, el período de mayor participación de los países e instituciones donantes se ha manifestado alrededor del proceso de negociación del conflicto armado de carácter no internacional y en los primeros años de la implementación de los Acuerdos de Paz, debido principalmente a que estos Acuerdos se consideraron un compromiso de Estado, ante lo cual los cooperantes se comprometieron a acompañar al Gobierno de Guatemala y a la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca -URNG- en su implementación a partir de aportar fondos reembolsables y no reembolsables destinados al cumplimiento de los acuerdos.

Es por eso que durante el período que va desde el año 1996 al 2002 los cooperantes aportaron más recursos a Guatemala que en los años anteriores. Sin embargo, desde finales del año 2002 la ayuda comienza a evidenciar una disminución porque la agenda de paz no tuvo el ritmo de cumplimiento como se esperaba aun con los recursos que la cooperación había aportado. Además, en la dinámica internacional se había comenzado a producir una readecuación de las líneas sobre las cuales se aportaban recursos, debido a los compromisos adquiridos para cumplir con los objetivos del milenio, junto con la reorientación de la ayuda hacia el campo económico que comenzó a priorizar la creación de condiciones para que Guatemala entrara en los procesos de globalización, de los tratados de libre comercio como el suscrito con Estados Unidos de América, así como en el proceso que culminó con el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

Es en el 2003 cuando los cooperantes encabezados por la Unión Europea hacen pública su posición de detener su apoyo al país si no existía un cumplimiento básico de los Acuerdos de Paz y un claro compromiso por parte del Gobierno en su

²⁷ *Ibid.*

implementación, porque los donantes buscaban reducir la poca transparencia en el manejo de los fondos y que los mismos no fueran la principal o única fuente para cumplir los acuerdos, exigiéndole a los guatemaltecos que asumieran su responsabilidad como nación.

A partir de lo cual los cooperantes establecieron principios, políticas, reglas y mandatos legales, para asegurar que su ayuda al país se aplique en condiciones de pertinencia, transparencia, eficacia, respeto a los derechos humanos y sobre todo, credibilidad política, para lo cual requirieron que se definiera una política frontal contra la corrupción, que no se politizara la ayuda y que se cumpliera la agenda de paz por parte del gobierno de turno.

En el caso de la Unión Europea son distintos los instrumentos de condicionalidad que tienen para sus políticas de cooperación, entre las cuales se mencionan las cláusulas democráticas, que en términos generales, no han sido aplicadas ni vinculadas al proceso que vive el país.

“Es de tomar en cuenta que los cooperantes tienen sus propios objetivos para brindar la cooperación internacional, así se puede mencionar que la Unión Europea, durante el quinquenio 1996-2000 estableció como objetivo la promoción de asistencia financiera y la cooperación científica y técnica que contribuyan al desarrollo del país, con énfasis en el desarrollo rural y social, atención a población desarraigada por el conflicto armado, el fortalecimiento de las instituciones públicas involucradas en el proceso de paz, apoyo a la democracia y la lucha contra la pobreza y el apoyo al sector privado, mientras que para el período 2001-2006 estableció que se orientaría a lograr mayores cuotas de justicia social, crecimiento económico, equidad de género, participación democrática y participación de la sociedad civil, así como apoyar la implementación de los Acuerdos de Paz”.²⁸

²⁸ <http://www.segeplan.gob.gt/downloads/perfilue.pdf>. Accesado el 08 de mayo de 2011.

Por su parte Alemania se orienta a implementar, como objetivos centrales de su cooperación, el alivio de la pobreza fundamentalmente en las áreas indígenas rurales, la implementación de los Acuerdos de Paz y asegurar los derechos humanos en el país. España centra su ayuda en la reducción de la pobreza y promoción de la equidad social; la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; la conservación del medio ambiente; el fortalecimiento de los principios democráticos y cumplimiento de los Acuerdos de Paz, lo cual coincide con los objetivos de los Países Bajos, agregando además, la promoción del desarrollo sostenible, cuidar el medio ambiente y apoyar la igualdad de derechos para las mujeres y la población indígena.

Suecia se orienta hacia el aumento del nivel de vida de la población de escasos recursos, para lo cual es necesaria tanto la consolidación de la democracia como el crecimiento económico con equidad.

Noruega se orienta hacia el apoyo de la democratización del país para lo cual promueve mejorar la capacidad y el fortalecimiento de las instituciones del gobierno que les permita cumplir con sus obligaciones y el fortalecimiento y participación de la sociedad civil en el proceso de desarrollo del país.

En el caso de los Estados Unidos de América, su ayuda busca el cumplimiento de la Agenda de la Paz, especialmente la relacionada con la promoción de la democracia y el fortalecimiento del Gobierno, la generación de ingresos para el desarrollo rural, así como la recuperación en casos de desastre.

En el caso de los organismos multilaterales, se encuentra que el Banco Mundial orienta su apoyo hacia la construcción del tejido social y el fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones; la reducción de la pobreza y la promoción de la inclusión; el crecimiento económico y mantenimiento de la estabilidad; así como la modernización del sector público para hacerlo más eficiente y eficaz.

Desde el Estado guatemalteco, la búsqueda de cooperación internacional forma parte de la política exterior, a la cual considera como un mecanismo de apoyo técnico, financiero y político proporcionado por los países amigos y organismos multilaterales especializados para que Guatemala alcance un desarrollo sostenido y sustentable en los escenarios económico, social, financiero, comercial, administrativo y del medio ambiente, dentro de una democracia participativa, para lo cual considera que la cooperación debe ser congruente con las políticas del gobierno, las relaciones internacionales, así como a la política financiera y fiscal.

La definición e implementación los objetivos generales orientados hacia la cooperación internacional, están relacionados con la lógica de complementariedad que la ayuda debe generar en relación con la agenda gubernamental, para lo cual identifican siete prioridades²⁹:

1. La cooperación es el medio para la captación de recursos
2. El buen aprovechamiento de la ayuda con transparencia y eficacia
3. Fortalecimiento institucional
4. Mantener el estatus de país beneficiario
5. Promover políticas de formación y capacitación de recursos humanos
6. Fortalecer y mejorar la capacidad financiera interna
7. Aprovechar los beneficios que promueve el mercado financiero internacional.

