



**Comisión de Apoyo Técnico del Congreso de la República**  
**Foro Permanente de Partidos Políticos**  
en colaboración con el Instituto de Asuntos Legislativos

## **Conversatorio 3**

# **“Seguridad Ciudadana y Fortalecimiento de la Justicia”**

### **Contenido**

#### **Introducción**

- 1. Apertura**
- 2. Seguridad Ciudadana y Violencia**  
Héctor Rosada Granados
- 3. El Sistema Nacional de Seguridad**  
Arnoldo Villagrán
- 4. La seguridad ciudadana y el fortalecimiento de la justicia**  
Martín Arévalo de León
- 5. Palabras del Moderador e intercambio con los participantes.**

Guatemala, 15 de junio de 2011.

Con el auspicio de:

Netherlands Institute for  
**Multiparty Democracy**

## Introducción

---

La Comisión de Apoyo Técnico del Congreso de la República y el Foro Permanente de Partidos Políticos, en colaboración con el Instituto de Asuntos Legislativos y el auspicio del Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (NIMD), organizaron una serie de tres conversatorios, los cuales a través de la participación de expertos invitados, buscan propiciar el debate y la discusión multipartidaria que derive en propuestas programáticas que enriquezcan el qué hacer de los partidos políticos, y a su vez aporten a la construcción democrática del Estado guatemalteco.

Los conversatorios inician con un análisis político de la situación nacional, el cual hace referencia al contexto regional, a la institucionalidad del Estado y al impacto del proceso electoral. A partir de este marco de referencia, se priorizaron tres temas de suma relevancia para el país: seguridad alimentaria, nutricional, justicia y seguridad ciudadana, tema que se desarrolla en el presente documento.

En los conversatorios se pretende una participación activa, mediante el intercambio de ideas y visiones ideológicas entre funcionarios, legisladores y asesores, dirigentes del Foro Permanente de Partidos Políticos y sus comisiones, así como de estrategias e ideólogos de los partidos políticos, expertos invitados, y otros actores clave de la vida nacional. Es de particular relevancia la participación en simultáneo de las delegaciones de nueve departamentos: Huehuetenango, Quiché, San Marcos, Sololá, Totonicapán, Alta y Baja Verapaz, Izabal y Petén.

### **El proceso abarca tres conversatorios**

- **Análisis de la Situación Política, 19 de mayo.**
- **Seguridad Alimentaria y Nutricional, 1 de junio.**
- **Seguridad y Justicia, 15 de junio.**

Este es el último de tres documentos preparados para recoger las principales reflexiones compartidas por los expertos invitados, así como el intercambio de los participantes; información que servirá de insumo para futuros análisis y reflexiones que se generen a lo interno de los partidos políticos.

## **1. Apertura**

**Diputada Ody Cuellar Girón**

*Presidenta de la Comisión de Apoyo Técnico del Congreso de la República*

---

Los conversatorios tienen la particularidad de estar diseñados para que los partidos políticos, particularmente los encargados de elaborar los planes de gobierno, tengan más herramientas para obtener un mejor producto, que sea la base de políticas de Estado sólidas y no solo planes de gobiernos limitados a cuatro años. Es del interés del Foro de Partidos Políticos y de la Comisión de Apoyo Técnico del Congreso de la República, propiciar un espacio de reflexión que contribuya a generar mejores condiciones de vida para todos los y las guatemaltecos.

## 2. Aspectos introductorios

**Carlos Aldana**

*Comisión de Seguridad y Defensa, Foro Permanente de Partidos Políticos*

---

El término seguridad viene del latín *securitas*, significa libre de preocupación o de problemas. La seguridad consiste en sentirse a salvo de cualquier daño que pueda ser provocado por otros. Este es un concepto subjetivo que puede ser determinado por la concepción que se tenga de las amenazas sociales, económicas o ambientales.

Al trasladar el concepto de seguridad al ámbito del Estado, se puede definir la seguridad como la búsqueda que realizan las sociedades para estar libre de toda amenaza y la habilidad para mantener su identidad e integridad funcional en contra de las fuerzas que puedan atentar en su contra.

El concepto de seguridad ciudadana domina el debate sobre la lucha contra la violencia, la delincuencia y los desastres naturales. La expresión está conectada con un enfoque preventivo y desarrollo integral. El término pone énfasis en la protección de los ciudadanos, contrastado con el antiguo concepto de seguridad nacional, que dominaba el discurso público en décadas pasadas y que se enfocaba en la protección del Estado.

El término seguridad hace referencia a dos niveles de la realidad. i) La condición de un conjunto de seres humanos en un determinado momento, y a la ausencia de amenazas que pongan en peligro la seguridad de los mismos, dentro de una demarcación geográfica nacional o regional. El término tiene un significado normativo, ya que describe una situación ideal inexistente en cualquier lugar del mundo, pero que funciona como un objetivo a perseguir. Según el Informe de Desarrollo Humano la seguridad ciudadana, sería una condición personal, objetiva y subjetiva, de encontrarse libre de violencia o amenaza de violencia o despojo intencional por parte de otros. ii) Entre el mundo real y el mundo ideal las políticas públicas tienen la intención de colocar la situación real más cerca del mundo ideal. Apuntan a la definición de las amenazas o hacia la protección de la población ante las mismas. En este sentido, el término se refiere a prácticas sociales empíricamente existentes.

Es necesario acotar que el cambio terminológico de seguridad nacional a seguridad ciudadana sugiere que los Estados protejan la integridad de la persona, su patrimonio como derecho individual de los ciudadanos y el conjunto de derechos fundamentales y naturales. Desde un punto de vista empírico las políticas gubernamentales de seguridad ciudadana tienen el reto de transformar las políticas represivas a aquellas que se enfoquen en los ciudadanos y su desarrollo integral.

