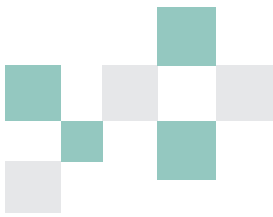


# La Policía Nacional Civil de Guatemala: vida, pasión y muerte de una institución desdeñada

**Iduvina Hernández Batres**

- Como parte de los acuerdos de paz firmados en 1996 entre el gobierno y la insurgente Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), la Policía Nacional Civil debía remplazar a la antigua Policía Nacional, vinculada a graves violaciones a los derechos humanos, entre otras irregularidades.
- La nueva fuerza policial debía superar las graves debilidades de la anterior, mediante un nuevo cuerpo bajo la dirección del Ministerio de Gobernación, con una estructura jerárquica, una cadena de mando y responsabilidades claramente establecidas, reflejando el carácter multiétnico y pluricultural de Guatemala en el reclutamiento, la selección, capacitación y despliegue, así como la existencia de unidades especializadas para cumplir con sus funciones.
- El surgimiento de una nueva institucionalidad y la memoria de las fallas de la antigua Policía Nacional generaron una alta expectativa ciudadana sobre los alcances de la fuerza policial recién fundada.
- Lamentablemente, los nuevos criterios duraron apenas algo más de dos años en práctica, y pronto las decisiones sobre el funcionamiento de la institución tuvieron otras lógicas y prioridades, con cambios sustanciales en los mecanismos de selección y capacitación de los que se esperaba fueran nuevos policías.
- Desde entonces ha habido un proceso paulatino y constante de militarización de la seguridad ciudadana y de las funciones de policía, factor que ha sido determinante en la muerte gradual de la institución civil de la seguridad.





## Contenido

<b>Introducción .....</b>	<b>3</b>
<b>Antecedentes .....</b>	<b>3</b>
<b>Auge y caída.....</b>	<b>6</b>
<b>Militarismo y militarización, el otro mal de la entidad.....</b>	<b>10</b>
<b>Un proceso de corta vida.....</b>	<b>13</b>
<b>Perspectivas.....</b>	<b>15</b>
<b>Conclusiones.....</b>	<b>15</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>16</b>







## Introducción

Bastó apenas una década para que la Policía Nacional Civil (PNC) guatemalteca fuera destruida. Creada como parte de los acuerdos de paz de 1996 entre el gobierno y la guerrilla, y llamada a sustituir a la Policía Nacional (PN) creada en 1954, célebre por sus acciones de represión y violación de derechos humanos, no logró llegar al lustro de vida sin que sus estructuras empezaran a resquebrajarse, y cinco años después su suerte quedó sellada. Aun cuando ya enfrentó un proceso de reforma, se encuentra casi en estado de coma, por lo que la realidad dista mucho de indicar que Guatemala está en camino de contar con una fuerza policial civil, profesional, respetada, respetuosa, y con profundo arraigo en la sociedad.

Este artículo expone brevemente la historia de la Policía Nacional Civil desde su creación y puesta en marcha en 1997, hasta lo que podría definirse como su muerte civil en la actualidad. Con este fin, en la primera parte se explica el origen de su creación en los acuerdos de paz y las razones que determinaron la extinción de la Policía Nacional, con énfasis en el impacto del rol militar en el funcionamiento de la PN, así como las funciones que desempeñaba como parte de una estructura contrainsurgente.

En la siguiente parte se revisan los primeros pasos de la nueva fuerza policial y las expectativas despertadas por su creación, hace ya diecisiete años. Examina y analiza los fallos en su creación y el significado de las violaciones a los principios de control interno en materia de selección, formación y carrera. En el apartado se recorre la debacle institucional desde sus inicios, al grado de la participación en el asesinato de tres parlamentarios salvadoreños en el marco de un operativo para el robo de droga propiciado por la fuerza policial.

La tercera parte analiza el impacto de la militarización de la seguridad ciudadana y la de las funciones de policía, factor que al presentarse ininterrumpida y crecientemente ha sido determinante en la muerte paulatina de la institución civil de la seguridad.

Finalmente se repasa la reforma policial iniciada en 2010 y que en la práctica ha sido abandonada, aun cuando formalmente se mantiene. La falta de voluntad política y de comprensión de que es un proceso a mediano y largo plazo que trasciende gobiernos, ha significado que la reforma como tal haya caído en el vacío y no muestre resultados concretos y sostenibles.

El texto concluye con dos pequeños apartados que analizan las perspectivas y presentan algunas conclusiones. En esencia, se plantea la necesidad de entender que en las circunstancias actuales, en el entorno político y sistémico existente, es imposible completar el proceso de reforma policial sin la participación y el compromiso de amplios sectores sociales que vigilen su desarrollo.

En todo caso, es una tragedia de la democracia que la estrella que hizo brillar a la Policía Nacional Civil como promesa en la reforma de la seguridad, se apagara antes de lo previsto al grado de que hoy, difícilmente, podrá recuperarse de su crisis crónica.

## Antecedentes

La Policía Nacional Civil de Guatemala estaba llamada a sustituir a la Policía Nacional, su antecesora. Dicha disposición está contenida en el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática (AFPC), parte de los acuerdos de paz suscritos entre el gobierno nacional y la insurgente Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)<sup>1</sup>. El Acuerdo contiene un conjunto de obligaciones que el gobierno debería asumir, encaminadas al fortalecimiento de la institucionalidad democrática, incluyendo desde reformas profundas

<sup>1</sup> En diciembre de 1996, el gobierno guatemalteco y la URNG suscribieron el Acuerdo para la paz firme y duradera, para dar fin a un conflicto armado interno de más de tres décadas de duración. Previamente habían firmado otros compromisos entre los cuales se incluye el Acuerdo de fortalecimiento del poder civil.



al sector seguridad hasta mecanismos de reforma en el sistema de justicia, así como en el de partidos políticos. De esta manera, el Acuerdo contempla, entre muchos otros aspectos, el relativo a la seguridad pública y dentro de este el referido a la Policía Nacional Civil. Según el mismo:

La protección de la vida y de la seguridad de los ciudadanos, el mantenimiento del orden público, la prevención e investigación del delito y una pronta y transparente administración de justicia no pueden garantizarse sin la debida estructuración de las fuerzas de seguridad pública. El diseño de un nuevo modelo y su implementación son una parte fundamental del fortalecimiento del poder civil.

En consecuencia, es necesaria e impostergable la reestructuración de las fuerzas policíacas existentes en el país en una sola Policía Nacional Civil que tendrá a su cargo el orden público y la seguridad interna. Esta nueva policía deberá ser profesional y estar bajo la responsabilidad del Ministerio de Gobernación (...) (Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (Copredek), compiladora, 1997: 101).

Tal disposición obedece, primordialmente, al rol desempeñado por las fuerzas de seguridad, la Policía Nacional incluida, en las graves violaciones a los derechos humanos atribuidas a entidades estatales:

A partir del gobierno de Romeo Lucas<sup>2</sup>, el ministro de Gobernación, el director del Cuerpo de Detectives, el director de la Policía y el director del Comando Seis, institucionalizaron prácticas irregulares e involucraron a estos diferentes cuerpos policiales

2 El general Fernando Romeo Lucas García ejerció la presidencia de Guatemala del 1 de julio de 1978 al 23 de marzo de 1982, cuando fue derrocado por un golpe de estado, semanas después de que se realizaran elecciones denunciadas fraudulentas en las que se declaró ganador al también general Ángel Aníbal Guevara. A Lucas García lo sustituyó un triunvirato encabezado por José Efraín Ríos Montt, quien luego se quedaría como jefe único de gobierno hasta 1983. En mayo de 2013, Ríos Montt fue sentenciado por actos de genocidio, según resolución de un tribunal de primera instancia. Dicha sentencia fue suspendida diez días después, por lo que el proceso continúa en los tribunales de justicia.

en el enfrentamiento armado (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 1999: 151).