“En términos de ayuda neta para el desarrollo, durante el período 1996-2006, se canalizó por la vía bilateral y multilateral un monto aproximado a los 3,400 millones de dólares (25,500 millones de quetzales). El promedio neto anual fue de aproximadamente 310 millones de dólares. En calidad de préstamos para el desarrollo, principalmente de las financieras multilaterales, era a finales del 2006 USD 3,958 millones de dólares...Se puede afirmar que los recursos financieros recibidos para contribuir a la paz por parte de la comunidad internacional y las

²⁹http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_content&view=article&id=89&Itemid=93.
Accesado el 08 de mayo de 2011.

instancias financieras multilaterales fue un importante aporte al presupuesto del gobierno central para dar seguimiento a la agenda de la paz”.³⁰

Como se puede apreciar, existe una coincidencia de objetivos entre los que pretende la comunidad internacional y los que promueve el Estado guatemalteco, los cuales son parte de factores de política externa, intereses socioeconómicos y geopolíticos, así como compromisos bilaterales con los países aportadores de ayuda, siendo los principales canalizadores de apoyo para el desarrollo los siguientes:

- La Unión Europea es el principal donante (Estados Miembros y Comisión Europea) en términos financieros en ayuda al desarrollo para el país. Su ayuda representó en el período de estudio el 39% del total neto. Varios de sus Estados Miembros fueron ‘amigos del proceso de negociación’ y acompañaron de manera determinante e influyente todo el proceso de diálogo y la implementación de la agenda de la paz. Reflexiones sobre la ayuda de la Unión Europea en el país:
- La ayuda exterior de Estados Unidos en Centro América y Guatemala se ha caracterizado históricamente por ser un instrumento estratégico de su política exterior. Las secuelas que dejó en la mayoría de la población el conflicto armado interno y en donde existe el señalamiento directo a la corresponsabilidad política de Estados Unidos sobre todo en aspectos de violaciones a los derechos humanos (apoyo a regímenes militares y la lucha contrainsurgente), ha generado un permanente rechazo social a sus buenas voluntades con el proceso de paz...Su ayuda representa el 17% del total neto de ayuda canalizada al país.
- La ayuda canalizada por Japón, en términos geográficos, sectoriales y de prioridad estratégica, se le puede ubicar en la misma lógica de funcionamiento que los otros países analizados miembros de la OCDE. Japón en los últimos

³⁰ Ibid.

años se ha convertido en uno de los principales donantes en términos financieros. Su ayuda fundamentalmente va dirigida a promover relaciones económicas y apoyo directo al Estado para obras de infraestructura.

Como se puede apreciar, la política de los cooperantes contempla como objetivos prioritarios el apoyo al desarrollo económico y social sostenible, la integración progresiva del país en la economía mundial, reducción de la pobreza y la lucha contra la desigualdad y la exclusión social, con el fin de promover el desarrollo y la consolidación de la democracia, la aplicación de la justicia, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales del ser humano.

4.2. La Cooperación Internacional en la Lucha por el Fortalecimiento del Estado Guatemalteco para Consolidar sus Funciones de Seguridad

Como se ha señalado, la inseguridad, producto de la violencia en Guatemala, está perjudicando la estabilidad y el bienestar del país, el cual no ha tenido la capacidad de implementar una política pública estatal que trascienda gobiernos, por lo que en su tarea de promocionar el desarrollo, los donantes que colaboran con el Estado se ven compelidos a atender a las conexiones existentes entre la agenda de seguridad y el desarrollo, otorgando una atención creciente a la denominada reforma del sector seguridad, ante lo cual han aportado recursos donados o reembolsables orientados hacia la seguridad, en la lucha contra la violencia y en la promoción de la gobernanza democrática.

Por ejemplo, España dispone de una “Estrategia de Construcción de la Paz” que establece los principios que deben orientar las intervenciones españolas en este ámbito, haciendo énfasis en la seguridad humana. Su aporte a la reforma del sector seguridad, se orienta a promover como prioritaria la transformación de las instituciones, las estructuras y de los actores involucrados en la seguridad, para lo cual impulsa el establecimiento de un sector de seguridad subordinado al poder civil, con capacidad técnica para garantizar la seguridad, así como al refuerzo de la

administración de justicia, la gobernabilidad democrática y el debido respeto a los derechos humanos.

Para incidir en el ámbito de la seguridad, la cooperación española vincula el incremento de la inseguridad ciudadana y del crimen organizado a la debilidad de las capacidades estatales y, en concreto, a la fragilidad del Estado de derecho y de las instituciones encargadas de la seguridad.

Debido a lo anterior, se fija como uno de los objetivos de su política de cooperación el fortalecimiento de la seguridad ciudadana, el acceso a la justicia y la promoción de los derechos humanos. Asimismo, define varias líneas de intervención siendo una de las principales la relacionada con el acceso a la justicia y al fortalecimiento de instituciones públicas que velen por la protección de las personas ante la inseguridad.

“En el diagnóstico que se incluye en la planificación de la cooperación española en Guatemala a través de su DEP, se señala que la violencia organizada por bandas delincuenciales transnacionales (crimen organizado, narcotráfico y pandillas juveniles) y su capacidad de infiltración en las estructuras estatales, son fuentes de ingobernabilidad para el país. Así pues, el diagnóstico realizado por España parece asumir, aunque de forma tangencial, la naturaleza transnacional de estas amenazas.

Para afrontar tales desafíos, identifica la gobernanza democrática y la participación social como una de las líneas prioritarias de actuación en Guatemala, estableciendo que se apoyarán programas y proyectos para el fortalecimiento del Estado de Derecho, aludiendo de forma explícita a los relativos a las instituciones judiciales. En este sentido, la cooperación española pretende fortalecer el sector justicia, a través de la lucha contra la impunidad asociada a la incapacidad del Estado guatemalteco. Con ese fin, la ayuda desplegada por España apoyará a diversos actores públicos de Guatemala, como el Organismo Judicial, el Ministerio Público, el Instituto Público de la Defensa Penal, el Ministerio de Gobernación y sus Unidades especialmente la

Policía Nacional Civil, así como la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia. Por último, se señala que se trabajará tanto a nivel bilateral como en estrecha colaboración con la UE, PNUD, la AIF, y las cooperaciones holandesa, alemana, noruega y sueca, que se erigen, por tanto, en socios clave de la cooperación española en Guatemala”.³¹

Otro Estado que realiza una importante colaboración para fortalecer la función de seguridad del Estado guatemalteco es Estados Unidos de América, quien en su Estrategia de Seguridad Nacional elaborada en el año 2006 definió cuatro prioridades estratégicas en relación a lo que denomina el hemisferio americano: el fortalecimiento de la seguridad, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la promoción de la prosperidad y la inversión en las personas.

De igual manera, en su política denominada Estrategia de Seguridad para América Central y México elaborada en el año 2007, el gobierno estadounidense identificó tres componentes estratégicos: la lucha contra el crimen, la prevención de la violencia y el fortalecimiento institucional ligado a la coordinación y seguimiento de la estrategia regional. En la lucha contra la criminalidad establece como amenazas al crimen organizado, el tráfico ilegal de drogas o armas y las pandillas juveniles o maras. Ante esa realidad plantea adoptar un enfoque integrado que combine el refuerzo de la ley con la prevención del crimen juvenil y con la generación de alternativas para que abandonen las armas.

A través de su agencia oficial para el desarrollo (USAID por sus siglas en inglés), dispone de un plan estratégico quinquenal que cubre el período 2007-2012 en el cual establece siete objetivos estratégicos, siendo el primero de ellos el logro de la paz y la seguridad. Mientras que en lo referente a las reformas al sector seguridad, señala que debido a que las principales amenazas a la seguridad no son de Estado a Estado, sino que son fenómenos como el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico

³¹ Santander Campos, Guillermo. **Violencia, Seguridad y Desarrollo en Centroamérica: El Papel de los Donantes**. Ed. CIEPAZ. Madrid, 2010. Pág. 37.

ilícito de drogas y personas, es necesario que los estados cuenten con estructuras estatales consolidadas para que no sean cooptadas por la criminalidad.

