

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

**TESIS PRESENTADA AL CONSEJO DIRECTIVO
DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA**

**“LA REFORMA POLICIAL EN GUATEMALA, UN ENFOQUE DESDE LA
CIENCIA POLÍTICA; ESTUDIO DE CASO: LA UNIDAD DE INVESTIGACIÓN
DE DELITOS SEXUALES DEL MUNICIPIO DE GUATEMALA
DURANTE EL AÑO 2013”**

POR

MYNOR RAFAEL GARCÍA MENDEZ

**AL CONFERÍRSELE EL GRADO ACADÉMICO
DE LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA
Y EL TÍTULO PROFESIONAL DE**

POLITICÓLOGO

GUATEMALA, SEPTIEMBRE DEL 2017

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR MAGNÍFICO

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Enrique Camey Rodas

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLITICA

DIRECTOR:	Dr. Marcio Palacios Aragón
VOCAL I:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
VOCAL II:	Licda. Carmen Olivia Álvarez Bobadilla
VOCAL III:	Licda. Ana Margarita Castillo Chacón
VOCAL IV:	Br. María Fernanda Santizo Carvajal
VOCAL V:	Br. José Pablo Menchú Jiménez
SECRETARIO:	Lic. Rodolfo Torres Martínez

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN GENERAL DE CONOCIMIENTOS

COORDINADOR:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
EXAMINADORA:	Licda. Cindy Lisbeth Poroj Caraballo
EXAMINADOR:	Dr. Marcio Palacios Aragón
EXAMINADOR:	Lic. Francisco José Lemus Miranda
EXAMINADOR:	Lic. Edwin Adolfo Mazariegos Morales

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTOR:	Dr. Marcio Palacios Aragón
SECRETARIO:	Lic. Rodolfo Torres Martínez
EXAMINADOR:	Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
EXAMINADOR:	Lic. Jorge Luis Amado Barrios
COORDINADOR:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval

Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis
(Artículo 74 del Reglamento de Evaluación y Promoción de estudiantes
de la Escuela de Ciencia Política)



Guatemala, 01 de junio del 2015

Doctor Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que el tema de tesis: **“La Reforma Policial en Guatemala, un enfoque desde la Ciencia Política; estudio de caso: La Unidad de Investigación de Delitos Sexuales del municipio de Guatemala durante el año 2013”**, propuesto por el (la) estudiante **Mynor Rafael García Méndez**, carné No. **199919951**, puede autorizarse dado que el mismo cumple con las exigencias mínimas de los contenidos de la carrera.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Coordinador de Carrera



c.c. archivos
sebm
/1



ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, dos de junio del año dos mil quince.

ASUNTO: El (la) estudiante **Mynor Rafael García Méndez**, Carné No. **199919951**, continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose aceptado el tema de tesis propuesto, por parte del Lic. **Henry Dennys Mira Sandoval**, Coordinador de Carrera pase al Lic. Mike Hangel Rivera Contreras, Coordinador del Área de Metodología, para que se sirva emitir dictamen correspondiente sobre el diseño de tesis.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Marcio Palacios Aragón'.

Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política



c.c. archivos
sebm
/2



Guatemala, 15 de junio del 2015

Doctor Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Doctor Palacios:

Me permito informarle que tuve a la vista el diseño de tesis titulado: **“La Reforma Policial en Guatemala, un enfoque desde la Ciencia Política; estudio de caso: La Unidad de Investigación de Delitos Sexuales del municipio de Guatemala durante el año 2013”**, presentado por el (la) estudiante **Mynor Rafael García Méndez**, carné No. **199919951**, quien realizó las correcciones solicitadas 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. Mike Hangel Rivera Contreras
Coordinador del Área de Metodología



c.c. archivos
sebm
/3



**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:** Guatemala, quince de julio del dos mil quince.

ASUNTO: El (la) estudiante **Mynor Rafael García Méndez**,
carné No. 199919951 continúa trámite para la
realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador del Área de Metodología, pase al Coordinador de Carrera de Ciencia Política, para que emita visto bueno sobre la propuesta de Asesor.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”




Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/4



Guatemala, 24 de julio del 2015

Doctor Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Su despacho

Respetable Doctor Palacios

Me permito informarle que para desarrollar la tesis titulada **“La Reforma Policial en Guatemala, un enfoque desde la Ciencia Política; estudio de caso: La Unidad de Investigación de Delitos Sexuales del municipio de Guatemala durante el año 2013”**. Presentado por el (la) estudiante **Mynor Rafael García Méndez, carné No. 199919951** puede autorizarse como Asesor (a) Maestro **Edgar Florencio Montúfar Noriega**.

Cordialmente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'H. Mira Sandoval'.

Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Coordinador de Carrera



c.c. archivos
sebm
/5



ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, tres de agosto del dos mil quince.


ASUNTO: El (la) estudiante **Mynor Rafael García Méndez**, carné No. **199919951** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador de Carrera correspondiente, pase al Asesor de Tesis, Maestro **Edgar Florencio Montúfar Noruega**, para que brinde la asesoría correspondiente y emita dictamen.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”




Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/6

Guatemala, 16 de agosto de 2017

Dr.
Marcio Palacios Aragón
Director de la Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Respetable Dr. Palacios,

Me dirijo con un respetuoso saludo para comunicarle que desde el mes de junio del año 2016 he asesorado al bachiller Mynor Rafael García Méndez, carné número 1999-19951, en la preparación de su trabajo de tesis titulado "La reforma policial en Guatemala, un enfoque desde la ciencia política; estudio de caso: la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales del municipio de Guatemala durante el año 2013."

Durante estos dos semestres he tenido la oportunidad de orientar al bachiller García Méndez en su trabajo de tesis, así como también observar el avance alcanzando en el trabajo propuesto. Ante los avances observados me permito comunicarle que el bachiller ha logrado preparar un documento con sustento teórico metodológico que aborda una problemática propia de la ciencia política.

Por lo anterior me permito informarle que el trabajo realizado reúne las calidades para que sea presentado y defendido por el bachiller García Méndez quien opta al título de licenciado en Ciencia Política.

Sin otro particular me despido,

Deferentemente,



Edgar Florencio Montúfar Noriega
Asesor

Recibido.
28/8/2017.
filmin



ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veintiocho de agosto del año dos mil diecisiete.

ASUNTO: El (la) estudiante **Mynor Rafael García Méndez**, carné No. **199919951** continúa trámite para la realización de su Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (la) Maestro **Edgar Florencio Montúfar Noruega**, en su calidad de Asesor (a), pase al Coordinador (a) de la Carrera de Relaciones Internacionales, Lic. **Henry Dennys Mira Sandoval** para que proceda a conformar el Tribunal Examinador que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

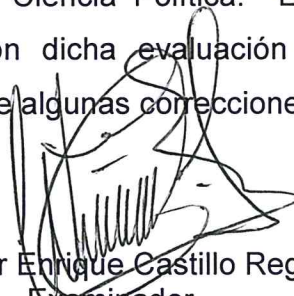


c.c. archivos
sebm
/7




ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día veintinueve de agosto del año dos mil diecisiete, se realizó la defensa de tesis, titulada: **“La Reforma Policial en Guatemala, un enfoque desde la Ciencia Política; estudio de caso: La Unidad de Investigación de Delitos Sexuales del municipio de Guatemala durante el año 2013”** presentada por **Mynor Rafael García Méndez**, carnet no. **199919951**, para optar al grado de Licenciado (a) en CIENCIA POLÍTICA, ante el Tribunal Examinador integrado por: Licenciado Werner Enrique Castillo Regalado; Licenciado Jorge Luis Amado Barrios y Licenciado Henry Dennys Mira Sandoval, Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha evaluación y consideraron que para su aprobación deben incorporarse algunas correcciones a la misma.


Lic. Werner Enrique Castillo Regalado
Examinador


Lic. Jorge Luis Amado Barrios
Examinador


Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Coordinador (a) de Carrera

c.c. archivos
sebm
/.





ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día cuatro de septiembre del dos mil diecisiete, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por el Tribunal Examinador, conformado por: Lic. **Werner Enrique Castillo Regalado**, Lic. **Jorge Luis Amado Barrios** y Lic. **Henry Dennys Mira Sandoval**, Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política, el trabajo de tesis: **“La Reforma Policial en Guatemala, un enfoque desde la Ciencia Política; estudio de caso: La Unidad de Investigación de Delitos Sexuales del municipio de Guatemala durante el año 2013”**, presentado por el (la) estudiante **Mynor Rafael García Méndez**, carné no. **199919951** razón por la que se da por **APROBADO** para que continúe con su trámite.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'H. Mira Sandoval', written over a horizontal line.

Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Coordinador de Carrera



c.c. archivos
sebm
/9




**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:** Guatemala, seis de septiembre del año dos mil diecisiete.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión de la Tesis titulada: **“La Reforma Policial en Guatemala, un enfoque desde la Ciencia Política; estudio de caso: La Unidad de Investigación de Delitos Sexuales del municipio de Guatemala durante el año 2013”** , presentada por el (la) estudiante **Mynor Rafael García Méndez**, carné No. **199919951**.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”




Dr. Marcio Palacios Aragón
Director Escuela de Ciencia Política

c.c. archivos
sebm
/10

A la memoria de la ***Profesora Alicia Méndez de García***,
artífice de mi vida, finalmente coroné tu esfuerzo madre.

AGRADECIMIENTOS

A Jesús y María: por el don de la fé para alcanzar los propósitos que me aproximan a mi vocación.

A mi esposa: Claudia María, *porque sos mi amor, mi cómplice y todo, y en la calle codo a codo, somos mucho más que dos (Gabriel García Márquez).*

A mis hijos: Miguel Ángel & herman@, por la esperanza que representan al futuro de la nación.

A mis padres: Alicia y Efraín, por regalarme la vida y la libertad para vivirla.

A mis tías:

Catalina, extensión del amor maternal que me ha acompañado desde siempre.

Emma, primera mujer que abrió la brecha universitaria para la familia Méndez;
su tesón para salir adelante sigue alcanzando las generaciones que le procedemos.

A mis primos: Mary, Edwin y Zoel (*QEPD*), por ampliarme los horizontes de vida con su ejemplo.

A mis padrinos:

Édgar Florencio, mi mentor, descubridor de las cualidades para convertirme en politólogo.

Emilio José, la amistad es el *plus* que le aporta sinergia a los proyectos que emprendemos.

A mis amigos y amigas: a todos y cada uno por su cariño, a los compañeros de la Escuela de Ciencia Política, así como a mis *ecojinetes*.

A la Policía Nacional Civil: por su entrega diaria en el resguardo de todos los guatemaltecos y al Subdirector General de Investigación Criminal, Mtro. Stu Velasco, por su visión estratégica en la transformación institucional de la PNC.

A la Universidad de San Carlos y al pueblo de Guatemala: a quienes me debo.

Índice

Introducción	i
1. Capítulo I Abordaje Metodológico y Abordaje Teórico	1
1.1 Abordaje Metodológico	1
1.1.1 Justificación	1
1.1.2 Planteamiento del Problema	2
1.1.3 Preguntas Generadoras	3
1.1.4 Objetivos	3
1.1.4.1 Objetivo General	3
1.1.4.2 Objetivos Específicos	3
1.1.5 Delimitación	4
1.1.5.1 Unidad de análisis	4
1.1.5.2 Período histórico	4
1.1.5.3 Ámbito geográfico	4
1.1.6 Tipo de investigación	4
1.1.7 Métodos, técnicas e instrumentos utilizados	5
1.1.7.1 Métodos	5
1.1.7.1.1 Método Cualitativo	5
1.1.7.1.2 Método Cuantitativo	6
1.1.7.1.3 Método Analítico	6
1.1.7.2 Técnicas	7
1.1.7.3 Instrumentos	7
1.2 Abordaje Teórico	8
1.2.1 Aspectos Teóricos	8
1.2.2 Antecedentes del Realismo	8
1.2.3 Realismo Siglo XX	11
1.2.4 Teoría Neo Institucionalista	14
1.2.5 Elementos de aproximación al estudio	15
2. Capítulo II Antecedentes: Contexto de la Reforma Policial	17
2.1 Antecedentes históricos de la policía en Guatemala	18
2.2 Creación de la Policía Nacional Civil, año 1997	23
2.3 Rol de las organizaciones de la sociedad civil	27

2.4 Institucionalización: Comisión Nacional de Reforma Policial	31
2.5 Estructura Comisión Nacional de Reforma Policial	37
2.6 Avances	38
3. Capítulo III Análisis de Situación de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales	41
3.1 Aproximación a los delitos sexuales	41
3.2 Modelo Orgánico de la División Especializada en Investigación Criminal –DEIC-	49
3.3 Modelo Orgánico del Departamento de Investigación de Delitos Sexuales, Trata de Personas, de la Niñez y Adolescencia y delitos conexos	51
3.4 Análisis situacional de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales –UIDS-	57
3.4.1 Capacidades Instaladas en la UIDS	58
3.4.2 Elementos exógenos y endógenos que influyen en la UIDS	61
3.4.3 Factores políticos que influyen en la UIDS	62
3.4.4 Factores técnicos que influyen en la UIDS	64
3.5 Análisis de Desempeño de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales –UIDS-, en el municipio de Guatemala durante el año 2013	65
4. Capítulo IV Prospectiva: Escenarios de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales	70
Conclusiones	77
Recomendaciones	78
Referencias bibliográficas	79
Referencias electrónicas	81
Referencias de entrevista	82
Referencias hemerográficas	82
Referencias jurídicas	82
Anexos	83

Índice de gráficas

Gráfica 1 Distribución víctimas por tipo de delito, año 2013	44
Gráfica 2 Principales dictámenes médico legales, año 2013	44
Gráfica 3 Agresiones sexuales	45
Gráfica 4 Víctimas por género en agresiones sexuales	45
Gráfica 5 Nacimientos en madres menores de 20 años, año 2013	47

Gráfica 6 Porcentaje de nacimientos de madres menores de 15 años, año 2013	48
Gráfica 7 Organigrama Subdirección General de Investigación Criminal	50
Gráfica 8 Denuncias por zona, municipio de Guatemala, año 2013	67
Gráfica 9 Status denuncias, municipio de Guatemala, año 2013	67

Índice de tablas

Tabla 1 Comparativo de Subdirecciones de la PNC	26
Tabla 2 Denuncias de violaciones sexuales en la PNC	46
Tabla 3 Cantidad de casos de denuncias presentados en el MP, año 2013	48
Tabla 4 Personal Unidad de Investigación de Delitos Sexuales, año 2013	60
Tabla 5 Tipología Delictiva	66
Tabla 6 Víctimas por género y edad	66
Tabla 7 Relación víctimas – victimarios	67
Tabla 8 Escenarios para la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales de la PNC	74
Tabla 9 Datos de delitos sexuales del año 2008 al 2017	76

Lista de Acrónimos

AFPC	Acuerdo de Paz sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática
ANASJ	Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
AVANCSO	Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala
CAS	Consejo Asesor de Seguridad
CEJIL	Centro por la Justicia y el Derecho Internacional
CICIG	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
CIEN	Centro de Investigaciones Económicas y Sociales
CNRP	Comisión Nacional de Reforma Policial
COCODES	Consejos Comunitarios de Desarrollo
COMUDES	Consejos Municipales de Desarrollo
DEIC	División Especializada en Investigación Criminal
ESFOP	Escuela de Formación de Oficiales de Policía
FADS	Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro
GAM	Grupo de Apoyo Mutuo
ICCPG	Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala
ICMEC	Centro Internacional para Niños Desaparecidos y Explotados
ICSE	International Child Sexual Exploitation
IPEADES	Instituto de Estudios para el Desarrollo Sostenible
IJM	International Justice Mission
IMASP	Instancia de Monitoreo y Apoyo a la Seguridad Pública
INACIF	Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala
INE	Instituto Nacional de Estadística
JEPEDI	Jefatura de Planificación Estratégica y Desarrollo Institucional de la PNC
Ley PINA	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia
MINGOB	Ministerio de Gobernación

MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
MOPSIC	Modelo Policial de Seguridad Integral Comunitaria
ONUDC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
OSAR	Observatorio en Salud Sexual y Reproductiva
PDH	Procuraduría de Derechos Humanos
PNC	Policía Nacional Civil
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SEPAZ	Secretaría de la Paz
SGIC	Subdirección General de Investigación Criminal
SISPE	Sistema de Personal
SVET	Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas
UIDS	Unidad de Investigación de Delitos Sexuales
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia
UPCV	Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala

Introducción

El fenómeno abordado en el presente estudio surge de una coyuntura iniciada en el año 2008, misma que generó alertas ante el incremento de delitos sexuales reportados, situación que involucra una serie de factores sociales, económicos y políticos pertinentes para el Estado, que salió a intervenir desde sus tres organismos.

El tema es un problema multicausal que puede ser abordado desde distintas aristas, para el interés de la presente investigación se enfocó en el rol que juega la Policía Nacional Civil -PNC- en la persecución de delitos sexuales. Así mismo, la transformación que atraviesa la PNC desde el año 2010 con el proceso de reforma policial, representó el marco preciso para conocer la institucionalidad e ir delimitando el objeto de estudio hasta la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales -UIDS- y su desempeño en materia de investigación criminal en el municipio de Guatemala durante el año 2013.

La temporalidad obedece al primer año de operaciones de la UIDS, mismo que inició a finales del año 2012 con el apoyo del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia -UNICEF-, que aunado al apoyo que obtuvo del Organismo Ejecutivo, encontró el apoyo político al dedicarle mayor atención al tema, y con ello su creación.

El cuadro capitular después del abordaje metodológico y teórico, entra a conocer el proceso de reforma policial que Guatemala mantiene vigente, así mismo, explora las diferentes etapas de la institución. Continúa adentrándose en el tema, explorando las dinámicas propias que giran en la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales en el capítulo tres, mismo que presenta un contexto generalizado de la problemática a nivel nacional para concluir con los hallazgos propios de la tesis. De dichos hallazgos surgen las variables de influencia y dependencia para el ejercicio prospectivo de escenarios que presenta el último capítulo, en el que a partir de una categorización de los factores encontrados, se plantean tres escenarios, uno más alcanzable, mismo que revela que sin el apoyo político necesario, las instituciones difícilmente logran avanzar y mejorar la prestación de sus servicios, en este caso, la prioridad que representa para la Policía Nacional Civil perseguir esta tipología de delitos sexuales, dado el daño multidimensional que está causando a los segmentos poblacionales de mayor vulnerabilidad, como lo son las mujeres y niños de Guatemala.

1. Capítulo I Abordaje Metodológico y Abordaje Teórico

1.1 Abordaje Metodológico

1.1.1 Justificación

La Policía Nacional Civil –PNC- como objeto de estudio para la ciencia política representa todo un universo de posibilidades de investigación, tomando en cuenta que actualmente está constituida por ocho subdirecciones, de las cuales solo de la Subdirección de Investigación Criminal se desprenden cinco divisiones, más el Gabinete Criminalístico, dentro de las cuales se encuentra la División Especializada en Investigación Criminal –DEIC-, que a su vez cuenta con cuatro secciones, cuatro departamentos, más las delegaciones distritales y locales, división dentro de la cual se ubica en el organigrama institucional el Departamento de Investigación de Delitos Sexuales, Trata de Personas, de la Niñez y Adolescencia y delitos conexos, a la cual pertenece la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales -UIDS-.

Ante la percepción de inseguridad posicionada en la agenda nacional, es pertinente para un técnico político conocer la respuesta que el Estado de Guatemala está dando a su ciudadanía para protegerlo, conociendo a profundidad las dinámicas institucionales para brindar análisis profesionales y especializados con elementos válidos que superen la opinión que construyen los medios de comunicación al respecto.

Por lo tanto, dentro del marco de la reforma policial emprendida en el año 2009, como iniciativa impulsada por el grupo G4 -Universidad de San Carlos de Guatemala, Procuraduría de Derechos Humanos, Arzobispado de Guatemala y la Alianza Evangélica-; tuvo lugar el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia que institucionalizó la Comisión Nacional de la Reforma Policial.

Dicha reforma marca un parteaguas en la PNC, conocer el proceso es imperativo desde la ciencia política, dado que su contenido goza de una dimensión política que aporta una lectura más objetiva sobre los intereses en juego que determinan su viabilidad.

Así mismo, la problemática que gira en torno a los delitos sexuales en Guatemala es un tema que está generando alerta, no solo a nivel nacional sino de los países y organismos

cooperantes; al observar que las cifras de víctimas por este tipo de flagelo va en aumento, el Estado más que respuestas políticamente correctas, debe dar apoyo tangible al fortalecimiento de las instituciones que lo están atendiendo, como la UIDS de la PNC.

El estudio de caso no solo aporta información cuantitativa y cualitativa, sino transversalmente muestra una realidad que no está contando con la atención que merece del resto de guatemaltecos; misma de la que derivan una serie de vinculaciones interinstitucionales que demandan mayor interés desde el campo de la ciencia política, porque su alcance trasciende más allá de la investigación criminal.

Por lo expuesto, la pertinencia del tema de investigación aporta desde la esfera académica, una aproximación política del fenómeno de estudio abordado, como punto de referencia para mayores y más profundos estudios al respecto.

1.1.2 Planteamiento del Problema

¿Qué capacidades instaladas, elementos exógenos y endógenos, factores políticos y técnicos influyeron en la eficacia de desempeño de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales de la Policía Nacional Civil en el municipio de Guatemala durante el año 2013?

Dicho planteamiento definió los factores a analizar en congruencia con los objetivos específicos, que orientaron la ruta de desarrollo de la investigación, dado que a partir de los hallazgos se pudieron establecer las relaciones causales entre las variables que afectaron el fenómeno estudiado.

El enfoque del análisis investigativo estuvo en función de descubrir la dimensión política que entrelazó acciones que terminaron con un resultado tangible: la creación de una unidad específica de investigación de delitos sexuales, a partir de la cual se pudo determinar la coyuntura en la que surgió y con ello, la oportunidad de analizar la eficacia de desempeño durante su primer año de funcionamiento, que contó con el respaldo de la cooperación internacional.

1.1.3 Preguntas Generadoras

- ¿Cuál es la eficacia de la Unidad de Investigación de los Delitos Sexuales de la Policía Nacional Civil para su desempeño?
- ¿Cuáles fueron las capacidades instaladas en la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales de la Policía Nacional Civil para realizar la investigación criminal?
- ¿Qué elementos exógenos y endógenos influyeron en la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales de la Policía Nacional Civil?
- ¿Qué factores políticos influyeron en la eficacia del desempeño de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales de la Policía Nacional Civil?
- ¿Qué factores técnicos influyeron en la eficacia del desempeño de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales?