América Latina es una región relativamente en paz, donde la posibilidad de guerra entre Estados casi es impensable; sin embargo, enfrenta una serie de amenazas a su seguridad caracterizadas por su naturaleza multidimensional que afecta de manera directa a las personas. En las últimas dos décadas se han consolidado algunos mecanismos regionales de concertación y diálogo político, que han permitido mejorar la confianza y cooperación en materia de seguridad y defensa para afrontar temas comunes en la agenda de seguridad regional. Los países siguen con el reto de consolidar sus instituciones de seguridad, tanto civiles como militares, para afrontar de

una mejor manera las nuevas amenazas transnacionales a la seguridad ciudadana y nacional. Es fundamental la actualización permanente de los marcos jurídicos que permitan a los Estados enfrentar con mejor capacidad el efecto de estos flagelos.

Se han dado pasos importantes en materia de democracia y derechos humanos, los esfuerzos en políticas de seguridad no deben ir nunca en detrimento de los derechos de los ciudadanos. Es indispensable ante los retos que impone el concepto de seguridad seguir consolidando las buenas relaciones entre civiles y militares, entre parlamentarios, entre partidos políticos, funcionarios de seguridad de los Estados, organizaciones de la sociedad civil y entre los mismos medios de comunicación para afrontar con mejores resultados las antiguas y nuevas amenazas a la inseguridad que hoy se han regionalizado.

Rogelio Núñez miembro del Observatorio de Seguridad y Defensa de América Latina, (OSAL), en su artículo “Centroamérica en la Encrucijada” hace ver que el problema de la seguridad no es exclusivamente guatemalteco, afecta a toda la región de Centro América y del Caribe, ya que el 90% de toda la droga tiene que pasar por la región. En esta lucha la única solución es que a nivel interno se adopten políticas integrales frente al crimen organizado, se invierta en servicios de inteligencia y el uso de nuevas tecnologías, al mismo tiempo que se ponen en práctica estrategias de colaboración a nivel regional.

México y Colombia juegan un papel fundamental por su experiencia, y el apoyo de Estados Unidos es fundamental y decisivo en el combate del narcotráfico. Si no se logra actuar como región, y se articula el respaldo internacional, Guatemala, más temprano que tarde, se convertiría en lo que se conoce como un Estado fallido. Centro América podría llegar a ser una zona de conflicto e ingobernabilidad con similares características a la situación que se vivió en la década de los 80’s. Centro América requiere de un apoyo decidido en forma urgente para luchar contra la inseguridad y la criminalidad organizada, antes que sea demasiado tarde. Se reconocen todos los esfuerzos regionales que se están impulsando entre ellos el Foro de Esquipulas y lo que se haga en el futuro que sirva para reenfocar el esfuerzo regional.

## **2. Seguridad ciudadana y violencia**

### **Expositor**

**Héctor Rosada**  
*Analista Político*  
*Perspectiva académica*

---

La disertación dictada por el Doctor Rosada giró en torno a reflexionar sobre lo que está pasando en la actualidad respecto a la violencia, la cual, según hizo ver, ha superado incluso la situación que se vivió durante los años del conflicto armado interno.

La seguridad ciudadana es una modalidad de la seguridad humana que hace referencia a la responsabilidad del Estado de proteger al ciudadano respecto al daño que le pueda causar el delito violento o predatorio, es decir el daño contra su vida y/o su patrimonio.

La violencia, conducta antisocial que generalmente se manifiesta en forma individual, también tiene sus matices colectivos, y puede, incluso tomar formas institucionales, convirtiéndose en una violencia estructural que afecta la vida y las posesiones de sus ciudadanos y ciudadanas. En el período 2008-2009 del promedio de la totalidad de los homicidios cometidos en Guatemala fueron realizados en un 85% con armas de fuego.

El fenómeno de la violencia e inseguridad ciudadana se puede explicar al analizar los hechos ilustrados en cuatro triángulos: uno inevitable, dos malévolos y uno virtuoso.

**Triángulo inevitable: Ubicación geoestratégica política de Guatemala y Centro América.** Guatemala es la cintura de América y el puente que vincula los Andes con Estados Unidos. Es el puente que permite el trasiego de la droga.

El 90% de la droga que se consume en Estados Unidos de América transita por el país. Este es un condicionante complicado, determinante, pues no es posible cambiar la ubicación geográfica, ni las vecindades.

La problemática que se vive involucra a la región en su conjunto, pero sobre todo al triángulo norte de Centro América: Guatemala, El Salvador y Honduras; territorio que en conjunto comparte diversas inseguridades.

**Primer triángulo malévolos: Criminalidad histórica estructural.** Características históricas, actores presentes en la región, responsables del crimen organizado. No es nuevo para la humanidad que ciertas conductas antisociales en condiciones propicias se reproduzcan, transmuten y vayan generando una serie de capacidades que progresivamente afectan a la sociedad. Esto se refiere a las mafias locales, pero también a fenómenos nuevos como los sicariatos. Es la mafia la que alimenta la posibilidad de que un ser humano preste sus servicios para asesinar a otro que no conoce, y mucho más preocupante es que este ser humano esté ubicado entre los 9 y los 17 años.

Dentro de los operadores históricos se encuentra la condición de múltiples crímenes y delitos. No es lo mismo el crimen que el delito. El delito es un crimen tipificado en ley, hay muchos crímenes, conductas antisociales, aún no alcanzadas por la ley, por ejemplo el enriquecimiento ilícito.