En el caso de Suecia, este país tiene una estrategia de cooperación al desarrollo para Guatemala que cubre el quinquenio 2008-2012, en donde establece que el fortalecimiento de la democracia y del poder judicial son áreas principales de trabajo.

En dicha estrategia, Suecia considera que la ausencia de un adecuado sistema judicial repercute de forma más intensa en las personas más pobres. Del mismo modo, vincula la falta de desarrollo y la exclusión de los grandes grupos de población que padece Guatemala como una forma de violencia.

“Desde esa perspectiva, la cooperación sueca se plantea la consolidación de la paz y la reducción de la pobreza desde una perspectiva de Derechos Humanos como el objetivo de sus acciones en Guatemala. En este sentido, buscará la construcción de un Estado más representativo y con mayores capacidades, el fortalecimiento de los Derechos Humanos especialmente en mujeres e indígenas a través de la participación democrática, así como la reducción de la impunidad”.³²

La contribución de la cooperación sueca en la reducción de la impunidad es apoyar la mejora de la capacidad institucional para llevar a cabo instrucciones judiciales e investigar el crimen organizado.

Los Países Bajos u Holanda, es otro Estado que se orienta hacia la cooperación en seguridad, al situar a Guatemala como uno de sus socios prioritarios, porque considera fundamental fortalecer sus instituciones estatales a partir de mejorar la legitimidad estatal, a través de mejorar su seguridad, reducir la desigualdad, la exclusión y la impunidad, para lo cual debe consolidarse a las dependencias estatales encargadas de la justicia y la seguridad en Guatemala.

³² *Ibid.* Pág. 43.

“En lo que se refiere a la impunidad y la seguridad, ámbito de especial interés para la cooperación holandesa, el objetivo estratégico planteado es un mayor cumplimiento de la legalidad y una reducción de la violencia y amenazas contra las mujeres y otros grupos vulnerables, como los indígenas y los activistas de los Derechos Humanos en el país. Con ese fin, la cooperación holandesa, en su relación con Guatemala, espera obtener resultados tales como la aprobación, entre otros, de un plan integral para el sector de justicia y seguridad, o facilitar los procesos legales para alcanzar un mayor nivel de justicia para las víctimas de los crímenes cometidos durante el conflicto armado interno de Guatemala. Entre sus actividades, destaca el respaldo financiero y político a la constitución de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el apoyo a la implementación del Plan Nacional de Derechos Humanos”.³³

Desde la ayuda estatal al desarrollo, se encuentra también la colaboración de la Unión Europea, la que considera que Guatemala aún carece de instituciones fuertes y aptas para la contribución a la reducción de la desigualdad y la resolución de los conflictos sociales, lo cual se debe a la falta de recursos para definir y mejorar las políticas públicas lo cual afecta la promoción y respeto de los derechos humanos, así como el imperio de la ley, ante lo cual se dificulta combatir el crimen organizado, la delincuencia juvenil, la impunidad o el narcotráfico como país de tránsito.

Ante estas carencias y limitaciones la Unión Europea establece promover la cohesión social y el desarrollo económico como elementos determinantes de la seguridad ciudadana, para lo cual expone evitar la dispersión sectorial, concentrando las acciones hacia áreas específicas, como lo es el apoyo a la integración de la juventud evitando con ello la violencia social.

“Así pues, la CE se plantea contribuir al problema de la gobernanza y la violencia en Guatemala a través de acciones fundamentalmente vinculadas a la integración social de la juventud, considerando que es un requisito esencial para la reducción de los

³³ Ibid. Pág. 45.

índices de violencia e inseguridad que sufre el país. Con ese fin establece una serie de objetivos y presenta los obstáculos detectados. En este sentido, considera necesario apoyar tanto la Política Nacional de Juventud (2005-2015) como el Plan Nacional para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, con especial atención a los jóvenes en situación de vulnerabilidad y expuestos a la violencia pandillera, así como en la rehabilitación de estos pandilleros. Para ello, la CE señala que se tratará de aprender de las experiencias exitosas que se hayan podido desarrollar en otros países de la región y se tratará de coordinar y vincular los proyectos a escala regional".³⁴

En el plano de los organismos internacionales, se encuentra el apoyo que brinda el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, quien dispone de un Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF por sus siglas en inglés) para el período 2005-2009, el que le sirve para orientar su trabajo en Guatemala.

Este Marco de Asistencia, establece atención primaria al problema de la seguridad y la violencia, asumiendo la necesidad de abordar de forma integrada las cuestiones asociadas a las mismas tal como la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo, los cuales deben estar estrechamente relacionados al fortalecimiento de la institucionalidad pública para lograr mayor capacidad del Estado en la protección de su ciudadanía para garantizarles el ejercicio de los derechos humanos, a través de combatir la corrupción institucional que mina la lucha contra el crimen organizado.

De igual manera, el Banco Mundial dispone una línea de ayuda al desarrollo orientada por una estrategia de asistencia para el país (Country Assistance Strategy) elaborada en el año 2008, en donde se reconoce al crimen y la violencia como un claro problema social y económico para Guatemala. En este sentido, el Banco Mundial considera que es necesario hacer progresos en materia de gobernanza,

³⁴ *Ibidem*. Pág. 34.

transparencia y seguridad en Guatemala para fortalecer en su proceso de crecimiento.

A partir del año 2003 el Banco Interamericano de Desarrollo -BID- dispone de una Estrategia de Modernización del Estado, orientada hacia el fortalecimiento del Estado guatemalteco para que tenga la capacidad de luchar contra la impunidad, la corrupción y los elevados índices de inseguridad ciudadana.

Tomando en cuenta lo descrito sobre los principales cooperantes hacia la seguridad en Guatemala, se puede establecer que existe un criterio generalizado entre los donantes el vincular el fenómeno de la seguridad y la violencia con cuestiones de índole socioeconómica. Por ello, suele adoptarse una aproximación multidimensional y más integral del problema, tratando de abordar el fenómeno de la seguridad en conexión con determinadas variables sociales y económicas.

“Ahora bien, cabe hacer dos observaciones al respecto. Por un lado, aunque el reconocimiento de los vínculos entre seguridad y desarrollo parece común a los donantes, existen distintos matices en el tratamiento que se da a esta cuestión en los diversos documentos de planificación. Mientras algunos donantes, como el Banco Mundial, centran su preocupación en el problema de la violencia y la inseguridad como causa de inestabilidad socioeconómica, otros donantes hacen más hincapié en que, en muchas ocasiones, la violencia y la inseguridad son consecuencia de problemas sociales y económicos de tipo estructural. Por otro lado, aunque existe este cierto consenso en adoptar un enfoque multidimensional en el tratamiento del problema de la inseguridad, conviene señalar que parecen detectarse importantes problemas para poner en práctica lo programado. Dicho de otro modo, parece existir una brecha entre el diagnóstico y la acción”.³⁵

Es interesante observar la coincidencia de la dispersión en prioridades que tienen los cooperantes y la que se señaló cuando se analizó la política de seguridad estatal de

³⁵ *Ibidem*. Pág. 46.

