

**LA NECESIDAD DE ESTABLECER BASES JURÍDICAS PARA LA LEGALIZACIÓN
DE LOS COMITÉS DE SEGURIDAD CIUDADANA**

Mirtala Dolores Morán Barrientos

Guatemala, 16 de noviembre de 2007

Índice.

	Página.
Introducción.	1
CAPÍTULO I: La seguridad ciudadana democrática.	6
1.1 La concepción de seguridad ciudadana democrática	6
1.2 Un nuevo enfoque para la seguridad ciudadana.	9
CAPITULO II: La participación ciudadana en la seguridad pública.	22
2.1 Participación Ciudadana.	22
CAPÍTULO III: Las juntas locales de seguridad.	27
3.1 Las Juntas Locales de Seguridad	27
3.2 Descripción de la creación de una Junta Local de Seguridad desde una perspectiva democrática.	29
CAPÍTULO IV: Bases jurídicas para la legalización de los comités de seguridad ciudadana.	36

Introducción.

La seguridad ciudadana y la prevención de la violencia ha tomado gran importancia en América Latina en general y en Guatemala en particular. La lucha contra la inseguridad y la violencia comenzó a figurar entre los principales temas de la agenda y planes de desarrollo de los países para asegurar la gobernabilidad democrática y la convivencia social. La violencia no solo tiene un alto impacto social y de gobernabilidad, sino también presenta un reto a los gobiernos por sus costos, tanto públicos como privados y sus efectos en la inversión nacional y extranjera. Todo lo anterior repercute en el crecimiento y desarrollo de los países.

En Guatemala el problema es aun más relevante tomando en consideración el proceso democrático que se llevó a cabo desde inicios de los 90 y que implica una readaptación social después de largos años de guerra. Contrariamente a lo esperado, después de la postguerra se han presentado incrementos sustanciales en los índices de violencia. Lo anterior se explica por la dificultad de absorber a los excombatientes en los mercados laborales, la cultura de guerra que se extendió por largo tiempo, el porte indiscriminado de armas, y la debilidad de las instituciones de seguridad y justicia que recién se están restableciendo o creando después del proceso bélico.

“Si bien es cierto que en la década de los 80 las encuestas de opinión pública centraban los problemas en aspectos tales como la pobreza, el desempleo y la guerra, a partir de los 90 las opiniones empiezan a cambiar y el tema de la violencia pasa a ocupar el primer lugar en varios de los países. En encuestas de opinión en Centroamérica, los encuestados de varios países plantean el problema de la violencia como el número uno, Guatemala 46% según CIP GALLUP, 1997; Honduras 41% según Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1996; y El Salvador 59% según CIP GALLUP, 1999. Este último dato se redujo después de los terremotos que sufrió el país

a comienzos de 2001 y que repercutieron directamente en las fuentes de empleo de un gran número de población, por lo cual los fenómenos de desempleo y violencia aparecen con porcentajes similares alrededor del 30%.”¹

“Las magnitudes de faltas, delitos y crímenes presentadas por diferentes fuentes (policía, fiscalía, institutos de estadísticas y medicina legal) han ido incrementándose a pesar de sus diferencias en cifras. En algunos países tales como El Salvador, Guatemala y Honduras, las tasas de homicidios por 100.000 habitantes han pasado de rangos de 20 a 35 homicidios, en la década de los 70, a rangos entre 45 y 140 homicidios en la década de los 90. Las ciudades más afectadas han sido las de mayor crecimiento económico puesto que atraen flujos migratorios.”²

Los desastres naturales que recurrentemente afectan a Guatemala han sido otro de los factores que ha aumentado la violencia, explicándose esto por cuanto incrementan los problemas de desigualdad del ingreso y la pérdida de empleos que son causas directas de la violencia. La cultura de guerra que se vivió en varios de los países centroamericanos ha fraccionado el tejido social y las instituciones de seguridad y justicia. Gran parte de los afectados han sido las generaciones jóvenes que aún no han logrado insertarse en la nueva democracia.

El fenómeno de la violencia es multicausal y de muy diverso tipo. A la diversa gama de delitos y formas de violencia, pueden asociarse múltiples explicaciones sociales, de guerra, culturales, y políticas. Así mismo se asocian como causas factores estructurales (desigualdad del ingreso, cultura de guerra, valores sociales, etc.) y factores de riesgo (porte de armas, alcohol, drogas, y prostitución entre otros).

¹ Sapoznikov, Jorge. Seguridad Ciudadana Prevención de la Violencia en Centroamérica. División de Estado y Sociedad Civil, Región 2 Banco Interamericano de Desarrollo. Pág. 2.

² Ibid

Es importante señalar que dadas las múltiples causas de la violencia se precisan acciones múltiples de respuesta, que conllevan acciones inmediatas para controlar y en caso necesario reprimir la violencia; y acciones de mediano y largo plazo dirigidas a tratar la raíz de los problemas. El problema requiere el accionar conjunto de los diferentes niveles del Estado y de la sociedad civil.

Medidas de control, se requieren tanto en el nivel nacional como en el municipal y desde luego con la colaboración de la sociedad civil. En el ámbito nacional, las medidas a través de la policía son eficientes, mediante su presencia y patrullaje en las comunidades, especialmente en las de mayores índices de criminalidad y violencia. A escala municipal las ordenanzas municipales (para controlar el porte de armas, horarios de expendio de alcohol, entre otras también han demostrado gran eficiencia).

De igual manera, son importantes acciones policiales, especialmente cuando se trata de la persecución del delito y el crimen, principalmente del crimen organizado. Medidas de prevención, toman plazos mayores para implementarse pero son más eficientes por cuanto atacan la raíz del problema. Entre las medidas de prevención se encuentran el fortalecimiento de valores familiares, cívicos y morales para los cuales las familias, las iglesias y los centros de educación son los medios más efectivos. En este contexto las acciones son más efectivas cuando se aplican a nivel municipal, en el cual se conoce de manera más precisa el tipo de problemas que se afrontan. Asimismo, son muy eficientes cuando se logra una coordinación con las organizaciones comunales, los empresarios y las ONG's que constituyen foros desde donde se plantean los problemas y se ayuda a que las medidas que se tomen tengan mayor sostenibilidad.

La prioridad es fortalecer los mecanismos y acciones de prevención con la población juvenil y la familia, ya que los patrones de criminalidad son similares en edad y género de víctimas y victimarios, predominando hombres entre los 15 y 25 años y se ha

comprobado que la violencia surge desde las etapas iniciales de formación de los niños. Las acciones preventivas comprenden actividades de:

(i) prevención primaria para prevenir la violencia de grupos vulnerables actuando sobre los factores de riesgo: prevención para combatir la violencia intrafamiliar; programas de prevención de la violencia y delincuencia en instalaciones escolares; programas de infraestructura recreativa y comunitaria en zonas donde viven niños y jóvenes vulnerables, para establecer sitios de integración y hacer uso adecuado del tiempo libre; programas que promueven la retención escolar; programas para educar a padres y madres en manejo de la juventud; capacitación para empleo; programas de actividades culturales y artísticas; entre otros.