1.1.4 Objetivos

1.1.4.1 Objetivo General

Analizar la eficacia de desempeño en la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales de la Policía Nacional Civil en el municipio de Guatemala durante el año 2013, a partir de las capacidades instaladas, los elementos exógenos y endógenos; así como los factores políticos y técnicos que influyeron dentro del marco de la Reforma Policial.

1.1.4.2 Objetivos Específicos

Indagar las capacidades instaladas en la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales de la Policía Nacional Civil para realizar la investigación criminal.

Determinar los elementos exógenos y endógenos que influyeron en la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales de la Policía Nacional Civil.

Identificar los factores políticos que influyeron en la eficacia del desempeño de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales de la Policía Nacional Civil.

Identificar los factores técnicos que influyeron en la eficacia del desempeño de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales de la Policía Nacional Civil.

1.1.5 Delimitación

1.1.5.1 Unidad de análisis

La Unidad de Investigación de Delitos Sexuales, de la División Especializada en Investigación Criminal, de la Policía Nacional Civil.

1.1.5.2 Período histórico

Año 2013, el cual representó el primer año que entró a funcionar la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales.

1.1.5.3 Ámbito geográfico

El municipio de Guatemala, por su alta incidencia en denuncias de delitos sexuales.

1.1.6 Tipo de investigación

La investigación llevada a cabo es principalmente descriptiva, así como documental y exploratoria; dado que el objeto de estudio requirió de la realización de contextualizaciones en diversos niveles, primeramente sobre la reforma policial en Guatemala, de la Policía Nacional Civil, de la fenomenología de delitos sexuales y de la unidad investigativa de la misma.

La investigación descriptiva no podría haberse realizado sino a partir de la revisión documental y hemerográfica sobre los temas abordados, así mismo, más allá de la referencia bibliográfica consultada, ésta se complementó con trabajo de campo que posteriormente se describe con mayor amplitud en el apartado de métodos y técnicas, pero basta indicar que se

realizaron visitas *in situ* a la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales, que permitieron explorar no únicamente el inmueble o condiciones físicas, sino tener contacto directo a expedientes aleatorios sobre los casos de investigación criminal que se llevaron a cabo en el año 2013.

1.1.7 Métodos, técnicas e instrumentos utilizados

La metodología aplicada a la presente investigación obedeció a una estrategia que respondiera a las necesidades explicativas del tema problema abordado en la tesis, partiendo de una idea principal, la cual durante el proceso investigativo fue encontrando sus cauces en los métodos utilizados, que definieron el enfoque con que se respondería el ¿cómo?, pregunta que se respondió con las técnicas, así como con los instrumentos utilizados.

1.1.7.1 Métodos

1.1.7.1.1 Método Cualitativo

El método cualitativo está basado en percepciones, la información obtenida cobra un sesgo que le imprime subjetividad sobre la validez de sus hallazgos; por ello fue preciso revalidarla con cruces de información obtenida de diversas fuentes. Sin embargo, su aplicación le aportó datos a la investigación que no se encuentran registrados en recopilación de datos duros.

Así mismo, el método cualitativo es eminentemente descriptivo e inductivo ya que permite llegar a generalizar a partir de premisas particulares; con el debido razonamiento analítico para evitar caer en inconsistencias. Es así como con criterios objetivos se discriminó abundante información obtenida, ante la prioridad de acercarse lo más posible a la realidad que mostrara hallazgos no contaminados de victimización, ideologización o intereses particulares.

1.1.7.1.2 Método cuantitativo

El método cuantitativo está orientado a resultados, a datos duros, que en apariencia deberían aportarle mayor objetividad a la investigación, sin embargo para el caso de la presente tesis se pudo aplicar en el inciso 3.5 donde a partir del acceso a la base de datos que registró la información sobre las denuncias del año 2013, existió inicialmente la expectativa de poder medir indicadores de proceso, resultado o efectividad; sin embargo registros de información incompleta limitaron a medir solo datos elementales, cerrando el margen de maniobra que pudo haber posibilitado extraer mayor provecho de la información allí guardada.

Sin embargo, utilizar el método cuantitativo mostró hallazgos por sí mismo importantes, como lo es la falencia de calidad y seguridad de la información que la Unidad de Delitos Sexuales registró en el año 2013, además, que los datos allí custodiados revelaron información crucial para el planteamiento de estrategias de investigación, así como de prevención que pudieron ser mejor optimizados. Aunque suene paradójico, pero la gestión de la investigación se dificultó medirla por detalles pequeños, como la falta de consignación de fechas en cada etapa del proceso; por otro lado, el mapeo por zonas con mayor incidencia criminal, así como el perfil de los agresores sí fue posible establecerlo.

1.1.7.1.3 Método Analítico

El método analítico en su caracterización más simple se refiere al ejercicio de abstracción en que se descompone un todo en los elementos que lo integran, que lleva de lo general a lo específico, tal como se aprecia en el orden de ideas en que se desarrolló el presente estudio, que inició con el más amplio panorama de la reforma policial en Guatemala y concluyó con el abordaje específico de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales.

Así mismo, fue a partir del análisis comprensivo de los hallazgos concluyentes que se realizó la identificación de variables y factores clave, mismos que sirvieron de insumos para la creación de escenarios que se presentan al final del capítulo cuatro.

1.1.7.2 Técnicas

Las técnicas utilizadas para la investigación representaron las acciones del ¿cómo? se iba a obtener la información. Para ello, inicialmente se hizo uso de la técnica de recopilación documental, la cual constituyó un cincuenta por ciento de las fuentes consultadas, mientras que las entrevistas realizadas significaron un treinta por ciento y las visitas *in situ* a la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales, así como el acceso a la base de datos el restante veinte por ciento de información, en términos generales.

La aplicación de las guías de entrevista se realizaron a la primera comisionada de la reforma policial, la activista Helen Mack; a la experta Verónica Godoy de la Instancia de Monitoreo y Apoyo a la Seguridad Pública –IMASP-, así como al Oficial Segundo Gerardo Zuñiga, que fungió como Jefe de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales en el año 2013.

Se realizaron dos visitas de trabajo de campo a las instalaciones de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales, en la que cual se realizaron acercamientos para obtener permiso de conocer algunos expedientes aleatorios de los casos archivados del año 2013, además de acceso a revisar brevemente la base de datos en que aglutinaron la información de los casos de dicho año.

1.1.7.3 Instrumentos

El instrumento de entrevista utilizado se hizo bajo la modalidad de semiestructurada, cuyas preguntas elementales se construyeron bajo los parámetros que rige la aplicación metodológica, en función de darle respuesta a las preguntas generadoras, derivadas de los objetivos específicos planteados.

Así mismo, el instrumento aplicado dio mayor libertad de ampliar la entrevista a tópicos vinculados al tema, cuyo aporte fue enriquecedor; más allá de trasladar información de la entrevista a la tesis, los diálogos entablados con los expertos brindaron elementos para comprender y delimitar en un plano abstracto, el campo en el que se orientó la redacción de las contextualizaciones descritas a lo largo del documento.

Así mismo, de manera empírica sin mayor rigurosidad metodológica, se utilizó un diario de campo, en el cual se recopilaron notas a lo largo del proceso sobre fuentes de información que surgieron en el camino, observaciones del trabajo de campo, elementos a considerar para el análisis de la investigación, puntos relevantes que no podían quedar excluidos; en general, una bitácora desordenada, construida de recordatorios e ideas para la elaboración de cada capítulo.

1.2 Abordaje Teórico

1.2.1 Aspectos Teóricos

La teoría realista está vinculada a la explicación del presente estudio a partir de su enfoque interpretativo de la naturaleza humana, considerando la pertinencia de su aplicación para demostrar el uso del poder en las dos aristas que constituyen esta investigación: la policía encargada de la seguridad ciudadana y la fenomenología de la violencia sexual.

El realismo se ha caracterizado por su utilización en el abordaje de las relaciones internacionales, por ende, no deja de ser político; sobre todo al contar entre sus referentes a Maquiavelo, a quien se le atribuye principalmente la separación entre la moral y la política; que comienza a revelar los vicios humanos, mismos que caracterizan el desarrollo de la fuerza policíaca, así como el abuso de victimarios sobre sus víctimas.

1.2.2 Antecedentes del Realismo

El realismo encuentra sus raíces en el campo de la filosofía política, donde “existen escritos de autores antiguos no occidentales, tales como Mencio y los Legalistas en China y Kautilya en India” (Dougherty & Pfaltzgraff, 1993); sin embargo la mayor producción intelectual documentada proviene de Occidente, que lleva a la dicotomía entre la postura idealista y la realista, misma que se remonta a Aristóteles en oposición al idealismo platónico.

Es preciso indicar que en la antigua Grecia, incluso antes de Platón y su alumno, se hace referencia en la teoría realista a Tucídides y la narración que realiza en “el diálogo de los melios” donde encierra su concepción de la realidad al observar el poderío de Atenas: “¿De qué le sirve entonces escuchar al débil, qué utilidad puede recabar oyendo clamar la voz de la impotencia?” (Hermosa Andújar, 2004) ilustrando así lo determinante que es el poder, el que lo ostenta invisibiliza las condiciones de quienes se encuentran en desventaja, tal el caso de los atenienses sobre los melios en ese contexto.

A finales de la edad media y entrando al modernismo, Maquiavelo rompe paradigmas y establece *ad eternum* un parte aguas dentro de la filosofía política; en el cual parte del “presupuesto de que la política se caracteriza por una colisión de intereses y su visión pesimista de la naturaleza humana” (Dougherty & Pfaltzgraff, 1993), el aporte del pensador florentino se cataloga en oposición al utopismo de Tomás Moro, quien con su desarrollo intelectual aportó al idealismo elementos de orden para la convivencia de las sociedades, a partir de la lectura que tuvo del régimen inglés durante su participación en la corte, como aspiración suprema del “deber ser”.

A diferencia del realista italiano, que su “deber ser” se enfocaba a la supervivencia del Estado, del mantenimiento del poder a toda costa; permite explicar los poderes incrustados dentro de la policía a lo largo de su existencia, poderes que no precisamente han estado orientados siempre a la seguridad civil ciudadana, sino han transitado por etapas de poca legitimidad; pero válidos y útiles para justificar la protección de intereses privados o bien de regímenes, como fue instrumentalizada la fuerza policial por el Estado durante las dictaduras militares en Latinoamérica.

Para Hobbes el soberano fuerte era obligatorio para mantener el orden dentro del sistema político, veía escasas perspectivas de que se cambiara fundamentalmente el comportamiento humano o el entorno (Dougherty & Pfaltzgraff, 1993) este teórico realista abona a la explicación de la problemática en el sentido que la conducta de las personas queda supeditada a mecanismos de control, apelando que la misma es impredecible, y por ende, se hace

necesaria la presencia de fuerzas coercitivas, como la policía, que garanticen la gobernabilidad.

La impredecibilidad de la conducta a la que se hace alusión en el párrafo anterior, la reafirma Dougherty (1993) al indicar que los realistas anticipaban graves limitaciones en la medida en la cual la reforma política o la educación pueden alterar la naturaleza humana: la humanidad es mala, pecadora y busca el poder... no es innatamente buena o perfectible; dicha afirmación rescata tres elementos cuya exploración se amplía a continuación.

La presente investigación aborda la reforma policial en Guatemala, dicha acción forma parte de un proceso mayor de reforma política que impulsa el Estado, el mismo que entre varios déficits, evidencia rezagos en la cobertura y calidad de educación; contando así con una población en que la mayoría alcanza un mínimo grado de instrucción y formación. Ello trae consecuencias que arrojan datos alarmantes en el tema de violencia en general, y para el interés de este estudio de violencia sexual, la que se ve reflejada en el aumento de embarazos en niñas menores, así como abusos a niños y niñas en edad escolar, ello refleja una naturaleza humana mala y pecadora, en una posición de poder para dominar a menores cuya vulnerabilidad los coloca en mayor riesgo.

Max Weber se caracteriza por sus reflexiones elaboradas en torno a la ética, entre las cuales es oportuno citar que los líderes de un mundo imperfecto se enfrentan con la necesidad de comportarse según una ética política en la cual el logro de "buenos" fines puede hacer necesaria la utilización de medios menos que moralmente aceptables (Dougherty & Pfaltzgraff, 1993) dicho planteamiento sirve para explicar políticas de limpieza social llevadas por el Ministerio de Gobernación y la policía en determinadas épocas, es imprimírle naturalidad a que "el fin justifica los medios", una ética política desligada de la moral. En otro plano, para las víctimas, un argumento aplicable para justificar la justicia por sus propias manos contra el victimario.

1.2.3 Realismo Siglo XX

Este apartado explora las ideas que abonaron al realismo durante el siglo pasado, cuyos postulados influyeron en el campo de las relaciones internacionales por su utilización en el período entre guerras, así como en la política exterior norteamericana adoptada durante la guerra fría. Algunos de los referentes formaron parte de los equipos de asesores de la Casa Blanca, su experiencia en crisis como la de los misiles en 1962 los llevó a elaborar insumos para la teoría realista, los cuales no pierden vigencia y son pertinentes para la explicación de problemáticas de diferente naturaleza, como las que aborda la presente investigación.

Reinhold Niebuhr, siendo teólogo protestante hizo importantes aportes a la teoría realista, al afirmar que “el poder nacional es la proyección de la “voluntad-de-poder” del individuo. Cuando hay menos restricciones morales sobre el individuo como miembro de un grupo o nación que como individuo, se da mayor violencia en el grupo o el nivel nacional” (Dougherty & Pfaltzgraff, 1993) lo que explica el fenómeno de la problemática abordada; la degeneración que da lugar a la violencia de índole sexual indica entonces que existe un cambio en los valores que rigen a la sociedad contemporánea, donde con apoyo en disciplinas como la antropología y la sociología puede profundizarse en la dimensión cultural de los cambios conductuales de la población.

Hans Morgenthau indica que el poder sobre la mente y las acciones es el control del hombre sobre otros hombres (Dougherty & Pfaltzgraff, 1993) este aporte facilita la comprensión del rol que la policía institucionalmente funge; así como es responsable de la seguridad ciudadana, también cobra relevancia al hacer acopio de sus potestades como medio coercitivo del Estado para mantener el orden. Lo anterior se complementa al definir el poder como “la capacidad de mover al individuo o a la colectividad humana de alguna forma deseada, a través de la persuasión, la compra, el trueque o la coerción” a decir de Dougherty (1993) que en términos generales, eso caracteriza en la práctica a la política, es decir la escuela teórica realista o *real politik*.

En la misma línea, Morgenthau planteó seis principios de la teoría realista:

- I. “Las relaciones políticas están gobernadas por reglas objetivas profundamente arraigadas en la naturaleza humana.
- II. Los hombres de Estado piensan y actúan en términos de interés definido como poder y que la evidencia histórica prueba su presupuesto.
- III. El sentido de interés definido como poder es inestable.
- IV. Los principios morales universales no pueden aplicarse a las acciones de los Estados en su formulación abstracta y universal, pero debe filtrárselos a través de circunstancias concretas de tiempo y lugar.
- V. El realismo político no identifica las aspiraciones morales de una nación particular con las leyes morales que gobiernan el universo.
- VI. La autonomía de la esfera política, implica que las acciones políticas deben juzgarse con criterios políticos.” (Dougherty & Pfaltzgraff, 1993)

Dichos principios consolidan la postura realista que se viene abordando, la cual enfatiza un pragmatismo político desligado de los principios morales, apelando a la naturaleza humana como fuente de sus enunciados, los cuales constituyen un marco de referencia teórico adoptado para exponer las particularidades del objeto de estudio.

George F. Keenan plantea que el gobierno es un agente, no un patrón. Su obligación primordial es respecto de los intereses de la sociedad nacional que representa, no respecto de los impulsos morales que los elementos individuales de dicha sociedad puedan experimentar indica Dougherty. (1993) La definición de los intereses nacionales puede sugerir una contradicción respecto a lo expuesto por Keenan, dado que una colectividad se organiza en torno a sus intereses de bienestar y sobrevivencia, para ello apela a un respeto de individualidades que les garantice su coexistencia, de no ser así, daría lugar a anarquías sin sentido de autoridad, que terminarían dando espacio a acciones movidas por la inmoralidad que harían imposible la cohesión social de las naciones. Sin embargo, es indiscutible que la prioridad del gobierno está en función de los intereses de la sociedad nacional.

Robert E. Osgood indica que la resistencia de un hombre a enfrentar los dilemas morales inevitables de la existencia social es lo que le quita su perspectiva moral y lo conduce a una identificación fácil del interés propio señala Dougherty. (1993) A partir de este enunciado

se puede argumentar el origen de la corrupción en la esfera pública, así como de diferentes disfuncionalidades sociales; las dos vertientes vinculadas al estudio en desarrollo: la Policía Nacional Civil y la violencia sexual.

Circunscritos en el enfoque desde la ciencia política, cuyo objeto primordial de estudio gira sobre las relaciones de poder, siendo el Estado el primer referente donde tienen lugar, el cual se materializa en la división de poderes que Montesquieu clasificó: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; el primero constituido por ministerios y secretarías, donde se ubica el de Gobernación, responsable directo de la Policía Nacional Civil, foco de la presente tesis que caracteriza el devenir de la institución policial que busca confirmar desde el realismo esa conducción de intereses propios, que la ha llevado a una situación de disfuncionalidad que legitima la creación de la Comisión Nacional de la Reforma Policial puesta en marcha desde el año 2010.

Así mismo, esa resistencia a enfrentar los dilemas morales que dan lugar a la impunidad es condición para que la violencia se manifieste en sus distintas expresiones, en este caso, la violencia sexual; los victimarios de este tipo de vejámenes dentro de su perversidad abusan en función de sus propios intereses, por perturbadores que sean. La coerción a sus víctimas es reflejo de una posición de poder dominante que le quita su perspectiva moral, ello conlleva a que la naturaleza humana no es innatamente buena o perfectible. (Dougherty & Pfaltzgraff, 1993)

Con base a lo anterior, se retoma la obligación primordial del gobierno respecto a los intereses de la sociedad nacional (Keenan) que hace posible ante las demandas de dichos flagelos el establecimiento de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales de la Policía Nacional Civil en el año 2013, como respuesta del Estado para disminuir la incidencia de este tipo de agresiones; la cual se evalúa como estudio de caso en su primer año de funcionamiento.

1.2.4 Teoría Neo Institucionalista

La nueva teoría institucionalista surgió como reacción al racionalismo y conductismo de las décadas de los sesenta y setenta, con un enfoque que ha colocado a las instituciones en el centro de análisis de la realidad social, redescubriendo en ellas una agenda de investigación desde la ciencia política. Su aporte al presente estudio es de suma utilidad para explicar bajo el neo institucionalismo las dos instituciones que aborda el presente estudio: la Comisión Nacional de Reforma Policial y la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales.

March y Olsen fueron quienes le agregaron este *neo* enfoque al institucionalismo en la década de los ochenta, en el que proponen que la investigación de los fenómenos políticos debe partir de las instituciones, como rasgo estructural de la sociedad; el cual también debe estar informado por un escrutinio del comportamiento individual, las ideas y los intereses en juego, tanto individuales como grupales (Losada & Casas, 2008). Lo cual permite explicar cómo bajo el cambio de paradigma post Acuerdos de Paz, la institucionalidad policial estuvo supeditada a la nueva influencia que transformó estructuralmente la Policía Nacional hacia una Policía Nacional Civil.

Peters en Losada & Casas (2008) plantea siete versiones de neo institucionalismo, dentro del cual cataloga el institucionalismo social, que analiza las relaciones sociedad-Estado, que implican una interacción estructurada, tanto dentro como fuera del gobierno; tal como se puede observar en cuanto al acompañamiento determinante que desde sociedad civil le han brindado a la PNC desde el año 1997, que se aproxima bastante a una condición institucional.

Tsebelis (Powell & Dimaggio, 1999) categoriza los tramados institucionales entre los que son eficientes y los redistributivos, éstos últimos los subdivide en instituciones de consolidación e instituciones de nuevo arreglo -*new deal institutions*, diseñada para dividir la coalición existente y convertir a los perdedores en ganadores-; sobre las que señala que ni necesaria ni frecuentemente se diseñan este tipo de instituciones para ser socialmente eficientes, al contrario, suelen ser creadas afín de los intereses de aquellos que detentan el poder de negociación para desarrollar nuevas reglas.

La UIDS representa la explicación de una institución de nuevo arreglo, donde empodera a las víctimas con una Unidad exclusiva para investigar delitos sexuales, bajo la lógica del párrafo anterior, ante la demanda social por justicia en esta problemática, convierte a los agredidos de perdedores en ganadores; donde al tomador de decisiones políticas, poco le interesó que la nueva institución contara con las condiciones suficientes para ser socialmente eficiente. A ello es preciso agregar que el neo institucionalismo destaca las limitaciones impuestas desde las instituciones al comportamiento individual y a los procesos colectivos, pero reconoce las limitadas capacidades para que el propio individuo transforme las instituciones (Losada & Casas, 2008), como se puede observar en los capítulos dos y tres, que tanto la PNC en general como la UIDS por sí mismas, encuentra dificultades para auto transformarse y evolucionar, lo han logrado con apoyo externo.

1.2.5 Elementos de aproximación al estudio

La Policía Nacional Civil de Guatemala (2016) en su presentación electrónica indica que “es una institución profesional y jerarquizada, ajena a toda actividad política, es el único cuerpo policial armado con competencia nacional cuya función es proteger y garantizar el ejercicio de los derechos y las libertades de las personas, prevenir, investigar y combatir el delito, mantener el orden público y la seguridad interna, ejerce sus funciones durante las veinticuatro horas del día, todos los días del año”.

Londoño (1996) al definir la policía hace referencia al origen etimológico del vocablo griego “politeia” y del latín “politia”, que significan *gobierno de una ciudad*, cuya raíz proviene de “polis” que constituía entre los griegos la ciudad-estado, así mismo señala; que el objeto de la policía es hacer cumplir el orden, la tranquilidad y la seguridad en el interior de un grupo social, así como en el territorio ocupado por él.

Ossorio (1979) señala la policía como “el buen orden, la tranquilidad, o normalidad en la vida de una ciudad o Estado. Cuerpo que mantiene el orden material externo y la seguridad del gobierno y de los ciudadanos a los que ampara la legislación vigente.”

Frühling (2009) indica que “la policía es una organización pública, especializada y profesional, autorizada para usar la fuerza con el fin de establecer el derecho.”