Guatemala, en donde se muestra que en muchas ocasiones se identifica adecuadamente la necesidad pero existen demasiadas priorizaciones que pierden su significado como tales.

A partir de la redefinición de las acciones de cooperación hacia los países del área, se comienza a generar en los países amigos, una tendencia a apoyar a la región centroamericana de manera general y reducir las ayudas por país de manera particular, siendo un ejemplo de ello las propuestas de los cooperantes a tratar la violencia y la inseguridad como un problema de Centroamérica por lo que las soluciones deben ser hacia Centroamérica, apoyando esta visión los estudios que han encontrado conexiones transfronterizas en buena parte de las actividades delictivas ocurridas en esta área. Lo anterior tiene como consecuencia una redefinición de las estrategias de los donantes para enfocar incorporar sus instrumentos de planificación y programación hacia esa visión global de los países.

Aun con todo, se están experimentando avances en el tratamiento del problema de la seguridad y la violencia en los países centroamericanos por parte de los donantes con una visión multidimensional e integral al fenómeno. Sin embargo, aunque existe claridad acerca de que es difícil avanzar en la promoción del bienestar y el desarrollo sin atender a los desafíos a la seguridad, todavía se continúa visualizando las reformas en todas las instituciones que integran el denominado sistema de seguridad, sin priorizar a la institución idónea para asumir estas funciones o en todo caso la que debe ser prioritaria ante las condiciones de inseguridad en Guatemala, lo que es muy similar en la mayoría de los países centroamericanos.

Se trata de promover resultados eficaces en el fortalecimiento institucional para garantizar la consolidación de la función de seguridad del Estado, lo cual requiere mayor coordinación entre los donantes, un adecuado uso de los recursos por parte de Guatemala, así como una adecuada priorización institucional, porque hasta el presente, los proyectos que guardan alguna relación con la seguridad ciudadana constituyen programas aislados que no parecen tener una alineación en común. Los

montos y los énfasis de los proyectos son variados y el diseño e implementación de los mismos obedecen tanto a los intereses de donantes como a los de quienes son capaces de captar estos recursos, careciéndose entonces de una estrategia de unificación de estos esfuerzos bajo una política de seguridad ciudadana a escala nacional y de un ente rector que administre estratégicamente dichos recursos en concordancia con las realidades y necesidades institucionales.

4.3. Propuesta para la Priorización de la Cooperación Internacional hacia la Policía Nacional Civil como Institución Fundamental para enfrentar la Violencia en Guatemala

En este apartado se considera importante comenzar con la explicación de la tarea de la inteligencia en el plano general, con lo cual se comprenderá la propuesta de una reforma de la Policía Nacional Civil para que la misma fundamente su actuar en una inteligencia policiaca.

4.3.1. La Función de Inteligencia en un Estado Democrático

Un Estado, con cualquier tipo de sistema político, necesita tener información fidedigna y confiable de los acontecimientos internacionales que pueden afectarle o favorecerle, resultando ideal tenerla por anticipado, porque de esa manera puede planificar las estrategias y las políticas a asumir frente a los cambiantes escenarios que se van presentando. Lo contrario significa que su política exterior será de tipo reactivo ante los problemas que se le presentan de manera inmediata, lo cual muchas veces hace que reaccione de manera errada, afectando con ello su imagen internacional. Por ello, resulta lógico que el Gobierno de turno, en todos sus ámbitos, desarrolle una planificación preventiva, la cual requiere de un sistema oportuno de información que le señale indicios de los problemas y oportunidades emergentes y le muestre cuando ciertas variables críticas se salen del marco de control y entran en una zona de peligro que anuncia mayores problemas.

Esta información requerida debe provenir de todos los campos de la actividad internacional: político, económico, financiero, ambiental e incluso cultural, por lo que el Estado debe requerir equipos de expertos que procesen dicha información y la sistematicen en informes y sugerencias de acciones para entregárselas a las máximas autoridades encargadas de asumir una política y una acción sobre cada tema, lo cual implica toma de decisiones a nivel político-estratégico de un país.

A lo anterior, se debe incorporar el análisis estratégico de las condiciones internas del país respecto a todos estos temas, con lo cual se pueden definir los probables escenarios que tendrá el Estado en el futuro inmediato o mediano como consecuencia de las situaciones internas o externas, así como de las decisiones que debe tomar para hacerles frente. Esa identificación permite al equipo de dirección pública, encabezado por el Presidente de la República en el caso de Guatemala, tomar decisiones en consecuencia, y establecer los criterios conductores de las líneas de acción, basado en el análisis de los antecedentes disponibles, para prevenir, disuadir o iniciar acciones estrategias y políticas creativas en el campo político, diplomático, económico, financiero, tecnológico e incluso militar.

Esta necesidad de información para tomar decisiones gubernamentales en el campo estratégico, permiten explicar la necesidad de la existencia de un sistema de inteligencia estratégica con capacidad de apoyar eficientemente el proceso integral de desarrollo social de cada país.

A nivel general, se puede señalar que la inteligencia es un proceso de investigación científica que se produce por ciclos, comenzando por la definición de lo que se quiere conocer, los medios a utilizar para obtener la información, la manera en que se organizará la misma, los responsables de su interpretación, así como las personas que la utilizarán.

Luego de desmitificar el sentido de la inteligencia como algo secreto, propio de espías y de militares, en donde únicamente se hacía inteligencia para afectar a un

país o defenderse de lo que otro Estado buscaba obtener o bien para perseguir a los opositores políticos, lo cual implica la aplicación de la inteligencia al campo militar o al político en regímenes autoritarios; también existen otras áreas de la actividad humana que han recurrido a nombrarle inteligencia al proceso de investigación mencionado. De tal manera, en la actualidad se hace referencia a una inteligencia de mercadeo, una inteligencia de marketing político, una inteligencia de mercado, una inteligencia de comercio internacional e incluso hasta de una inteligencia emocional. En todos estos aspectos se hace referencia al mismo sentido: investigar, analizar y tomar decisiones, variando únicamente el campo o área hacia donde se aplica.

En la actualidad, en Guatemala no existe un sistema tal que abarque todas las áreas de toma de decisiones, sino que se ha circunscrito al tema militar y de policía, aunque con graves deficiencias en ésta última. Obviamente, lo existente es deficiente ante la visión de toma de decisiones estatales explicado.

Esto implica que aunque la inteligencia militar y la policial son parte de un sistema de inteligencia estratégica, el Estado democrático requiere una concepción más amplia orientado hacia una visión político-estratégica y no reducido al nivel de la defensa nacional.