(ii) prevención secundaria dirigidos a grupos en riesgo: como pandilleros y prostitutas; programas para rehabilitar a jóvenes adictos al alcohol o drogas; y programas de resolución pacífica de conflictos, entre otros.

(iii) prevención terciaria dirigida a menores y jóvenes que han delinquido y requieren rehabilitación y readaptación social. Se apoyan actividades para el mejoramiento de sistemas de rehabilitación de menores y jóvenes reclusos para cerrar el círculo de la violencia y evitar que se repita una vez los privados de libertad son liberados. Para ello se apoyan actividades de educación y capacitación en temas como la resolución pacífica de conflictos; programas de educación básica; capacitación técnica, remoción de estigmatizaciones como tatuajes, actividades de apoyo psicológico y salud mental para adaptación social. Así mismo se consideran acciones de extensión de programas de rehabilitación y capacitación para la reinserción de jóvenes a la sociedad.

En todas estas formas de prevención es fundamental incorporar a la ciudadanía como eje o ente determinante de la legitimidad, de la eficiencia y eficacia de la seguridad democrática y del pleno respeto a los derechos humanos en su implementación.

CAPÍTULO I

La seguridad ciudadana democrática.

1.1 La concepción de seguridad ciudadana democrática.

La seguridad ciudadana democrática se refiere, entonces, a la reducción de la violencia y de la lesividad física; no se restringe a la violencia intencional, como tampoco a los accidentes de tránsito. Así mismo, se procura la reducción de la vulnerabilidad social por medio de un manejo dinámico de la violencia, y la disminución del miedo y el temor, así como la previsibilidad de las situaciones de riesgo. Para lograr un aceptable nivel de seguridad ciudadana democrática, es necesaria la protección efectiva de los derechos (que son tutelares) y de las libertades.

Debido a la expansión de calificativos de los países sobre seguridad crece la percepción de inseguridad porque no se tiene una definición específica sobre el fenómeno. Así mismo, existe un problema conceptual frente a la identificación de delitos. La inseguridad también está relacionada con la tolerancia de la sociedad frente a la violencia y a determinar las causas de ésta frente a otras condiciones que no son causales. En el presente caso, se considera a la seguridad en relación al derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad de la persona y de su familia, frente a la cual el Estado debe evitar que se produzcan o generen las causas de la inseguridad, es decir las amenazas reales o potenciales a en contra de las personas, su familia y sus bienes.

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

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

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

Esta orientación no implica obviar el contexto de desarrollo social en el cual las políticas sectoriales adquieren sentido. Al contrario, pretende incorporar a la sociedad como actor en la definición de las estrategias de seguridad ciudadana desde una perspectiva democrática, donde la ciudadanía aporte su creatividad y su disposición a resolver problemas que le afecta y donde hasta el presente ha sido objeto de las políticas públicas de seguridad. Se trata, simplemente, de concentrar el análisis de manera selectiva en aquellos aspectos que son específicos de la llamada seguridad ciudadana como orden público.

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

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

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

³ Escobar, Santiago y Jacqueline Muñiz, **La Seguridad Ciudadana como política de Estado**. Pág. 15.

cruciales como el diseño institucional de las policías, la formulación de una política criminológica o de un sistema judicial y penitenciario cuya eficiencia roza permanentemente las libertades ciudadanas, y la calidad de la democracia y sus instituciones.

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

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

1.2 Un nuevo enfoque para la seguridad ciudadana.

Desde hace más de una década, la seguridad ciudadana se ha instalado como un aspecto central de la agenda pública en todos los países de América Latina. Ello ha coincidido no solo con la plena recuperación democrática en todo el continente, sino también con un aumento efectivo de la tasa de delitos cometidos. En el caso del Cono Sur⁴, ese debate, no muy diferente del que ocurre en todo el mundo, tiene enorme significación para medir la capacidad de un gobierno y, normalmente, es una promesa central de los programas gubernamentales. De ahí la sensibilidad del tema en lo que respecta a los niveles de aceptación o rechazo de los gobiernos por parte de la ciudadanía.

⁴ Briceño León, Roberto. **Violencia, sociedad y justicia en América Latina**. Pág. 26.

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

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

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

Cuando se hace referencia a la seguridad democrática se está hablando de las políticas públicas de seguridad de un Estado, que crea sinergia con los demás sectores de la

sociedad, a fin de garantizar los derechos fundamentales de las personas. Cuando se habla de estos derechos, se debe resaltar el derecho a participar libremente, el desarrollo humano integral y sostenible, dando un trato digno e igualitario a todos los habitantes de un país, sin importar ideologías, ni características sociales.

Estos derechos se deben garantizar a través del fortalecimiento de las instituciones, especialmente los órganos de defensa y seguridad con el consenso y la participación interactiva de los habitantes.

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos la define como: “situación política y social en la que las personas tienen legal y efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos a defender y a ser protegidos en su vida, su libertad, su integridad y bienestar personal, su honor, su propiedad, su igualdad de oportunidades y su efectiva participación en la organización política, económica y social, así como en su igualdad ante la ley y su independencia ante los poderes del Estado, y a obtener el pleno resguardo de la totalidad de los derechos y garantías emanadas del Estado de Derecho”.⁵

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

⁵ <http://www.iidh.ed.cr/> visitado el 12-11-07.

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

“Lo principal a tomar en cuenta en cualquier proyecto debe ser siempre la objetividad, los propósitos, la viabilidad y los resultados que lleven a alcanzar el éxito para evitar que se lleve a cabo de manera personalizada o particular. Esto ha privado a muchos sectores de la sociedad que tienen la disposición de aportar sus granitos de arena, pero que, debido al protagonismo que hacen individualmente los actores principales, se han abstenido de consensuar sus propuestas y colaboraciones que tanto se necesita para ampliar y adecuar el plan a la realidad dominicana.”⁶

La seguridad democrática debe ser un proyecto político y social que se aplique correctamente y acorde a los cambios que requiere y exige la sociedad dominicana para acabar con: el narcotráfico, la criminalidad, la inmoralidad y la violencia en todas sus manifestaciones, además, la pobreza, el analfabetismo, la injusticia, la corrupción, la contaminación, el atraso, la discriminación, el individualismo, el terrorismo, el autoritarismo, la anomia, entre otros, dentro del marco de la ley y el pleno absoluto de los derechos humanos.

Por lo anterior es que se consideran como postulados básicos de la seguridad ciudadana los siguientes:

⁶ Taveras Rodríguez, Juan Tomás. **Seguridad democrática**. Pág. 3.

Primero: La seguridad requiere del afianzamiento de la democracia.

Segundo: Sin derechos humanos no hay seguridad posible.

La seguridad requiere de la superación de la pobreza crítica.

Cuarto: La seguridad requiere también una lucha abierta contra el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas, el combate contra la delincuencia, la impunidad y la corrupción.