Tanto el informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH), *Guatemala: memoria del silencio*, como el reporte *Guatemala: nunca más*, del Proyecto Interdiocesano Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI), de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado (ODHAG), refieren la responsabilidad de la Policía Nacional en violaciones de derechos humanos y actuación contraria a las normas legales vigentes en el periodo. Entre los hechos más relevantes destaca, por ejemplo, el asalto e incendio a la Embajada de España el 31 de enero de 1980, atribuido a varias unidades de la PN:

Uno de los casos más connotados por su impacto y que contó con la participación de varios cuerpos fue el de la Embajada de España. En la masacre de la sede de la Embajada de España, el 31 de enero de 1980, participaron elementos tanto de la Policía Nacional como de la policía judicial y de la propia G-2 (Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 1999: 152).

Además de participar activamente en violaciones masivas de derechos humanos, como la masacre mencionada, la Policía Nacional ejercía funciones de control social y ciudadano, en el marco de los labores de inteligencia del proyecto contrainsurgente, tal como se desprende de los hallazgos realizados en el Archivo Histórico de la Policía Nacional (AHPN), que documenta dichos extremos<sup>3</sup>. Se destaca, entre

3 En 2005, durante una inspección a las bodegas de explosivos de la Policía Nacional Civil, personal de la oficina del procurador de los Derechos Humanos (PDH) descubrió un archivo de la extinta Policía Nacional, en condiciones deplorables de mantenimiento, distribuido en cerca de treinta y nueve ambientes de un edificio en ruinas. El acervo documental está calculado en más de once kilómetros lineales que podrían contener cerca de ochenta millones de documentos. Mediante un esfuerzo conjunto de la PDH y organizaciones de derechos humanos, con el apoyo de la cooperación internacional, se dio paso a la recuperación de dicho patrimonio. Varios años después, el Archivo Histórico de la Policía Nacional ha documentado y ofrecido peritaje en varios casos de desaparición forzada y ejecución extrajudicial durante el conflicto armado interno.



otros aspectos, la disposición de las autoridades policiales para obtener registro dactiloscópico de todas y cada una de las personas que arribaran a la mayoría de edad: “Con el objeto de aumentar el volumen de nuestros archivos y llevar un control sobre el mayor número de habitantes del territorio nacional (...)” (Archivo Histórico de la Policía Nacional (AHPN), 2011, volumen 1: 288).

De acuerdo con los estudios sobre el rol del estado y de sus fuerzas de seguridad en delitos como desaparición forzada y ejecución extrajudicial, la Policía Nacional estuvo directamente involucrada, como operadora de instrucciones desde las fuerzas armadas, en especial su servicio de inteligencia, o como responsable directa de capturas y detenciones que derivaban en desapariciones forzadas. En tal sentido, fue también parte del entramado institucional de construcción de mecanismos de impunidad ante dichos crímenes.

Tal extremo se ilustra con el informe del Archivo Histórico de la Policía Nacional, que precisa en su “Prólogo”:

En 1985, cuando el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM) presentó un recurso de exhibición personal a favor de 763 víctimas de desaparición forzada, la policía respondió a los jueces a cargo de las diligencias, que ninguna de esas personas se encontraba reclusa en los centros de detención del país. Hoy, gracias a los documentos hallados en el AHPN, es posible saber que desde 1980 las más altas autoridades de la Policía Nacional, instruyeron a todas sus dependencias para que, bajo ningún motivo, pusieran los libros de detenidos a disposición de los jueces encargados de las diligencias correspondientes a cualquier proceso de exhibición personal. De allí que éstos resultaran infructuosos, permitiendo el encubrimiento y garantizando la impunidad (Archivo Histórico de la Policía Nacional (AHPN), 2011, volumen 1: 18).

De tal suerte, el espíritu que motivó a los firmantes de los Acuerdos de paz a crear una fuerza policial distinta, buscaba superar, en esencia, las graves debilidades de la Policía Nacional. En sus considerandos

el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil recoge dicho enunciado cuando señala como imperativa la necesidad de superar las fallas en las instituciones civiles así como la existencia de prácticas que vulneran las libertades y los derechos ciudadanos. Para tal efecto y en relación con la nueva fuerza policial que habría de emerger, el gobierno se comprometió a promover las reformas legales necesarias a fin de estructurar un nuevo cuerpo de policía que en su organización debería tener como características principales: constituir un ente policial único bajo la dirección del Ministerio de Gobernación; tener una estructura jerárquica, una cadena de mando definida y responsabilidades claramente establecidas; reflejar el carácter multiétnico y pluricultural de Guatemala en el reclutamiento, la selección, capacitación y despliegue del personal policial; así como la existencia de unidades especializadas para cumplir plenamente con sus funciones. Esto último se refiere a departamentos con tareas particulares enfocadas al combate al crimen organizado, el control fiscal y aduanero, el registro y control de armas, la información e investigación criminal, la protección del patrimonio cultural y el ambiente, la seguridad fronteriza, así como el tránsito y la seguridad vial.

El Acuerdo define asimismo la necesidad de establecer la carrera policial como un mecanismo para fortalecer los controles internos y garantizar una formación en correspondencia con la consolidación democrática. Con dicho compromiso se daba vida a la Academia de Policía. Probablemente en un afán triunfalista sobre las posibilidades de cumplir lo ofrecido, en el numeral 30 se incluyó la promesa gubernamental de que para finales de 1999 una nueva fuerza de Policía Nacional Civil estaría funcionando en todo el territorio nacional y contaría con veinte mil agentes para el cumplimiento de su misión. Es decir que los firmantes del acuerdo suscrito en septiembre de 1996 se daban treinta y nueve meses para impulsar la legislación que diera vida al cuerpo de policía, instalar y poner en marcha la academia, incluida la definición y validación de los contenidos, la selección del cuerpo docente, la convocatoria, evaluación y selección de aspirantes y la formación de oficiales



y agentes de policía, así como para establecer los criterios y mecanismos de despliegue policial.

A pesar de que el informe de la Misión de la Organización de las Naciones Unidas para la Verificación de los Acuerdos de Paz en Guatemala (Minug) dio por bien cumplido el compromiso 26 y sus derivados relativos a la creación, integración y despliegue de la Policía Nacional Civil, en realidad era un cumplimiento bastante superficial. La realidad se encargaría de pasar la factura a la ligereza con la que se establecieron metas que en la práctica se convirtieron en camisas de fuerza cuyo cumplimiento formalista sería más importante que el alcanzar el objetivo real del Acuerdo en cuestión.