Esta visión de inteligencia democrática corresponde a un proceso de acumulación y procesamiento de la información, con el fin de utilizarla en los más diversos niveles de los procesos de toma de decisiones, sean estos públicos o privados. Por eso esta concepción amplia de inteligencia estratégica se refiere al conocimiento que todo Estado debe tener por anticipado para ser capaz de propender a la satisfacción de sus intereses. Por lo tanto, y la inteligencia ha dejado de ser monopolio de los militares, sobre todo ahora, que se evidencia un creciente proceso de globalización e interdependencia que han hecho aparecer nuevos tipos y clases de conflictos, amenazas y oportunidades desconocidos hasta ahora, que pueden poner en jaque a la actual estructura estatal, afectando, en mayor o menor grado, la gobernabilidad democrática y el potencial de desarrollo de los países, en el mediano y largo plazo.

De allí, entonces, que la necesidad de contar con un sistema de inteligencia estratégica sea directamente proporcional con el nivel de desarrollo y seguridad nacional que cada Estado desea.

La inteligencia es conocimiento, en la medida que los requerimientos de un Estado para tomar decisiones importan la acumulación de información de aspectos internos y externos al país, su procesamiento análisis, estudio y permanente actualización, es decir, producir nuevo conocimiento.

Es por eso que el proceso de inteligencia como cualquier actividad científica, no puede improvisarse, porque se esta produciendo inteligencia para aportar al cumplimiento de los objetivos del Estado en el mediano y largo plazo; así como también, para evaluar las acciones y resultados de la política diaria y contingente, requiriendo por lo tanto personal altamente profesionalizado y capacitado, sometido a un permanente perfeccionamiento.

Es en este sentido, cabe señalar que el conocimiento generado por la inteligencia, debe llegar ordenado, correlacionado e interpretado a los conductores político-estratégicos, de manera que sean una ayuda oportuna y eficaz al proceso de toma de decisión. Estos conductores, quienes son los que deciden, en el caso guatemalteco, son el Presidente de la República y su gabinete principalmente, lo cual no obvia que éste promueva la participación de representantes de los otros Organismos del Estado o de la sociedad civil para que contribuyan a tomar una decisión o decisiones de acuerdo a la información estratégica con que cuenta.

Aunque se pueden dar este tipo de consultas entre el director político-estratégico del país con otros sectores, lo cierto es que la inteligencia no se ofrece para el uso público o amplio, sino que se orienta a las instancias responsables de la política de desarrollo del país, de ahí que a quien se le entrega es al Presidente de la República, en el entendido que su aporte es fundamental para la resolución final que se decida

adoptar, porque el sistema de inteligencia estratégica asesora pero nunca toma decisiones.

“Desde otra aproximación, podemos anotar que la inteligencia estratégica tiene como finalidad disminuir los grados de incertidumbre, que existen en un momento dado para adoptar determinada decisión estratégica, abriendo alternativas viables que aseguren una mayor probabilidad de éxito en la obtención del o los objetivos previamente definidos. En consecuencia, el concepto de inteligencia supone la adquisición de un conocimiento anticipado, a través de una estructura orgánica definida y establecida en cada país, en beneficio del cumplimiento tanto de los objetivos nacionales como específicos. Los objetivos específicos se entienden como elementos flexibles al contrastarse mediante el conocimiento adquirido con la realidad interna o externa. Por lo tanto, la utilización de la inteligencia corresponderá, en un Estado Democrático, al Conductor Político-Estratégico, quien se sirve de ella en el proceso de Toma de Decisión al interior del Gobierno”.³⁶

Como se puede apreciar, la inteligencia estratégica es muchísimo más amplia que la concepción militar de inteligencia y que cualquier Estado democrático que quiera tomar decisiones sobre bases sólidas e incluso para sobrevivir como institución, requiere la construcción de un sistema de inteligencia estratégica donde participen, en forma coordinada, todos los niveles de la estructura estatal y los actores académicos más relevantes, que le permitan prevenir amenazas y conflictos, así como aprovechar las oportunidades en su interrelación con el sistema internacional.

4.3.2. La Creación de una Inteligencia Policiaca como Base de la Seguridad Ciudadana

Para lograr que la Policía Nacional Civil asuma adecuadamente su función de enfrentar a la violencia y a la delincuencia en Guatemala, sería fundamental que el Estado guatemalteco le asignara un presupuesto orientado a programas y a

³⁶ Holzmann, Guillermo. **Sistema de Inteligencia en el Estado Chileno: Reflexiones Acerca de su Función.** En <http://www.fas.org/irp/world/chile/holzmann.htm> Consultada el 03 de junio 2011.

resultados, para que el Ministerio de Gobernación definiera verdaderas prioridades hacia el fortalecimiento institucional de la Policía. Sin embargo, como el Estado no cuenta con suficientes fondos para orientarlos hacia el fortalecimiento de la entidad policiaca, debe recurrir a los países amigos que forman parte del club de donantes, para que estos, de acuerdo a sus prioridades financien programas determinados en el área de seguridad, lo cual muchas veces no logra sus objetivos porque la ayuda se dispersa en demasiados proyectos y planes o bien se pierde en los vericuetos institucionales de la burocracia guatemalteca.

Sin embargo, en esta propuesta se considera que es posible establecer un proceso de priorizaciones de las reformas requeridas por la Policía Nacional Civil, las cuales pueden ser consensuadas con los cooperantes, los cuales pueden apoyarlas porque las mismas se encuentran inmersas dentro de sus políticas de cooperación. Además, los mismos se deben volver garantes del adecuado uso de los recursos para obtener los resultados esperados a partir de establecer los objetivos y lineamientos a implementar, así como los períodos en que se deben realizar las acciones para fortalecer a la institución policiaca.

En primer lugar, se debe considerar que el tipo de institución pública sobre la cual va a recaer la cooperación es fundamental para la sobrevivencia del Estado en un contexto en donde la criminalidad internacional ha utilizado a las fuerzas públicas en los países con limitadas condiciones para preservar la fortaleza moral y cívica de éstas, tal el caso de México y en su momento Colombia. Lo anterior, aunque no existe una denuncia oficial que vincule a las fuerzas de seguridad del Estado con la delincuencia organizada, si se han presentado denuncias en donde algunos policías y oficiales del ejército, de manera individual actúan vinculados a esos grupos. De igual manera, en la actual campaña electoral que culmina el 11 de septiembre de 2011, se han hecho señalamientos en contra de los partidos políticos que encabezan la intención de voto, en el sentido de que existe financiamiento del narcotráfico y de la violencia organizada en sus campañas, lo cual se evidencia posibilidades de la

influencia de la delincuencia internacional en las instituciones políticas y de seguridad en Guatemala.

Es a partir de esta realidad que las autoridades del Estado guatemalteco, los sectores y grupos organizados de la sociedad y la cooperación internacional, deben promover el apoyo a programas específicos orientados hacia la reforma de la Policía Nacional Civil sobre el eje sobre el cual debe cimentarse esta dependencia pública.

Tomando en cuenta lo anterior y luego de analizar todas las propuestas de reforma institucional de la Policía Nacional Civil, se considera necesario priorizar una política pública de seguridad que se oriente a construir una estructura policial fundamentada en la inteligencia democrática.