“Es necesario construir una agenda diferente que contenga tanto mecanismos de gestión inmediata del delito como una perspectiva de cambio cultural en el manejo del tema; una agenda que construya una pauta de prioridades alternativa a la victimización concentrada en las clases altas, que contenga soluciones con énfasis en la protección universal y pluralista del ciudadano, con prioridad en el derecho a la vida, la integridad física y la libertad y con un enfoque preventivo social, urbano y de mediación de conflictos. Una política sin un discurso estratégico sobre la ciudad y sus espacios, la cultura, el ocio y la recreación; una política desprovista de una estrategia de información y de participación ciudadanas o de un sistema integrado de administración de justicia, por mencionar algunos aspectos significantes del tema, no tiene probabilidades de éxito.”⁷

Es por ello que la política de seguridad ciudadana, a la hora de ser diagnosticada y explicitada como voluntad de acción, precisa contexto social e inserción en una visión de desarrollo social. Porque la seguridad es un bien que apunta a la calidad integral de vida de los ciudadanos y no solo a la ausencia de delitos o amenazas contra la integridad física o moral de las personas. Si bien la seguridad es visible en su especificidad, las soluciones exitosas solo son posibles en un contexto amplio.

⁷ Bobeá, Lilian. **Entre el crimen y el castigo. Seguridad Ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe.** Pág. 34.

Por otra parte, todas las modernas políticas públicas implican una gestión interactiva con la ciudadanía en mayor o menor medida, es decir, una ejecución que involucre un papel directo de aquel conjunto de personas que, al mismo tiempo, es destinatario o beneficiario de esa política. Este aspecto, que se encuentra en ámbitos tan disímiles como salud, vivienda o capacitación, se da también en seguridad ciudadana, y muchas veces es confundido, de manera errónea, con la participación ciudadana. En realidad la participación involucra poder de decisión en la planificación o ejecución de una política.

Si se analizan el orden público y la seguridad interna, ámbitos muy específicos de la seguridad ciudadana, ellos no dependen exclusivamente de la eficiencia policial ni del sistema penal o penitenciario, si bien éstos son fundamentales para generar un estado de control por parte de las autoridades. Existe un conjunto más amplio de factores que le dan su sello particular. Tanto los niveles de desarrollo cultural de la sociedad, pobreza y marginalidad, sociabilidad pública, movilidad y cohesión social como los niveles de desarrollo de la participación ciudadana y del ordenamiento territorial, son algunos aspectos de esta cadena conceptual que se va creando para explicar y hacer operar de forma eficaz una política.

Esos factores se correlacionan de manera compleja entre sí, dando origen a una demanda de gestión cuyo eje está constituido por un manejo intersectorial coordinado de recursos de diferente tipo: policiales, judiciales, de acción social, políticos, de comunicación, todos necesarios para alcanzar soluciones globalmente satisfactorias. Esa demanda constituye en realidad un test de capacidad para el Gobierno que se intensifica a medida que las percepciones de inseguridad (seguridad subjetiva) aumentan en la ciudadanía.

“En ninguna sociedad el control efectivo de todos los recursos movilizables para solucionar un problema es ocupación de un solo actor, en este caso del Gobierno. Muchos de ellos corresponden a actores políticos, institucionales o sociales diversos, sean públicos o privados, y su uso posible y exitoso depende en gran medida de la voluntad que exhiben sus propietarios. Cuando se trata de actores públicos, el problema

se simplifica y se transforma en un tema de gestión, a menos que haya una situación compleja de carácter político, como ocurre en las transiciones hacia la democracia. Cuando se trata de recursos privados, el tema es más complejo puesto que se requiere de una capacidad de motivación sustituta a la del Estado para asociar el recurso privado a los propios en una sinergia positiva.”⁸

La forma en que los actores, públicos y privados, se comportan o perciben su acción puede influir de manera determinante en la solución de los problemas. De ahí que siempre se precise de un buen diagnóstico sobre la materia. Una autonomía policial excesiva o su resistencia corporativa al cambio, el sesgo delincencial en la información pública (cuando los medios de prensa adquieren la fisonomía de acusadores en materia delictual), la lentitud procesal o atmósferas sociales poco propicias para la rehabilitación y reinserción de delincuentes condenados por delitos de poca gravedad, entre otros, crean climas alterados para una adecuada solución de los problemas. Debido a lo anterior, existe más de una responsabilidad involucrada en la definición de las acciones, aunque la conducción central y estratégica es asunto de la política y corresponde al Gobierno, que es el que debe controlar el diagnóstico y movilizar los recursos para encontrar las soluciones.

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

La perspectiva que se abre cuando el tema se enfoca de manera integral es que, al fin y al cabo, el ejercicio de la libertad solo es posible en la sociedad moderna mediante el

⁸ Candina, Azun. **Participación ciudadana y reforma a la policía en América del Sur**. Pág. 27.

cultivo de la cooperación y la confianza como bienes públicos y no como un derivado de la pura coerción. Ello implica modelos colectivos de acción que no nieguen sino que transparenten las aspiraciones e intereses privados, que permitan generar respuestas colectivas –pese a la complejidad y especialización de los temas– y hagan operar la disuasión policial de los delitos de una manera más eficiente.

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

“En el enfoque de la seguridad ciudadana, es necesario señalar que la participación ciudadana, entendida como capacidad de decisión, es imposible sin transparencia ni información adecuada. La información en la época actual se ha transformado en un bien público, perfecto para la democracia, que la autoridad pública tiene la obligación de asegurar, tanto en cantidad y calidad como en su equitativa distribución social. Una sociedad que vive el miedo cotidiano de la violencia se hace más temerosa mientras más desinformada se encuentra. La incertidumbre, factor fundamental de la llamada dimensión subjetiva de la seguridad ciudadana, puede ser tan aterradora como la violencia misma. Y una sociedad dominada por el miedo es una sociedad que termina por legitimar la violencia.”⁹

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

⁹ Rebolledo Flores, Jorge. **Seguridad Pública y Derechos Humanos**. Pág. 71.

uso de los ciudadanos, la instalación de controles parlamentarios efectivos sobre actividades de inteligencia policial y distribución de recursos y, en general, el establecimiento de mecanismos que permitan una auditoría social de las políticas de seguridad.

“Los Estados son, en esencia, formaciones territoriales. Lo principal de su existencia como entidad objetiva es contener un hábitat humano y una ecología política, dominados por rasgos de cultura que le son propios y característicos y que la organización política torna exclusivos. De ahí que todo aquello relacionado con el gobierno del territorio sea una clave fundamental en la política moderna, sin perjuicio de las tendencias globalizadoras que predominan en el mundo contemporáneo. El territorio sirve de medida y límite a la autoridad del gobierno. Por lo mismo, sería impensable desarrollar una adecuada política de Seguridad Ciudadana sin adentrarse en los componentes espaciales que ella implica, y que son de variada índole.”¹⁰

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

Determinar cuáles son los elementos arquitectónicos y de diseño que tornan una ciudad más segura implica en realidad trabajar sobre soportes estructurales de las políticas de prevención. Porque un buen diseño del espacio permite, por ejemplo, una utilización

¹⁰ Bobea, Lilian. **Entre el crimen y el castigo. Seguridad Ciudadana y control democrático en América Latina y el Caribe.** Pág. 52.

eficiente de los recursos policiales, además de una activa participación ciudadana en el control real de los espacios públicos. Más aún, potencia el goce pacífico de la privacidad de los hogares. Si el entorno es inseguro, el hogar se transforma en un refugio frente a un exterior agresivo, que debe ser defendido y aislado, lo que incentiva la percepción de inseguridad.