Los operadores históricos son aquellos que apuntan directamente a los que han cometido crímenes de contrabando, secuestros, extorsiones, trata de personas, adopciones ilegales, explotación de migrantes, violencia para el control territorial, homicidios, agresiones, robos, hurtos, estafas, corrupción, impunidad, prevaricato (ejercer mal una función legal), femicidio y enriquecimiento ilícito. Al leer los periódicos fácilmente se encuentra entre 5 ó 6 crímenes de cualquier tipo. La narcoactividad encontró tierra fértil en la capacidad histórica para el crimen. Es a partir de estos operadores históricos que entre 1990 y 1991, a través de un proceso lento pero seguro, que la narcoactividad fue estableciéndose en el país.

Un ejemplo de la actuación de los operadores históricos se tiene en el caso de un contrabandista de queso y frijol que operaba en la frontera entre Honduras y Nicaragua, hoy es el capo narco. Las personas que se dedican al contrabando conocen las rutas de trasiego, tiene conocimiento de las autoridades corruptas, saben quién presta servicio

de vehículos, en síntesis tienen la experiencia necesaria para evadir la ley. Son los sujetos por excelencia para servir al narcotráfico.

En este primer triángulo malévolo que opera en Centro América se pueden visualizar dos fuentes de criminalidad o columnas para la narcoactividad preexistentes en la región: la corrupción y la impunidad. El agravante es que la narcoactividad ha logrado desarrollar enormes cantidades de capital. Debido al ambiente propicio para la corrupción le ha sido posible comprar a cualquier autoridad, a la vez que la situación de impunidad hace que sea absolutamente seguro que la ley no les alcance.

El término narcoactividad no se refiere exclusivamente al narcotráfico, la narcoactividad es un proceso que comprende etapas desde el cultivo y preparación de los químicos precipitantes para generar la pasta básica de coca, amapola o efedrinas, como el embalaje, almacenamiento, la distribución o trasiego y el lavado de activos, así como el ambiente que se requiere para desarrollar todo el proceso. En el territorio de Centro América tiene lugar sobre todo el almacenamiento, esperar las condiciones propicias para ingresar a los Estados Unidos, pero también se han venido implementando mercados locales de narcomenudeo.

El trasiego más fuerte afecta especialmente a Guatemala, México y a la frontera de Estados Unidos. Si el 90% de la droga que se consume en Estados Unidos pasa por Guatemala, es en este país donde tienen lugar las últimas etapas, las cuales son posiblemente las más sensibles, pues es una etapa muy importante pero también poco visible. Es la etapa del lavado de activos, la conversión de capitales ilícitos en capitales lícitos. No es fácil contar con políticas públicas y legislar para evitar estos ilícitos; sin embargo, si se aplicara una política de Estado eficiente respecto al lavado de activos la capacidad de la narcoactividad mermaría sensiblemente. Participan muchas personas en este proceso que no reconocen o no tienen idea que lo están haciendo. Aparecen nuevos ricos de la noche a la mañana, casas y automóviles nuevos, centros comerciales y edificios que crecen, que tienen la característica de estar vacíos. No se necesita que generen recursos solo la legalidad de una patente y la posibilidad de legalizar el proceso.

**Segundo triángulo malévolo: Estructuras de poder criminal.** El vínculo entre operadores históricos y narcoactividad ha generado estructuras de poder criminal que generan cierta confusión pues algunas de las actividades que realizan pareciera que son lícitas.

Existe un problema complejo en el país, tanto el bloque de capital conservador como el capital emergente tiene sus bases en actividades que han desgastado gravemente a la sociedad guatemalteca. El capital conservador para llegar a los niveles de reproducción ampliada de capital ha generado estructuralmente altísimos niveles de pobreza, pago de bajos salarios, inversión pública que no favorece el desarrollo social, etc. En el caso del capital emergente, los nuevos ricos "legales", tienen como común denominador el enriquecimiento ilícito a través de la corrupción aprovechando el paso por los cargos públicos.

La reciente legislación en contra de la corrupción hace que sea común ver acusaciones en contra de funcionarios y empleados públicos que serán procesados por delitos de corrupción. Juicios que caminan lento, pero empiezan a hacerlo. El enriquecimiento de esta forma viene de hace muchos años, y se comete el error de pensar que es nuevo.

También se omite reconocer que la corrupción es de dos vías, se necesita tanto del que entrega, como del que recibe.

Entre 1990 y 91, cuando se introdujo la droga en Centro América de alguna manera surge un nuevo bloque, el de capital mafia, el cual está vinculado tanto con el capital conservador, como con el emergente, con la diferencia que el capital mafia no compite en el mismo espacio de creación de capital. El capital mafia tiene un mercado cautivo en todos aquellos que compran la droga y la consumen. Los que la compran para reproducirla y venderla, y aquellos que la consumen. La posibilidad de reproducción del capital mafia es mayor.

La situación es complicada y compleja pues cada día más el capital mafia adquiere un dominio sobre el capital emergente y conservador. Es un dominio lento, al extremo que en Guatemala, y similarmente en el resto del mundo, no hay banco que se escape a la posibilidad del lavado de activos, ese es el sistema, por omisión o por acciones, sabiéndolo o no.

La generación de redes funcionales. Las redes creadas generen un comportamiento estructural que la situación pareciera lógica, no delictiva. Las redes son tan funcionales que pareciera que la violencia e inseguridad, que se vive, no tiene relación con el narcotráfico.

Esta situación tiene que ver con el proceso histórico y las políticas contrainsurgentes que justificaban cualquier actuación. La defensa del Estado a partir de la Doctrina de Seguridad Nacional y la eliminación del dominio interno permitían que los equipos preparados por el propio Estado, supuestamente para defender al Estado, fueran generando amplios espacios de productividad para el enriquecimiento ilícito. En la práctica abrieron las posibilidades para el crecimiento del crimen organizado y generaron condiciones propicias para el crecimiento de la narcoactividad a los niveles actuales.

Es necesario comprender el fenómeno de la narcoactividad para superarlo. Por ejemplo el caso de los Zetas. Éstos surgen en México a partir de un fenómeno interesante, que se había dado en la época feudal, que no se había vivido antes en América Latina. Un capo narco, José Cárdenas, en un momento dado le pide a su abogado que conforme un aparato de seguridad con la capacidad de un ejército. Esta persona acude a Arturo Guzmán, llamado el Zeta, quien armó un ejército contratando comandos especiales; ejército que creció a tal extremo que al caer Cárdenas preso, los Zetas toman por asalto el cartel. Actualmente, además de estar en México están en Petén, en Verapaces y Huehuetenango.

El capitalismo armado. Guatemala está viviendo un clima de inseguridad ciudadana generalizado, violencia sin control, una etapa negativa del capitalismo armado. Al extremo que el crimen colectivo ha llegado a permitir que existan “gochas”, polígonos donde enseñan a niños a disparar. Se están reproduciendo en la juventud prácticas violentas.

Un problema estructural adicional es que el propio sueño neoliberal ha generado un ambiente de incremento de las posibilidades de reproducción de la narcoactividad. La narcoactividad para crecer necesita menos Estado y más mercado. El Estado guatemalteco es cada vez más pequeño y está menos regulado. La presencia de la

narcoactividad ha generado controles en el territorio nacional, cuenta con sistemas de inteligencia, por ejemplo redes de celulares en donde se avisa y se previene sobre los acontecimientos de seguridad pública. Las influencias del narcotráfico están infiltrados en todos los organismos del Estado, Guatemala está sumergida en un Estado mafia.

**El triángulo virtuoso:** desarrollo humano, seguridad y justicia. Este triángulo virtuoso podría orientar la política pública, brindar el norte para dirigir las acciones públicas.

No es conveniente declararle la guerra al narcotráfico, al país no le conviene abordar esta realidad como se abordó la guerra contrainsurgente. Con más violencia no es posible combatir el narcotráfico.

Es preciso que el Estado haga lo posible por ejercer control y a través de políticas públicas salubristas que desestimen el consumo de drogas y alcohol. Así como la implementación de políticas de desarrollo social que traten las causas del fenómeno. Por ejemplo se requiere comprender la lógica, lo que motiva a un campesino a cultivar marihuana. Es preciso que el Estado cambie su actitud hacia la pobreza para evitar que los campesinos caigan en la tentación de producir drogas. El Estado no puede quitar al campesinado las oportunidades que no brinda, en el nivel de sobrevivencia que se vive no se puede simplemente prohibir las alternativas.

Se necesita definir un proyecto de nación y que el sistema educativo apunte hacia ahí. El proyecto educativo tendría que recuperar los valores perdidos, poner énfasis en cosas tan simples como: La unidad familiar, la vida comunitaria, la formación de redes sociales, la eliminación de la violencia intrafamiliar. La violencia silenciosa que se vive en la familia. Es preciso que la sociedad recupere el principio de autoridad y el respeto a la ley.

## **2. El Sistema Nacional de Seguridad**

**Expositor**

**Arnoldo Villagrán Campos**  
*Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad,*  
*Perspectiva gubernamental*

---

La inseguridad, la criminalidad y la presencia del narcotráfico es una realidad en nuestro territorio. Llevar la filosofía sobre seguridad nacional a la práctica es un gran desafío, así como un reto a las capacidades e inteligencia.

Implementar un sistema seguridad, es un trabajo arduo que requiere de un esfuerzo conjunto entre todas las instituciones vinculadas, y es ahí en donde está la clave del éxito. El principal reto es pasar de teorizar sobre el sistema a construir capacidades en el Estado que lo hagan una realidad. Hacer que las instituciones trabajen sobre objetivos comunes.

El Consejo de Seguridad se creó en el año 2008, aglutina a todas las instituciones que tienen que ver con la seguridad y se requiere que trabajen juntas.

Durante el 2010 se elaboraron diferentes planes de seguridad para llevar a la práctica los fundamentos teóricos. Al inicio fue difícil pues cada institución tiene diferente disciplina, tradición y data, incluso diferentes problemas. Aún así, para trabajar los planes, se logró reunir en una misma mesa al oficial del ejército, el comisario de la policía nacional y al delegado del ministerio público.

Resultado de dichos planes se impulsaron operativos en la ciudad capital y el resto del país que lograron frenar la incidencia criminal, la cual había venido subiendo por más de diez años alcanzando niveles de espanto. En la actualidad, incluso se logró bajar levemente, el año pasado fueron 538 crímenes menos, lo que permite decir que la tendencia negativa se detuvo.

Se ha realizado un importante esfuerzo de inteligencia logrando que trabajen juntas las tres inteligencias como un sistema: la militar, la civil y la estratégica. Se creó un mando único, se elaboró un plan único y se desarrollaron operaciones conjuntas. Se implementó un sistema de monitoreo y balances permanente para modificar las acciones y dispositivos en el terreno, las cuales se evalúan semanalmente.

Un operativo importante fue el que se realizó en Alta Verapaz, en donde se logró recuperar el territorio, la gobernabilidad y la tranquilidad. Los delincuentes que lograron salir cambiaron de territorio, ello implica una desarticulación de sus planes delictivos. Al estar en un nuevo lugar que no conocen es frecuente que comentan errores, pues no tienen bases, al seguir delinquiendo son más fácilmente apresados.

### **Avances del Consejo de Seguridad**

- De agosto de 2010 a la fecha, la comisión de asesoramiento y planificación del consejo, elaboró el plan estratégico de seguridad de la nación, el cual fue aprobado en enero de 2011.
- Se elaboró una Agenda de prioridades.
- Se elaboró un Plan para restablecer la gobernabilidad y la seguridad en Alta Verapaz, cuya efectividad fue evaluada.
- Se llevaron a cabo diversos operativos contra el narcotráfico en Alta Verapaz, Huehuetenango y Ciudad de Guatemala.
- La Secretaría Técnica ha venido trabajando en equipo desde enero de 2011.
- Se reorientó el trabajo de dicha Secretaria, se fortaleció el consejo y la institucionalidad creada por la ley marco.
- Se reestructuró la agenda de trabajo y se reactivó el Consejo de Seguridad.
- Se elaboró la agenda prioritaria de seguridad para el año 2011 sobre la base del plan estratégico de la nación.
- Se participó en la elaboración de la agenda nacional y regional de seguridad del Centro América para la Cumbre del SICA 2011.
- La Secretaría Técnica presidió la Comisión para la Reducción de la Violencia Armada
- Se elaboró la propuesta de política nacional y de seguridad.
- Se participó en la elaboración del plan de trabajo de la Mesa de Justicia y Seguridad.
- Se participa en la Mesa de Justicia y Seguridad del Organismo Legislativo.

- Se aprobó el Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.
- Se aprobó el Reglamento de la Inspectoría General

### **Desafíos del Sistema Nacional de Seguridad**

- Es necesario consolidar la institucionalidad del Consejo para hacer funcionar el Sistema Nacional de Seguridad, cuya funcionalidad ha sido ya demostrada en sus exitosas operaciones.
- Independientemente del partido político que triunfe, el reto es lograr continuidad y consolidar el Consejo y el Sistema Nacional de Seguridad en su conjunto.
- Seguir desarrollando la institucionalidad, así como el paradigma de la seguridad democrática en Guatemala.

## **4. La seguridad ciudadana y el fortalecimiento de la justicia**

**Martín Arévalo de León**

*Análisis y aplicación de políticas públicas,  
Perspectiva sociedad civil*

---

Se reconoce el esfuerzo de este foro por incluir a representantes de nueve departamentos del país, lo cual permite efectivamente llevar a la práctica la descentralización de los diálogos. Este es un espacio que permite escuchar la voz de la Guatemala profunda, de la gente de todos los días cuya realidad a veces cuesta comprender desde la Ciudad de Guatemala.

El hecho que como país no se estén adoptando medidas, ni se esté creando institucionalidad alrededor de la seguridad, así como en otro sinfín de temas, se debe al divorcio tripartito que existe. La ciudadanía está divorciada de los actores políticos u autoridades, así como de la academia, de la misma forma lo está la academia de las autoridades y de la ciudadanía, y las autoridades lo están de la sociedad civil y la academia.

La exposición recoge la experiencia personal en torno a la participación en diferentes espacios ciudadanos que buscan incidir contra la violencia que surgieron en el marco de los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz, particularmente en el de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del ejército en una Sociedad Democrática. Llama la atención la sabiduría de la gente en términos de qué hacer para lograr disminuir, controlar o evitar los niveles de criminalidad que ya se vivían en esos tiempos. La población desde entonces demanda escuelas, oportunidad de estudios para los niños, adolescentes y jóvenes. Centros de salud suficientes y adecuados. Techo digno, oportunidades productivas y laborales y espacios de recreación.

Tal y como se señaló por el Dr. Rosada, la problemática que contribuyó al incremento del narcotráfico a punta a una misma constante, la debilidad del Estado. Incluso la falta de capacidad para atender situaciones de servicios básicos.

El término de seguridad ciudadana comprende dos conceptos, seguridad y ciudadanía. La ciudadanía, al igual que la corrupción, requiere de dos vías. Por una parte, hay una responsabilidad, un deber, una obligación del Estado en brindar las condiciones al sujeto para que realmente adopte la ciudadanía; y por otra parte, se espera que el Estado observe las normas vigentes para la normal convivencia.

En muchas ocasiones la ciudadanía manifiesta que las autoridades representantes del Estado no responden a sus demandas, por ello es fundamental que en un período electoral se exija a los partidos políticos que verdaderamente conozcan y respondan a las demandas ciudadanas, y no sólo busquen su voto.

En el divorcio que se da entre autoridades y ciudadanía el efecto más negativo se da en las comunidades. El poder local es el que queda la mayoría de las veces en el limbo. En muchos casos están ausentes de los beneficios de las políticas de Estado y del conjunto de servicios que debería brindar el aparato estatal. Esta ausencia de Estado ha ido abonando a la situación de violencia que se vive a todo nivel, comunitario, familiar, nacional, e incluso, la violencia que invade el debate político.

Al referirse a la participación social cabe preguntarse quién o quienes realmente representan a la sociedad civil y cuáles son sus demandas. Es más concreto hablar de organizaciones o grupos sociales, de esta cuenta, son representantes de las organizaciones sociales quienes participan en los diferentes espacios que se han creado para abordar la problemática de la inseguridad.

El Lic. Villagrán explicó lo que se ha logrado hacer después de un largo proceso de diálogo y comunicación entre varios actores de Estado, civiles, ex miembros de la insurgencia, y miembros en activo y retiro del ejército nacional. Hubo una discusión muy profunda y amplia con una participación constante de muchos actores que ha llevado no solo a la concreción de los reglamentos para la funcionalidad y operatividad del Sistema Nacional de Seguridad y del Consejo Técnico, sino que también se ha logrado incidir en el Congreso de la República a través del diálogo con diferentes partidos políticos.

No obstante los esfuerzos respecto a la institucionalidad y marco legal en el tema de seguridad, estas acciones, hoy en día, no han logrado impactar en la vida común de la población. Los asesinatos están a la orden del día, lastimosamente igual que durante la época del conflicto armado. La violencia ha llegado casi a generalizarse, es un hecho cotidiano.

La raíz del problema es común, precisamente la debilidad del Estado en su conjunto y del sistema de justicia en particular contribuyen con la violencia debido a la impunidad que existe. El clima de violencia y la impunidad prevaleciente provoca que muchas personas busquen resolver sus conflictos por la vía violenta, a través de un crimen. Por ejemplo en un mercado se elimina la competencia en la venta de pollo aniquilando a la otra parte. Jóvenes sicarios, casi niños de 16 años ya han cometido hasta 15 homicidios.

Dejo de ser el Estado, los grupos sociales o la criminalidad los que cometen los crímenes, lo hace la misma sociedad, carcomida por la dinámica de violencia y criminalidad, que al no hacerse pública se esconde en las cifras. La violencia intrafamiliar es de los casos más preocupantes. No se puede esperar que los individuos que han crecido en círculos de violencia actúen de una forma diferente.

El divorcio de los líderes o actores políticos con la población resulta en que el interés político en la mayoría de los casos es el interés por ocupar un espacio de poder y no el de transformar las condiciones que se viven en el país.

Hace falta construir una visión conjunta de lo que queremos o cómo queremos que se desarrolle el país. Es normal que cada persona tenga su propia visión, pero el problema es que no se ha logrado determinar cuáles son los espacios comunes para todos. En la medida que se detectan las diferencias se van armando los espacios de diálogo y de transacción, el reto es ir generando consensos respecto a las diferencias.

Independientemente del estrato social, área territorial en el que se viva o nivel de formación, las necesidades de los guatemaltecos son las mismas, tener un trabajo, oportunidades para el desarrollo de la familia y alcanzar cierta estabilidad económica. Cualquiera tiene esta intención, lejos de estar pensando en una visión particular sobre cómo solucionarlo, hace falta la capacidad de comprender cómo construir el bienestar común que se necesita y no hacerlo en forma aislada. La construcción del bien común requiere construirse desde espacios compartidos y no aislados.

Respecto al fortalecimiento de la justicia, cabe preguntarse si es posible hablar de fortalecimiento o más bien lo que se requiere es simplemente que se haga justicia. Es preciso el fortalecimiento cuando existe un sistema, pero en la práctica lo que existe es un sistema sistemático de transgresión de casi cualquier norma jurídica en cualquier ámbito del país.

La sociedad no es consecuente con sus demandas al mismo tiempo que se pide justicia no se respeta la norma en situaciones pueriles simples, tal y como se hace con las normas de tránsito. Hace falta que se observen y cumplan las normas por parte de la población, situación que requiere de un Estado capaz de hacer que se respeten y cumplan. El país está sumergido en un círculo vicioso entre debilidad estatal y falta de ciudadanía, falta de servicios y condiciones de gobernabilidad por parte del Estado, y falta de respeto por parte de la sociedad al conglomerado y a la convivencia social.

La responsabilidad mayor recae en los líderes políticos, en las autoridades, pero también en los académicos e investigadores para comprender la realidad, la sociedad y su sistema de valores y preferencias. Muchas veces se construyen propuestas de política pública sobre supuestos de valoración que todos aceptan, pero resulta que en la mayoría de los casos no responde a la realidad. Hace falta trabajar por comprender la dinámica de la sociedad, plasmarla o incluirla en un sistema que realmente atienda la realidad concreta y simple de las personas. Se quiere que las normas respondan al espíritu del país de tal forma que se lleven a la práctica.

## 5. Intercambio con los participantes

### Moderador

**Ricardo Gómez Gálvez**  
*Asesor y consultor político nIMD*

---

Por diseño los tres conversatorios atribuyeron a los expositores tres diferentes enfoques desde La academia y la investigación científica, la función pública y la ciudadanía.

El Dr. Rosada brindó el planteamiento académico científico. Definió de una manera muy interesante cómo es posible pensar en el fenómeno de la seguridad y los grandes desafíos que están siendo planteados actualmente a la seguridad democrática, en términos de cuatro triángulos, uno de carácter geoestratégico, dos perversos que tienen que ver con el pasado histórico y los operadores de la criminalidad, y un triángulo virtuoso que puede eventualmente sacar adelante el gran desafío planteado para el Estado democrático en la región. Debido al inmenso impacto la narcoactividad en el subcontinente latinoamericano, ha alterando la seguridad y el orden público. Los expertos hablan hasta de 350 mil millones de dólares como volumen del negocio, de los cuales supuestamente entre el 80 y 90% necesariamente pasan por esta región.

El Lic. Villagrán, quien presenta la perspectiva del funcionario público, ha hecho un recuento de un proyecto que ha alcanzado un nivel importante de maduración, el cual tuvo la suerte de haber sido creado en el seno de las deliberaciones del Foro Permanente de Partidos Políticos, hecho poco conocido pero trascendental. Esta importantísima iniciativa de construir institucionalidad para la seguridad democrática, ha surgido de las deliberaciones históricas de este espacio multipartidario bajo los auspicios del Instituto Neerlandés para la Democracia.

El desafío que se plantea por parte de la función pública, regresa la responsabilidad al Foro Permanente de Partidos Políticos, si bien es cierto que ahí nació la iniciativa y se construyó el diseño general del Sistema de Seguridad, hoy el gran desafío es llevarlo a la práctica y convertirlo en institucionalidad pública eficaz y eficiente. Este mensaje debe ir directamente a las comisiones de formulación de programas de gobierno de los partidos políticos actualmente en contienda. Sería un absurdo y un contrasentido que no se le diera continuidad institucional a un esfuerzo que ya tiene diez años y que comienza a rendir sus resultados. Si bien pueden ser un poco difíciles de apreciar los resultados debido a la magnitud del deterioro que significan 50 años como mínimo de violencia sistemática en el país, hay que reconocer que se ha logrado frenar la tendencia positiva de la criminalidad. De cierta forma se logró detener la caída libre.

En la actualidad se cuenta desde la institucionalidad del Estado democrático con una estrategia general que tiene sus altos niveles de coordinación institucional para poder enfrentar el inmenso desafío de la criminalidad, sin el compromiso y participación activa de la ciudadanía, no hay solución posible.

Las presentaciones permitieron visualizar un cuadro bien dibujado de la complicada y desafiante realidad que vive el país, quedando claro que no ha sido un fenómeno de generación espontánea, la historia está marcada por la violencia.

Las diferentes etapas de la historia guatemalteca están de alguna u otra forma marcadas por la presencia de un fenómeno crónico de violencia social. No es casual que el primer gobierno liberal del país de Mariano Gálvez tuviera que enfrentar en su primera etapa una ola de delincuencia muy fuerte; no es un secreto que uno de los principales instrumentos para imponer el poder por parte del General Rafael Carrera, Presidente vitalicio de la República, fuera precisamente atacar los fenómenos de violencia social. Se observa también como en el siglo XX el general Jorge Ubico ganó su primera elección, invocando que la seguridad y el orden debería ser el centro del Estado.

Hay algo en la estructura misma de la sociedad que genera violencia. Ha sido señalado con toda claridad en las exposiciones cómo los grandes desequilibrios sociales y económicos juegan un papel muy importante en esta arquitectura de la violencia, y cómo no ha existido un Estado guatemalteco que haya fundamentado una política de consenso entre los principales actores de la sociedad para enfrentar el fenómeno histórico. Hoy por hoy, el sistema de partidos políticos tiene como un desafío central generar ese consenso, construirlo.

## Intercambio de opiniones: preguntas y respuestas

- *¿Cómo podría la participación de la ciudadanía constituirse en un elemento clave para consolidar una política de Estado e institucionalizar un sistema que sea capaz de garantizar la estabilidad y la paz democrática del país?*

**Héctor Rosada**

Al analizar los antecedentes de este país se observa que en los 488 años de historia las decisiones se han tomado de arriba hacia abajo, en forma arbitraria se han impuesto a las comunidades. La respuesta es de acción reacción, por lo que la reacción podría ser invertir el proceso. La reconstrucción del Estado, que obligadamente tendría que iniciar por reconstruir la sociedad, podría impulsarse de abajo hacia arriba. Si en 488 años no se ha sido capaz de genera mejores condiciones de vida para la población, se debe actuar desde las estructuras sociales de abajo hacia arriba. Hay que trabajar a la inversa. Entre los jóvenes, los Consejos de Desarrollo Municipales y Comunitarios, no obstante todas las limitaciones que tienen, se observa una participación muy activa, lo cual es una enorme ventaja. Hay que idear los mecanismos para que las decisiones sean tomadas por las personas que conocen y viven la problemática.

Este conversatorio es uno de los pocos que toma en cuenta a las personas de los departamentos, la Guatemala profunda. Impresiona la alta voluntad de participar que existe entre esta población. Hay dinámica, hay vida, hay deseo, hay necesidades y lo más importante hay capacidad en el interior. Todo es cuestión que se sepa enfrentar un efecto perverso que se tiene en el funcionamiento político, al elegir cada cuatro años un dictador. Se vota, pero no se elige. Es preciso invertir el proceso. Cabe preguntarse: ¿Qué tan consciente se es a nivel personal de cómo el sistema político debe representarme, y que tan responsable soy para que ese sistema político efectivamente represente mis intereses?

- *En su apreciación respecto al departamento de Quiché llama la atención que a pesar que el departamento está situado estratégicamente entre las Verapaces, Huehuetenango y Petén, áreas afectadas por la narcoactividad, estadísticamente el Quiché es un departamento menos violento a pesar del total abandono de los operadores de justicia.*

#### *Participación de Quiché*

Al marcar en un mapa la presencia de la violencia se observa que es menor en aquellas áreas donde se vivió con más intensidad la guerra. Las personas que viven en cada localidad son las que mejor conocen su realidad interna y sus procesos. De alguna manera el sistema político debe abrir la posibilidad de escogencias internas. De construirse el sistema político desde abajo, generaría municipios y departamentos fuertes. Los gobernadores deberían ser electos y podría contarse con un tipo de congreso departamental expresado en las diferentes cabeceras municipales a través de la corporación municipal no solo el alcalde. Estos esquemas podrían replicarse a nivel regional. La problemática comunitaria, municipal, departamental y regional se decantaría en cada nivel. Los jóvenes son los que tienen la intencionalidad de hacer cambios, hay que empujarlos.

- *Desafortunadamente la sociedad guatemalteca se ha insensibilizado frente a la violencia, en primer lugar debido al largo conflicto armado y luego por la ola de violencia actual.*

#### **Martín Arévalo**

Es una reacción normal que exista cierta insensibilización, la capacidad de asombro se perdió durante el conflicto armado y nuevamente en esta época. La insensibilización es una respuesta normal ante los hechos de violencia, por ejemplo los médicos ante el dolor y la muerte, llegan a insensibilizarse para seguir funcionando y desarrollar sus funciones. A la sociedad le pasa lo mismo. De alguna manera ya no sorprende que roben el celular a mano armada, que se entren en las casas, lo que sorprende es atravesar la ciudad, ya sea en carro o camioneta, y salir ileso.

El infierno está en la ciudad, al salir al interior del país, teniendo presente las zonas conflictivas que existen en casi todos los lugares, se puede estar más tranquilo que en la ciudad capital. No obstante es normal que exista insensibilización, se debe luchar porque la violencia cese, independientemente que ya no nos sorprenda. Se necesita avanzar en una disminución de los niveles de criminalidad y violencia.

#### **Arnoldo Villagrán**

- *Cómo se concilian los éxitos presentados en relación a la política de seguridad, y el hecho que ha habido circunstancias que han vulnerado los derechos de muchos ciudadanos, quienes en algunos casos siendo inocentes se les ha capturado y otros que aunque son evidentemente responsables han sido dejados en libertad. ¿Cómo enfrentar estas contradicciones?*

Alta Verapaz

El sistema de seguridad requiere la aplicación de la justicia, las cosas no han funcionado como se quisiera. ¿Por qué razón un juez deja libre a un delincuente que

captura con armamento y le da una medida sustitutiva? La contradicción existe, no funciona a cabalidad el sistema. Debido a la independencia de poderes, el ejecutivo puede tener el control sobre las fuerzas de seguridad, pero no sobre el organismo judicial.

La reformar del sector justicia es una necesidad eminente planteada desde los Acuerdos de Paz. No nos sirve de mucho que se capture a un delincuente por parte de la PNC, luego que el MP presente las pruebas, si es dejado en libertad. El sistema todavía no funciona a cabalidad en todos los aspectos. Se tienen muchas deficiencias, se cometen muchos errores, pero se sigue luchando, lo peor es ceder, darse por vencidos. La práctica ha demostrado donde están las debilidades, lo que se necesita es trabajar para superarlas.

- *En relación a la guerra contra el narcotráfico ¿cómo considera que podría impactar una política de despenalización?*

Guatemala

### **Héctor Rosada**

Varios países del mundo están considerando esta medida pero lo están haciendo en dos diferentes ópticas, ambas complementarias. El fenómeno debe verse en su totalidad, es un fenómeno de oferta y demanda. La demanda puede ir disminuyendo si hay una política de salud pública a cargo del Estado.

Pareciera ser que la decisión del Estado respecto al manejo correcto de la demanda es lo que podría influir en que disminuya la oferta. Hay lugares en donde las drogas que causan menos daño se utilizan con fines médicos, y esto ha dado lugar a su legalización, autorizándose la tenencia mínima.

Para legalizar ciertas drogas se requiere de un Estado consciente para tomar las decisiones adecuadas, que sea capaz de manejar las cosas adecuadamente, pero también una sociedad que sea perceptible a eso.

La posibilidad de la despenalización corre por la vía de una cultura democrática. De una sensatez en la toma de decisiones, pero también del conocimiento que el hecho de tratarlo como un problema social, médico, puede ayudar a resolver lo que hace algunos años fue un problema grande como el consumo del alcohol y el tabaco. Si se despenalizara de alguna forma tendrían que haber controles sanitarios para que la droga fuera tratada de otra manera. Se requiere de una política de Estado desde una óptica de salud pública, es imperativo que no se use como pretexto para una nueva guerra contra insurgente.

- *¿Qué se puede hacer con la policía nacional civil?*

### **Martín Arévalo**

La situación de violencia, corrupción e impunidad que se vive en Guatemala no es un problema que atañe principalmente a la policía nacional civil, es una problemática que concierne al sistema educativo, a la salud pública, a los operadores de justicia, y en general a todos los funcionarios públicos, como a la ciudadanía.

Hay algo fundamental que suena difícil en las circunstancias actuales, se tiene que confiar, respetar y apoyar. No se puede pretender que un cuerpo policial sea efectivo cuando nosotros mismos estamos dudando de ellos. Hay un sinnúmero de casos y situaciones que indican que no se debería de confiar, pero es necesario reflexionar sobre cómo se puede cooperar para lograr confiar en la PNC. Definitivamente, hay personas trabajando en este tema, diversidad de opiniones, un sinnúmero de mecanismos. Hay que hacer una reconversión, pero no hay que perder de vista que los miembros de la PNC nacen en esta sociedad, no lo hace en un apartado especial crecen y se inscriben en la PNC. Los policías civiles son parte de nosotros, somos nosotros mismos, son nuestros padres, hijos, sobrinos. ¿Cómo transformarnos para lograr transformar las instituciones? Más que preguntarse qué es lo que se puede hacer con la PNC o cualquier otro cuerpo de función pública y del sector privado, hay que iniciar por una reconversión personal.

## 6. Cierre

**Matilde Bajan**

*Presidenta de la Comisión de Coordinación*

---

Por el momento, el tercer conversatorio es el último de los tres eventos organizados sobre el tema de análisis político, seguridad alimentaria, nutricional y la seguridad ciudadana. El Foro Permanente de Partidos Políticos está organizando nuevos eventos a través de los cuales desea aportar a la construcción de las agendas programáticas de los partidos políticos en contienda, principalmente a nivel departamental, por esta razón exporta los participantes a estar pendientes ya que se les estará convocando en las próximas semanas a un evento organizado en conjunto con la red interagencial de educación, sobre la situación del sistema educativo y más adelante se abordará lo concerniente al servicio civil.

El hecho que se involucre a los delegados de los partidos políticos a nivel departamental pretende descentralizar la información, el conocimiento que ha estado tan concentrado, y de esta forma llegar a los ciudadanos en el interior del país. *Quien tiene el conocimiento tiene el poder.*