Para abordar este tema, se debe tomar en cuenta la experiencia reciente del país en donde los militares abusaron de la inteligencia como medio para enfrentar las amenazas políticas al Estado, debido a que asumieron la política de seguridad nacional como una política de Estado. Asimismo, se deben superar varios prejuicios y actitudes ignorantes que visualizan a la inteligencia en su forma más burda como espiar a los vecinos o las personas en general.

En este caso, se trata de establecer que la actividad delincuenciales tiene como principal característica la secretividad, porque las personas involucradas en la misma, tienen pleno conocimiento de lo ilícito de sus acciones y que a actividades criminales con mayor impacto social más ilícito se vuelve su actuar. Esto permite comprender la importancia de establecer mecanismos científicos que permitan hacer públicas esas acciones, “desencubrirlas”, para que el peso de la ley caiga sobre los implicados.

Hasta el presente, en todas las reformas que se han implementado en la Policía Nacional Civil y las que se propone llevar a cabo, no ubican la trascendencia que tiene el desarrollar una plataforma de inteligencia democrática en esta institución que

sea base para su accionar. La ausencia de un trabajo de investigación, procesamiento de la información y de toma de decisiones sobre los resultados obtenidos ha determinado que muchos operativos policiales se hagan a ciegas y con resultados negativos, desperdiciando por ello, los escasos recursos que dispone. Si por el contrario, la Policía tuviera una estructura de inteligencia independiente y fortalecida, lo cual incluye la contrainteligencia, tendría una elevada eficacia en el cumplimiento de sus funciones.

Se debe partir de que un sistema de inteligencia de policía no es una organización de espionaje; no es un órgano de represión y tampoco un organismo al servicio exclusivo del gobierno o coalición gobernante. Transciende a ellos porque la misma es una política de Estado en beneficio de la seguridad ciudadana de los guatemaltecos.

Es por esto que esa Policía inteligente debe apoyar la formación de una capacidad prevención de delitos de todo tipo que puedan ser razonablemente percibidos, tanto los vinculados con la delincuencia común como la transnacional, lo cual perspectiva significa la identificación de amenazas, su adecuado filtro y decisión, evitando la realización de los hechos criminales o bien controlándolos cuando se estén realizando de manera que tenga el menor costo posible para la población y el Estado de derecho.

La existencia de una estructura de inteligencia policiaca, cuya misión principal es establecer las amenazas y las redes delincuenciales que las pueden provocar o están provocando, conforme a una estructura definida en varios niveles de inteligencia y con acciones en diferentes campos de acción, precisa no sólo de la concepción sistémica de organización sino que, y lo más importante, de su sujeción a orientaciones claras y transparentes provenientes de la organización normativa del Estado.

A su vez, esta inteligencia policíaca se encuentra indisolublemente unida a la política de seguridad ciudadana del Estado que compromete a los poderes públicos y a todas las instituciones del Estado en un esfuerzo integrador con las diversas instituciones que pueden cooperar a sus fines.

El objetivo es contar con una capacidad analítica del mejor nivel, que este separada de aquellos que diseñan políticas en el nivel gubernamental, pero cuya finalidad sea entregar información para obtener mejores diseños de acciones de policía. La inteligencia policíaca, así concebida, es un trabajo interdisciplinario que, mediante un adecuado tratamiento de la información, tanto de fuentes abiertas como cerradas, sintetizada analíticamente para apoyar el proceso de toma de decisiones y diseño de acciones en contra de la delincuencia.

La creación de esta policía basada en la inteligencia, lleva a plantear la redefinición del requisito del secreto de Estado, referido a todos aquellos asuntos o documentos que comprometen una posición oficial del Gobierno respecto a situaciones que se encuentran en etapa de decisión, o cuyo conocimiento público masivo puede significar un grave daño a las pesquisas realizadas para garantizar la seguridad ciudadana.

En principio, este secreto concebido como un medio para evitar la fuga de información, debe ser acatado por todos los miembros de la sociedad y, en particular, por los miembros de la Policía vinculados con el proceso de construcción de inteligencia.

Este aspecto no significa interferir o transgredir norma alguna acerca de la libertad de expresión o del derecho a estar informado, sino que, por el contrario, su fin es asegurar la estabilidad institucional que todo régimen democrático requiere. Por ello, el secreto de Estado supone, por una parte, una legislación que asegure la transparencia y condiciones por la cual se recurre al secreto y, por otra, la existencia de un proceso de toma de decisiones que deslinde con claridad los niveles de

responsabilidad y coordinación. Es imprescindible, además, establecer el nivel de sanciones contra quienes resulten responsables en la comisión de delitos, como producto de la vulneración del secreto o faltas al debido sigilo. Este secreto debe visualizarse como actualmente se establece en el Código Procesal Penal, relativo a la reserva de las investigaciones sobre casos de alto impacto.

Lo anterior resulta fundamental para que exista una real coordinación entre medios y fines; para que no se haga un uso partidista del sistema; para lograr un compromiso de todos los actores involucrados, en la obtención de información que permita neutralizar las amenazas a la seguridad ciudadana, garantizando para ello, el principio de transparencia en su estructuración y fines; para asegurar el respeto de los derechos de las personas; para definir responsabilidades; y, finalmente, para dotar al régimen democrático de una herramienta integradora eficiente en la preservación de los derechos ciudadanos, el fortalecimiento de la institucionalidad y la legitimidad política del Estado, al garantizarle a la ciudadana el goce efectivo de sus derechos y su seguridad.

Asimismo, es evidente que a mayor secreto, mayor es la dificultad de establecer responsabilidades y controles efectivos. El secreto debe tener un límite, que estará definido por los objetivos de persecución penal que el Estado desea y no por su funcionalidad, o bien por la necesidad concreta de proteger la vida y la integridad de personas susceptibles de ser agredidas por grupos delincuenciales.

En un Estado democrático, para evitar los excesos y autonomías de la inteligencia policiaca se pueden implementar controles políticos y administrativos originados de la definición clara y transparente de fines y objetivos, que se expresa tanto en el marco legal, como en la capacidad de los poderes del Estado para participar en esta labor, donde se encuentran igualmente integrados.

A partir de lo señalado, se considera fundamental que la cooperación internacional se aboque a contribuir con el Estado guatemalteco para que la Policía Nacional Civil

sea reformada hacia una institución fundamentada en la inteligencia democrática, para lo cual su primera tarea será crear un sistema de información criminológica, la cual debe consistir en estructurar un banco de datos, en el que se incluyan los datos codificados social y geográficamente, en donde los distintos niveles de inteligencia deben articularse en torno a la obtención, ordenamiento, procesamiento y análisis de la información, la cual deben elevar a las máximas autoridades de la Policía y al Sistema Nacional de Seguridad que se encuentra establecido en una ley vigente, para que los mismos definan las políticas de seguridad ciudadana, así como las acciones policíacas que deben realizarse para contener y desarticular a la delincuencia.

El sistema de información criminológica que se propone, obedece a una evaluación de las necesidades específicas del país. Se ajusta a la teoría de sistemas de información, considera las críticas y experiencias de otros sistemas como el de los censos del Instituto Nacional de Estadística y parte de las consideraciones de extensión territorial, social y temporal.