“En Alemania, Australia, Holanda, Inglaterra o Francia ha habido un auge de la promoción de las llamadas Iniciativas para Ciudades más Seguras (*Safer Cities Initiatives*) (Wekerle). Estas iniciativas tratan de articular la asociación entre las autoridades públicas y las ciudades, los barrios y los ciudadanos para combatir la delincuencia. Entre las acciones que contemplan estas iniciativas está la creación de sistemas permanentes de evaluación de políticas de seguridad en los ámbitos barriales, con capacidad de corrección en aquellos aspectos en los que las acciones no funcionan; la creación y distribución de fondos que sostengan estos sistemas como una buena práctica; la remodelación de los espacios públicos y el equipamiento comunitario cuando es necesario; la educación a la comunidad sobre cómo ocupar los espacios; y muchas otras iniciativas. En la mayoría de los casos se incorporó como un antecedente fundamental del rediseño la dimensión de género, investigando la percepción que las mujeres tienen de los espacios que consideran poco seguros.”¹¹

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

La policía es la representación de la autoridad en el territorio, y en esa medida tiene una dimensión de servicio gubernamental y no de microgobierno local. Su presencia debe ser un elemento disuasivo frente a la delincuencia, lo que da confianza y respaldo a la ciudadanía por la capacidad de fuerza que se activa de manera selectiva y focalizada frente al delito. Pero la seguridad, como tema de gobierno que incluye participación y

¹¹ Rotker, Susana. **Ciudadanías del miedo**. Pág. 47.

decisión sobre políticas, queda en manos de la ciudadanía y de sus organizaciones, a través de las cuales se articula el gobierno local.

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

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

“Un barrio mixto, debido a la existencia de conjuntos habitacionales y empresas o áreas comerciales deshabitadas en horas de la noche, no es lo mismo que un barrio netamente comercial y de vida nocturna o que otro eminentemente habitacional. Un barrio con tradición histórica o cultural tiene más posibilidades de ser movilizado positivamente que uno que es enteramente nuevo o que carece de historia y lazos sociales y afectivos entre sus habitantes. Un barrio de viviendas de mala calidad, falta de servicios o con pobreza extrema y desempleo, tiene una alta probabilidad de convertirse en un lugar inseguro.”¹²

Existen diferentes elementos del territorio que deben ser sometidos a escrutinio para contribuir con un diseño que potencie la prevención del delito, permita un uso racional, económico y eficiente de la fuerza policial y un goce pacífico de los espacios públicos.

¹² Red de Seguridad y Defensa de América Latina. www.resdal.org.ar Consultada el 12-11-07.

Entre ellos, el concepto de colonia, barrio o asentamiento humano precario, y la identidad que él genera en sus habitantes, resulta determinante. Definirlos ayuda a desarrollar la mirada consensual de sus habitantes y a reforzar la identidad colectiva, lo que es muy importante para inhibir o controlar las situaciones de riesgo. La inseguridad de una colonia o barrio tiene que ver en gran medida tanto con la identidad de la gente que lo habita (con su percepción de marginalidad, de rechazo o de autovaloración) como con las mezclas en el uso del suelo y los equipamientos de que éste está dotado.

“La teoría de la ventana rota (*broken window*) desarrollada en Estados Unidos, gira en torno del deterioro del barrio y la indiferencia ciudadana. Esta teoría sugiere que el abandono de un vecindario y su transformación en un lugar peligroso es un proceso que puede preverse a través de hechos que suceden de manera cotidiana en los ¹³barrios y van acumulando condiciones para su abandono.”

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

“En el trabajo físico del territorio, los barrios y las ciudades, como entes organizados de gobierno, deben proyectar, además del diseño y la iluminación, los *túneles de movimiento*, que son aquellos pasos obligados por donde los peatones no pueden escoger otra alternativa de circulación; la mayor *permeabilidad visual* que permita al transeúnte dominar el entorno; un diseño espacial que permita la *vigilancia informal* que se produce en la ocupación de los espacios públicos por la gente; evitar mezclas espontáneas en el *uso del suelo*, pues pueden producir espacios ciegos que aumenten

¹³ Escobar. Ob. Cit. Pág. 27.

la sensación de vulnerabilidad; el uso de una señalética pensada como un soporte de seguridad para los peatones y no solo de orientación, entre muchos otros aspectos.”¹⁴

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

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

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

“El territorio debe ser tratado como un nicho ecológico y político y comprendido en toda su complejidad para activar la participación ciudadana al momento de planificar la seguridad. Dentro de ese nicho existe un capital social que no debe ser desperdiciado para generar una política de Seguridad Ciudadana dentro de un concepto de desarrollo.”¹⁵

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

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

Por lo anterior es que la seguridad ciudadana, pública o de la población toma en cuenta que la misma debe ser considerada un bien público perfecto a ser proporcionado por igual a todos los habitantes del país. Sin embargo la seguridad absoluta no existe, de ahí que esté referida a ciertas condiciones de base, entre las que se encuentra la responsabilidad de los individuos por el nivel de autocuidado que se asignan a sí mismos. Los individuos son responsables por sus actos, pero, para que esa responsabilidad individual pueda activarse, es necesario que previamente hayan sido formados e informados de manera tal que puedan discriminar sus acciones. Ello se logra a través de la socialización y de la formación tempranas (escolaridad, educación familiar, comunicabilidad) y de la información en las etapas de socialización intermedias y tardías (transparencia social e información).

CAPÍTULO II

La participación ciudadana en la seguridad pública.

2.1 Participación Ciudadana.

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

“Los índices de confianza de una comunidad están directamente vinculados con el desarrollo cívico de la sociedad y, en particular, con el “empoderamiento” (empowerment) de las organizaciones sociales. Según los estudios realizados, la sustentabilidad del desarrollo social tiene un enlace directo con el capital social de una comunidad. A su vez, este desarrollo sustentable está en directa relación con los niveles de confianza que inspire el sistema.”

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

En este ámbito, la eficacia y eficiencia de las acciones tienen un componente de cambio cultural que produce periodos indeterminados –en ningún caso cortos o inmediatos– para el cumplimiento de metas. En muchas ciudades de la región se ha producido un reacomodo espacial y social importante en las últimas décadas, que no ha sido ni

suficientemente diagnosticado ni asumido como una variable política para la elaboración de políticas públicas de Seguridad Ciudadana.

En términos globales, existen tres responsabilidades claramente definidas involucradas en la provisión de Seguridad Ciudadana, además del principio de cooperación público-privada. Esas responsabilidades son la del ciudadano individual, la de la comunidad y la del Estado, responsable funcional final de la calidad de la Seguridad Ciudadana que se distribuye como bien a la población.

a) La responsabilidad individual. Se trata de una demanda que emana de la voluntad y de la libertad de todos los ciudadanos. Las dimensiones de la voluntad y la libertad están siempre presentes en una sociedad democrática.

Éste es el ámbito de la “preciudadanía”, entendida como un proceso constitutivo del conjunto de derechos y de deberes de un individuo, en el cual se asimilan patrones o valores de respeto al otro, de mediación, de diálogo, de desactivación de la violencia, de prevención y de cooperación.