## Auge y caída

Cinco meses después de suscrito el Acuerdo, el organismo legislativo aprobó la normativa que dio vida a la Policía Nacional Civil. Así, mediante el decreto 11-97 de febrero de 1997, el Congreso de la República aprobó la ley de la Policía Nacional Civil de Guatemala, que además de dar vida a la entidad, establece sus funciones y define sus principios de actuación. Entre los que destaca su obligación de atender principalmente el respeto a los derechos humanos y al ordenamiento jurídico, las relaciones con la comunidad, el tratamiento a los detenidos, la dedicación y el secreto profesional. Establece también el sistema de carrera, define las escalas jerárquicas y los mecanismos de ascensos e incluye el capítulo relativo a los derechos, las obligaciones y prohibiciones a los miembros de la institución. Cuatro meses después de publicado el decreto que dio vida a la PNC, la misma fue inaugurada y empezó a desplegarse en el territorio nacional.

El hecho de iniciar una nueva institucionalidad y la memoria de las fallas de la antigua Policía Nacional dieron lugar a una alta expectativa ciudadana sobre los alcances de la fuerza policial recién fundada. A ello contribuyó el perfil establecido para el ingreso de los aspirantes a ocupar una posición de agentes

policiales, exigencia que superaba los requerimientos no escritos para el ingreso a la antigua Policía. Durante el conflicto armado interno, especialmente entre 1965 y 1978, uno de los requisitos de ingreso era haber prestado servicio militar (AHPN, 2011). Por el contrario, y de acuerdo con la ley que dio vida a la Policía Nacional Civil, este elemento no era requisito para ingresar a la academia, en tanto que sí lo era tener diploma o título de diversificado<sup>4</sup> (Beltrán, 2009).

Estas condiciones y el relativamente rápido despliegue y consiguiente cobertura nacional de la nueva Policía supusieron un corto periodo de una especie de luna de miel entre la fuerza civil de seguridad y la ciudadanía. En un inicio, incluso se honró el inciso “c” del compromiso 26 del Acuerdo de fortalecimiento del poder civil, el cual establece que la fuerza policial emergente de los acuerdos deberá: “Hacer presente el carácter multiétnico y pluricultural de Guatemala en el reclutamiento, selección, capacitación y despliegue del personal policial” (Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (Coprodeh), 1997: 102). De esa cuenta, el despliegue policial y la designación de agentes a las distintas comisarías se hacían en función del conocimiento de los idiomas locales<sup>5</sup>. Lo que representó una cercanía entre la Policía Nacional Civil y la comunidad, que no du-

4 En Guatemala los ciclos formales de educación están divididos en: pre primaria, que contempla la educación parvularia hasta los siete años; primaria, de primero a sexto grados; básicos, primero a tercero básicos o séptimo a noveno en otros sistemas; diversificado, que puede ser bachillerato en ciencias y letras, dos años, o bachillerato con alguna especialidad, tres; secretariado oficinista, dos años, también perito contador, secretariado bilingüe-inglés, magisterio educación pre primaria o primaria, tres años. Esta última carrera fue suspendida por el gobierno del presidente Otto Pérez Molina (2012-).

5 Guatemala es una sociedad multicultural y multilingüe, conformada por veintidós etnias mayas, la xinca, la garífuna y la ladina mestiza. Esta última es la única que tiene el español guatemaltequizado como idioma materno. Dados los niveles de exclusión social persistentes, más de 90% de las mujeres indígenas solo hablan su idioma materno, y cerca de 70% de los hombres de origen maya también. De tal suerte que una condición para la efectiva democratización es la prestación y acceso a los servicios en idiomas originarios.





raría mucho tiempo. Lamentablemente, este criterio de despliegue no llegó a durar un año en práctica y pronto las decisiones sobre el desplazamiento policial tuvieron otras lógicas y prioridades.

Tal situación no fue única en el rompimiento social con la fuerza de seguridad. Otras decisiones estratégicas adoptadas desde la creación misma de la entidad abrirían grietas en su estructura y alimentarían el resquebrajamiento institucional:

Al iniciarse el proceso de reforma policial en 1997, el Gobierno guatemalteco optó por darle prioridad al rápido despliegue de la nueva Policía. Como consecuencia y contrario a recomendaciones de diversos expertos internacionales, la Policía Nacional Civil (PNC) fue integrada en su mayoría por miembros de la antigua fuerza policial tras haber recibido un escaso entrenamiento de tres meses (Beltrán, 2009: 5).

En el proceso analizado por Beltrán se aprecian dos fallos de orden estratégico y violación a los principios de control democrático: primero, el hecho mismo del fenómeno denominado reciclaje. Es decir, la reincorporación de elementos provenientes de la antigua fuerza de la Policía Nacional a la nueva estructura policial, incorporación que se produce con base en la propia ley que dio vida a la Policía Nacional Civil, la cual ordena en el artículo 62 del capítulo de disposiciones finales y transitorias, la fusión de “los recursos humanos, materiales, financieros y de cualquier otra naturaleza de las Direcciones Generales de la Policía Nacional y de la Guardia de Hacienda”<sup>6</sup>. Expertos nacionales e internacionales, como señala Beltrán, expusieron a tiempo ante las autoridades lo que significaría el simple reciclaje policial, un procedimiento que no consideraba mecanismos de selección y evaluación que impidieran el ingreso de personal comprometido en delitos y violaciones de los derechos humanos. Proceso anómalo, además, por cuanto buena parte del personal reciclado no reunía

los requisitos establecidos para agentes de la nueva Policía. El impacto de esta decisión pronto tendría consecuencias dolorosas para el logro de los objetivos establecidos a la fuerza policial. De acuerdo con Beltrán, un indicador del grado de reciclaje en las filas policiales lo establece el hecho de que un lustro después de integrada, 52% de la fuerza policial, once mil de diecinueve mil, provenía de la llamada “vieja guardia”, es decir las extintas Policía Nacional y Guardia de Hacienda. El principio de selección, uno de los pilares en los mecanismos de control democrático interno en fuerzas de seguridad, resultó profundamente vulnerado con esta disposición, que habría de mantenerse y continuar alimentando la crisis institucional.

El otro fallo está en los mecanismos de formación. En aras de cumplir con el despliegue y fuerza disponible comprometidos en el acuerdo mismo, se programó un proceso inicial de seis meses para agentes de policía, que en los casos de los reciclados se acortó a la mitad, es decir apenas a un trimestre. Amén de que en los contenidos de formación se da prioridad a la parte operativa, manejo de armas, por ejemplo, por encima de aspectos sustantivos de formación (Beltrán, 2009).

Estas desviaciones están relacionadas también con el impacto de la imposición de un modelo policial no consensuado internamente y que respondía en esencia a la cultura organizativa de la entidad a la que se le encomendó la tarea:

(...) el gobierno de Álvaro Arzú, ajeno al proceso de negociación, otorgó la formación de la nueva Policía a la Guardia Civil Española (GCE), la cual era considerada por diversos expertos internacionales como una fuerza policial altamente militarista. No fue del todo claro por qué el gobierno optó por escoger a España como el donante principal.

Oficiales del gobierno guatemalteco sostuvieron que querían evitar el modelo implementado en El Salvador, el cual, en su opinión, había resultado en múltiples donantes y mensajes contradictorios (Beltrán, 2009: 5).

6 Congreso de la República. Decreto 11-97, ley de la Policía Nacional Civil. Guatemala, febrero de 1997.



Resultado de esta intervención fueron las primeras actividades de la Policía Nacional Civil en control y vigilancia social y ciudadana. “Al igual que en su momento lo hizo la vieja policía, la PNC era formada para infiltrar sindicatos ante la sospecha de que realizarían actividades contra el estado” (Garst, 2001).