Para conceptualizar la reforma policial existen definiciones de autores que han explorado el tema a nivel latinoamericano, donde se encuentra que “la insatisfacción con los sistemas policiales tradicionales es lo que ha condicionado la reforma policial” (Frühling, 2005) agrega, “es un proceso donde se adoptan técnicas para orientar nuevos retos sociales, con la preocupación por los derechos de los individuos que pueden verse afectados por la acción de la policía, así como por la falta de confianza y credibilidad”.

Otros autores, como Dammert (2005) al referirse a la reforma policial indican que es “la mejora de la eficacia y la eficiencia operativa de la policía en la prevención y represión del crimen, así como el fortalecimiento de la democracia”.

El tema de la militarización dentro de las fuerzas policíacas lo aborda Dammert, así mismo Rico y Chinchilla (2006) al indicar que la reforma policial conlleva “los cambios que deben darse para superar un pasado marcado por el militarismo, la politización y la violación de los derechos humanos”.

La Unidad de Investigación de Delitos Sexuales está adscrita a la División Especializada en Investigación Criminal –DEIC- de la Policía Nacional Civil, cuya orientación obedece a un enfoque metodológico específico y adecuado a esta tipología de delitos.

Los delitos sexuales han estado presentes a lo largo de la historia, en el antiguo derecho romano se le llamaba “injuria adversus bosnos mores” para referirse a hechos de naturaleza libidinosa. En Europa el código francés le denomina “attent aux moeruss” que quiere decir atentados contra la moral, en Italia los nombran como delitos contra el orden de la familia y la moralidad; en España como Argentina se les reconoce como delitos contra la honestidad. En el ámbito centroamericano se les identifica como delitos sexuales.

Ossorio (1979) concluye que indistintamente como se viene exponiendo, son “simplemente delitos sexuales”, los que caracteriza como “delitos contra la honestidad el adulterio, la violación, el estupro, la corrupción, el ultraje al pudor, el rapto y el abuso deshonesto.”

Lo indicado en el párrafo anterior, se complementa con la definición que la Organización Mundial de la Salud (2013) hace respecto de la violencia sexual: actos que van desde el acoso verbal, a la penetración forzada y una variedad de tipos de coacción, desde la presión social incluyendo la intimidación a la fuerza física.

2. Capítulo II Antecedentes: Contexto de la Reforma Policial

La reforma policial es un tema de Estado, cuyo abordaje trasciende la dimensión de seguridad y alcanza aristas políticas y técnicas, que determinan la orientación de las acciones administrativas, encuadradas en un marco de intereses determinados por los gobiernos de turno, que coadyuvan a la paulatina transformación de las fuerzas de seguridad pública y civil en Guatemala.

La naturaleza de la reforma policial forma parte de una dinámica permanente de mejoramiento institucional, para ello se ha contextualizado en tres etapas: primero se explora un apartado de antecedentes históricos que recorre brevemente la evolución del cuerpo policial, cambios que han caracterizado la institución; que lleva a conocer su papel contrainsurgente durante los regímenes militares en la segunda parte del siglo XX, así como en los inicios de la apertura democrática.

Una segunda etapa que está determinada por el Acuerdo de Paz: “Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática”, el cual originó la última metamorfosis institucional de la Policía Nacional a una Policía Nacional Civil en el año 1997; misma que representa el punto de partida para la discusión de la reforma policial dentro de la sociedad civil organizada en Guatemala.

Y la tercera etapa, que está constituida con la creación y funcionamiento de la Comisión Nacional de la Reforma Policial –CNRP- a partir del año 2010.

El segundo capítulo incluye dentro del contexto el rol que las organizaciones de sociedad civil han jugado; principalmente porque las dos Comisionadas nombradas para presidir la CNRP hasta el año 2013 provienen de este sector organizado; mismo que con apoyo de la cooperación internacional le ha dado acompañamiento al proceso de reforma policial, evidenciando una debilidad de Estado que cede institucionalidad a terceros; pero que significa un balance positivo para quienes se dedican a la auditoría social.

2.1 Antecedentes históricos de la policía en Guatemala

La policía como ente encargado de mantener el orden público tiene sus raíces en la época colonial, es herencia del dominio español; que con la independencia de 1821 trasladó la misma organización política a la nueva república. Polo (1996) hace alusión en el mismo año a la existencia del cuerpo de *serenos* al indicar la necesidad de contratar 56 de estos miembros para que se encargaran del cuidado del alumbrado público, eran guardias que rondaban de noche y estaban supeditados al Ayuntamiento.

La recopilación de Pineda (1869) incluye la Ley 7ª. Decreto de la Asamblea Legislativa del 28 de noviembre de 1829¹: “SOBRE REGLAMENTO DE POLICÍA PARA LA CAPITAL DEL ESTADO”, constituyendo este decreto el primer indicio formal y reglamentado de la policía en Guatemala, con atribuciones propias de su época como agentes de gobierno, bajo el contexto de la Federación Centroamericana.

En el año 1841 con “El Reglamento de Alumbrado para la Ciudad de Guatemala”, se establece el soporte legal para el cuerpo de *serenos*, que en su Capítulo III, Secciones I & II se refiere al “Gefe de serenos, así como a las obligaciones de los serenos” (Polo Sifontes, 1996); que en general coincidían con las competencias de las fuerzas de seguridad, en este apartado es preciso indicar que el Ayuntamiento ha sido reemplazado por la Municipalidad, institución responsable del pago de sus servicios.

¹ Ley contenida en el Libro IV, Título III que se refiere a: “DEL RAMO DE POLICÍA, DE SEGURIDAD, DE SALUBRIDAD, DE ORNATO. -PROVIDENCIAS CONTRA VAGOS, Y ESPECIALMENTE CONTRA LOS JUGADORES.- DEL ALUMBRADO NOCTURNO EN LAS POBLACIONES”.

Previo a la Revolución Liberal, cabe mencionar la existencia de *los corchetes* que fueron una fuerza al servicio del Alcalde de Primer Voto durante la Colonia, así como *los acialeros* llamados así por el equipo que utilizaban: *el acial*, consistente en un látigo fabricado de cuero, quienes se encargaban de mantener el orden durante el día; mientras los serenos, como se ha indicado, velaban por las noches.

El General Miguel García Granados presidió el primer gobierno liberal, con la ola de cambios que ello representó para Guatemala, tuvo lugar la readecuación de las fuerzas de seguridad, unificando las policías municipales diurnas y nocturnas en una única y nueva policía que denominó *Guardia Civil*, cuyo Decreto fue promulgado el 7 de diciembre de 1872; sin embargo, en abril de 1877 se emitió el Reglamento como complemento a la organización y funciones de dicha guardia (Santacruz Noriega, 1996).

En el año 1881 el General Justo Rufino Barrios decide transformar la Guardia Civil, y crea una nueva fuerza policial que García Morales & Anderson (2001) denominan *Policía Modelo*, mientras que Solombrino (1977) indica que se le llamó *Policía Urbana*; en esencia antecede lo que después se convertiría en la policía nacional. Dicho cambio obedeció, a las crecientes denuncias de abuso por parte de la Guardia Civil (García Morales & Anderson, 2001) y cuyo control administrativo inicialmente fue objeto de un vaivén de traslados jurisdiccionales, inicialmente bajo la dependencia del Ministerio de Guerra, luego de la Secretaría de Gobernación, y viceversa dentro de una dialéctica permanente de cambios por la dirección institucional de la policía (Solombrino Orozco, 1977).

Durante la dictadura de Estrada Cabrera², García Morales & Anderson (2001) indican que se creó una fuerza paralela denominada *Policía Secreta*, la cual, evidentemente tenía por mandato la conservación del régimen. Para el año 1925, durante el gobierno del General José María Orellana, se emitió: “El Presidente de la República, ACUERDA: Que la Policía Urbana se denomine desde esta fecha³, en toda la República, Policía Nacional” (Solombrino

² Dictadura comprendida del año 1898 a 1920.

³ 1 de enero de 1925.

Orozco, 1977); dando paso al término con que se popularizó la manera de referirse a la institución durante las siguientes décadas.

Posteriormente en el año 1927, surgen tres modalidades de policía adicional, siendo éstas la *Policía Nacional de Sanidad*, el *Cuerpo de Policía Rural*, así mismo se designó la creación de la *Policía Montada* en el período de gobierno del General Lázaro Chacón; que tenía como función recorrer los caminos rurales de los departamentos que en esa época denunciaban mayores índices de criminalidad, siendo éstos: Jutiapa, Chiquimula, Santa Rosa, Zacapa y Jalapa (Gaceta de la Policía, 1927).

El General Jorge Ubico introdujo un nuevo cuerpo de Ordenanzas para la Policía Nacional el 3 de octubre de 1940 con el Decreto Gubernativo 2445, el cual se aprobó posteriormente con el Decreto Legislativo 2548,⁴ cuyo contenido recoge asuntos abordados ya en 1925, pero con orientaciones distintas:

Mientras que las anteriores insistían en la importancia de los componentes éticos y de responsabilidad moral en la conducta de los agentes, en éstas se privilegia una perspectiva disciplinaria, vertical y autoritaria. Y como en las primeras, se reitera que para mantener la disciplina y subordinación, la institución estaría sujeta al régimen militar. (AVANCSO, 2013).

García Morales & Anderson (2001) aporta que durante el período de Ubico se reorganizó la policía nacional uniformada y funcionó un sistema de policía política, así mismo implementó una política criminal asentada en la *ley fuga*, cuya aplicación consistía en disparar por la espalda a los presos, mientras les facilitaban su escape. “La Policía fue un pilar fundamental para el sostenimiento y mantenimiento de la dictadura. Más que sus funciones, su forma de operar fue la que garantizó el control y la neutralización de cualquier forma o intento de oposición al régimen” (AVANCSO, 2013). Por último, es preciso mencionar que en noviembre de 1942, se inauguró el Palacio de la Policía Nacional.

⁴ Dicha ordenanza tuvo vigencia y validez hasta el año 1955, posterior a la década revolucionaria.

La Junta de Gobierno instalada luego de la Revolución de Octubre legisló un acuerdo referente a la institución policial el 15 de noviembre de 1944, que en sus primeros dos artículos dicta:

1. Que en lo sucesivo la Policía Nacional se denomine “Guardia Civil” y que, mientras se emita su Ordenanza, se rija por las disposiciones de los decretos gubernativos número 2445 y 901, este último en la parte vigente y con las reformas que le introdujo, más el Decreto Legislativo número 1460, así como por los demás reglamentos y leyes que han venido regulando el funcionamiento de la expresada Policía.
2. En todas las leyes en que aparezcan las palabras “Policía Nacional” deberán sustituirse por las de “Guardia Civil”. (Azurdia Alfaro, 1945).

La década de la Primavera Democrática en el tema policial, no llevó a cabo mayores transformaciones; sin embargo, incluye en la Constitución Política de 1945 una Guardia Judicial, encargada de la investigación criminal. Así mismo, en esta época se crea el hospital de la policía, es decir de la Guardia Civil. La intención de desligar la institución con su pasado los lleva a adoptar una nueva identidad con énfasis civil, pero continuó funcionando con la misma normativa que venía de la etapa liberal.

Para AVANCSO, el artículo publicado el 9 de noviembre de 1944 en El diario El Imparcial, recoge la esperanza puesta en la depuración que se buscaba de la policía:

La reorganización que en estos días se efectúa en los cuerpos de Policía, que al cambiar de nombre esta vez tienen que cambiar, como se desea, de espíritu y procedimientos, obligaría a recordar la interminable lista de atropellos a la dignidad humana, a la propiedad y todas las libertades cometidos por agentes inescrupulosos, a quienes se azuzaba, prácticamente, contra los ciudadanos durante los años de nuestras desdichadas tiranías. (AVANCSO, 2013)

El gobierno de la Contrarrevolución dirigido por Carlos Castillo Armas reorganiza la fuerza policial, comenzando con el cambio de nombre a la institución, ordenando llamarle de nuevo Policía Nacional; éste y otros aspectos quedaron contenidos en el Decreto Presidencial No.

332, emitido en junio de 1955, el cual alargó su vigencia hasta 1997 con el cambio institucional que se dio para las fuerzas de seguridad en tiempos de paz (García Morales & Anderson, 2001).

El siguiente año, en 1956 entró en vigencia el Decreto No. 553, que refleja la instrumentalización de las leyes a servicio del paradigma ideológico imperante, donde es preciso indicar la creación del Departamento de Seguridad, con funciones de investigación, previsión, descubrimiento, persecución y vigilancia contra los delitos de carácter político, con dos secciones de apoyo: Sección de Servicio Secreto y Sección de Defensa contra el Comunismo, así mismo hace alusión al Decreto 59 consistente en la Ley Preventiva Penal Contra el Comunismo (Azurdia Alfaro , 1956).

En complemento a lo abordado previamente, el Grupo de Apoyo Mutuo señala que la Policía Nacional estuvo bajo la “dirección castrense, todo su funcionamiento, especialmente en toda la década de los 50 fue siguiendo los patrones contrarrevolucionarios, fundamentalmente impuestos por la embajada norteamericana, cuyas exigencias se orientaron a eliminar todo vestigio de los grupos y líderes considerados comunistas” (GAM, 2010).

A partir de ese momento la historia de la Policía Nacional mantiene una dinámica similar cuya caracterización fue en aumento a partir del surgimiento de la guerrilla en la década de los 60, los regímenes militares autoritaristas se apoyaron en la institución policial para la implementación de la Doctrina de Seguridad Nacional; misma que contó con el apoyo de la cooperación internacional, cuya información ha sido desclasificada y aporta dos revelaciones concluyentes, la primera:

Entre 1956 y 1974, como parte del Programa de Seguridad Pública trabajaron 16 asesores en Guatemala, 377 estudiantes fueron entrenados en distintas escuelas de Estados Unidos, y se invirtió alrededor de \$ 4 millones 855 mil dólares en el país... el interés de estas acciones era todo lo relacionado con la seguridad y orden en Guatemala, pero con el fin de asegurar la defensa de los intereses geopolíticos estadounidenses. En tal sentido, orden y control fueron sinónimo de represión de todo aquello que pudiera constituirse en problema (expresiones reformistas, nacionalistas

o revolucionarias) para el gobierno estadounidense, Klare y Arsons en AVANCSO (2013).

Y la segunda, que indica que con el retorno de gobiernos democráticos, la cooperación internacional materializó su apoyo con aportes generosos, que fueron a parar en buena parte en apoyo para la institución policial.

Angela Delli Sante considera que la cooperación internacional fue fundamental en el carácter y profundidad de las atrocidades cometidas en la década de los años ochenta, tanto en lo relacionado con las políticas destructivas que se implementaron como por la asistencia –directa e indirecta- que dicha cooperación prestó para que ello ocurriera. Esta autora dice que desde 1986 la República Federal Alemana, España, Francia y Bélgica fueron los principales proveedores de ayuda a la Policía. (AVANCSO, 2013)

Aguilera (1996) confirma la colaboración externa para la policía que vino de Alemania y España, al señalar los intentos de reorganización de la institución que tuvieron lugar en el gobierno de Vinicio Cerezo; sin dejar de tomar en consideración que existían otros cuerpos auxiliares de seguridad como la Guardia de Hacienda y la Policía Militar Ambulante.

2.2 Creación de la Policía Nacional Civil, año 1997

La Policía Nacional Civil –PNC- es resultado de los avances que en materia de seguridad pública acordaron cumplir el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG-⁵ dentro del marco de las negociaciones de paz, donde se firmó el *Acuerdo Sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática- AFPC-*.

Dicho Acuerdo comprendió reformas en la parte sustantiva del Organismo Ejecutivo, que en su numeral 22 estableció:

⁵ Acuerdo firmado en la Ciudad de México el 19 de septiembre de 1996.

Es necesario e impostergable la reestructuración de las fuerzas policíacas existentes en el país en una sola Policía Nacional Civil que tendrá a su cargo el orden público y la seguridad interna. Esta nueva policía deberá ser profesional y estar bajo la responsabilidad del Ministerio de Gobernación. (SEPAZ, 2009)

En lo concerniente a la institución policial, el AFPC dejó trazada una hoja de ruta para la creación de la PNC, que abordó sugerencias respecto a reformas constitucionales, reformas legales, organización, carrera policial, academia de la policía, funcionamiento e incluso exhorta a la comunidad internacional a brindar su cooperación técnica y financiera.

La creación de la nueva policía fue de las primeras acciones que emprendió el Presidente Álvaro Arzú en cumplimiento y seguimiento a los Acuerdos de Paz, siendo así que en febrero de 1997 estaba aprobado el Decreto Número 11-97 correspondiente a la Ley de la Policía Nacional Civil.

Dicha ley, define a la PNC en su Artículo 2 como una institución profesional armada, ajena a toda actividad política. Su organización es de naturaleza jerárquica y su funcionamiento se rige por la más estricta disciplina; así mismo en el Artículo 9 establece que es la institución encargada de proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como prevenir, investigar y combatir el delito preservando el orden y la seguridad pública.

En el Artículo 10 del Capítulo I referente a las Disposiciones Generales de la Ley de la PNC se despliegan 16 incisos que describen las principales funciones de la institución, entre las que destacan labores de investigación, mantener el orden y la seguridad pública, prevención y combate a la delincuencia, mantener en todo el territorio nacional el archivo de identificación personal y antecedentes policiales; en general enfatiza la adecuación del cuerpo policial con especial atención a las exigencias de los derechos humanos y ejercer sus funciones con absoluto respeto a la Constitución Política de la República.

La sección II, del Capítulo III de la misma ley norma las escalas jerárquicas:

- a) Escala Jerárquica de Dirección
 - Director General
 - Director General Adjunto
 - Subdirectores Generales
- b) Escala Jerárquica de Oficiales Superiores
 - Comisario General de Policía
 - Comisario de Policía
 - Subcomisario de Policía
- c) Escala Jerárquica de Oficiales Subalternos
 - Oficial Primero de Policía
 - Oficial Segundo de Policía
 - Oficial Tercero de Policía
- d) Escala Básica
 - Inspector de Policía
 - Subinspector de Policía
 - Agente de Policía

En lo referente a la organización institucional, dicha ley dejó establecido que el mando supremo de la PNC será ejercido por el Presidente de la República, a través del Ministerio de Gobernación; así mismo faculta a los Gobernadores de cada departamento a supervisarla en su actuación.

Para Garst (1997) hubo deficiencias en la nueva ley de la Policía Nacional Civil, dado el aceleramiento con que lo propuso el Ministro de Gobernación Rodolfo Mendoza, a tan solo un mes después de la Firma del a Paz; contando con el apoyo de la mayoría en el Congreso que pertenecían al partido oficial en ese momento,⁶ que deliberadamente descartó el espíritu

⁶ Partido de Avanzada Nacional –PAN-

contenido en el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.

La estructura de la Policía Nacional Civil ha surgido cambios en función de los enfoques que cada administración ha tenido de la institución, para evidenciarlo se muestra un comparativo de las Subdirecciones que funcionaron entre los años 2005, 2009, 2011 y 2012; donde las que han prevalecido son las referentes a investigación, personal y logística.

Tabla 1 Comparativo de Subdirecciones de la PNC

Acuerdo 662-2005	Acuerdo 97-2009	Acuerdo 240-2011	Acuerdo 153-2012
Subdirección General de Prevención del Delito			Subdirección General de Prevención del Delito
	Subdirección General de Operaciones	Subdirección General de Operaciones	Subdirección General de Operaciones
Subdirección General de Investigación Criminal	Subdirección General de Investigación Criminal	Subdirección General de Investigación Criminal	Subdirección General de Investigación Criminal
Subdirección Seguridad Pública			
Subdirección General de Unidades Especialistas			
Subdirección General de Personal	Subdirección General de Personal	Subdirección General de Personal	Subdirección General de Personal
Subdirección General de finanzas y logística	Subdirección General de Apoyo y Logística	Subdirección General de Apoyo y Logística	Subdirección General de Apoyo y Logística
Subdirección General de Estudios			Subdirección de Estudios y Doctrina
Subdirección General de Salud Policial			
		Subdirección General de Análisis de Información Antinarcótica	Subdirección General de Análisis de Información Antinarcótica

			Subdirección General de Tecnologías de la Información y la Comunicación
--	--	--	--

Elaboración propia

La experta Verónica Godoy (2015) indica que el número de subdirecciones depende del gusto del cliente, para unos hay que tener como doce subdirecciones y otros como el exministro Gándara preferían dos o tres subdirecciones; en su opinión es importante que haya un equilibrio, porque si no le asignan todas las condiciones ¿de qué sirve que hayan cinco personas?, da lo mismo que sea una división. Hay que considerar que son cosas de fondo, entonces puede nombrarse como quiera, pero el problema es que no permea la policía, y eso es lo que ha pasado.

La nueva institucionalidad policial surgió con una dinámica implícita de renovación, Godoy (2015) considera que el mayor problema para la reforma policial ha sido no contar con el respaldo político, apela a la analogía de una construcción de legos, que cuando alguien siente que van por un lado positivo, entonces manotazo!, interrumpen procesos y se comienza de nuevo; el respaldo político se traduce en presupuesto, cuando se creó la reforma, la cooperación aportó fondos significativos, pero el Estado de Guatemala no invirtió como debió haber sido, ante ese vacío y con apoyo externo, se abrió la oportunidad a sectores provenientes de sociedad civil para darle acompañamiento a los temas de seguridad, así como posicionar en la agenda la necesidad de una reforma policial.

2.3 Rol de las organizaciones de la sociedad civil

La participación ciudadana en Guatemala se vio mermada como consecuencia de la represión de los regímenes autoritarios vividos durante la época que tuvo lugar el conflicto armado interno en el país. Sin embargo, después de la Firma de la Paz, resurgió la articulación de organizaciones de sociedad civil, que se vio apoyada por la cooperación internacional; donde es preciso indicar que paradójicamente dispersó la representación de los diferentes sectores,

dado que cada donante tenía sus temas de interés y las ONGs guatemaltecas se alinearon a la demanda de proyectos para los que había fondos, y con ello, lejos de fortalecerse en un frente unificado, los representantes de sociedad civil se disgregaron, incluso llegando a representar competencia entre ellos mismos por captar dichos recursos.

La Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala –CICIG- define como sociedad civil “al conjunto de instituciones que defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que muchas veces son los mediadores entre los individuos y el Estado para resolver determinadas necesidades sociales” (CICIG, 2011), dicho rol fue asumido desde el inicio por varias instituciones en el tema policial, tal como puede apreciarse en las distintas intervenciones que a continuación se identifican,

...el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales, quienes han analizado, básicamente la normativa de la institución policial, otro aporte es el de Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro -FADS- con el proyecto “Diagnóstico de la Policía Nacional Civil.” En la línea de análisis, pero básicamente de espacio de debate, participan otras organizaciones, tal el caso del Instituto de Estudios para el Desarrollo Sostenible –IEPADES-. La organización Myrna Mack, ha abordado el tema de la Reforma Policial, en cuanto a la desmilitarización. (Castillo, Godoy, & Martínez, 2001)

A pesar del involucramiento que se muestra, FADS reconoce en su momento que “la sociedad civil se encuentra en un proceso de aprendizaje sobre la temática de la policía y la seguridad interna” (Castillo & Godoy, 2001), agrega que el proceso de participación ciudadana es complejo e incipiente, por lo que su avance es lento.

A cinco años de su creación la PNC había superado sus primeros obstáculos, tales como el reciclaje de antiguos elementos de la Policía Nacional y Guardias de Hacienda en sus filas; la adopción de un paradigma con apego a los Derechos Humanos seguía siendo un reto a neutralizar dentro de los agentes, así mismo la intervención que tuvo la Guardia Española en la formación de la nueva fuerza policial ya había dejado sus aportes, en medio de la crítica de la que fue objeto por su orientación militarizada.

El debate de la reforma policial consistía principalmente en la generación de opiniones aisladas desde las organizaciones de sociedad civil y medios de comunicación, así como la preocupación de quien asumiría el traslado de las funciones que venía desempeñando MINUGUA en el monitoreo de la PNC; donde se esperaba que la Procuraduría de Derechos Humanos –PDH- tomara la estafeta, apoyada por organizaciones de sociedad civil.

En el año 2009, la Instancia de Monitoreo y Apoyo a la Seguridad Pública –IMASP- presentó los resultados de un proceso iniciado en 2007, durante la gestión de la ministra Adela Camacho frente a la cartera de gobernación con la participación de asesores del ministerio, miembros de la PNC, cooperación internacional y sociedad civil; cuya particularidad radica en su trascendencia y la continuidad que el gobierno de Álvaro Colom le dio por medio de los primeros tres de los cinco ministros que desfilaron durante su gestión a cargo de la seguridad interior.

Dichos resultados partieron de un diagnóstico acompañado de un plan detallado de implementación, que en sus propias palabras es “un modelo propio generado desde las necesidades de la institución policial, plasmado en una propuesta técnicamente formulada para que sea implementada” (IMASP, 2009); es preciso dejar indicado que en ese año tuvo lugar la firma del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia –ANASJ-, mismo que dio lugar a la creación de la Comisión Nacional de la Reforma Policial –CNRP- en el año 2010, cuyas primeras acciones de la Comisionada Helen Mack consistieron en realizar un diagnóstico general de la PNC.

Para Mario Mérida⁷ en entrevista otorgada a Crisis Group destacó que los problemas que atraviesa la policía han sido híper diagnosticados, así mismo la experta en seguridad Carmen Rosa De León-Escribano complementa en señalar que “podríamos llenar una bodega con los manuales escritos por la comunidad internacional” (International Crisis Group, 2012); es preciso rescatar que a partir de todos los estudios realizados desde los primeros días de formación de la PNC a la actualidad, desvanecen la percepción eufemística que expresa De León-Escribano, porque no ha sido en vano el desarrollo descriptivo situacional con que las

⁷ Exdirector de Inteligencia Militar

organizaciones de sociedad civil le han dado acompañamiento a la reforma policial, y hoy, contrariamente a lo que expresaban Castillo & Godoy en 2001, el proceso de aprendizaje sobre la temática de la policía ha sido superado, en la coyuntura actual existe suficiente información y suficientes expertos que dominan ese cúmulo de conocimiento recopilado.

El activismo social que han tenido las dos Comisionadas nombradas para liderar la CNRP tiene sus orígenes en las organizaciones en que han militado, las cuales se exploran a continuación; por un lado el Estado se legitima al darle participación a la sociedad civil, pero por otro lado pierde institucionalidad al ceder a dicho sector la parte sustantiva que orienta las acciones operativas propias de la seguridad ciudadana.

La primera comisionada nombrada en 2010, Helen Beatriz Mack Chang saltó a la palestra a raíz de la desaparición de su hermana en 1990, lo que la llevó a involucrarse en la investigación, lucha contra la impunidad y por ende en temas de justicia y derechos humanos; es así como crea la Fundación Myrna Mack, identificada por estos fines.

Desde la fundación ha aportado propuestas para mejorar la administración de la justicia, en 1999 impulsó la creación del Movimiento Pro Justicia, integrado por su propia institución, Madres Angustiadas, FADS y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala.

Así mismo, Helen Mack tiene participación en el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional –CEJIL-, en la Fundación SOROS Guatemala, en la Asamblea de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales –ASIES-, Grupo Barómetro, Foro Guatemala. (Fundación Myrna Mack, 2009); es decir, tiene una versatilidad de espacios de participación que la legitiman como un referente en temas de justicia y seguridad.

La segunda comisionada nombrada en 2012, Adela Camacho Sinibaldi de Torrebiarte comparte con Helen Mack un antecedente doloroso dentro de su familia que la movió a su activismo social, en 1996 un hijo suyo fue secuestrado y liberado; así surge de un grupo de mujeres acaudaladas preocupadas por la inseguridad, que lleva a la creación de Madres Angustiadas, luego funda la organización de Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro –FADS-, junto con el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales –

ICCPG-, estas últimas dos organizaciones conforman la Instancia de Monitoreo y Apoyo a la Seguridad Pública –IMASP- (albedrio.org, 2007).

De tal cuenta que ambas comisionadas no han llegado de casualidad a la CNRP.

2.4 Institucionalización: Comisión Nacional de Reforma Policial

La reforma policial en Guatemala se ha caracterizado en la historia reciente por dos factores influyentes: el apoyo de la cooperación internacional y el acompañamiento de las organizaciones de sociedad civil. Es así como después de la entrada en funcionamiento de la nueva PNC en 1997, producto directo de los Acuerdos de Paz; se inició un proceso de reforma que incluyó varias iniciativas aisladas pero que hasta en diciembre del año 2010 se institucionalizó con la creación de la Comisión Nacional de la Reforma Policial –CNRP-.

Verónica Godoy y Helen Mack (Godoy, 2015) coinciden en que el detonante para retomar la reforma policial derivó del asesinato de los parlamentarios salvadoreños en febrero de 2007, que conllevó la salida del exministro de gobernación Carlos Vielmann y la llegada de Adela Camacho en su sustitución.

La coyuntura política llevó al Congreso de la República a aprobar la instalación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala –CICIG- en agosto de 2007, tomando en cuenta la efervescencia de los hechos recién acaecidos y que era año electoral.

En quince meses de gobierno, el presidente Álvaro Colom llevaba nombrado ya a su tercer ministro al frente de la cartera del interior; dicha inestabilidad en la dirección del tema de seguridad, fue uno más de los elementos determinantes para que los tres poderes del Estado y el Ministerio Público llegaran a un consenso; que los llevó a presentar el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia –ANASJ- en abril de 2009, con el acompañamiento del G4 –Arzobispado de Guatemala, Alianza Evangélica, Procuraduría de Derechos Humanos y la Universidad de San Carlos-.

El ANASJ constituye el primer formalismo concreto encaminado a la creación de la CNRP, el mismo está constituido por 101 acuerdos, divididos en diez ejes, de los cuales el EJE II se

refiere a la Reforma Policial, que en veinte acuerdos establece lo referente a lo que se espera de la institución, comenzando con el Acuerdo 14: “Integrar, de manera participativa e incluyente, una Comisión Específica para la Reforma Policial, que diseñe una propuesta de reforma integral de la Policía Nacional Civil. La Comisión será nombrada por el Presidente de la República” (SEGEPLAN, 2009).

A finales del año 2009, indica Mack (2015) que el presidente Colom le solicitó que se hiciera cargo de la reforma policial, la cual aceptó con la condición de permitirle hacer un análisis institucional o un estado del arte de la policía. Es así como a inicios del año 2010 comienza la Fase Preparatoria, partiendo prácticamente sin nada, solo con apoyo de la cooperación alemana; que dieron algunos recursos y en especial capacitadores.

Es preciso retomar en esta etapa que para realizar el nuevo diagnóstico fue necesario extenderse durante todo el año 2010. Si bien es cierto que no es lo mismo tomar la planificación de alguien más e implementarlo, también es cierto que lo propuesto por Mack no le dio tiempo de llevarlo a cabo y Camacho a su vez, años más tarde modificó las líneas de acción que dejó indicadas su predecesora en la CNRP.

El proceso iniciado veinte meses atrás, tuvo su resultado en diciembre de 2010 con la promulgación del Acuerdo Gubernativo 361-2010, que crea e implementa la Comisión Nacional de Reforma Policial.

Dicho acuerdo establece en su Artículo 2 que el objeto de la CNRP es “promover, proponer, y dar seguimiento al cumplimiento de las medidas, estrategias, planes y programas vinculados a la reforma de la Policía Nacional Civil, que permitan un proceso continuo de modernización institucional orientado al fortalecimiento del estado democrático de derecho” (Gobierno de Guatemala, 2010).

El acuerdo le atribuye trece funciones a la CNRP, de las cuales diez incluyen dentro de sus postulados *proponer o promover*, las otras tres restantes aluden a participar, presentar y mantener. Ello denota una función eminentemente técnica de asesoría, no de ejecución propiamente, sin embargo existe un vacío que da lugar a la ambigüedad.

Dentro del Acuerdo Gubernativo 361-2010, en su inciso B, artículo 3, concerniente a las funciones hace referencia a un equipo multidisciplinario que “elabore, presente e implemente planes de trabajo, medidas, acciones y estrategias en el marco de la reforma policial, en lo relativo a los ámbitos normativos, curriculares, estructurales, organizativos, carrera judicial, especialización entre otros” (Gobierno de Guatemala, 2010).

Del presupuesto asignado, Mack (2015) explica que iba dirigido a mantener un equipo técnico no muy grande de funcionamiento y a solventar ciertas necesidades inmediatas, tales como una computadora, infraestructura de agua para alguna comisaría, sin remozarla en su totalidad; principalmente insumos ineludibles que no podían esperar todo el proceso de licitación para adquirirlos.

Sin embargo, la “ejecución del presupuesto de la Comisión en el año 2011 alcanzó únicamente un 2,5% de Q60 millones, es en sí mismo un claro indicador del poco avance logrado durante dicho período” (Impunity Watch, 2013), aseveración que respalda el exministro de gobernación Carlos Menocal en entrevista otorgada a Plaza Pública, sugiriendo que “la mayoría de esos recursos se ejecutaron en salarios, de reforma, nada” (2012).

El desarrollo de este tipo de procesos implica un sin número de factores que bloquean la agilidad esperada para ver resultados en el mediano y largo plazo, el tema de presupuesto representa solo una variable que ilustra la complejidad de intereses en juego.

La Comisionada Helen Mack en su Informe de Situación de la Reforma Policial se refirió al respecto:

Lamentablemente, el presupuesto de la Comisión se encuentra bajo la figura financiera de la Unidad de Planificación, Administrativa y Financiera de la Policía Nacional Civil. Esta figura no permite tomar decisiones directas sobre el presupuesto, considerando que son las autoridades de la Policía Nacional Civil quienes deciden que debe comprarse y a quienes. Esto no permite el cumplimiento de los planes estratégicos y de trabajo trazados para el presente año, al no poder agilizar la obtención de insumos, servicios, materiales y otros. (Comisión Nacional de Reforma Policial, 2011)

El punto a evidenciar es el poder que se requiere en la implementación de políticas públicas, en este caso de la reforma policial; que de igual manera queda bajo el paraguas de políticas de seguridad más amplias, así como del interés que los gobiernos de turno muestren al respecto, cuya voluntad política se traduce en la asignación de recursos y en facilitar la gestión para ejecutarlos.

El exministro Menocal, aporta con sus declaraciones al planteamiento en desarrollo, otras aristas en la discusión:

...el mandatario cometió un “gran error” al crear la figura de Comisionado Presidencial e investir con ella a un ciudadano notable, en este caso a Mack, “porque lo que resultó de todo esto fue una “supercomisionada” que pretendió estar sobre su autoridad y jerarquía... hizo que se perdiera el impulso institucional al “apoderarse” de la Comisión, burocratizar los procesos y “oenegizar” el trabajo, sin lograr que los proyectos se concretaran en acciones visibles. (Plaza Pública, 2012)

Lo paradójico de ambos exfuncionarios (Mack & Menocal) es que coinciden en la importancia de institucionalizar el proceso; a pesar de que mutuamente se acusaron de obstaculizarlo. Respecto a la jerarquía entre Comisionada y Ministro de Gobernación, el artículo 6 del Acuerdo Gubernativo 261-2010 indica que la Comisión estará coordinada por la persona que designe el Presidente, en calidad de *Coordinador Técnico*, entonces; ¿por qué llamarle Comisionada?, porque preside la Comisión, aunque se refiera a una *coordinación técnica*, aparte que dicho artículo le da la potestad de tener comunicación y acceso directo a la Presidencia de la República.

En conclusión, la reforma policial implica inversión masiva de recursos a la institución, la CNRP no tiene mayor margen de maniobra para disponer de fondos y resolver la interminable lista de carencias que la PNC presenta; en el fondo existe un paralelismo de funciones que se desgastan en la atención de problemas más superficiales que estructurales.

La CNRP equivale a una consultoría externa que diagnostica y propone al Ministerio de Gobernación y a la cúpula de la PNC, facilitando una gestión técnica, humana y política del

proceso, con el espacio y el tiempo para evaluar, estudiar y sugerir los aspectos más relevantes a reformar.

Por ello es perfectamente justificable la discrepancia indicada anteriormente entre los exfuncionarios, considerando que el ministro tiene que mostrar resultados inmediatos al Ejecutivo y la población, mientras que la Comisionada representa el futuro de la institución, con presiones políticas menores porque incluso el cargo es *ad honorem*.

Lo que han puesto en juego las dos Comisionadas nombradas hasta el año 2013, es su reputación, porque provienen de un activismo social importante desde décadas atrás. Existe una diferencia entre el rol que tuvo Helen Mack y el de Adela Camacho, la primera realizó un diagnóstico y dejó líneas trazadas para su sucesora; la segunda, llegó al cargo en el año 2012 como consecuencia de haber sido pieza clave en impedir la inscripción de la precandidata presidencial del partido oficialista en su momento, para las elecciones generales llevadas a cabo en 2011.

En seguimiento a lo anterior, la CNRP bajo la dirección de la Comisionada Camacho presentó su nueva y propia Ruta Estratégica 2012, en la cual critica las discrepancias ventiladas públicamente entre Mack y Menocal; pero principalmente busca homologar los contenidos de la reforma policial con la propuesta de seguridad que Otto Pérez realizó en campaña, cuyo plan de gobierno se denominó Agenda del Cambio, la cual incluía entre sus puntos: Proteger la vida y la propiedad, así como Fortalecimiento Institucional, del eje de Seguridad y Justicia; empatando así el contenido de la reforma con la agenda del gobierno patriota; que utilizó la figura de pactos para referirse a sus políticas más relevantes.

Dentro de la Ruta Estratégica 2012 se afirma “La integración de la sociedad civil a través del Pacto por la Paz, la Seguridad y la Justicia legitima el proceso y canaliza las acciones y orienta la cooperación internacional” (Comisión Nacional de Reforma Policial, 2012). Se refiere a legitimar el proceso de reforma policial, imprimiéndole una connotación condescendiente entre la CNRP y la Presidencia de la República.

La sutileza para hacer encajar una cosa dentro la otra, muestra la *real politik* que funciona en la esfera pública, esta tesis lo refleja en temas de seguridad, pero en su conjunto, toda la

maquinaria del Estado no está exenta de modificación de sus políticas en función del gobierno de turno.

Al respecto, Oscar Oszlak indica “aumentar la congruencia entre el proyecto político y la organización pública, puede llevar a cambios jurisdiccionales, jerárquicos y de competencias, afectando intereses establecidos y modificando arreglos de poder y patrones culturales fuertemente enraizados en la burocracia estatal” (Oszlak, 2006), lo cual explica el desempeño de la Comisionada Camacho desde el inicio de su gestión.

En general, ambas Comisionadas procuraron darle al proceso de reforma policial una mayor productividad burocrática, que para Ilchman y Uphoff es eficiencia más efectividad, la cual se relaciona al “grado de éxito que este aparato institucional alcanza en el logro de los objetivos y políticas que justifiquen su existencia” (Oszlak, 2006).

La experta Verónica Godoy (2015) indica que el tema de la reforma policial está allí presente en los medios, salen los políticos allí a la par apoyando la reforma, pero hasta allí, sólo de fachada. Para ella, un problema que tuvo la gestión del Partido Patriota radicó en que su ministro del interior, Mauricio López Bonilla tenía su propia agenda y la reforma policial no estaba en sus prioridades, más que de discurso.

Ante esa realidad, a la Comisionada Camacho le tocó sortear su mandato; un acompañamiento políticamente correcto, criticada por el personal que contrató para apoyarla en la CNRP, de las cuales 12 personas provenían del partido Acción de Desarrollo Nacional –ADN-, partido de su propiedad (Plaza Pública, 2013), sus excandidatos postulados a cargos públicos acompañaron a la nueva Comisionada en la CNRP, sin embargo, representa una práctica normal rodearse del personal de confianza para emprender dicho tipo de cargos públicos.

A continuación se explora el contenido de la CNRP, así como su estructuración actual, con los ajustes indicados en el presente apartado.

2.5 Estructura Comisión Nacional de Reforma Policial

La CNRP, como se ha indicado anteriormente, quedó instalada desde el año 2010 por medio del Acuerdo Gubernativo 361-2010. Se encuentra integrada por:

- Ministro de Gobernación
- Primer Viceministro de Gobernación
- Coordinador del Consejo Asesor de Seguridad –CAS-
- Secretario Técnico del Consejo Nacional de Seguridad
- Director General de la Policía Nacional Civil
- Director General Adjunto de la Policía Nacional Civil
- Titular de la Jefatura de Planificación y Desarrollo –JEPEDI-
- Inspector General de la Policía Nacional Civil
- Ciudadano notable designado por el Presidente de la República (Comisionado)

Existe una ligera variación entre el Plan Estratégico de la Reforma Policial del año 2010 (Comisionada Mack), con la Ruta Estratégica 2012 (Comisionada Camacho), siendo ésta última la vigente y que muestra a continuación los ejes pendientes que en su momento aún no estaban operativizados:

Ejes Verticales:

- Investigación criminal
Se apoya principalmente en la Sub Dirección General de Investigación Criminal para la implementación de unidades especializadas.
- Prevención del delito
Busca priorizar el carácter preventivo sobre lo reactivo, promoviendo estrechar mayores vínculos entre la policía y la comunidad.

Ejes Transversales:

- Eje de organización institucional

Su principal aliado es la JEPEDI, para planificar estratégicamente los procesos de reforma estructural en la Policía Nacional Civil.

- Eje de formación y profesionalización
Está vinculado a la formación de los agentes, así como del contenido de un pensum orientado a las necesidades de profesionalización policial.
- Eje de recursos humanos
Busca la dignificación de la labor policial propiciando las condiciones para un mejor desempeño, por medio de la carrera policial y administrativa.
- Eje de plataforma tecnológica
Orientado a la modernización y al manejo de tecnología que facilite el procesamiento y manejo de información con *softwares* pertinentes.
- Eje de gestión y logística
Responsable de proveer los insumos y optimizar los recursos que coadyuven a una labor policial más productiva, en condiciones favorables.
- Eje de controles internos
La institucionalización de controles internos sobre el personal es su prioridad.

2.6 Avances

Los avances de la reforma policial deben observarse como parte de un proceso de largo plazo, cuyos resultados van evidenciándose paulatinamente por medio de acciones cortas, que dan lugar a etapas sucesivas que terminarán provocando transformaciones radicales dentro de la Policía Nacional Civil.

Por ende, se dificulta diferenciar entre los avances que son propios de la institucionalidad de la PNC a los avances particulares de la CNRP. Por ejemplo, el incremento en el número de agentes entre 2012 y 2015 que pasó aproximadamente de 24000 efectivos a 37000; obedece más a una política de crecimiento, que a una acción reformista. Sin embargo, la reforma estuvo involucrada en dicho proceso, porque ha sido producto de la CNRP la actualización del pensum de estudios con los que se forman los nuevos agentes, así como contar con una Doctrina institucional que les brinde un marco deontológico a los futuros policías.

Así mismo, se cuenta actualmente con una Escuela de Formación de Oficiales de Policía – ESFOP-, una Escuela de Especialidades y una Escuela de Ascensos; lo cual implica los ejes de organización institucional, recursos humanos, gestión y logística; que coinciden con los ejes verticales de investigación criminal así como el de prevención del delito, cuyo contenido es parte de todos los procesos formativos institucionales.

El CIEN al respecto de los avances de la CNRP indica:

...ha destinado la mayor cantidad de personal y recursos a los ejes de formación y profesionalización, controles internos, plataforma tecnológica y organización institucional. Dentro del desarrollo de los ejes se encuentran: a) elaboración e implementación de un plan piloto del Manual que desarrolla el Modelo Policial de Seguridad Integral Comunitaria –MOPSIC-, b) fortalecimiento del área tecnológica mediante la estabilización de la plataforma tecnológica y la creación de nuevos sistemas, como el Sistema de Personal –SISPE- el sistema de vehículos robados y de órdenes de captura, c) nuevo modelo de Inspectoría General para la PNC, d) aumento del número de elementos policiales, e) reapertura de la Academia, f) elaboración de la doctrina policial, g) diseño de la política educativa policial y del sistema educativo policial, h) creación de la Escuela de Oficiales y de Escuela de Especialidades. (CIEN - Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, 2015).

Así mismo, para el CIEN, la CNRP no debe ser un ente ejecutor, sino asesor que trabaje en coordinación con las diferentes autoridades del MINGOB relacionadas con la Reforma Policial.

Verónica Godoy (2015) plantea que mayor cantidad de policías no significa mejor policía y mayor seguridad, porque apela a la falta de mandos suficientes para mantener el control de más de 10000 agentes nuevos en el último lustro, aparte que la institución no cuenta con las condiciones para dotarles de los insumos requeridos para que realicen sus funciones.

Iduvina Hernández señala sobre la Comisionada Camacho: “la nueva comisionada de reforma policial enfatizó el remozamiento de las instalaciones de las comisarías policiales,

sin resultados sostenidos... las condiciones laborales de la Policía Nacional Civil continúan sin cambios sustantivos” (Hernández, 2014).