Resultó fundamental para esta selección el concepto de estudios integrados, es decir, el hecho de que el conocimiento del área y la planificación sean obtenidos teniendo en cuenta todos los factores importantes que la afectan y determinan.

En la propuesta que se está sugiriendo, todos los datos del sistema de información deberán estar ligados de conformidad con una localización geográfica detallada, facilitando los aspectos de su ubicación, localización, y planificación. Para ello, se considera fundamental que los datos derivados de los levantamientos o tomados de los censos que se colocarán en el banco de datos, deben de ser desde áreas medidas por un kilómetro cuadrado. La selección de un área de este tamaño, en la realidad geográfica guatemalteca, obedece a varios requisitos de planificación, tales como que la necesidad de la institución policíaca de conocer pequeñas áreas en detalle.

En un país como Guatemala, donde no se han realizado estudios criminológicos, no se cuenta con información estadística técnicamente levantada, mucho menos de manera detallada, donde se aborden aspectos como las condiciones criminógenas, los factores criminoresistentes, los criminovalentes, ni la tasa de delito por colonia o barrio, en la ciudad capital, o por caserío o aldea en el interior de la República.

Es importante levantar un censo informativo lo más detallado posible para que los mandos de dirección y oficiales superiores de la Policía, quienes definen las estrategias de política criminal, cuenten con información sobre esos aspectos particulares que permiten asumir criterios lo más apegados a la realidad guatemalteca, de acuerdo a cada sector o área, donde confluyen condicionantes económicas, sociales, políticas y culturales, a nivel de las relaciones sociales, y condicionantes geográficas, como los denominados microclimas en que se ha dividido el uso del suelo en el territorio guatemalteco. En el banco de datos, que es una gran matriz que puede ser manejada en la computadora de varias maneras, y en los procedimientos estadísticos, los resultados no estarán distorsionados por áreas de diferentes tamaños, lo cual permitirá la comparación y diferenciación geográfica a partir de criterios homogeneizados.

En un proceso de constante cambio, como es la dinámica social guatemalteca, un sistema de información criminológica debe tener la facilidad de agregar áreas para formar cualquier tamaño de subzona que se requiera para información, análisis o planificación, sea por razones puramente técnicas o bien debido al crecimiento población, lo cual agrega áreas geográficas que no estaban habitadas cuando se llevó a cabo el primer censo. Por esto es que el formato de kilómetro cuadrado es ventajoso para expansiones futuras, puesto que, cuando los datos estén disponibles en áreas adyacentes, los nuevos kilómetros cuadrados serán simplemente agregados al Banco de Datos.

La propuesta establece que se debiera hacer un registro de cada kilómetro cuadrado que contenga la cuantificación de cada variable en cada parámetro o estudio en la

misma secuencia. De esta manera se puede tener una matriz con una columna por cada variable. Esto permitiría codificar la información de acuerdo a la distribución administrativa del territorio; es decir, desde parajes, cantones, caseríos y/o aldeas, en el interior de la República, o bien en sectores, manzanas, colonias o barrios y/o zonas en las áreas urbanas.

Esta distribución geográfica del levantado de información criminal, permitirá una variedad de análisis. Algunos de éstos incluirán computaciones relativamente simples, por ejemplo, tabulaciones, porcentajes, medias, frecuencias. Algunos son más bien complejos, tales como por ejemplo: clasificación numérica, programación lineal y, en la categoría estadística, correlación, regresión, etc. El aporte de los donantes se orientará hacia la formación del personal policiaco para que tenga la capacidad de actuar en cada nivel, desde el levantamiento de la información, su agrupamiento, su tabulación, su interpretación y la elaboración de informes para los altos mandos, así como para el equipamiento tecnológico que requiere una base de datos de esta magnitud.

Al lograr que la Policía Nacional Civil cuente con información estratégica sobre la población y el territorio, se logrará que sus operativos sean orientados hacia la prevención del delito a partir de su presencia en aquellos lugares donde existan condiciones para realizar ilícitos, la detención del crimen, a partir de un conocimiento operativo del territorio puede desplazarse hacia los lugares donde se está realizando la acción ilícita o bien movilizarse hacia los lugares donde la lógica formal orienta que los delincuentes se desplazarán; asimismo, puede tener mejores condiciones para la persecución penal de los sujetos responsables de los ilícitos consumados, porque establecerá los perfiles de los delincuentes, sus áreas de movilización y los probables lugares donde busquen refugio.

En esta propuesta se retoma la idea inicial en el sentido que la cooperación internacional puede contribuir a fortalecer las funciones de seguridad del Estado para garantizarle el pleno ejercicio de sus derechos a la ciudadanía a partir de

emplear de manera eficiente y eficaz las donaciones y préstamos que los países amigos realicen, teniendo un proyecto que puede ser cuantificado y verificado empíricamente, así como tareas específicas, como la selección y formación de los integrantes del sistema de seguridad policiaco. Ante lo cual pueden pedir cuentas a los funcionarios encargados de cumplir la ley, si el proceso establecido para la implementación y funcionamiento de este proyecto no se ha llevado de acuerdo a lo planificado, puesto que requiere de tiempos y momentos debidamente establecidos.

CONCLUSIONES

1. La cooperación internacional ha tenido un importante papel en la promoción del desarrollo en Guatemala, especialmente a partir del Terremoto de 1976, cuando a través de la ayuda humanitaria contribuyó a superar los efectos que ocasionó este desastre natural en la población guatemalteca, especialmente la que se encontraba en la extrema pobreza.
2. Aunque la mayor parte de la cooperación internacional que ha recibido Guatemala, de parte de los gobiernos, agencias gubernamentales, Organismos Internacionales y Organizaciones No Gubernamentales internacionales, se ha orientado hacia proyectos y programas específicos, los cuales han sido implementados y definidos a partir de interés de los cooperantes, la ayuda a servido para evitar que colapsen programas sociales y de inversión del Estado guatemalteco debido a la falta de recursos económicos.
3. En los últimos años, especialmente desde que finalizó el conflicto armado interno, se incrementó la cooperación internacional, pero a su vez se dispersó en distintos proyectos y actividades, los cuales en la mayoría de casos, fueron definidos por los cooperantes o bien habían sido establecidos por las instituciones públicas pero sólo fueron apoyados por los donantes aquellos proyectos que estaban en la línea de sus objetivos como país, lo cual ha determinado que la incidencia de la cooperación disminuya el alcance de los fines que se han propuesto.
4. El exceso proyectos y la dispersión de los mismos por parte del Estado guatemalteco, también va acompañado de la subsunción institucional, con lo cual la cooperación aparentemente resulta orientada a respaldar las políticas públicas del Estado en diversas instituciones, pero al incluir varias dependencias de distintos organismos, como sucede con el denominado

sector justicia, en donde el respaldo de los cooperantes se orienta hacia el sector que incluye a la Policía Nacional Civil, el Ministerio Público, la Defensa Pública Penal, el Organismo Judicial y el Sistema Penitenciario, sin una verdadera prioridad a partir de los requerimientos de la seguridad ciudadana, la ayuda pierde su incidencia y se logran objetivos formales pero no reales.