Si a estos elementos le añadimos la dependencia orgánica de la Academia de la Policía Nacional Civil (APNC) con respecto de la misma entidad policial, encontramos otro agujero en la necesaria solidez que requiere una entidad como la Policía. Sumado a ello, una vez se completó el compromiso de “formar” veinte mil elementos policiales, en la Academia se produjo una debacle financiera (Beltrán, 2009), al descender el presupuesto de un monto inicial de cuarenta y cinco millones de quetzales (US\$5'600.000) a una quinta parte, es decir a apenas nueve millones de quetzales (US\$1'100.000).

Cualquier plan de formación y capacitación, ya no digamos la posibilidad de ampliar capacidades, quedó anulado con el ahorcamiento económico que representó esta medida del gobierno del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), durante la presidencia de Alfonso Portillo Cabrera (2000-2004). Al reducirle el presupuesto en un 80%, la Academia de la Policía Nacional Civil estuvo a punto de ser cerrada, por no contar con los recursos necesarios para su funcionamiento.

El golpe final al sistema de controles internos lo dio también este gobierno del FRG, mediante la alteración del sistema de carrera, por cuanto el Congreso, presidido por Efraín Ríos Montt, aprobó una reforma al decreto 11-97, la ley de creación de la PNC, a fin de modificar los requisitos para ocupar las posiciones de director general y director general adjunto. En la normativa inicial dichos cargos debían ser ocupados por personal de carrera, proveniente de la propia institución. El cambio permitió que el ministro de Gobernación pudiese nombrar al frente de la institución a cualquier persona, lo que hizo de esta función un botín político (Hernández, 2003; Beltrán, 2009).

Desde el punto de vista de la integralidad con la que ha de establecerse el sistema de controles demo-

cráticos, se entiende cómo la vulneración del subsistema de controles internos (selección, formación y carrera), derivaron en una debacle institucional. Fenómeno que le impidió a la Policía Nacional Civil establecerse desde el inicio como la fuerza de seguridad civil, profesional, eficaz y eficiente, encargada de la seguridad ciudadana. La falla en el primer y esencial principio de control, la selección, se produjo en inicio con el reciclaje y luego con la alteración de los criterios y requisitos de ingreso. Es decir en la construcción de una fuerza que debió integrarse con base en los estándares más rigurosos para esta misión, hay una especie de pecado original.

Seguido del incumplimiento en la selección, se violó el principio de formación. Desde los criterios para integrar el pensum de estudios hasta la crisis económica de la Academia de la Policía Nacional Civil que casi la llevan al cierre. Todo ello pasando por la ausencia de formación de oficiales propios de la PNC, para no tener necesidad de usar a los “reciclados” de la Policía Nacional, hasta la creación de cursos cortos de un trimestre o un semestre como procesos de formación policial.

Finalmente, al violar el principio de carrera mediante la modificación a la ley orgánica de la PNC, se abrió la puerta para la alteración total de las condiciones de conducción de la entidad, que, por tanto, apenas vivió dos años y unos meses con base en la ley que le dio vida y encaminada al cumplimiento de su misión y objetivos. Con menos de un lustro de vida, empezó a sufrir las secuelas de la debilidad institucional y a ser más un botín político que una entidad capaz de garantizar la seguridad ciudadana.

El gobierno que siguió al del Frente Republicano Guatemalteco mantendría la misma línea de conducta con relación a la nueva Policía y completaría las decisiones que la llevaron a la debacle. La administración presidida por Óscar Berger (2004-2008) llegó al poder apoyada por una coalición, que luego se convertiría en partido político, denominada Gran Alianza Nacional (Gana). En virtud de la discrecionalidad para el nombramiento de la figura al frente de la PNC, este



gobierno no intentó corregir el cambio producido por el FRG en la ley orgánica de la PNC. Durante unos meses, Arturo Soto ocupó la cartera del interior, hasta que a mediados de 2004 la asumió el empresario Carlos Vielman Monttes<sup>7</sup>, uno de los hombres más acaudalados de Guatemala y vinculado a partidos de ultraderecha que integraron escuadrones de la muerte durante el conflicto armado interno<sup>8</sup>.

Al amparo de la ley modificada de la PNC, el 1 de agosto de 2004 Vielman nombró como director de la Policía Nacional Civil a Erwin Sperisen<sup>9</sup>, quien había integrado el partido político del expresidente Arzú y había sido integrante del Concejo municipal de la capital. Su llegada a la dirección de la Policía Nacional Civil impuso cambios de diversa índole en la entidad. Así, por ejemplo, Sperisen acordó un cambio en el uniforme policial, que de color azul pasó a negro, pues, en su opinión, era un color que le favorecía más. El reglamento de la institución ordena que el director general porte el uniforme de la misma. En una entrevista de prensa, cuando Sperisen fue interrogado sobre por qué no vestía el uniforme, respondió: "Acaso soy chonte pues"<sup>10</sup>. Solo cuando se impuso el color negro en el uniforme policial el jefe

lo vistió. Pero no fue este el único cambio. El jefe de operaciones también es nombrado por el director, y Sperisen nombró en dicha posición a un amigo suyo de la juventud, el médico Javier Figueroa<sup>11</sup>. Sperisen y Figueroa contratarían como asesores de alto nivel a los hermanos Henry Danilo y José Luis Benítez Barrios, que fueron integrantes de un grupo especial de la PNC<sup>12</sup>.

Con Portillo en la presidencia y Ríos Montt en el Congreso, el Frente Republicano Guatemalteco abrió el camino, en tanto que la Gran Alianza Nacional, con Berger en el gobierno, pavimentó la ruta de la destrucción de la joven policía. Apenas semanas después de que Vielman asumiera el Ministerio de Gobernación y Sperisen la dirección de la PNC, se produjo una masacre de campesinos a manos del pelotón antimotines de la policía: el 31 de agosto de 2004, elementos de la PNC con uniforme de diario, y un escuadrón del pelotón antimotines, procedieron a desalojar violentamente a un grupo de campesinos que había ocupado la finca Nueva Linda, en Retalhuleu, al sur del país, en demanda de la aparición de su líder, capturado días antes por miembros de la seguridad privada de la hacienda en cuestión. La intervención policial concluyó con la muerte de doce campesinos y cuatro agentes de la Policía Nacional Civil.

Más adelante, en otra acción de impacto nacional, durante un operativo denominado Pavo Real, cuyo objetivo era recuperar el control del centro penitenciario de Pavón, en Fraijanes, Guatemala, siete reos fueron ejecutados extrajudicialmente. La investigación posterior, realizada tanto por la Procuraduría de Derechos Humanos como por la Comisión Interna-

7 En la actualidad, Carlos Vielman enfrenta proceso penal ante la Audiencia Nacional de España por el delito de ejecución extrajudicial, sindicado por la muerte violenta de siete reos durante un operativo de la PNC y el Ministerio de Gobernación, realizado bajo su mando el 7 de septiembre de 2006 en la cárcel de Pavón, en Fraijanes, Guatemala.

8 Sobre el papel de los partidos de ultraderecha anticomunista como el Movimiento de Liberación Nacional, ver el informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH), *Guatemala: memoria del silencio*.