El caso paradigmático es el concepto de autonomía protegida en materia de drogadicción que previene el consumo desde muy temprana edad. Las políticas que se pueden desarrollar a partir de esta responsabilidad se refieren sobre todo al ámbito de la prevención. Allí donde la responsabilidad de los individuos esté activada, es posible desarrollar políticas y acciones preventivas con altas probabilidades de éxito.

b) La responsabilidad colectiva. Esta responsabilidad se vincula con el papel que le corresponde a la comunidad en el tema de la Seguridad Ciudadana.

La comunidad no puede impedir que alguien cometa un delito, pero la acción colectiva puede y debe generar mecanismos para que la prevención se desarrolle y se transforme en un control social preventivo. Éste consiste en la creación de atmósferas

sociales beneficiosas que impidan la comisión de delitos o faciliten la rehabilitación y la reinserción social del rehabilitado.

El punto territorial político de la responsabilidad colectiva es la comuna. Si se logran políticas adecuadas, se desarrolla un elemento bisagra entre la máxima potencia de la prevención (individuos responsables y comunidad activa en el control social), la máxima eficiencia del control y la represión expresada en las acciones del Estado. Cuando ello ocurre, se optimizan los niveles de escala en el diseño de las políticas con contenido de rehabilitación en materia de Seguridad Ciudadana y se generan condiciones adecuadas para que se concrete de manera práctica el principio de cooperación público-privada (habilitación de sedes comunales, alumbrados públicos, uso de infraestructura privada, etc.).

Las acciones de prevención, vigilancia o cooperación con las autoridades dependen de una responsabilidad colectiva activada. Si el territorio empieza a ser observado en sus dimensiones de sociedad, se encontrará que éste tiene una gran significación en materia de Seguridad Ciudadana, particularmente un componente socioespacial del territorio comunal: el barrio.

c) La responsabilidad estatal. El Estado está obligado a proveer un orden jurídico y una orientación política en materia de Seguridad Ciudadana.

La responsabilidad estatal se desarrolla con miras a alcanzar la máxima eficiencia de los procedimientos policiales y judiciales para el control y la represión del delito, y a generar políticas de regulación y fomento que permitan que se expresen las otras responsabilidades.

La eficiencia estatal no se mide por la ausencia de delitos, sino por la percepción ciudadana de que la seguridad está bajo control. Por ello el Estado es el garante final de la calidad de la Seguridad Ciudadana de que gozan los habitantes de un país.

Por lo anterior, se considera que la prevención como política es esencialmente una actividad educativa e informativa. Una definición adecuada es la que la señala como el esfuerzo destinado a reducir la probabilidad de un hecho delictivo, ya sea mediante una acción cara a cara (desestimulación directa) o a través de una campaña amplia (desestimulación de entornos sociales) mediante el uso de técnicas educativas, persuasivas o de convencimiento.

Por otra parte, el costo de la prevención, por ejemplo a través de la educación, es considerablemente menor que lo que se invertiría en represión o rehabilitación. Para llevarla a cabo no se requiere implementar una infraestructura nueva para transmitir los conocimientos: se cuenta con una población cautiva-base dentro del aparato educativo formal, existen procedimientos que conforman rutinas que acercan a una población de jóvenes y adultos de manera normal a la institución, etc. El costo principal lo constituye la formación de activadores o monitores del programa, lo que puede ser satisfecho dentro del mismo marco de profesores o en una mezcla entre apoderados y profesores. En contraste con métodos represivos, el Estado puede delegar y compartir las responsabilidades en la materia involucrando entes privados (la familia, la comunidad, ONGs, municipalidades, colegios...). En los procedimientos represivos solo pueden intervenir organismos especializados del Estado.

Una ventaja importante de la prevención es el fomento de la responsabilidad individual y, con ello, de la instalación o fortalecimiento de la ciudadanía. Así un tema que a simple vista parece una amenaza se aprovecha como una oportunidad de desarrollo social. Hay aquí implícita una dimensión no explorada de impactos secundarios que hace enormemente atractivo este instrumento. Por lo mismo, la prevención como acción no responde a técnicas o metodologías precisas o cerradas de validez general y resultados previstos. Por el contrario, en su desarrollo se presentan diferentes opciones y combinaciones, debido a lo cual los procedimientos deben ser flexibles y estar dotados de una gran capacidad de corrección en proceso. Para que ello ocurra, además de la solidez conceptual y la claridad de los objetivos, es fundamental validar

un concepto de política de prevención al interior del aparato público y, desde ahí, proyectarlo a la comunidad.

La participación ciudadana está vinculada con el resultado de las políticas de prevención situacional y social. La primera tiene relación con la reducción de las oportunidades de cometer delitos o comportamientos antisociales y con el endurecimiento del blanco o de las condiciones físicas o situaciones que facilitan la comisión de delitos. La prevención social, porque ataca las causas de los factores de riesgo que elevan las probabilidades de que las personas desarrollen comportamientos delictivos, incide en la reducción de los comportamientos violentos.

Las acciones de prevención social comprenden también las iniciativas que fomenten y apoyen la reinserción social y laboral de las personas que cumplen sanciones en libertad, estén reclusas o hayan cumplido condena de reclusión.

La prevención social aparece como un diseño orientado a ejercer efectos proactivos allí donde la prevención situacional solo puede intentar disuadir o reprimir. Los ejes estratégicos para la prevención social son: a) la formación de los niños desde la primera infancia para minimizar los factores de riesgo que puedan facilitar o conducir hacia la delincuencia; b) el desarrollo comunitario, el fortalecimiento de la cohesión social local, el respeto de las particularidades y la movilización comprometida y responsable de las comunidades; c) la educación de la juventud en la observancia de la Ley, el respeto a los valores compartidos y la tolerancia ante la diversidad; d) la gestión asociada y/o la autogestión, orientadas a la eliminación de precondiciones adversas a la integración social y a la convivencia pacífica tales como la pobreza, la exclusión de las instancias educativas; e) la rendición de cuentas permanente y la generación de un control recíproco de la gestión común; f) la participación responsable para compartir fortalezas, debilidades y aprendizajes orientados a evaluar los éxitos o fracasos y la elaboración de nuevos diseños estratégicos de intervención; g) la descentralización de los servicios a través de equipos que actúen como referentes en las comunidades locales.

CAPÍTULO III

Las juntas locales de seguridad.

3.1 Las Juntas Locales de Seguridad.

Se conoce como Juntas Locales de Seguridad a la organización de vecinos por parte del Viceministerio de Apoyo Comunitario, para que las mismas contribuyan a promover el adecuado funcionamiento de la Policía Nacional Civil en el área geográfica donde existen dichas juntas.

La composición de las mismas puede variar de acuerdo con la realidad, interés y necesidad de cada una de las áreas. En la mayoría de comunidades, las Juntas Locales de Seguridad están conformadas por 8 integrantes, incluyendo al representante de la PNC. Se calcula que existen aproximadamente un total de 2,544 personas involucradas en las diferentes Juntas Locales de Seguridad a nivel nacional. Están constituidas de la siguiente forma:

Presidente Vecino (a) que sea designado (a)

Vicepresidente Vecino (a) que sea designado (a)

Tesorero Vecino (a) que sea designado (a)

Secretario (a) Vecino (a) que sea designado (a)

Vocales Cinco ciudadanos honorables avalados por la Asamblea de Vecinos, que al título personal deseen conformar la Juntas Locales de Seguridad.

El viceministerio de apoyo comunitario es el encargado de la elaboración, desarrollo e implementación de las políticas de relaciones comunitarias y programas estratégicos de prevención en materia de seguridad, gobernabilidad local y respuesta de atención y

servicios a la ciudadanía. Ha sido reforzado con recursos humanos y físicos para que pueda desarrollar la política dirigida a fomentar la participación ciudadana en el ámbito de seguridad, dentro del marco legal guatemalteco.

Este viceministerio es quien orienta a los vecinos en el tema de las JLS, brindándoles todo el apoyo y asesoría necesarios para que se organicen.

El objetivo del ministerio de gobernación es propiciar la participación ciudadana responsable en el área de seguridad, orientada a la prevención de la violencia, la delincuencia y el fomento de las relaciones comunitarias. Este proceso va dirigido a recuperar la credibilidad y confianza de la población en la institución policial por medio de un esfuerzo compartido.

La metodología implementada por el viceministerio de apoyo comunitario permite fomentar un proceso que logre lo siguiente:

- Ordenar los distintos esfuerzos que se han venido realizando por diferentes sectores.
- Orientar el trabajo, de forma que permita aprovechar de mejor manera los recursos tanto del gobierno como de los otros sectores.
- Obtener mejores resultados y, entonces, recobrar la confianza y credibilidad de la población en la institucionalidad del sistema de justicia en su conjunto y fundamentalmente en la Policía Nacional Civil y en el Ministerio de Gobernación, como los entes responsables de garantizar la vida y la integridad física de las personas y sus bienes.

La metodología contempla 3 componentes básicos:

- 1) elaboración de diagnósticos de seguridad
- 2) identificación de la agenda de seguridad
- 3) elaboración de planes o programas de trabajo con responsabilidades compartidas.

Este proceso permite orientar de mejor forma la prestación del servicio por parte de las fuerzas de seguridad y, a la vez, propiciar la fiscalización del mismo, propiciando los programas de evaluación del desempeño de los servidores públicos en el ámbito de seguridad.

Esta dinámica permite al viceministerio mantener un mejor control de los espacios de participación y de las dinámicas implementadas coordinado en los distintos niveles por la autoridad competente para ello, leáse gobernadores departamentales, alcaldes y jefes de policía.

Como parte de los resultados obtenidos a la fecha, se pueden enumerar los siguientes:

- Fortalecimiento del viceministerio de apoyo comunitario
- Conformación de una política de participación social en el ámbito de seguridad ciudadana.
- Conformación del equipo de personal técnico que facilita, asesora y acompaña los procesos de participación social en materia de seguridad en los lugares de intervención y de acuerdo a los requerimientos de la población.
- Fortalecimiento y orientación en cuanto a la participación ciudadana en el ámbito de seguridad ciudadana.

El Despacho Viceministerial apoya al Despacho Ministerial en la elaboración, desarrollo e implementación de las políticas de relaciones comunitarias y programas estratégicos de prevención en materia de seguridad, Gobernabilidad Local y Respuesta de Atención y Servicios a la Ciudadanía así como la vigilancia y supervisión del cumplimiento de los planes e instrucciones emanadas del Despacho Ministerial y las leyes que bajo la jurisdicción del Ministerio de Gobernación se encuentren.

3.2 Descripción de la creación de una Junta Local de Seguridad desde una perspectiva democrática.

A continuación se relatará la experiencia de la creación de la Junta Local de Seguridad en el municipio de Santa Lucía Cotzumalguapa, departamento de Escuintla correspondiente a la administración 2004-2007, en el marco de los comités de desarrollo en los niveles comunitario y municipal.

Este llamado surgió durante la campaña electoral. El plan de gobierno municipal propuesto por la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca tenía tres ejes de incidencia: educación, salud y seguridad.¹⁶ Como apunta, Julio Paz:

Esta definición no respondió a la ocurrencia de un grupo o persona en particular que de forma antojadiza pudiera haberlas planteado. Más bien es el producto de largas horas y semanas de trabajo durante las cuales se consultó a hombres y mujeres lucianas, representativos de todas las fuerzas vivas de nuestro municipio, para obtener su aporte, opinión y criterio en relación con las prioridades a abordar durante este período.¹⁷

Durante el primer año de trabajo, se crearon comisiones a cargo de los diferentes integrantes del Concejo Municipal. De esa cuenta, se encomendó al Síndico 2º, Cirilo Pérez, la coordinación de la comisión de seguridad ciudadana. Por su parte el Alcalde, Julio Paz, se propuso fundar el cuerpo de policía.

Los trabajos de la comisión de seguridad ciudadana estuvieron dirigidos a promover el nombramiento de representantes de seguridad en todos los consejos comunitarios de desarrollo -COCODES-. Luego, la comisión buscó integrar el nivel municipal donde se realizaron reuniones para discutir las tareas que deben impulsarse por la ciudadanía.

¹⁶ URNG. *Por un gobierno de verdad: propuesta a los lucianos*. Escuintla: filial de Santa Lucía Cotzumalguapa de URNG, 2003.

¹⁷ Municipalidad de Santa Lucía Cotzumalguapa. *Política pública municipal de seguridad ciudadana*. Guatemala: Magna Terra Editores, julio 2006. página 3.

Estas discusiones fueron importantes porque permitieron, bajo orientación de los responsables de la alcaldía, desechar opiniones a favor del vigilantismo y medidas coercitivas por parte de los vecinos. En efecto, durante esas reuniones, era corriente que se acusara a casas o albergues de indigentes de ser nido de “mareros”, o que se sugiriera que se debía controlar a determinada persona por ser traficante de drogas. Los responsables de la comisión se esforzaron por indicar el carácter preventivo de la acción en seguridad ciudadana y estar opuestos al uso de la fuerza por parte de los vecinos. Así, se difundió ampliamente que se debían respetar las garantías constitucionales como que toda persona que suponen ser considerado inocente hasta que se decida por medio de sentencia su responsabilidad, lo que está encomendado a los jueces. Igualmente se insistió que las denuncias de faltas y delitos deben transmitirse a la Policía Nacional Civil, PNC, con lo que se delimitó el ámbito de la seguridad ciudadana. El comité municipal se había desembarazado, desde el inicio de sus actividades, de gavillas formadas para la intimidación de la ciudadanía y que pudieran efectuarse posibles linchamientos.

El 6 de junio de 2005, el Consejo Municipal de Desarrollo, Comude, señaló que debía realizarse una mesa de concertación ciudadana para definir los compromisos en seguridad ciudadana. El 4 de julio de 2005, el Comude convocó a la reunión de la mesa de concertación que se realizó el 7 de julio de ese año, se realizó la mesa de concertación con la presencia de 77 vecinos representantes de mercados, transporte, instituciones públicas y privadas (comerciantes, transporte público de carga y pasajeros, PNC, Procuraduría de los Derechos Humanos, limpiabotas, barrios, colonias etc.). En esa reunión se acordó realizar una propuesta de política pública municipal de seguridad ciudadana.