5. En el caso de la seguridad ciudadana y de la Policía Nacional Civil, esta cooperación ha tenido las mismas características, porque se ha priorizado de todo y por lo tanto se ha dispersado el financiamiento en una serie de proyectos que en su conjunto no han incidido en el fortalecimiento de las funciones del Estado guatemalteco en sus tareas de seguridad, sino que muchas veces se ha malgastado la ayuda con lo cual no se logra cumplir los fines del fortalecimiento institucional de las instituciones encargadas de la lucha contra la delincuencia y la violencia criminal en Guatemala.
6. A pesar que el papel de la cooperación internacional hacia Guatemala ha sido muy activo, orientado principalmente hacia la búsqueda del fortalecimiento del sistema de justicia guatemalteco, lo cual incluye a la Policía Nacional Civil, el Ministerio Público, la Defensa Pública Penal, los tribunales de justicia y al sistema penitenciario, todavía es muy débil el Estado en lo referente a sus funciones de seguridad, porque todavía no le garantiza a la población la protección de su vida, de su familia ni de sus bienes, lo cual ha generado un proceso de debilitamiento de la credibilidad gubernamental sobre su capacidad para hacerle frente a la inseguridad y a la delincuencia.

RECOMENDACIONES

1. Es importante que la Secretaría de Planificación del Estado guatemalteco, denominada -SEGEPLAN-, convoque a los expertos estatales y de las instituciones académicas de acuerdo a cada uno de los sectores que conforman la administración pública, para que se discutan las prioridades reales de las instituciones respectivas, a partir de lo cual se elaboren proyectos y programas que deben presentarse a los cooperantes con lo cual se logre que realmente la ayuda sea hacia verdaderas prioridades por sector.
2. Que el Ministerio de Relaciones Exteriores forme a equipos de gestores de cooperación para que puedan promover la ayuda al desarrollo de acuerdo a la priorización real que realiza SEGEPLAN y los representantes de los sectores académicos y expertos de los sectores de la administración pública, con lo cual se logre una mejor utilidad del financiamiento proporcionado por los donantes.
3. Que en el caso de la seguridad ciudadana, el Consejo Asesor de Seguridad convoque a expertos sobre este tema, sean de los centros de investigación universitarios y privados representantes y a los especialistas del Ministerio de Gobernación y de la Policía Nacional Civil, para establecer la manera en que se debe priorizar una policía de investigación y sobre una elaborada propuesta de su implementación y fortalecimiento se canalice la ayuda internacional para alcanzar ese objetivo, evitando de esa manera la dispersión de recursos y esfuerzos que hasta el presente no han logrado que el Estado garantice la seguridad ciudadana a los guatemaltecos.
4. Que la Universidad de San Carlos de Guatemala, a través de la Escuela de Ciencia Política desarrolle y enriquezca la propuesta que se hace en esta tesis para la reformulación de la Policía Nacional Civil para que la misma se cimiente sobre la inteligencia e implemente el plan estratégico del banco de

datos, con lo cual se pueda promover en las discusiones con los representantes de la sociedad civil, del Gabinete de Seguridad del gobierno, el Consejo Asesor de Seguridad y las autoridades del Ministerio de Gobernación, para volverla una política de Estado que permita fortalecer las funciones de seguridad que debe garantizarle a la ciudadanía.

BIBLIOGRAFÍA

Briscoe, Ivan. **El Estado y la Seguridad en Guatemala**. Ed. FRIDE. Guatemala, 2009.

Carballido Gómez, Armando. **Seguridad Pública y Privada en Guatemala**. Ed. OEA. Estados Unidos de América, 2009.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. **La Seguridad Ciudadana**. Ed. OEA. Costa Rica, 2006.

De León-Escribano, Carmen Rosa. **La Seguridad Ciudadana y su Impacto en la Gobernabilidad y Convivencias Democráticas en Centroamérica**. Ed. FLACSO, Costa Rica, 2010.

Escobar, Santiago. **Seguridad Ciudadana: Concepciones y Políticas**. Ed. Friedrich Ebert Stiftung, Chile, 2004.

González, Patricia. **Seguridad Ciudadana**. Ed. FLACSO. Guatemala, 2003.

Holzmann, Guillermo. **Sistema de Inteligencia en el Estado Chileno: Reflexiones Acerca de su Función**. En <http://www.fas.org/irp/world/chile/holzmann.htm>

Lumsdaine, David H. **Moral Vision in International Politics. The Foreign Aid Regime**. Princeton University Press, 1993.

Morales López, Henry. **¿Porqué tanta Frustración? La cooperación Internacional en la Década de la Agenda de la Paz en Guatemala**. Editorial de Ciencias Sociales. Guatemala, 2007.

Pegoraro, Juan. **Las Políticas de Seguridad y la Participación Comunitaria en el Marco de la Violencia Social**. Ed. CLACSO. Chile, 2001.

PNUD. **Informe Estadístico de la Violencia en Guatemala**. Ed. PNUD. Guatemala, 2007.

Robles, J. Armando, **¿Un Nuevo marco para la cooperación? políticas económicas de la Unión Europea en Costa Rica: Marco sociocultural de la cooperación económica: limitaciones y posibilidades**, Heredia, Costa Rica: Publicaciones Universidad Nacional, 2001.

Rosada-Granados, Héctor. **Guatemala, 1996-2010: Hacia un Sistema Nacional de Seguridad y Justicia**. Cuadernos de Desarrollo Humano. Ed. PNUD, Guatemala, 2009.

Sanahuja, José Antonio. **Ayuda económica y seguridad nacional. La ayuda externa de Estados Unidos, del Plan Marshall a la posguerra fría**. Entinema-Serie ConTextos de Ciencias Sociales, Madrid, 1999.

Santander Campos, Guillermo. **Violencia, Seguridad y Desarrollo en Centroamérica: El Papel de los Donantes**. Ed. CIEPAZ. Madrid, 2010.

SEGEPLAN. <http://www.segeplan.gob.gt/downloads/perfilue.pdf>.

SEGEPLAN.

http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_content&view=article&id=89&Itemid=93.

SELA. **Visiones, enfoques y tendencias de la cooperación internacional al desarrollo: Hacia un marco conceptual y práctico latinoamericano y caribeño**. Ed. SELA. Suriname, 2010.

Tudela, Patricio. **Conceptos y Orientaciones Para Políticas de Seguridad Ciudadana**. En: <http://www.investigaciones.cl/cidepol/biblioteca/conceptosyorientaciones.pdf>.

Velásquez, Álvaro. Gestión Municipal de la Seguridad Ciudadana en Centroamérica y República Dominicana. Capítulo Guatemala. Ed. Flacso. Costa Rica, 2009.

Zapata Cortéz, Olga Lucía. Algunos Elementos Conceptuales y Metodológicos en Tomo a las Políticas Públicas. Ed. Universidad de Antioquia. Colombia, 2000.