9 Sperisen, al igual que Vielman, posee doble nacionalidad. Vielman es español y guatemalteco, en tanto que Sperisen es suizo y guatemalteco. Esta característica les favorecería cuando se iniciaron procesos penales en su contra en cortes guatemaltecas, por delitos como ejecución extrajudicial. Ambos estaban ya fuera del país y era preciso iniciar trámites de extradición, lo que en el caso de Suiza es imposible, al no existir tratado entre los dos países.

10 El término chonte es un modo despectivo de referirse a los agentes de policía en Guatemala. Denota una carga racista que, en el caso del director aludido, se afirma por su posición social y económica.

11 Figueroa enfrenta proceso penal en Austria, país con el que no hay tratado de extradición y en donde se refugió cuando se iniciaron procesos penales en Guatemala a la estructura que dirigieran Vielman y Sperisen.

12 Los hermanos Benítez Barrios fueron asesinados en un operativo no esclarecido, en junio de 2008, en una gasolinera de la ciudad de Guatemala.



cional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig)<sup>13</sup>, demostró que los reos ejecutados fueron sustraídos de las filas de prisioneros y asesinados por elementos de la policía al mando de Vielman, Sperisen y Figueroa. Aún se debate la participación del entonces director general de presidios, Alejandro Giamattei.

Pese a estas circunstancias y al aumento de ejecuciones extrajudiciales de jóvenes estigmatizados (Sama-ya, 2007), no fue sino hasta cuando se produjo el asesinato de tres parlamentarios centroamericanos, cuando la atención sobre estas personas derivó en su salida del gobierno. El 19 de febrero de 2007, tres diputados salvadoreños al Parlamento Centroamericano (Parlacen), y su conductor, fueron asesinados brutalmente y luego quemados en el vehículo en el que se transportaban. La investigación de los hechos apuntó a la participación de elementos de la PNC de Guatemala, al mando de Vielman, Sperisen y Figueroa. Los presuntos autores materiales del crimen, cuatro agentes de la Policía que fueron capturados, apenas vivieron seis días luego del hecho. El 25 de febrero fueron asesinados en una celda de la cárcel de El Boquerón, al oriente del país, lo cual generó una crisis que obligaría al presidente Berger a destituir a su gabinete de seguridad interior.

El hecho de que en menos de una semana se asesinara a los diputados salvadoreños y a cuatro agentes policiales incluidos dentro de la lista de responsables de ese crimen, produjo la munición

suficiente como para que Guatemala se convirtiera en la peor vitrina del mal en Centroamérica (Fernández, 2011: 57).

Las investigaciones alrededor de esta estructura permitirían confirmar la existencia dentro de la Policía Nacional Civil de unidades dedicadas a ejecuciones extrajudiciales y otras actividades criminales.

Las personas señaladas junto a otras que están pendientes de captura, hacían parte de una organización criminal conformada desde el Ministerio de Gobernación y la Policía Nacional Civil desde el año 2004 y estaban dedicadas a ejecuciones extrajudiciales en contra de personas privadas de la libertad en los centros carcelarios del sistema penitenciario. Esta estructura prosiguió con una actividad criminal continuada en delitos de asesinatos, tráfico de drogas, lavado de dinero, secuestros, extorsiones y robos de droga entre otros. La organización ejecutaba sus acciones bajo un patrón de conducta sistemático en los casos que se le atribuyen y que son materia de otras investigaciones (Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig), 2010).

Las acciones del grupo de Vielman, Sperisen y Figueroa marcaron la destrucción de la PNC y su institucionalidad. La muerte de la entidad creada para superar a una antecesora involucrada en el crimen y la violación de derechos humanos era solo cuestión de tiempo.

## Militarismo y militarización, el otro mal de la entidad

Si bien el propósito que dio vida a la Policía Nacional Civil fue la formación de un ente civil responsable de la seguridad ciudadana, en la actualidad dista mucho de alcanzarlo. Ya se indicó y está plenamente documentado el papel del ejército en la conducción de la antigua Policía Nacional. De hecho, gran parte de los jefes de esta fueron oficiales militares, coroneles en su mayoría.

13 Esta es una entidad instalada merced a un convenio suscrito entre el gobierno guatemalteco y la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas en diciembre de 2006 y ratificado por el Congreso en agosto de 2007. La Cicig tiene como finalidad apoyar al Ministerio Público, la Policía Nacional Civil y a otras instituciones del estado tanto en la investigación de los delitos cometidos por integrantes de los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad, como en general en las acciones que tiendan al desmantelamiento de estos grupos. Se instaló en septiembre de 2007 bajo la dirección de Carlos Castresana, quien estuvo en el cargo hasta julio de 2010. Fue sustituido por Francisco Dall'Anese, quien dejó el cargo en septiembre de 2013. El mandato de la Cicig ha sido prorrogado consecutivamente por periodos de dos años. El mandato vigente concluye en septiembre de 2015.



De acuerdo con la documentación recopilada por el Archivo Histórico de la Policía Nacional, entre septiembre de 1974 y junio de 1985 todos los directores de esa policía fueron coroneles del Estado Mayor del Ejército de Guatemala (Archivo Histórico de la Policía Nacional, 2011: 171), circunstancia que pone en evidencia lo que concluyó la Comisión para el Esclarecimiento Histórico en su informe sobre el papel de los militares en la gestión de la seguridad pública y la involucración de miembros de la PN en acciones de contrainsurgencia que derivaron en la comisión de graves violaciones a los derechos humanos (CEH, 1999).

De tal suerte que, además de la necesidad de separar ámbitos en la gestión de la seguridad interior y exterior, se sumaba el antecedente del rol militar en la conducción policial y sus secuelas. Sin embargo, esta aspiración no solo no se cumplió plenamente desde el inicio, sino que se fue desatendiendo paulatinamente, hasta llegar a una política de seguridad ciudadana y su correspondiente puesta en marcha basada en un enfoque esencialmente militar.

Durante la gestión del presidente Alfonso Portillo, varios coroneles del Ejército, retirados, ingresaron como asesores a la Policía Nacional Civil y ocuparon luego posiciones de dirección. El cambio en la ley orgánica de la entidad favorecía esta práctica. Con la aprobación del decreto 40-2000<sup>14</sup>, siempre durante la administración del Frente Republicano Guatemalteco, se dio vida legal a los “patrullajes conjuntos”, es decir a la participación de elementos del ejército en rondas callejeras, patrullajes, con la policía, práctica que se había iniciado meses antes.

El gobierno del presidente Óscar Berger amplió esta práctica y emitió el acuerdo gubernativo 83-2006, que establece el reenganche de soldados para integrar cuerpos especiales de apoyo a las fuerzas de seguridad interna.

Durante la etapa final del gobierno de Óscar Berger se integró una fuerza militar de “seguridad ciudadana”, integrada inicialmente por tres mil efectivos militares “reenganchados” para formar parte de la brigada en cuestión. Por este servicio el Ministerio de la Defensa cobró cien millones de quetzales al Ministerio de Gobernación, por concepto de combustible, adquisición de uniformes –militares–, armamento y pago de salarios (Convergencia por los Derechos Humanos, 2012: 73).

Pese a los resultados visibles y a las críticas al respecto de tales disposiciones, la presencia militar en tareas de seguridad ciudadana se mantiene, en detrimento de la Policía Nacional Civil.