Los principales compromisos que se adquirieron por parte de los vecinos fueron: 1) apoyar a la comisión de seguridad ciudadana, 2) integrar una comisión de enlace y auditoría social en seguridad con las entidades públicas, 3) atender el entorno socioescolar, proteger las actividades económicas, 4) Velar por un ambiente limpio, 5)

solicitar que se continúe la profesionalización de la policía municipal de tránsito, y 6) promover que exista atención a al víctima por parte del sistema de justicia.

Durante todo el año de 2005, el Alcalde tanto presidiendo las reuniones del Concejo Municipal como al frente del Comude, se mantuvo atento a las quejas y llamados de atención de la ciudadanía. Se promovió y supervisó la extensión del servicio del alumbrado público, el mejoramiento de la vialidad peatonal, la limpieza de áreas verdes etc. Igualmente, en el Comude asistieron las comisiones de educación, salud, ambiente etc. que además de exponer la política para sus labores propias, siempre referían que atendían aspectos de seguridad ciudadana: preventiva y de mejoramiento de la convivencia fraternal.

Los logros obtenidos durante el 2005, animaron a otras instituciones con ánimo de colaboración a ofrecer apoyos. Así, el proyecto Hacia una Política de Seguridad Ciudadana inspirado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, propició la realización de una encuesta de victimología como insumo en la definición de actividades y formulación de la política de seguridad ciudadana. Otras instituciones también se acercaron pero se comentará su actuación después de exponer los resultados en seguridad.

En julio de 2006, el Alcalde Julio Paz, presentó la política municipal de seguridad ciudadana.¹⁸ Allí se insiste en que su base está constituida por los Acuerdos de Paz, que posibilitan expresar una nueva conciencia multidimensional en seguridad. El documento que expresa esa política contiene múltiples definiciones. El concepto de seguridad expresa que es un “derecho fundamental de las personas a vivir sin temor respecto de su integridad personal y sus bienes”.¹⁹ En ese sentido plantea como postulados de la seguridad: 1) requiere afianzar la democracia, 2) observa y asegura a los derechos humanos, 3) requiere que se supere la pobreza, 4) garantiza la protección

¹⁸ Este documento es el primero en la república de Guatemala que aborda esta responsabilidad municipal. Constituye también un ejemplo de formulación de políticas sobre la base de una discusión ciudadana que admite igualmente su auditoría por parte de los vecinos.

¹⁹ *Ibid.* Página 7

del ambiente y el patrimonio cultural, 5) necesita un nuevo modelo de educación, 6) promueve una economía alternativa, 7) requiere ordenamiento territorial, y 8) igualmente, requiere un modelo integral de salud.²⁰

Los programas municipales donde existe un componente de seguridad son los siguientes: 1) grupos de amigos del vecindario, 2) mi vida sin alcohol, drogas y sin armas, 3) apoyo a los adultos de la tercera edad, 4) estudiantes y jóvenes organizados, 5) mediación de conflictos, 6) por una vida libre de violencia, 7) espacios urbanos seguros, 8) cero indigentes, 9) promoción de principios y valores en las escuelas y comunidades, y 10) regulación de bares y cantinas.

Durante todo el año 2004, el Alcalde de Santa Lucía cuidó de organizar al cuerpo de policía municipal. Para el efecto hizo una clasificación de agentes:

- ❖ Policía municipal dirigido a resguardar el patrimonio del municipio, cuidar del ambiente y acompañar al juzgado de asuntos municipales en sus actos de autoridad.
- ❖ Policía municipal de tránsito, como se indica, encargado de la vialidad.
- ❖ Guardián municipal, a los funcionarios que se les encomienda un bien público municipal como los mercados o instalaciones deportivas etc.

Con esa clasificación se procedió a ubicar a los empleados de la municipalidad, a reclutar nuevos agentes y organizar el mando. En estas tareas se contó con la presencia de especialistas del partido URNG,²¹ cursos ofrecidos por la Procuraduría de los Derechos Humanos y actividades para motivar el sentimiento de servicios profesional entre sus integrantes ofrecidas por especialistas voluntarios. Una tercera parte aproximadamente son del sexo femenino.

Se acompañó la formación del cuerpo de policía con señalización del tráfico incluido la puesta de semáforos, áreas peatonales, sobre todo cercanas a las escuelas y centros

²⁰ Cfr. *Ibid.* Páginas 8 a 12

²¹ Se anota que la presencia del asesor partidario fue fundamental en la creación de un cuerpo de policía que tenía como horizonte la honradez y negarse a cualquier forma de corrupción.

de enseñanza. En el 2004, se dotó de bicicletas, motocicletas y se compró la primera patrulla consistente en un camioncito (pick up de 2 toneladas). La entrega de vehículos a la policía fue novedosa pues era corriente en el pasado que tales medios eran utilizados por miembros del concejo o funcionarios influyentes y no para el servicio público.

A pesar que durante el año 2004, la policía municipal comenzó a ocupar sus responsabilidades. En los planes de la alcaldía se concebía que debían asumir sus funciones regulatorias hasta después de ser aprobadas por decreto gubernativo y ser presentados a la población. Así que en el 2005, se presentaron oficialmente a la población el 16 de septiembre, y se les dotó de dos patrullas más.²²

Con la creación y funcionamiento de las Juntas Locales de Seguridad desde la perspectiva democrática permiten contribuir a mejorar la seguridad de los ciudadanos mediante el fomento de la participación de los mismos en acciones encaminadas a prevenir la violencia y la delincuencia concentrada y contribuir de esta manera al mejoramiento de la calidad de vida.

También permite promover la participación ciudadana en el fortalecimiento de la prevención temprana del comportamiento antisocial; orientar a la sociedad civil por medio de espacios de participación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas propuestos para mejorar la seguridad; asimismo es una condicionante para promover la coordinación y mejora de las acciones de acercamiento a la comunidad y las autoridades municipales e instituciones gubernamentales y no gubernamentales pertinentes, para incrementar la seguridad ciudadana; contribuye a incorporar a la ciudadanía en la planeación y focalización de instrumentos que permitan medir la gestión antidelinquencial, de tal forma que tenga una participación activa y una apropiación real de metodología y prácticas preventivas ; y, fomenta una cultura de denuncia para reducir los índices delincuenciales actuales.

²² En el documento de presentación realizado el 14 de septiembre de 2005, se lee: “una vez más se demuestra que la INTELIGENCIA se antepone a la MANO DURA y confirmamos que la violencia no se combate con violencia si no con INTELIGENCIA”. Cfr. Municipalidad de Santa Lucía Cotzumalguapa. *Seguridad Ciudadana*. Fotocopias.

CAPÍTULO IV

Bases jurídicas para la legalización de los comités de seguridad ciudadana.

Garantizar la seguridad ciudadana para el libre ejercicio de las libertades y derechos debe ser uno de los objetivos prioritarios de cualquier sociedad moderna. Por ello se debe impulsar la construcción de un nuevo modelo de seguridad pública que corresponsabilice al Estado, a los Municipios y a la comunidad, bajo un reparto competencial más racional y una coordinación eficaz cimentada en la plena observancia de los derechos humanos.