Verónica Godoy (2014) de la Instancia de Monitoreo y Apoyo a la Seguridad Pública – IMASP- indicó a Prensa Libre “que hay estructuras dentro y fuera de la Policía que nos les importa la reforma, y esta tiene que moverse entre esos intereses oscuros”, por su lado; Francisco Quezada (2014) del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales –CIEN- expresó “debería haber muchísima más inversión de recursos en el tema de la Policía en general a escala nacional, y no cambios leves”, así mismo agregó, “el problema de la reforma es que muchas veces nadie tiene claro que es”.

Luisa Leiva (2014) del Instituto de Estudios Comparados, al respecto señaló que “el tema de la reforma no ha generado mayores resultados. Se oye hablar de reforma, y no son tangibles en materia de seguridad”.

Respecto a las Comisionadas, en el mismo artículo Helen Mack (2014) indicó sobre Torrebiarte que “no ha sido muy visible, por lo tanto, les resulta difícil enterarse de lo que ocurre con el seguimiento”. Por su parte Torrebiarte señaló “a la Policía no se le puede abandonar, y los procesos de cambio de gobierno afectan la institucionalidad”. El exministro de la cartera del interior, Mauricio López Bonilla (Prensa Libre, 2014) se refirió sobre la Comisionada Torrebiarte que “ha mantenido la filosofía y es el empalme entre la Policía y Gobernación. La Comisionada ha mantenido tres ejes de trabajo con la PNC, que ha sido la profesionalización, la dignificación y la depuración”.

Como puede apreciarse, es inseparable la dimensión política que contiene la PNC y su proceso de reforma policial, donde la percepción gira en torno a intereses oscuros, cambios de gobierno y mayor asignación de recursos; mismos que quedan en función de las prioridades que cada administración le imprime a su gestión cuatrienal, que está afecta desde el mismo Presidente de la República, Ministro de Gobernación, Director General de la PNC; así como de actores y factores, tanto externos como internos que marcan la coyuntura de cada gobierno.

Para los intereses del presente estudio el punto a enfatizar es el primer eje vertical planteado en la Ruta Estratégica 2012 de la reforma policial, que se refiere al fortalecimiento de la Subdirección General de Investigación Criminal; de donde derivan las unidades especializadas de investigación, que contiene la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales, la cual ocupa el objeto del tema problema y se explora en el capítulo 3, durante el período 2013 en el municipio de Guatemala.

3. Capítulo III Análisis de Situación de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales

El Estado de Guatemala ha reconocido la necesidad de tomar acciones precisas para atender la demanda de justicia ante los delitos de índole sexual dado el incremento de denuncias relativas a la violencia contra las mujeres, trata de personas y abusos contra menores.

Dicha problemática transita por una dimensión política que coordina los engranajes para contar con herramientas precisas en respuesta a este tipo de flagelos que cobran relevancia primordialmente por el segmento etario expuesto a este tipo de vulnerabilidad, así como por género; donde irrumpe la creación de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales, supeditada a la División Especializada en Investigación Criminal -DEIC- de la Policía Nacional Civil, con una característica propia de investigación por la naturaleza de las víctimas.

3.1 Aproximación a los delitos sexuales

Los delitos sexuales parten de la premisa de la violencia sexual, situación que precisamente no tiene que verse reflejada en agresiones físicas; aunque no se descartan. La violencia sexual puede implicar uso de la fuerza física, coerción e incluso alcanzar dimensiones psicológicas en las que mediante el engaño o tergiversación de los hechos, se persuade a la víctima para comportamientos sexuales impropios e involuntarios, permeados de perversidad.

Las distintas maneras de violencia sexual están relacionadas al hostigamiento en espacios físicos rutinarios como la escuela, trabajo o domicilio; así mismo a las agresiones sexuales, abuso de menores y violación, cuyo riesgo de exposición abarca hombres y mujeres.

Las consecuencias de la violencia sexual son dramáticas para las víctimas, considerando los sentimientos de vergüenza, miedo, ansiedad, culpa, odio, venganza, frustración; en general un descalabro emocional que llega a incidir en el comportamiento posterior de las personas transgredidas, especialmente cuando han sido víctimas menores que al alcanzar la vida adulta se ve reflejado en actitudes propensas a la promiscuidad, infidelidad, así como en relaciones insanas que no alcanzan estabilidad dada la desvalorización propia o bien ejercen roles dominantes enfermizos.

En otro ámbito, la violencia sexual es moneda de cambio en la explotación sexual que lleva a la nueva forma de esclavitud del siglo XXI manifiesta en la trata de personas. Dicho flagelo viola los derechos humanos inherentes a cada persona como el derecho a la vida, la libertad, la integridad y dignidad.

La exploración de las implicaciones que los delitos sexuales tienen en una sociedad es motivo de atención del Estado, donde someramente puede apreciarse como infiere en la conformación de la familia, situación que desde un abordaje más integral que sume las condiciones socioeconómicas de las víctimas; determina en buena medida la descomposición del tejido social de donde derivan muchas disfuncionalidades que los gobiernos deben enfrentar en temas de salud, educación, y seguridad entre otros; los cuales pueden prevenirse parcialmente desde el frente que la presente tesis aborda.

Es preciso indicar que se venía dando un incremento en denuncias de casos de violencia sexual, según cifras de la PNC; las cuales empezaron a subir considerablemente desde el año 2008. Este mismo año se aprueba la Ley Contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia Contra la Mujer (Decreto 22-2008).

En el año 2009 se aprueba la Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (Decreto 9-2009), que vino a fortalecer el resguardo de menores a la ya existente Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia –PINA- (Decreto 27-2003).

Aunado a lo anterior, en el año 2012, se crea la Secretaría Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas –SVET- adscrita a la Vicepresidencia de la República. Siendo así el interés por la problemática apremiante, que en octubre del mismo año entró en funcionamiento la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales de la PNC.

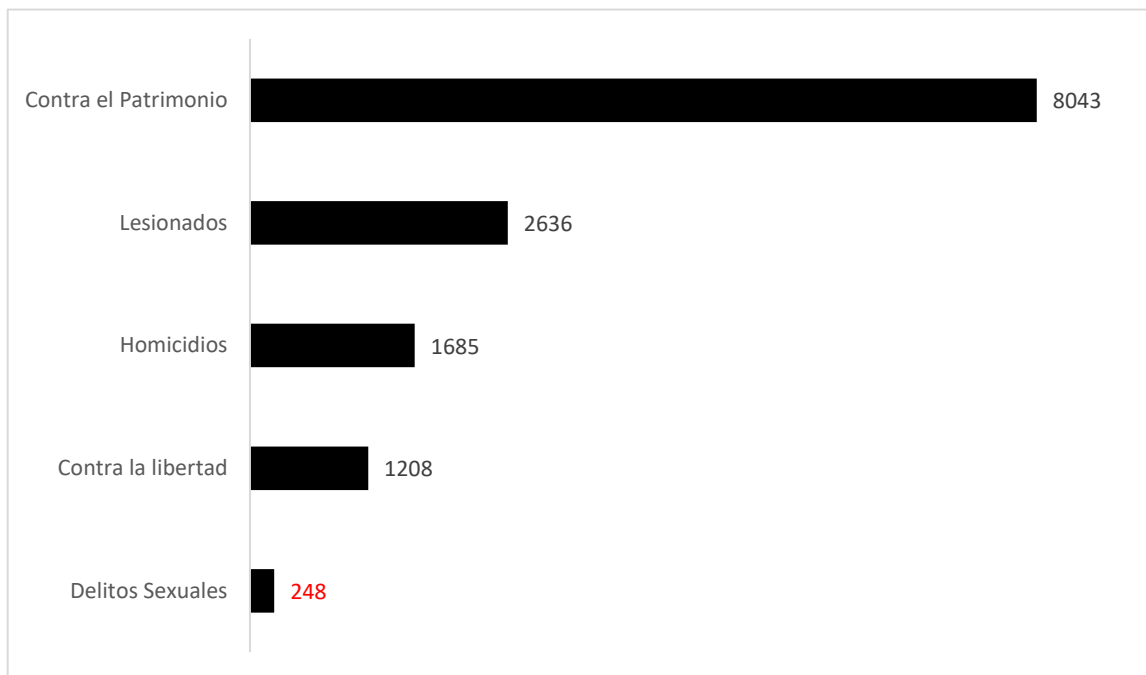
El Ministerio Público se sumó a la atención de las víctimas con la creación de fiscalías específicas, con la incorporación de la Fiscalía de la Mujer y la Fiscalía de Menores; por su parte el Organismo Judicial con el Juzgado de Turno de Violencia contra la Mujer y el Centro de Justicia de Delitos de Femicidio y Violencia contra la Mujer.

Es preciso tener en consideración que el registro de datos estadísticos en Guatemala es limitado, prueba de ello es el último Censo Nacional de Población realizado en el año 2002, así mismo; en el país la cultura de no denuncia aún persiste como consecuencia de una serie de factores políticos, sociales y económicos relacionados a la época del conflicto armado, a lo que suma la desconfianza en las instituciones públicas, situación que complica contar con información real sobre los diferentes fenómenos nacionales, dada la cifra negra que se desconoce.

Con la premisa anterior, la información disponible desde diferentes instancias permiten tener una aproximación a la gravedad del asunto, porque todas las fuentes coinciden con una tendencia ascendente, mismas que se muestran a continuación.

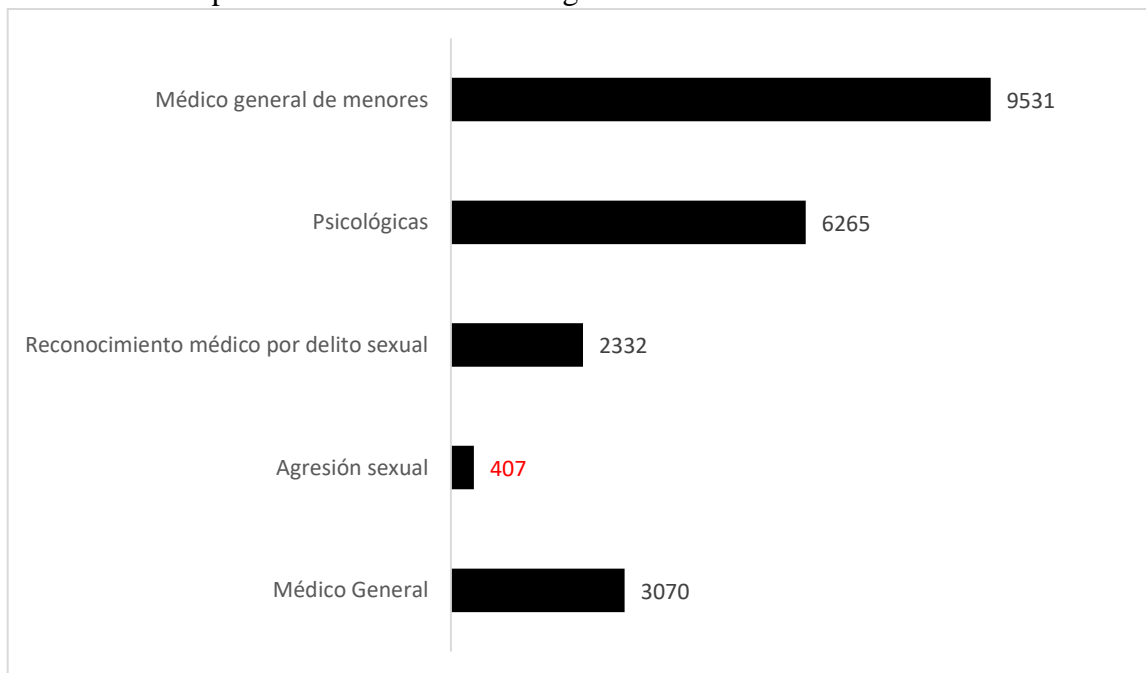
El Instituto Nacional de Estadística –INE- presentó la Caracterización estadística del Departamento de Guatemala (2014), en la cual recopila datos de diversa índole; para los intereses propios se hace referencia a dos cuadros contenidos en el apartado de Estadísticas de Seguridad y Justicia, que revelan los siguientes datos:

Gráfica 1 Distribución de víctimas por tipo de delito 2013



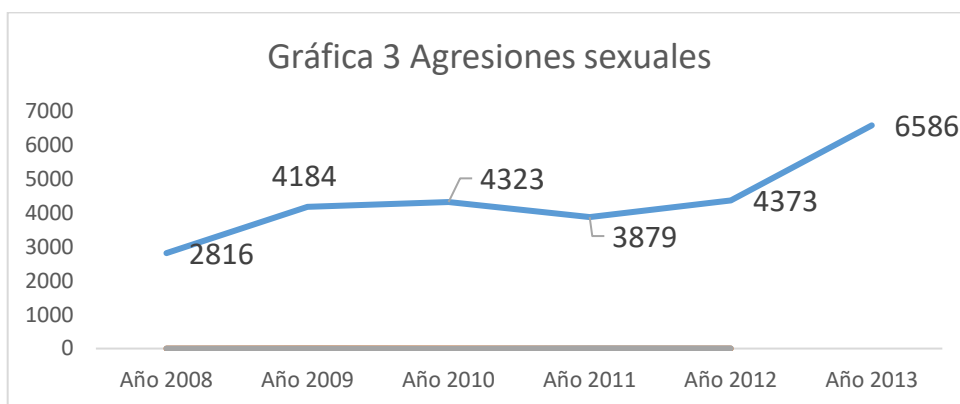
Fuente: INE

Gráfica 2 Principales dictámenes médico legales 2013

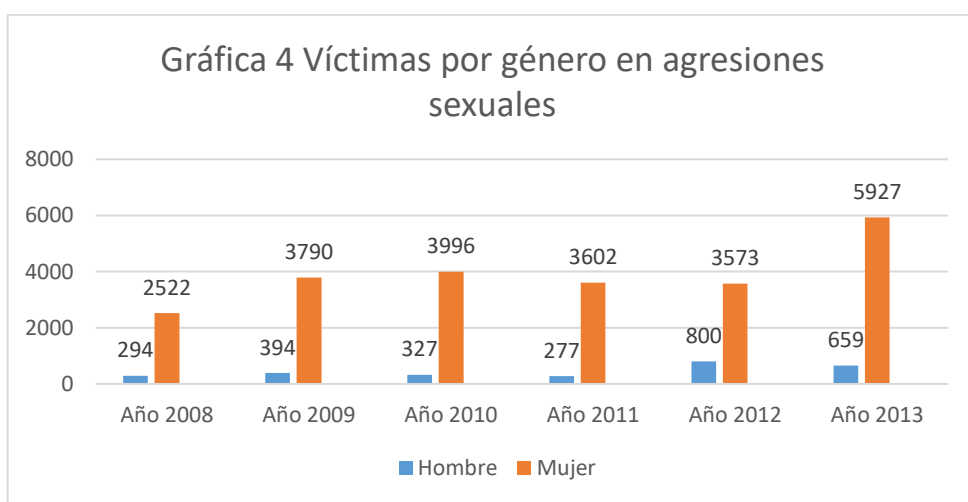


Fuente: INE

Sin embargo, el Informe de Situación de Violencia Sexual en Guatemala (2015), realizado por el Grupo de Apoyo Mutuo –GAM- revela una serie de datos que varían con lo indicado anteriormente, como se muestra en los cuadros siguientes construidos con base a datos del INACIF y Monitoreo Área de Transparencia, con la salvedad que los datos del INE presentados se refieren únicamente al Departamento de Guatemala.



Fuente: GAM



Fuente: GAM

La información anterior muestra la tendencia en aumento que se indicaba al inicio, con una baja en el año 2011 y que luego repuntó en el año 2012 y 2013. Así mismo, un punto determinante es la relación de género que existe entre hombres y mujeres, donde éstas últimas representan la mayoría de los porcentajes de víctimas. A continuación, se muestra un cuadro relativo a las denuncias de violación sexual a nivel república con información del MINGOB, obtenida mediante solicitud de acceso a la información.

Tabla 2 Denuncias de Violaciones Sexuales en la PNC			
Sexo	Año 2011	Año 2012	Año 2013
Femenino	234	244	475
Masculino	10	16	48
Total General	244	260	523

Fuente: GAM

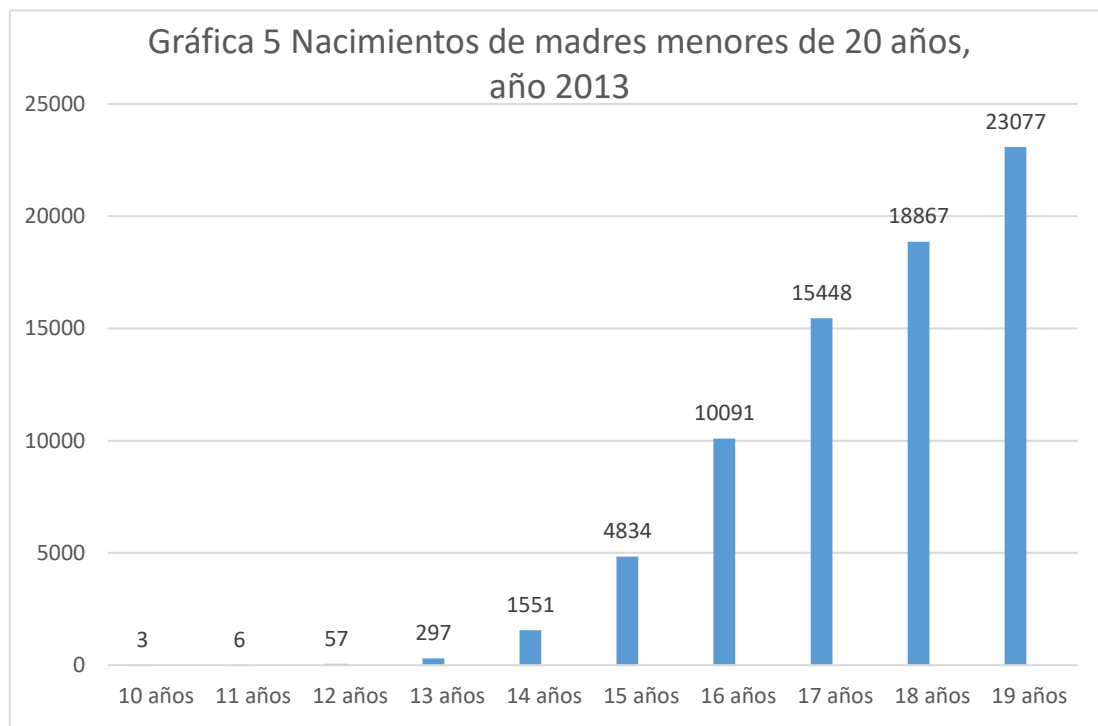
Lo anterior comienza a mostrar los primeros hallazgos sobre la certeza de información que se publica, a pesar de citar fuentes oficiales; tomando en cuenta que adelante se presentará información proveniente directamente de la base de datos de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales, que en el año 2013 muestra solo en el municipio de Guatemala 493 denuncias por violación sexual.

Así mismo, el GAM presenta una serie de cuadros con información de violencia sexual de los años 2012 al 2015, donde refiere que en el Departamento de Guatemala hubo 104 aprehendidos por violación sexual en el año 2013, mientras que la base oficial de la PNC indica que hubo 116; el afán no es descalificar o restarle validez al monitoreo que realiza dicha institución, simplemente evidenciar que el acceso a fuentes primarias de información del Estado es selectivo, más en términos de seguridad, a pesar que el delito sexual no está en la misma dimensión de prioridad y confidencialidad que delitos contra la vida o extorsión.

Para completar este apartado exploratorio sobre las distintas fuentes que están involucradas en atender la problemática de violencia sexual y sus repercusiones, más allá de las víctimas y victimarios, se enfatiza como un flagelo que afecta como sociedad al país entero, y que requiere de respaldo político para frenar este tipo de abusos que roban la dignidad de los guatemaltecos.

El aumento de embarazos en niñas menores de 18 años también forma parte de la complejidad que implica abordar esta temática, donde se complejiza aún más al ampliar el análisis a aspectos antropológicos en que la cultura misma asimila como aceptable prácticas insanas, y se observan niñas madres criando a sus bebés; a lo que suman aspectos sociales y económicos que terminan por confirmar un círculo de pobreza, en que el Estado está ausente de políticas educativas, de salud y emprendimientos que representen una oportunidad de romper dicho ciclo.

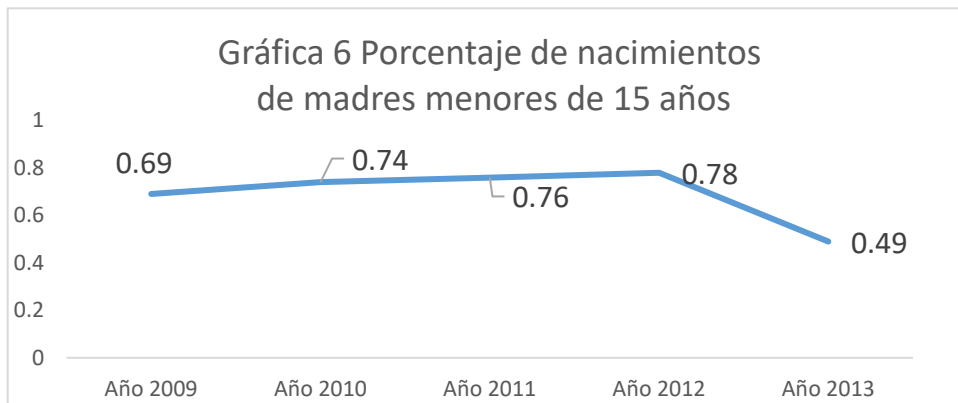
Para el INE (2014) en su publicación República de Guatemala: Estadísticas Vitales 2013 presenta la siguiente información de nacimientos en niñas y adolescentes:



Fuente: INE

Al respecto del cuadro anterior es importante resaltar que durante el año 2013 se registraron 363 nacimientos de niñas de 10 a 13 años, así como que de niñas de 14 años, se registraron más de 1500 nacimientos.

Así mismo, el INE (2014) presenta una serie histórica de 2009-2013 en que en éste último año muestra un descenso, que de 2434 nacimientos en menores de 15 años en el año 2009, bajo a 1914 en el año 2013.



Fuente: INE

Para concluir con esta aproximación que muestra fuentes externas a la Policía Nacional Civil, se agrega un cuadro realizado con base a información proporcionada por la Unidad de Acceso a la Información del Ministerio Público; el cual recopila el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala –ICCPG-, (2016) misma que será de utilidad más adelante para contrastarla con los hallazgos propios de la tesis.

Tabla 3 Cantidad de casos de denuncia presentados en el Ministerio Público, del municipio de Guatemala durante el año 2013	
Delito	Número casos
Agresión Sexual	445
Agresión sexual con agravación de la pena	16
De la violación sexual	0
Violación	792
Violación agravada	7
Violación agravada con agravación de la pena	0
Violación agravado	4

Violación con agravación de la pena	2
Violación con circunstancias especiales de agravación	0

Fuente: ICCPG

Con esta contextualización que conjuga una serie de factores se pretende poner en consideración que el fenómeno de violencia sexual alcanza varias aristas, no se limita a violaciones sexuales *per sé*, sino existe todo un trasfondo que medianamente se ha registrado desde varios frentes de instituciones tanto públicas como no gubernamentales, y que siendo el objetivo de la presenta investigación analizar la eficiencia de desempeño de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales de la PNC, en el municipio de Guatemala durante el año 2013; lo más pertinente fue acudir a la fuente primaria de la misma PNC para tomar una muestra de la dinámica interna, así como de los factores endógenos y exógenos que afectan la investigación criminal de este tipo de delitos.

Es así que para el caso concreto del presente estudio, a partir de la fuente primaria de información, la base de datos indicada, que recopila las denuncias y su seguimiento en el departamento de Guatemala, debe tener presente que existe un vacío de certeza ante la cifra negra que no se denuncia, a pesar del esfuerzo interinstitucional que se hace por coordinar desde la red hospitalaria nacional, PNC, Ministerio Público, INACIF, Organismo Judicial, principalmente.

Previo a presentar el diagnóstico situacional de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales en el año 2013, mismo que se abordará en el ítem 3.4, se presenta la estructura organizacional que le aporta institucionalidad a la investigación criminal en Guatemala, de manera que conociendo la percepción externa que arrojan los datos que se publican, a la luz de lo que debería ser, se exponga la problematización que genera dicho flagelo desde la Policía Nacional Civil.

3.2 Modelo Orgánico de la División Especializada en Investigación Criminal –DEIC-

La estructura orgánica en que funciona el DEIC encuentra su fundamento legal en la Orden General No. 12-2009 (2009) referente a la organización y designación de sus funciones dentro de la Subdirección General de Investigación Criminal –SGIC- de la Policía Nacional Civil. Dicha orden en su Artículo 24 se refiere al Departamento de Investigación de Delitos Sexuales, Trata de Personas, de la Niñez y Adolescencia y delitos conexos.

Es preciso indicar, que la Orden plantea como objetivo general del DEIC: definir la estructura de la División Especializada en Investigación Criminal, como un órgano profesional técnico científico, dedicado a la investigación criminal, convirtiéndose en el instrumento que desarrolla sus funciones y responsabilidades establecidas en la ley y reglamentos de la Policía Nacional Civil. A continuación se muestra el organigrama de la Subdirección General de Investigación Criminal –SGIC-, en el que se ubica la Unidad abordada en el presente estudio.

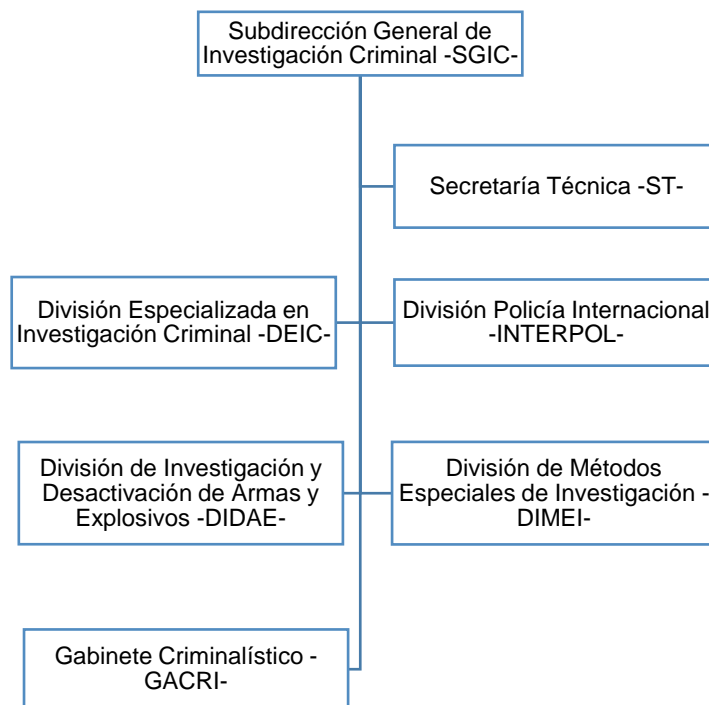


Gráfico 7, organigrama SGIC elaboración propia con datos PNC

La División Especializada en Investigación Criminal cuenta entre sus principales atribuciones:

- Documentar, registrar y proporcionar información de índole delincuenciales y de sus investigaciones al Subdirector General de Investigación Criminal.
- Auxiliar al Ministerio Público, interviniendo en las investigaciones de manera directa o a instancia de dicha institución.
- Iniciar su función investigativa desde que tenga conocimiento de un hecho criminal.
- Llevar el control y hacer efectivas las órdenes de captura, emanadas por juez competente.
- Así mismo, otras que le sean asignadas por el Director General de la Policía Nacional Civil de conformidad con la ley.

3.3 Modelo Orgánico del Departamento de Investigación de Delitos Sexuales, Trata de Personas, de la Niñez y Adolescencia y delitos conexos

La organización de dicho departamento está constituida en los artículos que van del 24 al 30 de la Orden General de la PNC No. 12-2009, que bajo la premisa de explorar el funcionamiento interno en que desarrollan sus labores los distintos departamentos de investigación, es pertinente conocer a profundidad la organización investigativa de la Policía Nacional Civil, que por su amplitud, el presente estudio se limitará a exponer literalmente solo los siete artículos relacionados a la investigación de delitos sexuales, trata de personas, de la niñez y adolescencia y delitos conexos, tomando en cuenta que bajo el mismo esquema funcionan la mayoría de departamentos, con alto grado de similitud que permite entender la lógica administrativa y operativa institucional en materia de investigación criminal.

Artículo 24. Departamento de Investigación de Delitos Sexuales, Trata de Personas, de la Niñez y Adolescencia y delitos conexos. El Departamento de Investigación de Delitos Sexuales, Trata de Personas, de la Niñez y Adolescencia y delitos conexos, es responsable de la investigación de los delitos que atenten contra la libertad y seguridad sexual, contra el

pudor de las personas, conductas relacionadas con Niñez y Adolescencia, para comprobar la existencia del hecho criminal e individualizar a los responsables.

Artículo 25. **Competencia.** El Departamento de Investigación de Delitos Sexuales, Trata de Personas, de la Niñez y Adolescencia y delitos conexos, investigará todas aquellas conductas que constituyan delitos que atenten contra la libertad y seguridad sexual, contra el pudor de las personas y con Niñez y Adolescencia, en todo el territorio nacional, siempre que cumplan con los criterios de complejidad definidos en esta Orden General y en los manuales de procedimientos correspondientes.

Artículo 26. **Jefatura del Departamento de Investigación de Delitos Sexuales, Trata de Personas, de la Niñez y Adolescencia y delitos conexos.** El Departamento de Investigación de Delitos Sexuales, Trata de Personas, de la Niñez y Adolescencia y delitos conexos, estará a cargo de un Jefe de Departamento, tendrá el grado de Oficial I de Policía Nacional Civil y como autoridad administrativa superior, es el responsable de la dirección y administración de las unidades que la integran.

Funciones:

- a. Diseñar y ejecutar el plan operativo anual del Departamento.
- b. Recomendar al mando, las actualizaciones necesarias de los instrumentos normativos de la División Especializada en Investigación Criminal y doctrina policial en temas de investigación de los delitos de su competencia.
- c. Diseñar el sistema de trabajo y convoca a reuniones al personal a su mando.
- d. Proponer al mando las necesidades en capacitación y entrenamiento del personal del Departamento.
- e. Consolidar e informar al mando los resultados y expectativas de la gestión del Departamento.
- f. Definir los objetivos de las unidades operativas y administrativas del Departamento.
- g. Administrar el recurso humano y material asignado al Departamento.
- h. Representar al Departamento ante entidades públicas y privadas.

- i. Formular propuestas de reconocimiento y méritos del personal, de acuerdo al Reglamento respectivo.
- j. Realizar el análisis estadístico, de hechos, de enlaces y de relaciones, sobre la información generada en los eventos criminales investigados en su Departamento.
- k. Otras que sean asignadas por el Jefe de la División Especializada en Investigación Criminal de conformidad con la ley.

Artículo 27. Subjefatura del Departamento de Investigación de Delitos Sexuales, Trata de Personas, de la Niñez y Adolescencia y delitos conexos. La Subjefatura del Departamento es la responsable de apoyar en la ejecución de las instrucciones emanadas de la Jefatura del Departamento y brindarle el apoyo en los procesos administrativos y operativos que se desarrollen en el cumplimiento de la misión encomendada en la presente Orden General; estará a cargo de un Oficial II de Policía Nacional Civil.

Funciones:

- a. Elaborar las proyecciones de gastos de operación del Departamento con el apoyo de la Sección de Asuntos Administrativos.
- b. Elaborar el plan mensual de necesidades del Departamento.
- c. Sustituir al Jefe de Departamento en su ausencia.
- d. Organizar y dirigir las unidades de apoyo administrativo del Departamento.
- e. Verificar el cumplimiento de la planificación diseñada para el Departamento en materia administrativa.
- f. Actualizar protocolos de coordinación del Departamento con el resto de unidades policiales.
- g. Verificar la eficacia de los sistemas de comunicación intrainstitucional.
- h. Presentar las propuestas de actualización o de reformas a la normativa vigente para facilitar la administración de los recursos.
- i. Otras que le sean asignadas por el Jefe de la División Especializada en Investigación Criminal de conformidad con la ley.

Artículo 28. **Supervisor.** El supervisor de grupos de investigación, será un Oficial III de Policía Nacional Civil, tendrá a su cargo la coordinación, supervisión, calificación, planificación y análisis de las acciones y los resultados de las investigaciones que efectúen los funcionarios policiales de cada grupo de investigadores, asignados a un área del Departamento de Investigación de Delitos Sexuales, trata de personas, y Niñez y Adolescencia.

Funciones:

- a. Supervisar y calificar la actuación de los grupos de investigación asignados a su cargo.
- b. Recomendar a los jefes de grupo acciones para el fortalecimiento de sus funciones investigativas.
- c. Elaborar la doctrina policial en investigaciones criminales.
- d. Cumplir con el sistema de reuniones periódicas de supervisores y jefes de grupo para calibrar las necesidades y disfunciones en los procedimientos de investigación y los mecanismos de coordinación para casos relacionados.
- e. Apoyar en todas las diligencias operativas en los casos de impacto social asignados a los Grupos bajo su supervisión.
- f. Validar el archivo de un caso, por agotamiento de diligencias o por resolución del mismo.
- g. Mantener informados al Jefe y Subjefe del Departamento de los casos asignados a los Grupos a su mando.
- h. Elaborar informe mensual de resultados de los grupos de investigación.
- i. Verificar que se cumplan los plazos en la entrega y calidad de los informes elaborados y entregados por los grupos de investigación.
- j. Controlar que los grupos de investigación cumplan con los horarios y normas de presentación establecidos.
- k. Controlar y facilitar que el material asignado a sus grupos sea empleado adecuadamente.

1. Otras que le sean asignadas por el Jefe de la División Especializada en Investigación Criminal de conformidad con la ley.

Artículo 29. Jefe de Grupo de Investigadores. El jefe de grupo de investigadores del Departamento de Investigación de Delitos Sexuales, Trata de Personas, de la Niñez y Adolescencia, será un Inspector, tendrá a su cargo la dirección de la actuación operativa de los funcionarios policiales asignados a un grupo de trabajo y controla el resultado de sus investigaciones en los casos asignados.

Funciones:

- a. Elaborar con el investigador titular del caso y con el fiscal asignado, el plan de trabajo o dibujo de ejecución.
- b. Elaborar el plan de ejecución de medidas de coerción.
- c. Elaborar el plan de ejecución de inspecciones y reconocimientos.
- d. Definir los objetivos de la ejecución de vigilancias y seguimientos para los casos en que se utilice ese recurso.
- e. Designar el agente investigador titular y secundante para cada caso.
- f. Velar por el cumplimiento de la planificación generada para cada caso.
- g. Sugerir a sus superiores los mecanismos de coordinación con otros órganos (ajenos o no a la Policía Nacional Civil) para una mejor investigación de los casos asignados a su grupo.
- h. Evaluar semanalmente los avances de las investigaciones a cargo de su grupo.
- i. Identificar y clasificar los casos a investigar en función de la información y la complejidad, para su correcta distribución por parte de la jefatura del Departamento.
- j. Proponer las necesidades de recursos humanos y materiales para el grupo a su cargo.
- k. Aprobar y firmar el informe de diligencias previas de investigación en las veinticuatro horas siguientes al hecho delictivo.
- l. Aprobar y firmar los informes de seguimiento, estableciendo las líneas de investigación a seguir para el esclarecimiento del caso.
- m. Mantener informado al Supervisor sobre los resultados de los casos asignados a su Grupo.

- n. Aprobar y firmar los informes de su grupo y los remite al órgano correspondiente.
- o. Asignar los casos que haya requerido el Ministerio Público a un Agente de investigación en función del rol de turnos.
- p. Registrar los casos de los investigadores a su cargo.
- q. Revisar las notas policiales elaboradas por los agentes de su grupo.
- r. Dar seguimiento a las solicitudes enviadas y recibidas en su unidad.
- s. Emitir opinión sobre la calidad de la información recibida por las unidades que integran el sistema de inteligencia policial.
- t. Desarrollar los procesos de coordinación con las demás unidades de la Subdirección General de Investigación Criminal.
- u. Comprobar el correcto desempeño de los agentes de investigación en su labor.
- v. Supervisar el cumplimiento de los plazos de entrega de los informes de sus agentes.
- w. Controlar que los informes cumplan con los requisitos de calidad (precisión, brevedad, claridad lógica y cronológica).
- x. Ejercer control disciplinario sobre el personal a su cargo.
- y. Controlar que los agentes a su cargo cumplan con los horarios y normas de presentación establecidos.
- z. Controlar que el equipo de insumos asignados al Departamento sea empleado adecuadamente.
- aa. Controlar las notificaciones y asistencias de los agentes a los actos procesales a los que sean citados.
- bb. Coordinar con otras secciones de la División y/o unidades operativas de la Policía Nacional Civil, para su apoyo cuando estime necesario.
- cc. Otras que le sean asignadas por el Jefe de la División Especializada en Investigación Criminal de conformidad con la ley.

Artículo 30. **El Investigador.** El Investigador del Departamento de Investigación de Delitos Sexuales, Trata de Personas, de la Niñez y Adolescencia y delitos conexos, será un agente de escala básica de Policía Nacional Civil, y será el responsable de reunir los elementos de investigación útiles para dar base a la acusación en proceso penal.

Funciones:

- a. Proponer acciones para la elaboración del plan del trabajo o dibujo de ejecución con el Fiscal para cada caso.
- b. Informar al Ministerio Público en un plazo que no exceda las veinticuatro horas, en caso de actuaciones de oficio.
- c. Cumplir con los Protocolos Operativos (Actuación de Escena del Crimen, Medidas de Coerción, Seguimientos de casos, etc.).
- d. Proponer al Jefe de Grupo, las líneas de investigación y diligencias que deban coordinarse con el Ministerio Público u otras entidades.
- e. Poner en práctica las medidas de autoprotección y protección del resto de compañeros de grupo.
- f. Secundar en todas las actuaciones a su compañero Agente Investigador del caso.
- g. Practicar y documentar la investigación preliminar para reunir o asegurar los elementos de convicción y evitar la fuga u ocultación de los sospechosos.
- h. Enviar informes y notas policiales a la unidad de archivo y clasificación de información para su envío a la unidad de análisis de información policial.
- i. Calificar la eficacia de las actividades de coordinación con las entidades que participan o intervienen en la investigación de hechos criminales.
- j. Coordinar con otras unidades operativas de la Policía Nacional Civil, para el intercambio de información relevante del caso que se investiga.
- k. Otras que le sean asignadas por el Jefe de la División Especializada en Investigación Criminal de conformidad con la ley.

3.4 Análisis situacional de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales –UIDS-

La UIDS tiene sus orígenes en la Orden General 12-2009, que como se indicó anteriormente, se encuentra adscrita al DEIC; la cooperación internacional mostró interés en atender el tema derivado del incremento de delitos sexuales que reflejó una tendencia ascendente desde el año 2008, situación que confirma el Oficial Segundo Zuñiga (2015), al indicar que desde el

año 2009 ya venía apoyando el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia –UNICEF- con estudios que analizaban la forma como fortalecer la Unidad de Delitos Sexuales, que contaba en ese momento con un equipo limitado, en opinión del entrevistado.

Es preciso indicar, que el Oficial Segundo Gerardo Zuñiga de la Policía Nacional Civil aportó para la presente investigación insumos relevantes para la comprensión del contexto, tomando en cuenta su experiencia desde el año 2008, que se integró a la entonces llamada División de Investigación Criminal –DINC- que luego se transformó en lo que hoy es el DEIC; así mismo, en el año 2012 fungió como Segundo Jefe de la Unidad de Delitos Sexuales y luego en el período de 2013 asumió como Jefe de la Unidad, por lo que su criterio goza de pertinencia y confiabilidad en el aporte de información cualitativa, dado que estuvo al mando durante el período que tuvo lugar el inicio y transformación de la Unidad en estudio.

3.4.1 Capacidades Instaladas en la UIDS

El principal capital institucional siempre será el recurso humano, y para obtener una lectura comprensiva de su conformación es preciso explorar de dónde provino, así como bajo qué circunstancias; porque la selección de personal requería de un tamiz y formación muy específico.

El Oficial Zuñiga aclara que no es que haya surgido en octubre del año 2012 como oficialmente se asienta su origen, explica que la razón se debe a que no contaba con el apoyo suficiente, pero a raíz de los cambios de legislación, paso de ser un delito de acción privada, a ser un delito de acción pública; lo que dio margen para darle seguimiento de oficio, a diferencia de tiempos pasados que era interés de la persona agredida, actualmente es de interés de las instituciones.

UNICEF fue la institución que le dio el espaldarazo al Departamento de Investigación de Delitos Sexuales, Trata de Personas, de la Niñez y Adolescencia y delitos conexos, para la creación de una unidad especializada en delitos sexuales; por medio del apoyo a la PNC con el diseño de una propuesta de modelo para la investigación criminal de estos delitos, así

mismo, lo hizo respecto a la selección y capacitación de investigadores policiales; como en la adecuación de la infraestructura para el funcionamiento de la unidad.

La formación específica del personal que integró la UIDS la confirma el Oficial Zuñiga, misma que consistió en diplomados y capacitaciones especializadas sobre el tema delitos sexuales, con facilitadores del extranjero traídos con el apoyo de la cooperación internacional.

El consultor Fredy Robledo (2013) en su diagnóstico realizado de la UIDS se refería negativamente sobre la asignación jerárquica de Unidad y no de Departamento, porque ello dejaba incompleto el modelo organizativo que no le alcanzó a cubrir completamente los puestos establecidos en el año 2013.

Así mismo indicó Robledo que cada nivel orgánico del área de investigación policial debe revelar congruencia y equivalencia de responsabilidades con su similar en el área de fiscalías del Ministerio Público, situación que no fue posible porque la investigación de delitos sexuales se coordinó en su totalidad exclusivamente por la Jefatura de la Unidad.

Al respecto, el Oficial Zuñiga desmiente tal situación, que la coordinación interinstitucional fue el éxito más grande, porque todas las instituciones que tienen que ver con el tema estaban de la mano; el equipo de investigadores estuvo de la mano con la auxiliar, y la auxiliar estuvo de la mano con el juzgado de femicidio.

El balance al respecto radica en que el Jefe no iba a admitir las disfuncionalidades de la Unidad que tuvo a su cargo, dicha problemática se podrá constatar con el análisis de desempeño sobre la eficiencia en la investigación de los casos que se aborda en el inciso 3.5, sin embargo, Robledo estableció que el personal estuvo conformado por doce grupos de investigación en el año 2013, que estuvo clasificado de la siguiente manera:

Tabla 4 Personal UIDS año 2013

Rango	Cantidad
Oficiales II	1
Oficial III	0
Inspectores	2
Sub inspectores	4
Agentes	74
Total	81

Fuente: Robledo con datos de la UIDS

Este punto refleja la importancia abordada en el inciso 3.3, si funcionaban doce grupos de investigación, era necesario contar con 12 Inspectores, solo contaron con dos. El hallazgo de Robledo no menciona ningún Supervisor, que de igual manera ese puesto lo debe ocupar un Oficial III, que tampoco hubo. El único Oficial Segundo ocupó la Jefatura de la Unidad, cuando la Orden General 12-2009 establece que debe ser ocupado por un Oficial I.

Dicha situación se puede extrapolar a toda la institucionalidad policial, en la que el Oficial Zuñiga concuerda con Verónica Godoy (2015) en que la institución se vuelve demasiado grande, con poca supervisión y pocos mandos; entonces, a pesar de haber alcanzado treinta y cinco mil elementos en el año 2013, evidencia que en ese momento no se contó con el recurso humano suficiente que ejerciera los mandos de control y supervisión suficientes.

Dicho hallazgo es el de mayor relevancia, pues muestra un aspecto determinante para el desempeño de la UIDS, es importante contar con el personal suficiente, así como generarles condiciones; que a pesar de ocupar un segundo plano, también es importante el tema logística relativo a instalaciones, equipo y vehículos.

Sobre este último es preciso indicar, que a la UIDS no le compraron vehículos, fueron rentados, así mismo, de los 14 vehículos asignados, no todos estuvieron disponibles permanentemente derivado de otros factores secundarios, como desperfectos mecánicos o bien, reasignación de los mismos por parte del Ministerio de Gobernación a otras unidades

policiales. Ello pone en relieve la carencia de recursos propios para el desarrollo de sus actividades investigativas, sin tomar en cuenta el tema de comunicaciones en el que los agentes asumen el costo de su telefonía móvil.

Para la excomisionada Helen Mack (2015), su opinión gira en torno a que crear muchas unidades especializadas no es a veces la salida, cuando se tiene una institución débil, se comienza a fragmentar mucho el recurso, donde indica que estas unidades especializadas se crean sin vehículos, o el único vehículo que tenía la Unidad de Homicidios se lo van a dar a esta por ser tema de una prioridad política; lo que coincide con la reasignación de vehículos indicada anteriormente.

Las capacidades instaladas son insuficientes, existe hacinamiento que va en crecimiento en la medida que la fuerza policial aumenta, que para el caso específico de la UIDS no solo es en tema de transporte, sino también espacios de descanso, así como del espacio y equipo de computación disponible, y acceso a tecnologías vanguardistas que faciliten el trabajo.

3.4.2 Elementos exógenos y endógenos que influyen en la UIDS

El análisis situacional de la UIDS no se puede realizar linealmente, porque las variables se entrecruzan en el desarrollo del mismo, que al explorar sobre los factores exógenos y endógenos que influyen en el mejoramiento de la misma, parecieran reciclarse, pero obedecen a lecturas diferentes.

Retomando la entrevista al Oficial Zuñiga, se puede identificar claramente que la cooperación externa ha sido artífice de la UIDS, donde destaca el papel protagónico que tuvo UNICEF desde antes de su creación, así mismo Misión Internacional de Justicia ha dado acompañamiento a la Unidad, al que se sumó el Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible –IEPADES-.

El apoyo externo que ha acompañado a la PNC desde sus inicios ha estado muy vinculado a organizaciones de sociedad civil, así como de la cooperación internacional, muestra de ello

es el origen activista de donde han salido las dos personas nombradas a dirigir la Comisión Nacional de Reforma Policial.

En relación a los factores internos que influyen en la UIDS se estableció que están directamente vinculados con las carencias descritas en la conclusión del inciso 3.4.1 sobre las capacidades instaladas. Dicha situación afecta el plano emocional del recurso humano que día a día realiza su trabajo investigativo con los recursos disponibles, que les resta motivación y aleja de la mística que la doctrina policial pretende impregnar desde la Academia de Policía Nacional Civil.

Los elementos exógenos abonan positivamente en el desempeño de la UIDS, pues oxigenan la institución apoyando nuevos procesos; mientras que los elementos endógenos identificados representan la realidad del quehacer policial, situación que no se resuelve por sí misma, sino requiere imperativamente de un respaldo político que fortalezca la PNC con asignación de recursos suficientes, así como de legislación que facilite la actuación policial para realizar su mandato.

3.4.3 Factores políticos que influyen en la UIDS

Los factores políticos que influyen en la UIDS representan el punto de mayor interés y pertinencia para la presente tesis, por el campo de estudio que compete a la Escuela de Ciencia Política. Así como en el capítulo 2 se exploró sucintamente la dimensión política de la Comisión Nacional de la Reforma Policial, tomando en cuenta sus actores principales; en el tema específico de este capítulo es preciso matizar el hallazgo concluyente.

Para empezar, las diferentes aristas abordadas en el inciso 3.1 adquieren una dimensión política cuando se posicionan en las agendas de gobierno y los funcionarios expresan su compromiso ante la población para atender la problemática demandante.

Ante dichos anuncios, el cuerpo diplomático y las organizaciones internacionales asentadas en el país muestran usualmente respaldo, el cual se conjuga entre políticas internas que nutren la política exterior de Guatemala, y en medio de negociaciones y compromisos se

obtienen resultados, como el apoyo decidido de UNICEF para la creación de una unidad específica de investigación de delitos sexuales en la Policía Nacional Civil.

Pero lo anterior no es casualidad, deriva del aumento de niñas embarazadas principalmente, así como de denuncias de agresiones sexuales, que ocupan la atención de organismos internacionales y presionan al gobierno a tomar acciones, entonces no se puede simplificar a acuerdos de cooperación, existe una correlación de intereses que entran en juego que no siempre concluyen con resultados tangibles, como la UIDS.

La creación de la UIDS políticamente puede no representar mayor aporte a la sociedad guatemalteca desde una percepción simplista, pero el enfoque con que se analiza determina su pertinencia e importancia al ampliar el lente con que se observa el fenómeno y entonces se empiezan a identificar acciones paralelas desde los tres organismos del Estado, así como del Ministerio Público para intervenir en la prevención, reducción y persecución de los delitos sexuales en Guatemala.

Es así como en los últimos años se observan fiscalías del MP, así como juzgados específicos en atender a las víctimas de delitos sexuales, donde el rol de la PNC es darle seguimiento a la investigación criminal de dicho flagelo. Por su lado, desde el Congreso de la República se ha legislado a favor de darles mayores herramientas jurídicas a las instituciones involucradas en la atención a estas víctimas.

Tales acciones han venido a responder a una estrategia nacional por atender la problemática abordada, misma que lleva años posicionándose en la agenda y encuentra ventanas de oportunidad para avanzar poco a poco, cuando la coyuntura agudiza las crisis, es de aprovechar para aglutinar los apoyos políticos interinstitucionales e ir moviendo paulatinamente todo el engranaje del Estado.

Dicho lo anterior, el contexto del año 2012 favoreció para que tuviera lugar la creación de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales, y brindarle respaldo político desde la Vicepresidencia de la República, mismo que se canalizó por medio del Ministro de Gobernación; lo que facilitó la asignación de recursos, así como la asignación de agentes para que entrara a funcionamiento en el corto plazo.

El factor político sí influyó en el desempeño de la UIDS, principalmente porque se creó en octubre de 2012; y con ello se ganó institucionalidad y mejor atención a los usuarios víctimas de la Unidad. Pero por otro lado, el apoyo fue ambiguo, como suele ser la “*real politik*”; porque se creó pero no le asignaron los recursos humanos y materiales necesarios para su eficaz desempeño.

3.4.4 Factores técnicos que influyen en la UIDS

La identificación de factores técnicos es un tema sobre el cual el Oficial Zuñiga, como Jefe al mando de la Unidad en el año 2013 asocia a aspectos tecnológicos; los cuales son válidos, sin embargo, técnicamente la investigación estuvo en manos de agentes capacitados y especializados para el tema, pero durante la revisión aleatoria de una muestra de expedientes de los casos investigados por la Unidad, se pudo establecer otros factores a mejorar.

Por ejemplo, los expedientes incluyen dentro del planteamiento, una hipótesis del caso, de los expedientes revisados se pudo establecer que una buena parte de las hipótesis obedecieron más a una descripción que a una premisa lógica con razonamiento estructurado para orientar la investigación.

Así mismo, la información que se recopiló fue deficitaria a partir de la redacción escueta de su contenido, lo que conlleva a no contar con información útil que abone al análisis criminológico de los casos; situación que pone bajo una simple observación el incumplimiento del inciso “i” del artículo 28, referente a las funciones del Supervisor, dirigidas a verificar que se cumplan los plazos de entrega y la calidad de los informes elaborados. Así mismo, alcanza las funciones del Jefe de Grupo, contenido en el inciso “w” del artículo 29, que le atribuye controlar también que los informes cumplan con los requisitos de calidad, y que incluyan precisión, brevedad, claridad lógica y cronológica.

En coincidencia con el tema tecnológico que señaló el Oficial Zuñiga, se confirmó que durante el año 2013 estuvo ausente, el registro de información que constituye la base de datos, en ese año se llevó en una hoja electrónica de Excel, sin mayores protocolos de seguridad por la información contenida. Aunado que la información registrada en dicho

archivo electrónico padece de falencias para identificar con claridad el inicio, desarrollo y conclusión de cada caso, dado que no existe uniformidad en el ingreso de información.

El principal factor técnico que el propio Jefe de Unidad no asoció al desempeño de la investigación criminal, radica precisamente en la formación técnica y metodológica de los investigadores que estuvieron asignados a la UIDS, dado que en una revisión somera de expedientes al azar, así como de su seguimiento en el archivo de Excel, se evidenciaron limitaciones en materia de investigación; situación que podría mejorar con la conformación de equipos multidisciplinarios que apoyen la labor policial para fortalecer su labor.

3.5 Análisis de Desempeño de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales –UIDS-, en el municipio de Guatemala durante el año 2013

El análisis de desempeño en la Policía Nacional Civil tácitamente está en relación directa con el número de capturas realizadas, y en ese punto coinciden las fuentes entrevistadas, Mack, Godoy y Zuñiga; con sus matices personales, para Verónica Godoy deberían definirse indicadores en dos sentidos, unos para la parte administrativa y otros para la parte operativa.

Helen Mack mencionó que al exigir eficiencia desde los mandos por medio del número de capturas, no se está ayudando a la policía, sino se está cambiando la prioridad.

Al revisar los mandatos contenidos en el inciso 3.3, sobre las funciones de cada puesto que debe cubrir la estructura organizativa de una unidad de investigación criminal, las mismas representarían una serie de indicadores de todo tipo para evaluar el desempeño integral de la UIDS, información a la que no se tuvo acceso; por lo tanto, se recurrió a revisar la base de datos con la información registrada del municipio de Guatemala durante el año 2013, y a partir de ello relacionar las variables que aportaron los resultados de la presente investigación.

La tipología delictiva atendida por la UIDS se clasificó de la siguiente manera:

Tabla 5 Tipología Delictiva		
Denuncias Recibidas	No. Casos	Porcentaje
Violación Sexual	493	64%
Presunta/posible violación	52	6.75%
Agresión sexual	228	29%
Presunta/posible agresión sexual	2	0.25%
Total	775	

Elaboración propia con datos de la UIDS año 2013, municipio Guatemala

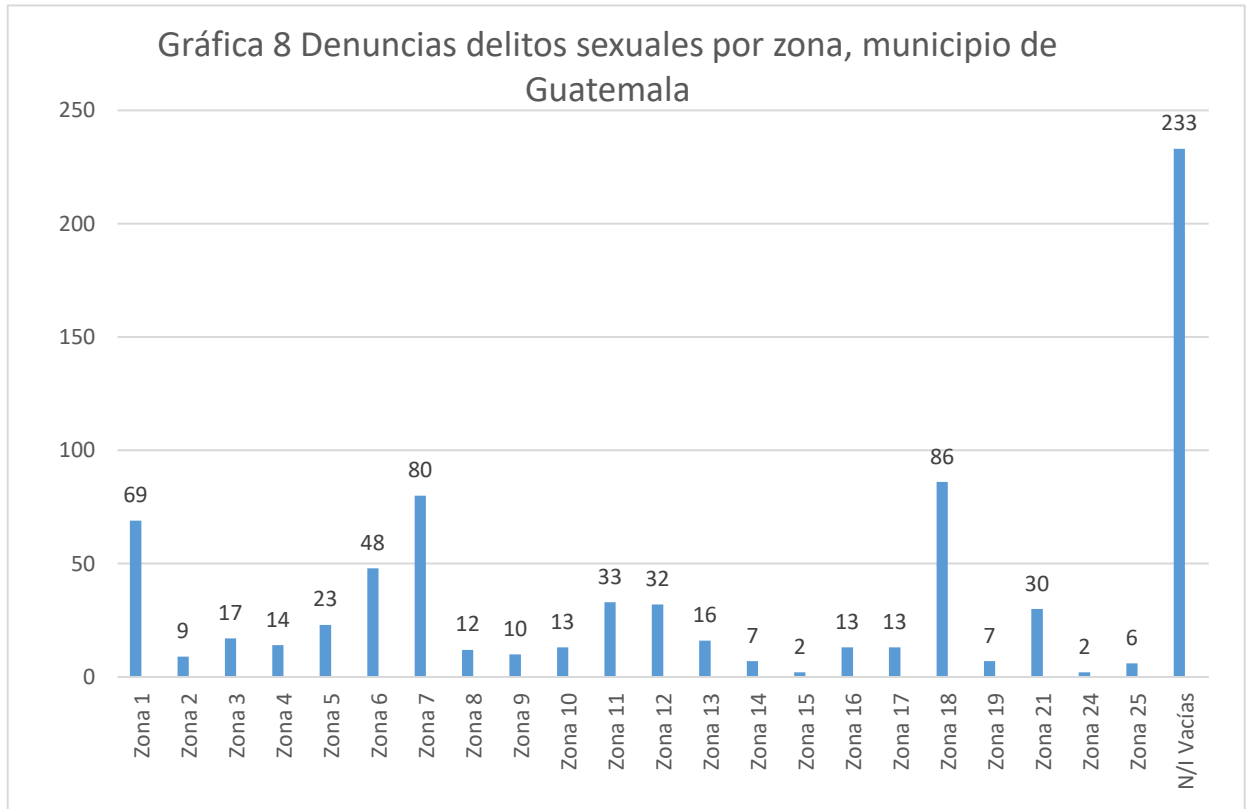
Del cuadro anterior, es preciso compararlo con la información del ICCPG obtenida del Ministerio Público, donde reportan mayor cantidad de denuncias en el mismo período y municipio; en el que reportan 805 denuncias por violación, así como 461 por agresión sexual, es decir, los registros del MP casi duplican lo documentado por la PNC.

Así mismo se puede disgregar por género y edad de la siguiente manera, la información recopilada de la PNC, misma que evidencia que en el año 2013 la composición etaria de víctimas estuvo casi pareja entre víctimas mayores y menores de edad, prevaleciendo en la tendencia estos segundos, así como las víctimas de género femenino:

Tabla 6 Víctimas por género y edad					
Género Víctimas	Menores de edad	Mayores de edad	No indica / vacío	Más de una víctima, ambos géneros	
Femenino	357	334	26		
Masculino	37	16			5
Total	394	350	26		5

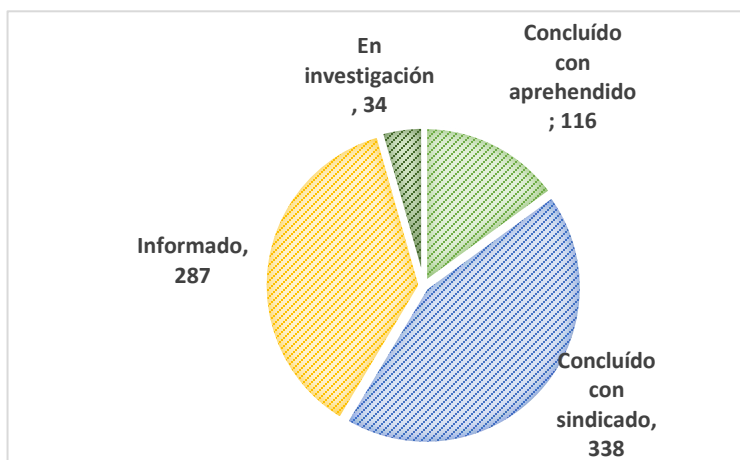
Elaboración propia con datos de la UIDS año 2013, municipio Guatemala

El siguiente cuadro muestra que las zonas de mayor incidencia reportada como lugar de los hechos en las denuncias presentadas, se ubicó en las zonas 18, 7 y 1.



Elaboración propia con datos de la UIDS año 2013, municipio Guatemala

Gráfica 9 Status de denuncias municipio de Guatemala, año 2013



Elaboración propia con datos de la UIDS año 2013, municipio Guatemala

El cuadro anterior muestra que en el año 2013 los casos *concluidos con victimarios aprehendidos* representó el 15%, mientras que los *casos concluidos con sindicado* se refieren a que se requirió orden de captura y la misma se encontraba en trámite; mientras que el estatus *informado y en investigación* indica que a dichos casos no se les había gestionado orden de aprehensión, apartado que incluye los casos desestimados.

Una evaluación más certera hubiera sido posible de contar con la fecha exacta de la denuncia, la fecha que inició la investigación y la fecha en que se capturó al sindicado; sin embargo esa información es confusa en la forma que se registró, presenta vacíos que imposibilitan establecer los puntos de partida y conclusión del proceso investigativo.

Sería oportuno conocer los hechos después de la aprehensión, porque lo que ocurre con cada caso en el Organismo Judicial queda en el limbo, excepto aquellos en que se entabla un proceso penal, pero no queda registrado. Posiblemente queden en libertad, bajo fianza en el corto plazo y continúen acechando sus víctimas, como consecuencia de una investigación y planteamiento frágil del caso, sin mayores elementos de prueba que permitan a los juzgadores tomar decisiones más objetivas.

Tabla 7		
Relación Victimario / Víctima	No. Casos	Porcentaje
Conocidos	219	28%
Desconocidos	50	7%
No indica	506	65%
Total	775	

Elaboración propia con datos de la UIDS año 2013, municipio Guatemala

La relación entre victimarios y víctimas lleva una tendencia en que la mayoría de casos suelen ser personas conocidas, al respecto el Oficial Zuñiga indicó que en un 80% de los casos es así. Sin embargo, los datos que consigna la PNC del año 2013 en el municipio de Guatemala, revelan solo un 28% de casos en que el victimario era conocido de la víctima, pero tomando

en consideración el 65% de casos que no indican si era conocido o no, abonan a la premisa planteada; teniendo presente que si no se registró dicho dato, existen altas probabilidades que la víctima se haya encontrado coaccionada para señalarlo, por lo que seguramente el agresor sí fue conocido.

Analizar la eficiencia del desempeño de la UIDS reveló la imperativa urgencia de fortalecer la investigación criminal en Guatemala, el caso abordado es una muestra de toda una institución policial que está trabajando a marchas forzadas, pero que la población exige resultados inmediatos de la misma, lo cual da lugar a generar percepciones negativas sobre su eficacia.

Dicha medición de eficacia cuenta con elementos cualitativos y cuantitativos en el análisis de desempeño de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales, en que es preciso encuadrarla dentro del marco de realizar un buen trabajo y en corto tiempo, la rapidez para actuar es determinante para la investigación.

La problematización ha permitido indagar la eficiencia de la UIDS a partir de las capacidades instaladas para realizarlas, así como de los elementos exógenos y endógenos que influyeron en su desempeño, tomando en cuenta los factores políticos que determinan la parte técnica; sobre la cual podría calificarse de eficiente la labor ante la limitación de recursos, donde optimizarlos es un arte cotidiano en que se especializan los investigadores.

Los hallazgos muestran la ausencia de indicadores oficiales para medir el desempeño de la UIDS, mismos que la propia policía pasa inadvertidos, dado que las dinámicas cotidianas consumen su tiempo laboral en lo urgente, restándole oportunidad a procesos de evaluación que ayuden a mejorar la investigación criminal.

La evidencia arroja que la persecución de delitos sexuales no es un tema aislado de la discusión nacional, al contrario; obliga a replantear desde un espacio más amplio, su inclusión en las políticas nacionales de prevención del delito y la violencia, sobre todo en los segmentos más vulnerables de dicho flagelo, como lo son mujeres, específicamente niñas menores de edad que se encuentran en situación de riesgo.

En el último capítulo se aborda la prospectiva sobre las medidas que deben tomarse en el mediano plazo para superar los hallazgos encontrados en el análisis situacional y de desempeño de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales.

4. Capítulo IV Prospectiva: Escenarios de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales

La prospectiva sobre los posibles escenarios en que la UIDS debe proyectarse en el mediano y largo plazo, queda en función de la manera que evolucionen los delitos sexuales que ocurren diariamente en el país. Teniendo presente que, a la Policía Nacional Civil, le corresponde un rol más represivo que preventivo.

La problemática que origina el incremento de los delitos sexuales en el país está vinculada a diversos factores, los cuales deben ser articulados integralmente para disminuir el impacto que están causando en la sociedad. Dichos factores pueden categorizarse de la siguiente manera:

- Factores Institucionales

Los factores institucionales son determinantes, pues representan la línea de defensa que brinda el Estado en atención a las víctimas de delitos sexuales. En esta categoría se involucra la Policía Nacional Civil por medio de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales, que realiza su trabajo de la mano con el Ministerio Público, INACIF, Ministerio de Salud, así mismo forma parte crucial del proceso el Organismo Judicial, así como el Sistema Penitenciario.

En una intervención integral es preciso hacer partícipe al Ministerio de Educación, de Desarrollo Social, las redes que impulsa la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia –UPCV- del Ministerio de Gobernación; así mismo COCODES y COMUDES de las poblaciones que presentan mayores índices de denuncias de delitos sexuales, para integrar una estrategia preventiva y de denuncia que abone a mermar la cifra negra persistente.

Por otro lado, está presente el acompañamiento de las instituciones no gubernamentales involucradas en el abordaje de la problemática, donde principalmente participa UNICEF, Misión Internacional de Justicia, GAM e IEPADES; lo que no cierra la puerta a otras organizaciones interesadas en sumarse a la causa.

- Factores Sociales

Las dinámicas de convivencia que tienen lugar en los espacios familiares, educativos, laborales son importantes de conocer y analizar; dado que la mayoría de casos responden a victimarios que pertenecen al entorno primario de las víctimas; es allí donde las escuelas, iglesias, asociaciones locales y otros similares, existe un frente con potencial para generar campañas informativas y de concientización, dirigidas a superar el tabú que gira sobre la sexualidad, que encuentra asidero en una sociedad conservadora, como la guatemalteca.

El embarazo en niñas menores de edad está relacionado a prácticas de abusos intrafamiliares en un porcentaje que queda en la cifra negra, dado que, dentro de sus núcleos, existe temor a la denuncia ante la dependencia económica del victimario en el hogar.

- Factores Económicos

La vulnerabilidad se incrementa en los segmentos poblacionales con menor acceso a servicios de educación, salud, alimentación; sin embargo, tampoco es exclusivo de este segmento, tomando en cuenta que existen denuncias de víctimas que se transportaban en su propio vehículo y no les exoneró del riesgo de ser agredidas sexualmente.

Así mismo, dentro de un ciclo de pobreza, las probabilidades de denuncia o atención médica disminuyen considerablemente, ello sin tomar en cuenta la barrera del idioma que puede llegar a representar si la víctima no habla español.

Ante dicho panorama, la parte de responsabilidad que le corresponde asumir a la Policía Nacional Civil para atender las denuncias de delitos sexuales, representa la punta del iceberg; existe una complejidad institucional, social y económica que aquí se ha descrito sucintamente.

Existen iniciativas en sociedades más desarrolladas, como en Cataluña, España, donde la atención rebasó enfocarse únicamente en la víctima; y le dan un seguimiento personal a los victimarios condenados, donde existen programas de reinserción dirigidos específicamente a violadores y personas con trastornos emocionales que cometen este tipo de delitos, y muestran datos de reincidencia, así como de quienes se han regenerado después de la cárcel y el impacto que van teniendo, el cual muestra balances positivos.

Los programas están a cargo de la Universitat Oberta de Catalunya⁸, el cual ha reducido en un 14% la reincidencia, existen dos programas, el Proyecto Dunkefeld que consiste en realizar terapias cognitivas-conductuales individuales y de grupo semanales con los pedófilos para analizar su comportamiento sexual pasado y proponer una serie de estrategias, como por ejemplo no quedarse nunca solo con un niño. Así mismo, cuentan con el programa Cercle, el cual trabaja con la cohesión de la comunidad para prevenir y reinsertar, el cual funciona con voluntarios que se reúnen periódicamente con el exconvicto para valorar los progresos y las dificultades de su reinserción; con el objetivo de apoyar presos por delitos sexuales que están en régimen de semilibertad o libertad condicional en su proceso de incorporación a la sociedad.

El reto como país es grande, y a pesar de las múltiples necesidades existentes y que ésta no ocupa la agenda mediática, es preciso reconocer la importancia que la PNC le está dando al tema, como se puede recopilar en declaraciones del Subdirector General de Investigación Criminal, Stu Velasco; que indicó “la trata de personas y los delitos contra la niñez y la mujer son prioridad para su gestión” (La Hora, 2015). Así mismo, se ha referido a “que el combate a los delitos sexuales y violencia contra la mujer son prioridad para la nueva cúpula policial y destaca la implementación de la metodología desarrollada con el apoyo de la organización Misión Internacional de Justicia” (El Periódico, 2015).

Así mismo, se observa la adaptación de la PNC a las modalidades delictivas que van surgiendo, misma que de la mano de la cooperación internacional avanza a una modernización de procesos; con la implementación del software ICSE, International Child

⁸ <https://www.uoc.edu/portal/es/news/actualitat/2017/025-jornada-criminologia.html>

Sexual Exploitation, donado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –ONUDDC-, con el apoyo financiero de Canadá, Interpol y el Centro Internacional para Niños Desaparecidos y Explotados –ICMEC-.

Al respecto, el Subdirector Velasco explicó “ICSE es una base de datos que está en línea en donde, a partir del lunes, podremos consultar toda la evidencia de pornografía en la web y, en cuestión de minutos, saber la procedencia y en donde esto está siendo publicado o reportado” (Prensa Libre, 2017).

El compromiso manifiesto desde la Subdirección General de Investigación Criminal es alentador para el futuro de la persecución de delitos sexuales en Guatemala, que, en coordinación de la cooperación internacional, se pueden prospectar escenarios optimistas para la UIDS.

Es así, tomando como referencia a Michel Godet en la creación de escenarios a proponer, se debe explicar la importancia de tomar en cuenta los factores cualitativos, así como la estrategia de los actores; que constituye la parte medular del análisis prospectivo, en la cual se interrelacionan variables internas y externas, en una movilización dialéctica que orienta el planteamiento de las hipótesis que constituyen un escenario.

Dicho lo anterior, es pertinente indicar que los hallazgos descritos en el Capítulo III, brindaron los insumos cualitativos necesarios, que permiten la identificación de las variables de influencia, que son los factores motrices que empujan la palanca hacia el futuro deseado; mientras las variables dependientes se alejan del centro de influencia, por lo tanto, no son protagonistas del cambio.

Es así como la variable de mayor influencia para el mejoramiento de la UIDS lo constituye el apoyo de la cooperación internacional, mientras que la variable interna que más afecta son las condiciones laborales en las que les toca realizar la investigación criminal; el apoyo político fue determinante en el año 2012 para la creación de la Unidad, pero responde a intereses coyunturales que dejan a la deriva los procesos, no es un factor constante que esté buscando mejorar la UIDS.

Tabla 8 Escenarios para la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales de la PNC

Escenario Alcanzable	Escenario Optimista	Escenario Tendencial
<p>La cooperación internacional contribuye positivamente a mejorar el desempeño de la UIDS, lo cual es aprovechado por la PNC y con ello se obtienen mejores resultados en materia de investigación criminal, que incide en la disminución de delitos sexuales.</p>	<p>La cooperación internacional se muestra satisfecha y duplica su aporte a la UIDS, porque la PNC ha logrado reducir a la mitad los índices de incidencia de delitos sexuales en toda la república, como consecuencia de la estrategia de investigación criminal adoptada.</p>	<p>La cooperación internacional mantiene su respaldo a la UIDS, el cual es condicionado a resultados de corto y mediano plazo, dado que en los últimos 5 años se ha incrementado considerablemente el apoyo, situación que afecta a la PNC, porque la investigación criminal mejora, pero no con la celeridad esperada.</p>
<p>Las condiciones laborales del equipo de la UIDS no son las óptimas, pero con el respaldo de la Subdirección General de Investigación Criminal obtienen los insumos necesarios, en el tiempo oportuno para realizar eficazmente la investigación criminal y con ello dar saltos cuantitativos importantes, con resultados aceptables</p>	<p>Las condiciones laborales de la UIDS mejoran sustancialmente, dado el apoyo con que cuentan; lo que genera mayor compromiso de los investigadores por resolver sus casos, ya que tienen acceso a herramientas tecnológicas de vanguardia que incentiva una mística de mayor compromiso, que se ve reflejado en resultados</p>	<p>Las condiciones laborales de los investigadores de la UIDS se mantienen, dado el crecimiento de la Unidad se dificulta el acceso a vehículos, así como demás insumos para realizar la investigación criminal; lo que afecta la motivación del equipo, que se traduce en desinterés por sus casos y con ello el aumento de investigaciones inconclusas.</p>

en la disminución de delitos sexuales.	históricos por su alto grado de eficacia.	
El apoyo político que brinda el Estado a la UIDS se mueve en función de la coyuntura, si el tema se posiciona en la agenda nacional; el gobierno aporta recursos al fortalecimiento de la investigación criminal de delitos sexuales, ante la presión de la comunidad internacional y organizaciones de sociedad civil por adoptar acciones encaminadas a minimizar dicho flagelo, teniendo presente que la problemática no se resuelve solo con encarcelar a todos los violadores, sino obedece a una estrategia integral.	El apoyo político para la UIDS es permanente, el Estado en función de su posición geoestratégica en la ruta hacia el norte para los inmigrantes, incrementa un mayor despliegue en las zonas fronterizas para controlar la trata de personas, así como de menores viajando sin acompañamiento de adultos. Ello conlleva a la descentralización de la UIDS para tener mayor presencia en estas regiones de paso en los municipios fronterizos.	No existe apoyo político del gobierno para fortalecer las capacidades de investigación criminal de la UIDS, lo que repercute en el mejoramiento de las capacidades actuales, así como de la permanente formación de los agentes para especializarse en delitos sexuales. El presupuesto asignado alcanza solo para funcionamiento mínimo de la Unidad, dejándola a merced del apoyo que se obtenga de la cooperación internacional.

Fuente: elaboración propia

En el ocaso del presente estudio es pertinente agregar información reciente, publicada en Prensa Libre (2017) que refleja datos actualizados con información del Ministerio Público y el Organismo Judicial:

Tabla 9 Datos 2008 - 2017

83 mil 730 Delitos sexuales fueron denunciados del 2008 a julio de 2017
24 Delitos sexuales en promedio se denuncian al día entre el 2008 y el 2017
8 mil 382 Delitos sexuales han sido denunciados desde que se presentó la iniciativa de ley No. 5178, que dispone aprobar ley del registro nacional de agresores sexuales y banco de datos genético
6 mil 364 condenas , por violaciones y abusos se han dictado en nueve años
2 agresores sexuales recuperan su libertad al día, en promedio, pero no hay un banco de datos para rastrear reincidencias
70 perfiles genéticos se pierden diariamente, a falta de una ley que registre el ADN de los sospechosos
11 mil 405 acusaciones por delitos sexuales se han presentado en nueve años
4 mil 730 acusaciones han conducido a aprehensiones entre el 2008 y el 2017
3 mil 439 acusaciones por flagrancia se han registrado en nueve años

Fuente: Prensa Libre 16 de agosto de 2017

Los meses de julio y agosto de 2017 representarán a mediano plazo mejores oportunidades de justicia para las víctimas de violencia sexual, en primer lugar, el día 25 de julio la Comisión de Reformas al Sector Justicia del Congreso de la República le dio dictamen favorable a la iniciativa de ley No. 5178⁹; misma que contó con el apoyo de la Magistrada de la Corte Suprema de Justicia, María Eugenia Morales de Sierra, que al respecto se refirió: “el dictamen es una gran esperanza para nuestros jóvenes y niños, sin embargo empieza una gran lucha” (Prensa Libre, 2017).

Así mismo, el jueves 17 de agosto, el Congreso de la República aprobó el decreto 13-2017 que prohíbe a los menores de edad contraer matrimonio; medida con la cual se busca reducir principalmente el embarazo en niñas. Ambas herramientas serán de suma utilidad para el combate a dicho flagelo, tanto para el MP, como para la PNC.

⁹ <http://www.congreso.gob.gt/manager/images/7BE80FEC-1A27-4FD9-3C81-FD4866BD5BC5.pdf>

Conclusiones

La reforma policial que se lleva en el país se ha convertido en un paraguas demasiado grande, su origen se da en una coyuntura política donde resalta el interés por la seguridad y la justicia en el año 2009, y así, con el impulso del G-4 y el respaldo político del Organismo Ejecutivo permite viabilizar un proceso que resulta en la institucionalización de la Comisión Nacional de Reforma Policial, cuya dirección ha estado en manos de activistas sociales con perfil político.

La Policía Nacional Civil es una institución que se encuentra en una etapa de transición, que está apostándole a lo más importante, que es la profesionalización de su recurso humano; prueba de ello es la cúpula policial actual que realiza una gestión totalmente fuera de los paradigmas anteriores, debido precisamente a que provienen de una generación posterior de los Acuerdos de la Paz, cuya formación incluye postgrados universitarios y con ello le imprime una dirección estratégica innovadora a la institución, con criterios institucionales para resguardar la seguridad y gobernabilidad en el país ante amenazas desestabilizadoras.

El estudio del funcionamiento de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales de la Policía Nacional Civil, transita por una dimensión política que derivó del año 2012, misma que contó con el apoyo de la Vicepresidencia y el Ministerio de Gobernación que aceptaron los engranajes para contar con un equipo de investigadores específico en respuesta a este tipo de flagelos que mostraban una tendencia al alza y que cobró relevancia primordialmente por el segmento etario y de género expuesto a este tipo de vulnerabilidad, el cual desde organizaciones internacionales y sociales visibilizaron la necesidad imperativa para que desde el gobierno se tomaran acciones al respecto.

Los elementos exógenos abonaron positivamente en el desempeño de la UIDS, pues oxigenaron la institución implementando nuevos procesos; mientras que los elementos endógenos identificados representaron la realidad del quehacer policial, situación que no se resuelve por sí misma, sino requiere imperativamente de un respaldo político que fortalezca la PNC con asignación de recursos suficientes, mismos que deben privilegiar la

profesionalización de sus investigadores, así como facilitarles las herramientas que efficienten su trabajo y con ello mermar la incidencia de agresores sexuales en Guatemala.

Las variables determinantes que ejercen influencia para mejorar tanto la atención de víctimas, como la persecución de victimarios de delitos sexuales; responden directamente a apoyos externos provenientes principalmente de la cooperación internacional como se indica anteriormente, pero la misma no es suficiente; ya que depende del apoyo de su contraparte pública institucional, donde se recalca la importancia de la voluntad política.

Los escenarios planteados en el capítulo cuatro, orientan la ruta que debe adoptarse para el mejoramiento de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales; donde el escenario alcanzable muestra que la variable determinante recae en las coyunturas sociales, que mueven a los tomadores de decisiones a materializar su discurso político en apoyo tangible a las instituciones, como ocurrió en el año 2012.

Recomendaciones

La reforma policial en Guatemala debe ser un proceso sujeto a revisión permanente, que no pierda la orientación estratégica de la institución, pero con la flexibilidad de abrirse a las demandas que la misma sociedad exige de sus autoridades; por ello la Comisión Nacional de Reforma Policial juega un papel preponderantemente político, con la legitimidad de presionar a los tres organismos del Estado en función de mejorar integralmente las condiciones de la Policía Nacional Civil, aprovechando la credibilidad de sus Comisionadas nombradas hasta la fecha, que desde su activismo social han conocido los mecanismos de influencia para alcanzar los propósitos institucionales.

La sinergia a alcanzar entre la cooperación internacional y la Policía Nacional Civil, debe coordinarse expeditamente; así mismo, implementar mecanismos de evaluación de desempeño que no solo permitan condenar resultados, sino invertir en las variables que comprometen mejorar la eficacia de desempeño en materia de investigación criminal.

Referencias bibliográficas

- (27 de 1 de 1927). *Gaceta de la Policía*, págs. 770-771.
- Aguilera Peralta, G. (1996). *Buscando la seguridad: seguridad ciudadana y consolidación democrática en Guatemala*. Guatemala: FLACSO-Guatemala.
- AVANCSO. (2013). *Ordenar, vigilar, perseguir y castigar. Un acercamiento histórico a la institución policial en Guatemala*. Guatemala: Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales.
- Azurdia Alfaro, R. (1956). *Recopilación de las Leyes de la República, Tomo 74*. Guatemala: Tipografía Nacional.
- Azurdia Alfaro, R. (1945). *Recopilación de las Leyes de la República, Tomo 63*. Guatemala: Tipografía Nacional.
- Berrones, R. U. (2000). *Institucionalidad y Profesionalización del Servicio Público en México Retos y Perspectivas*. México: Plaza y Valdés, S.A. de C.V.
- Castillo, M., & Godoy, V. (2001). *"Transparencia en la Información de la Policía Nacional Civil de Guatemala"*. Guatemala: FADS.
- Castillo, M., Godoy, V., & Martínez, H. (2001). *Reforma Policial y Desmilitarización de la Sociedad Guatemalteca*. Guatemala: USAC, DIGI.
- CIEN - Centro de Investigaciones Económicas Nacionales. (2015). *Avances y Desafíos en la Policía Nacional Civil*. Guatemala: CIPE.
- Comisión Nacional de Reforma Policial. (2011). *Informe de Situación de la Reforma Policial*. Guatemala: PNC.
- Comisión Nacional de Reforma Policial. (2012). *Reforma Policial: La Ruta Estratégica. Realineamiento estratégico y principales cursos de acción para su implementación y ejecución*. Guatemala: PNC.
- Dammert, L., & Bailey, J. (2005). *Seguridad y Reforma Policial en las Américas: Experiencias y Desafíos*. México: Siglo XXI Editores.
- Dougherty, J., & Pfaltzgraff, R. (1993). *Teoría en Pugna de las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Frühling, H. (2005). *Crimen y Violencia en América Latina*. Colombia: Fondo de Cultura Económica.
- Frühling, H. (2009). *Violencia y Policía en América Latina*. Quito: FLACSO.
- GAM. (2010). *Los Obstáculos Estructurales de la Policía Nacional Civil en un contexto de Paz*. Guatemala: Grupo de Apoyo Mutuo.

- García Morales , F., & Anderson, L. (2001). *Mecanismos de Control sobre la Policía Nacional Civil*. Guatemala: Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala, 2000.
- Garst, R. (1997). *La Nueva Policía Nacional Civil Guatemalteca: un inicio problemático*. Guatemala: IEPADES.
- Hernández, I. (2014). *La Policía Nacional de Guatemala: vida, pasión y muerte de una institución desdeñada*. Guatemala: Friedich Ebert Stiftung.
- IMASP. (2009). *UNA NUEVA ETAPA DE LA REFORMA POLICIAL EN GUATEMALA*. Guatemala: IMASP.
- Impunity Watch. (2013). *¿La hora de la verdad? Monitoreo de la Justicia Transicional en Guatemala*. Guatemala: Impunity Watch.
- Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala. (2016). *Justicia en casos de violencia sexual contra mujeres, Ciudad de Guatemala, Mixco y Villa Nueva 2015*. Guatemala: ICCPG.
- Londoño Jaramillo, J. (1996). *Derecho de Policía*. Medellín: Abogados librería.
- Losada, R., & Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político. Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- OMS. (2013). *Comprender y abordar la violencia contra las mujeres. Violencia Sexual*. Washington: Organización Mundial de la Salud.
- Ossorio, M. (1979). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Buenos Aires:
- Pineda de Mont, M. (1869). *Recopilación de las Leyes de Guatemala, Tomo I*. Guatemala: Imprenta de la Paz, en el Palacio.
- Polo Sifontes, F. (1996). *Crónicas de Ayer*. Guatemala: Tipografía Nacional.
- Powell, W., & Dimaggio, P. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rico, J., & Chinchilla, L. (2006). *Las Reformas Policiales en América Latina: Situación, Problemas y Perspectivas*. Lima: Open Society Institute.
- Robledo, F. (2013). *Diagnóstico Servicio de Investigación Criminal de Delitos Sexuales en la Policía Nacional Civil*. Guatemala: UNICEF.
- Santacruz Noriega, J. (1996). *Barrios, dictador: gobierno del General J. Rufino Barrios (1876-1879)*. Guatemala: Tipografía Nacional.
- SEPAZ. (2009). *Los Acuerdos de Paz*. Guatemala: Secretaría de la Paz.
- Solombrino Orozco, V. (1977). *El Ministerio de Gobernación de Guatemala, historia legislación, funciones, dependencias, organigramas, cronologías, índices*. Guatemala: Tipografía Nacional.

Referencias electrónicas

- albedrio.org. (04 de 04 de 2007). *Albedrío, Revista de discusión y propuesta social*. Obtenido de <http://www.albedrio.org/htm/articulos/1/lr-014.htm>
- CICIG. (14 de 10 de 2011). *Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala*. Obtenido de <http://www.cicig.org/index.php?page=0048-20111014>
- Fundación Myrna Mack. (02 de 12 de 2009). *Fundación Myrna Mack*. Obtenido de http://www.myrnamack.org.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=14:biografiahelenmack&catid=10&Itemid=126
- Grupo de Apoyo Mutuo. (2015). *Situación de Violencia Sexual en Guatemala*. Guatemala. Recuperado el 9 de junio de 2017, de <http://www.albedrio.org/htm/otrosdocs/comunicados/GAM-INFORMEVIOLENCIASEXUAL2008-2015.pdf>
- Hermosa Andújar, A. (2004). *Araucaria Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. (E. Universidad de Sevilla, Ed.) Obtenido de <http://www.redalyc.org/pdf/282/28211505.pdf>
- International Crisis Group. (20 de 07 de 2012). *International Crisis Group*. Obtenido de <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/043-policy-reform-in-guatemala-obstacle-and-opportunities-spanish.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística. (2014). *Caracterización Departamental Guatemala 2013*. Guatemala. Recuperado el 9 de junio de 2017, de <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/07/20/WKlmHuak1yqOkr33C71wFTQEy6kLXLQW.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística. (2014). *Instituto Nacional de Estadística*. Recuperado el 9 de junio de 2017, de http://www.osarguatemala.org/Archivos/PDF/201510/289_2.pdf
- Plaza Pública. (11 de 10 de 2012). *Plaza Pública*. Obtenido de La cenicienta del Estado: <https://www.plazapublica.com.gt/content/la-pnc-la-cenicienta-del-estado>
- Plaza Pública. (26 de 08 de 2013). *Plaza Pública*. Obtenido de La patrona y sus protegidos: Adela de Torrebiarte y ADN en la reforma policial: <https://www.plazapublica.com.gt/content/la-patrona-y-sus-protegidos-adela-de-torrebiarte-y-adn-en-la-reforma-policial>
- SEGEPLAN. (2009). *Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia*. Obtenido de http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Acuerdo%20Nacional%20de%20Seguridad%20y%20Justicia.pdf

Referencias de entrevista

Godoy, V. (22 de Julio de 2015). Entrevista personal. (M. García, Entrevistador)

Mack, H. (6 de Julio de 2015). Entrevista Personal. (M. García, Entrevistador)

Zuñiga, G. (24 de julio de 2015). Entrevista personal. (M. García, Entrevistador)

Referencias hemerográficas

El Periódico. (23 de Noviembre de 2015). La PNC ha capturado un violador cada día este año. *El Periódico*. Obtenido de <https://elperiodico.com.gt/nacion/2015/11/23/la-pnc-ha-capturado-a-un-violador-cada-dia-este-ano/>

La Hora. (15 de Noviembre de 2015). PNC: También luchamos contra la corrupción interna. *La Hora*. Obtenido de <http://lahora.gt/pnc-tambien-luchamos-contr-la-corrupcion-interna/>

Prensa Libre. (20 de enero de 2014). Reforma Policial aún tiene un largo camino. *Prensa Libre*, pág. 10. Obtenido de <http://www.prensalibre.com/noticias/Reforma-Policial-largo-camino-0-1069693060>

Prensa Libre. (22 de Junio de 2017). Desde el lunes, procedencia de pornografía infantil se sabrá en "minutos". *Prensa Libre*. Obtenido de <http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/desde-el-lunes-procedencia-de-pornografia-infantil-se-sabra-en-minutos>

Prensa Libre. (16 de Agosto de 2017). Buscan penas mas rigurosas contra agresores sexuales. *Prensa Libre*, pág. 6 y 7. Obtenido de <http://www.prensalibre.com/guatemala/general/buscan-penas-mas-rigurosas-contr-agresores-sexuales>

Referencias jurídicas

Gobierno de Guatemala. (22 de 12 de 2010). *INFILE.COM*. Obtenido de http://www.infile.com/leyes/visualizador_demo/index.php?id=63534

Policía Nacional Civil. (2009). Orden General No. 12-2009. Guatemala. Recuperado el 9 de junio de 2017, de <http://pnc.edu.gt/wp-content/uploads/2013/07/12-2009-DEIC.pdf>

Anexos

Entrevistas realizadas a:

- Verónica Godoy, experta en reforma policial, exasesora del despacho del Ministerio de Gobernación, Directora de la Instancia de Monitoreo y Apoyo a la Seguridad Pública –IMASP-, realizada el 22 de julio del año 2015.
- Helen Mack, Presidenta de la Fundación Myrna Mack, Comisionada de la Reforma Policial que inició el proceso en el año 2010, realizada el 6 de julio de 2015.
- Gerardo Zuñiga, Oficial Segundo de la Policía Nacional Civil, Jefe de la Unidad de Delitos Sexuales en el año 2013, realizada el 24 de julio de 2015.

Guía de Entrevista

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política
Trabajo de tesis

Nombre del informante: _____

Institución: _____

Fecha: _____ **Correo/teléfono:** _____

1. ¿Cómo considera que ha sido el avance de la Reforma Policial hasta la fecha?
¿Qué recomendaría tomar en cuenta para incluir en el proceso?
2. ¿Qué elementos exógenos considera que influyen para el buen desempeño de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales de la PNC?
3. ¿Qué elementos endógenos considera que influyen para el buen desempeño de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales de la PNC?
4. ¿Qué factores políticos podría atribuirle que intervienen en el desempeño de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales de la PNC?
5. ¿Qué factores técnicos podría atribuirle que intervienen en el desempeño de la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales de la PNC?
6. ¿Considera que las capacidades instaladas con que cuenta la Unidad de Investigación de Delitos Sexuales de la PNC son suficientes para realizar su trabajo eficazmente?