Estas medidas no han sido evaluadas y después de doce años que las Fuerzas Armadas participan en este tipo de operaciones conjuntas, lo que se ha comprobado es un deterioro de la situación de seguridad ciudadana y un aumento del nivel de violencia. Se podría afirmar que el punto de inflexión de la violencia, se da a partir de la toma de estas decisiones. Por ejemplo entre 1999 y 2000 se registra el indicador más bajo de homicidios de los últimos 16 años: 2.655 homicidios en 1999 y 2.904 en el año 2000 y es justamente a partir de este momento que la seguridad y la violencia han empeorado (Asturias, 2012).

Al hecho de que oficiales militares en situación de retiro ocupen posiciones en las fuerzas de policía, se añade la creación de batallones especiales de soldados “reenganchados”, a quienes se ofrecen cursos de uno o tres meses de duración para participar en actividades de seguridad ciudadana. Inicialmente, el número de policías en patrullajes era superior al de soldados. Paulatinamente la proporción se fue invirtiendo, al extremo de que en 2010 el mismo gobierno informó que para apoyar en la seguridad del transporte público habría tres soldados y un policía en cada bus urbano.

El aumento del número de militares incorporados a seguridad ciudadana no solo impactó en lo estructural sino, también, en lo financiero. Según denuncia

14 Ley de apoyo a las fuerzas de seguridad civil, aprobada por el Congreso en junio de 2000.





del director del Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), Mario Polanco, en 2012 el Ejército cobraba el equivalente a tres salarios mínimos por cada soldado que participaba en patrullajes, monto que no se entrega a los soldados como tal sino que ingresa a las arcas militares<sup>15</sup>. A lo anterior se suma el incremento sostenido en el presupuesto del Ejército, a partir de las actividades de seguridad ciudadana desarrolladas por la entidad, lo que año tras año representa un desplazamiento de cien millones de quetzales (US\$12'345.000) del presupuesto social al de defensa.

Al igual que el de Berger, el gobierno de Álvaro Colom (2008-2012) mantuvo al ejército en tareas de seguridad ciudadana, y si bien en menor número, nombró también militares en situación de retiro en posiciones relativas a la definición de la política de seguridad. Sin embargo, la acción definitiva estuvo a cargo del gobierno del general retirado Otto Pérez Molina (2012-), quien aumentó el número de militares retirados en posiciones de diseño y decisión política en materia de seguridad. De los diez puestos más importantes en la conducción de la seguridad, siete fueron ocupados de entrada por militares.

A lo anterior se añade la política oficial en la materia, establecida en función de un diseño militarizante de la seguridad pública y ciudadana. De esa cuenta, la protección a la ciudadanía se convierte en un esquema de control territorial, lo que marca el tono de ocupación que desarrolla el despliegue de las fuerzas armadas: desde la creación de fuerzas de tarea interinstitucionales, que no son más que grupos de soldados y policías en patrullaje territorial, hasta la formación de "escuadrones de seguridad"<sup>16</sup>, inte-

grados exclusivamente por soldados, así como la ampliación del número de brigadas militares desplegadas en el territorio nacional. Amén del empleo frecuente de estados de excepción que implican el control de la institucionalidad por parte del oficial militar al mando.

El empleo del Ejército en labores de seguridad ciudadana ha sido una constante en los gobiernos desde el año 2000, sin que, como señala Asturias, las condiciones de seguridad hayan mejorado sostenidamente: de una tasa de homicidios de 27 por 100.000 habitantes en el año 2000, Guatemala llegó a tener una de 52 en 2009. Si bien durante los últimos dos años del gobierno de Colom hubo una disminución, que podría haberse sostenido de mantenerse políticas sociales, la baja en los indicadores no fue sensible. Y aun cuando la tasa de homicidios en tanto tal se redujo, el número real de muertes aumentó, debido al número de habitantes que, estimado con base en proyecciones de población definidas en un censo de hace más de una década, no permiten una medición precisa del indicador.

Y aunque Pérez Molina pudo reportar en su primer año de gobierno, enero de 2012-enero de 2013, una tasa menor que los últimos dos años de su antecesor, esto puede ser atribuible al impacto de las políticas impulsadas por aquel o a la dispersión en el manejo de las cifras de violencia homicida.

De acuerdo con el Informe Anual Circunstanciado (IAC) 2013 de la oficina del Procurador de los Derechos Humanos, los datos oficiales disponibles están dispersos y con variaciones<sup>17</sup>. La Policía Nacional Civil sitúa la tasa de homicidios violentos (THV) en 34 por 100.000 habitantes. En cambio, el Sistema informativo de control de la investigación del Ministerio Público (Sicoimp) lo ubica en 35,8, mientras que el

15 El acuerdo gubernativo 520-2011 estableció en Q2.332 (bonificación incluida) el salario mínimo para 2012, equivalente a US\$232 según la tasa de cambio vigente en ese momento.

16 Aunque técnicamente el término "escuadrones" pueda corresponder a una formación militar, en el caso de Guatemala adquiere una connotación peligrosa que genera suspicacia y temor. Durante la acción contrainsurgente se formaron estructuras paramilitares que se autodenomina-

ron escuadrones de la muerte, responsables de miles de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas, por lo que el uso del término es agresivo.

17 Procurador de Derechos Humanos. 2014. "Informe anual circunstanciado 2013". Guatemala, enero.



Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif) lo establece, con base en el número de necropsias y la causa de muerte, en 39,4 por 100.000 habitantes. En última instancia, incluso el indicador más bajo, el de la Policía, está por encima de la THV referida para el año 2000, cuando inició el empleo de las fuerzas armadas en labores de seguridad ciudadana.

Cuando el fenómeno que se combate no cede, los plazos no deberán prorrogarse hasta la indefinición. En estos casos las fuerzas policiales, relegadas de la primera línea y debilitadas en el ejercicio de sus funciones, terminan por debilitarse más, a menos que en el proceso se contemplen reformas que les devuelvan su lugar en el ámbito de la seguridad interior. Una decisión en este sentido debe definirse en el marco de una estrategia más amplia, que incluya un plan de fortalecimiento para la policía y el sistema judicial, a fin de que en el futuro no sea necesaria esta instancia de colaboración (Arias, Rosada-Granados y Saín, 2012: 18).

Al número creciente de homicidios y a la incapacidad evidente de reducirlos por la mera presencia militar en seguridad ciudadana, se suma el impacto en violaciones de los derechos humanos. El caso más destacado lo constituye la muerte violenta en octubre de 2012 de siete líderes indígenas de Totonicapán, por la intervención de una patrulla militar para disolver la ocupación de un tramo carretero. La investigación de los hechos puso en evidencia que el oficial militar al mando de la patrulla desobedeció la indicación del comisario de Policía Nacional Civil a cargo del operativo en la zona. Al no atender la orden policial, contra la supuesta indicación de sus superiores, el oficial militar responsable de los hechos puso de manifiesto la cultura organizacional de las relaciones entre militares y policías en labores de seguridad. Esto es, que aquellos no respetan la autoridad civil y que no reconocen en un comisario civil, en tanto jefe policiaco, una autoridad que deban respetar. En definitiva se ha tratado de un proceso que ha producido un debilitamiento sistemático de la PNC en contraposición al fortalecimiento de la presencia militar en seguridad.

## Un proceso de corta vida

La muerte civil de la Policía Nacional Civil, derivada del proceso de desorganización interna, vulneración de su línea de sucesión, corrupción e infiltración del crimen común y organizado, y de su militarización, estimularon el impulso de un nuevo proceso de reforma. Así, en enero de 2010, el gobierno del presidente Colom creó, mediante el acuerdo gubernativo 361-2010, una Comisión presidencial de reforma policial.