La base fundamental para conseguir este objetivo es la modificación de la actual Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que vaya más allá de la mera regulación de las actividades ciudadanas en temas de ejecución presupuestal aborde la ordenación de un verdadero proceso de participación ciudadana en todos los niveles. Por lo que una de las características de la presente propuesta es que se debe partir de un nuevo sistema de seguridad ciudadana donde deberá haber un mayor nivel de descentralización, que otorgue mayor protagonismo y responsabilidad a las Administraciones Municipales y a la comunidad.

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

De otra parte y desde hace tiempo, en los ámbitos académico se viene planteando la necesidad de otorgar un mayor reconocimiento al papel que los municipios están desarrollando en la vida política del país y, en concreto, su importante contribución al mantenimiento de la seguridad ciudadana.

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

Por esa razón, es conveniente considerar que la reforma a la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, debiera integrar un Título denominado **Participación de los Consejos de Desarrollo en el Sistema Público de Seguridad,**

Para lo cual se debe considerar como objetivo general de la reforma a la ley:

A. la descentralización de una parte de la seguridad hacia los Municipios y los Consejos Municipales de Desarrollo, así como a los Consejos Comunitarios de Desarrollo, encomendándoles aquellas competencias que pueden ser mejor gestionadas desde la proximidad y desde una administración generalista.

B. Establecer niveles de competencia en materia de seguridad entre los municipios, en base al número de habitantes, y posibilitar, bajo determinadas condiciones, la mancomunidad de servicios locales, para hacer viable el servicio de seguridad local en los pequeños municipios.

C. El eficaz funcionamiento del Sistema Público de Seguridad debe basarse en los principios de descentralización, corresponsabilización entre las Administraciones Públicas y lealtad institucional.

Para garantizar la coordinación de la Política de Seguridad entre las municipalidades y los Consejos Municipales y Comunitarios de desarrollo se considera importante quede regulado en la Ley de los Consejos de Desarrollo la creación de los siguientes órganos:

a) Las **Juntas Municipales de Política de Seguridad**, en los municipios de la república; y

b) Las **Juntas Comunitarias de Política de Seguridad**, en cada comunidad donde funciona o pueden funcionarlos en los Municipios.

Cada una de estas juntas tendría las siguientes responsabilidades en su ámbito geográfico y poblacional de funcionamiento:

1. Conocer el Plan Nacional de Cooperación Internacional en materia de Seguridad.
2. Planificar la ejecución del Plan Estatal de Seguridad y los Planes Sectoriales que se consideren necesarios.
3. Aprobar directivas y recomendaciones de carácter general.
4. Aprobar los protocolos de actuación policial que se estimen necesarios.
5. Informar los convenios de cooperación en materia de seguridad que sean suscritos por las diferentes instancias de la Administración Pública.
6. Informar el despliegue territorial de los efectivos policiales.
7. Constituir las Comisiones de Apoyo Policial que estimen necesarias, definir su composición y normas de funcionamiento, fijar sus prioridades y darles instrucciones y directrices.
8. garantizar la coordinación de la Política de Seguridad Pública y la colaboración de la población en el ámbito local.
9. Auxiliarse de una Comisión de Expertos, cuya composición se fijará a través de acuerdos establecidos por dichas Juntas.
10. Definir objetivos de seguridad y establecer prioridades de actuación en el ámbito municipal y/o local.

11. Planificar la ejecución de los Planes de Seguridad de ámbito territorial superior en el término municipal y, cuando se estime necesario, aprobar el Plan Local de Seguridad y los Planes Sectoriales que se consideren necesarios.
12. Aprobar y desarrollar instrumentos y medidas que favorezcan la colaboración y la actuación conjunta y coordinada de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
13. Evaluar, con carácter anual, el trabajo desarrollado por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes, en relación a la problemática local, en el término municipal.
14. Conocer y analizar la evolución de la criminalidad y otras conductas antisociales en el espacio comunitario, municipal y en relación a su entorno.
15. Elaborar una Memoria Anual que recoja los datos estadísticos fundamentales sobre la actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en relación a la problemática local, dentro del término municipal.
16. Estudiar y avalar la planificación de operativos de seguridad elaborados por la Policía Nacional Civil.
17. Informar a las autoridades superiores de Gobernación y municipales sobre las incidencias que pudieran surgir en la colaboración entre los Policía Nacional Civil y la Policía Municipal.
18. Colaborar con la Delegación del Gobierno y los Municipios, en el marco de las respectivas competencias, en la elaboración y ejecución de los Planes de Seguridad.
19. Implantar y desarrollar una Red de Atención a las Víctimas del Delito, en colaboración con los Municipios.
20. Promover o contratar expertos para el análisis sociocriminológico de la delincuencia y la victimización.
21. Garantizar que la policía municipal cumpla con las siguientes obligaciones:

- a) Proteger a las Autoridades de las Corporaciones Municipales y la vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.
- b) Cumplimiento de las Ordenanzas, Reglamentos y Bandos municipales y demás disposiciones legales, tanto estatales como municipales, que estén en el ámbito de sus competencias.
- c) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el término municipal de acuerdo con lo establecido en la normativa de seguridad vial, salvo en aquellas vías en las que se atribuyan competencias a otro Cuerpo o Fuerza de Seguridad.
- d) Participar en la educación vial.
- e) Vigilar los espacios públicos como Policía de Proximidad y desarrollar las actuaciones necesarias para prevenir la delincuencia.
- f) Cooperar en la resolución de los conflictos privados.
- g) Prestar auxilio en los casos de accidentes, catástrofes o calamidad pública participando, en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil.
- h) Recibir y tramitar a la Autoridad Judicial denuncias por faltas y delitos menos graves.
- i) Instruir atestados por accidentes de circulación que se hayan producido dentro del término municipal, salvo en aquellas vías en las que se atribuyan competencias a otro Cuerpo o Fuerza de Seguridad.
- j) Las que se produzcan contra la seguridad del tráfico, cuando tengan lugar dentro del término municipal, salvo en aquellas vías en las que se atribuyan competencias a otro Cuerpo o Fuerza de Seguridad.
- k) Las relacionadas con el entorno doméstico, la violencia de género, los menores y el entorno socioescolar.
- l) Las relacionadas con la protección del medio ambiente, cuando se produzcan dentro del ámbito municipal.

Como se puede apreciar, la intención es promover y garantizar la participación ciudadana, a través de las formas organizativas que se encuentran reguladas en la ley, para que de esta manera, se promueva una participación comunitaria en la

implementación de medidas orientadas a garantizar la seguridad ciudadana y promover la eficiencia y eficacia de las funciones encomendadas a la Policía Nacional Civil y a la Policía Municipal.

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

La importancia de plantear la búsqueda de reformas a la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, es que permite a la Universidad de San Carlos hacer uso de su iniciativa de Ley para reformar la misma, pero también implica un proceso de consensos y discusiones en las esferas políticas, sociales y culturales para lograr la legitimidad social de la propuesta, con lo cual se estará logrando la participación ciudadana desde un principio sin que la ley les llegue como algo dado y donde no hayan sido actores en su definición.