Según la norma, la entidad estaría integrada por un comisionado (ciudadano notable) nombrado por el presidente de la república, el ministro de Gobernación, el primer viceministro de Gobernación, el coordinador del Consejo Asesor de Seguridad (CAS), y los siguientes miembros de la PNC: el director, el director general adjunto, el titular de la Jefatura de planificación y desarrollo (Jepedi) y el inspector general.

La primera persona designada como Comisionada, la presidenta de la Fundación Myrna Mack, Helen Mack, indicó que no aceptaría la posición hasta no contar con un diagnóstico de la situación de la PNC y comprobar el compromiso gubernamental con la reforma. Finalmente, al asumir el puesto integró un equipo con el que trabajó en el diseño del plan de reforma policial que definió ejes verticales y transversales para la misma. El tiempo invertido en el proceso, cerca de dos años, fue criticado, y en él se hizo un diagnóstico situacional y se presentó la propuesta de un plan de trabajo para el impulso de la reforma. En el proceso de elaboración y ejecución de dicho plan fueron evidentes las diferencias de criterio y los enfrentamientos entre la Comisionada y el titular de Gobernación, Carlos Menocal, enfrentamientos por divergencias de criterios sobre el proceso, ventilados incluso en medios de comunicación.

A dicho evento no asistió Carlos Menocal, ministro de Gobernación que se excusó, pero en su representación acudió Mario Castañeda, viceministro de Gobernación, que aseguró ante los cuestionamientos de Mack, que hicieron falta propuestas claras, ade-



más, se pretendía la realización de gastos dudosos y poca utilización de los Q60 millones del presupuesto que ahora serán readecuados para otros fines<sup>18</sup>.

El plan inicial del equipo de Mack requería un compromiso de estado con un proceso de reforma a mediano y largo plazo. Contenía acciones en el orden estructural, orgánico, de formación y selección, que en esencia se enfocaban a reconstruir integralmente en la Policía Nacional Civil el sistema de controles internos. Es decir recuperar los mecanismos técnicos y profesionales de selección, formación y carrera. Y contemplaba la recuperación de la dignidad profesional de los agentes y oficiales de Policía mediante procesos de dignificación y justicia laboral. Uno de los logros alcanzados en este proceso es la involucración de los propios integrantes de la PNC en el proceso y el esfuerzo encaminado hacia su apropiación. Sin embargo, la propuesta chocaba con la realidad en cuanto a que había tensiones dentro de la institución por el proceso de reforma a la vez que esta cumplía sus funciones y era relegada paulatina y sostenidamente por la progresiva presencia militar en seguridad ciudadana.

El cambio de gobierno y la llegada de Otto Pérez Molina significaron la anulación práctica del proceso iniciado por Mack, modificándose entonces la dirección de la Comisión, asumiendo en su lugar Adela Camacho de Torrebiarte, ex ministra de Gobernación durante el gobierno del presidente Óscar Berger y ex candidata presidencial en las elecciones de 2011<sup>19</sup>. La nueva comisionada de reforma policial enfatizó en el remozamiento de las instalaciones de

las comisarías policiales, sin resultados sostenidos. Un reportaje en profundidad de la periodista Cony Ramírez, de Guatevisión, revela que instalaciones recién inauguradas y que contarían con gimnasio y otros beneficios, en realidad no contaban con tales servicios y tan solo fueron remozadas en la pintura exterior<sup>20</sup>. Y pone de manifiesto la ausencia de nutricionistas, tal y como se había ofrecido en el marco de la llamada reforma.

Las condiciones laborales de la Policía Nacional Civil continúan sin cambios sustantivos. Mientras los elementos militares cuentan con servicios de alimentación, medicinas, nutrición y condiciones dignas para el reposo mientras están concentrados en sus instalaciones, la realidad de los miembros de la PNC es muy distinta. Los hallazgos documentados por el diagnóstico de Mack al inicio del proceso de reforma no han sido superados plenamente. Los agentes carecen de cobertura alimenticia mientras están en servicio. Ingieren alimentos en servicios comerciales que no cumplen con las normas sanitarias. La alimentación no corresponde a las exigencias profesionales en materia de nutrición, en tanto que los salarios de sus integrantes apenas rebasan el salario mínimo vigente. Con un despliegue que les ubica fuera de sus lugares de origen, pues la mayoría proviene de la provincia, se ven forzados a gastar un tercio del salario en el pago de vivienda en el sitio de ubicación. Con esos gastos más el pago por servicio de lavandería, que no hacen los elementos militares, apenas logran aportar menos de un tercio de sus ingresos para el sostén familiar.

A lo anterior se suma el hecho de constituir una entidad que carece de sostén y arraigo social, derivado de la difusión y publicidad permanente de los actos de corrupción de sus elementos, en particular de los directivos. Ningún director general de la Policía Nacional Civil ha permanecido durante un periodo completo de gobierno. La posibilidad de demandar

18 Douglas Gámez. Agencia Guatemalteca de Noticias. Cable de prensa de 18 de octubre de 2011.

19 Camacho de Torrebiarte fue candidata a la presidencia por un partido que al no alcanzar los votos suficientes fue cancelado por el Registro de Ciudadanos. A pesar del escaso número de votos que aportaría en la segunda vuelta al Partido Patriota, fue designada en esta posición debido a su aporte financiero a la campaña de Pérez Molina, por estar emparentada con el consorcio familiar propietario del monopolio del cemento y la explotación agrícola en la zona norte del país.

20 Cony Ramírez. "La PNC, una entidad olvidada". Reportaje en tres entregas. Guatevisión. Guatemala, agosto de 2013.





mejores condiciones de atención están vedadas, al extremo de que el director anterior, Jaime Otzín, quien permaneció en el cargo entre junio de 2010 y enero de 2012 y tenía el respeto de sus subalternos como director, fue destituido por el presidente Pérez Molina luego de que declarara bajo juramento en el Congreso de la República que la entidad a su cargo estaba en condiciones miserables, situación por demás innegable según los reportes de prensa y los informes de diagnóstico publicados. Sin embargo, este estado de crisis en la PNC no puede explicarse sin entender la situación de crisis social generalizada.

## Perspectivas

La debilidad institucional generalizada no es ajena a la situación de crisis permanente en que ha estado inmersa la Policía Nacional Civil, entidad que, como otras tantas del entramado público, en última instancia ha sido botín político y económico de los distintos gobiernos, sin que se aprecie una efectiva visión de estado que trascienda el cortoplacismo en la gestión pública:

La PNC no existe en un vacío: sus problemas y deficiencias reflejan las de un país donde la ley jamás se ha aplicado por igual a ricos y pobres, blancos, indígenas y mestizos. Dieciséis años después del fin del brutal conflicto interno, Guatemala todavía carece de un gobierno capaz de proveer seguridad y una justicia imparcial. Si aún para instituciones fuertes la lucha contra el crimen rampante en las calles es todo un reto, mucho más en este caso cuando es contra narcotraficantes y pandillas que tienen bolsillos llenos y lazos internacionales (International Crisis Group, 2012: 28).

De manera que reformar la Policía Nacional Civil no puede ser una acción superficial sino, más bien, un contrato de orden social sostenido el tiempo que sea necesario. Requiere, como lo señalan Arias, Rosada-Granados y Saín, de ciertas condiciones que parten de la claridad de objetivos, además de una decidida voluntad política y del compromiso de impulsarla con una visión integral. La agenda de la reforma está

definida. Aun cuando pueda parecer utópico, los acuerdos de paz trazan una senda factible de seguir en materia de reforma integral del sector seguridad. Un proceso amplio de debate, que incorpore a la sociedad en lo nacional y lo local, sobre el diseño e impulso del modelo policial que requiere, es una opción factible si, como señalan los autores citados, hay voluntad política. La cual tendría que estar claramente reflejada tanto en los programas de gobierno en la materia, como en la actividad legislativa de los partidos políticos y en las políticas públicas que se impulsen. Sin embargo, teniendo en cuenta que en el primer semestre de 2015 se convocará a elecciones generales, que deben realizarse en septiembre, es difícil considerar esta posibilidad, que requiere del compromiso total del sistema de partidos políticos, las autoridades, la academia y la sociedad civil organizada, así como de la sociedad civil especializada en la materia. En todos estos ámbitos existen recursos humanos capaces de conducir el proceso. La clave está en el ingrediente esencial: la voluntad política. Lamentablemente, en el periodo previo a la convocatoria, más que en la definición de programas y políticas públicas, los legisladores están ocupados en la reelección, en tanto que los partidos políticos están concentrados en la obtención de recursos para la campaña y en la conquista de alianzas locales. Acciones muy lejanas de la evidente voluntad para impulsar un proceso de reforma policial sostenido que no va a dar réditos electorales inmediatos.

## Conclusiones

- La creación de la Policía Nacional Civil en Guatemala se produjo en medio de un vacío político y de liderazgo en la materia que le llevó a nacer con una falla estructural: el reciclaje de efectivos de la entidad que estaba destinada a sustituir. Falla que representa un lastre del que no se puede desprender y que contribuirá a su socavamiento final.
- La debilidad institucional en el estado guatemalteco es determinante para que la PNC surgiera en un entorno que no le permite de-



sarrollarse ni consolidarse como fuerza civil responsable de la seguridad. De tal suerte que las modificaciones a su normativa orgánica que llevaron a convertirla en botín político alentaron su debilitamiento.

- La intervención militar creciente en tareas de seguridad ciudadana y el proceso de deterioro sostenido de la Policía Nacional Civil, son factores que inciden negativamente en las posibilidades de éxito del proceso de reforma iniciado en 2010.
- En un entorno de aumento de la criminalidad común y de penetración y presencia del crimen organizado en el aparato estatal, la falta de una fuerza policial civil respetada y fortalecida en sus lazos con la sociedad favorece la crisis de la institucionalidad.
- Guatemala requiere de un severo examen de la estructura de seguridad y un convenio social encaminado a reformar en profundidad todo el sistema de seguridad a fin de superar las taras y lacras acarreadas por el impulso de acciones cortoplacistas, dispersas y superficiales.

## Bibliografía

- Archivo Histórico de la Policía Nacional.** 2011. *Del silencio a la memoria. Revelaciones del Archivo Histórico de la Policía Nacional*. Volumen I. Guatemala.
- Arias, Patricia, Héctor Rosada-Granados, Marcelo Fabián Saín.** 2012. *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*. Friedrich Ebert Stiftung. Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Bogotá. Primera edición.
- Asturias Valenzuela, Sandino.** 2012. "Desmilitarizar la seguridad ciudadana. Nuevas rutas para combatir el crimen organizado". *La Hora*. 26 de abril. Guatemala. <http://www.lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/reportajes-y-entrevistas/157334-desmilitarizar-la-seguridad-ciudadana>
- Beltrán, Adriana.** 2009. *¿Proteger y servir? El estado de los procesos de reforma policial en Centroamérica*. WOLA. Washington.
- Comisión de Esclarecimiento Histórico.** 1999. *Guatemala: memoria del silencio*. Tomo II. *Las violaciones de los derechos humanos y los hechos de violencia*. Guatemala.
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig).** 2010. Comunicado 018. Capturas de agosto 09 de 2010. Guatemala. <http://cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=54&cntnt01returnid=60>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).** *Informe de país. Guatemala. 2003*. Capítulo II. <http://www.cidh.org/countryrep/Guatemala2003sp/capitulo2.htm>
- Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (Copredek), compiladora.** 1997. *Los acuerdos de paz*. Guatemala.
- Congreso de la República.** 1997. "Decreto 11-97. Ley de la Policía Nacional Civil". Guatemala, febrero.
- Convergencia por los Derechos Humanos.** 2012. *Informe de situación de los derechos humanos. Guatemala 2011*. Guatemala.
- Fernández, Lafitte.** 2011. *Crimen de Estado. El caso Parlacen. Los documentos secretos de la Cicig*. Editorial Aura. Colección periodismo. Volumen I. El Salvador. Primera edición.
- Garst, Rachel.** 2001. *Criterios básicos para controles democráticos en los servicios de seguridad*. Seguridad en Democracia (Sedem). Guatemala.
- International Crisis Group.** 2012. "Reforma policial en Guatemala: obstáculos y oportunidades". Versión electrónica. Traducido del inglés. Guatemala. Bogotá. Bruselas. Julio.
- Matute Rodríguez, Arturo e Iván García Santiago.** 2007. *Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia del PNUD Guatemala. Informe estadístico de la violencia en Guatemala*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Guatemala.
- Samayoa, Claudia, Mario Ávalos y Ximena Morales.** 2007. *Las ejecuciones extrajudiciales de jóvenes estigmatizados. Dimensión jurídica, social y humana del fenómeno y la responsabilidad del Estado de Guatemala sobre la mal llamada "limpieza social"*. Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH), Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG), Seguridad en Democracia (Sedem). Guatemala.
- Scheetz, Thomas, Edgar Pape y Carlos Kulikowski.** 1997. "Gastos militares en Guatemala: su impacto fiscal y macroeconómico, 1969-1995". *Fasoc*. Año 12 (3).



### **Acerca de la autora**

**Iduvina Hernández Batres.** Periodista y defensora de derechos humanos. Coordinadora del grupo de trabajo en América Central del Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fundación Friedrich Ebert. Directora de la organización Seguridad en Democracia (Sedem).

### **Pie de imprenta**

Programa de Cooperación en Seguridad Regional-  
Friedrich-Ebert-Stiftung (FES)

Calle 71 n° 11-90 | Bogotá-Colombia

Teléfono (57 1) 347 30 77

Fax (57 1) 217 31 15

**[www.fes-seguridadregional.org](http://www.fes-seguridadregional.org)**

### **Para solicitar publicaciones:**

[nicolas.martinez@fescol.org.co](mailto:nicolas.martinez@fescol.org.co)

**ISSN 2357-6804**

## **Programa de Cooperación en Seguridad Regional**

El Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la FES busca contribuir al debate y a la construcción de propuestas de política pública para atender los diversos problemas de seguridad en América Latina, en donde amenazas globales, regionales y locales plantean un panorama complejo, ante todo por el desafío que estos problemas, en particular el crimen organizado, representan a la gobernabilidad democrática en la región.

El programa cuenta con una amplia red de trabajo en América Latina, en la que participan expertos, funcionarios, legisladores y representantes de la sociedad civil de diversas disciplinas. Con apoyo de esta red y mediante diversos eventos y publicaciones, el Programa promueve el debate y la difusión de conocimientos sobre asuntos de seguridad regional.

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung.