

DesarrollApps

Una propuesta para el desarrollo de Guatemala



Seguridad Ciudadana

DesarrollApps

#DesarrollAppsGt
www.desarrollappsgt.org





Seguridad Ciudadana:

Fortaleciendo la institucionalidad de la seguridad y justicia

Introducción

Desde hace varios años, la (in)seguridad ciudadana es uno de los problemas más graves en Guatemala. El 45.6% de los guatemaltecos percibe a la inseguridad como el problema más grave que enfrenta el país.

Según el Barómetro de las Américas, en el año 2014, el 17% de los guatemaltecos reportó haber sido víctima de un acto delincencial el año anterior, asimismo el 27% de los hogares reportaron que algún miembro del hogar fue víctima de la delincuencia. El tipo de victimización más frecuente es el robo, el cual fue sufrido por el 86% de las víctimas. Sin embargo, delitos como el homicidio y la extorsión son los de mayor impacto por el daño que causan. La tasa de homicidios registrada en 2014 según los datos oficiales de la Policía Nacional Civil fue 31.6 por cada 100 mil habitantes, lo cual representa una reducción significativa respecto a la registrada en 2009 (46.4), la cual ha tenido tendencia de quedarse estancada los últimos dos años. Estas cifras implican que cada año se pierden más de cinco mil vidas a causa de la violencia homicida, es decir, un promedio de 14 muertes diarias.

A continuación se hace un breve resumen de los avances y desafíos para la prevención del delito así como en las instituciones relacionadas directamente con la seguridad en el país: Policía Nacional Civil –PNC-, Ministerio de la Defensa Nacional –MINDEF- y Sistema Penitenciario –SP-. Posteriormente se detallan las propuestas para fortalecer la institucionalidad y mejorar la seguridad ciudadana.

Prevención del delito

En la prevención del delito se ha avanzado poco. Quizá uno de los más notables avances fue la creación de la Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2014-2034. El esfuerzo de generar una agenda de intervenciones para la prevención es un avance. Sin embargo, se considera que la cantidad de líneas de acción es muy amplia (277 líneas de acción) y su cobertura e incidencia muy ambiciosas (338 municipios en 5 ejes estratégicos).

La institucionalidad presentada en la política de prevención contiene un sofisticado sistema de información, pero a la vez demanda intervenciones municipales, ministeriales y de otros órganos del Estado, dirigidas de forma central. La experiencia en el campo indica que hay desafíos de cobertura y calidad de los servicios públicos y que la toma de decisiones centralizada de los ministerios no está respondiendo a las necesidades de corto plazo de la población, lo cual es un obstáculo grande para lograr la implementación efectiva de la política de prevención que requiere la coordinación de muchas instituciones de gobierno en los distintos niveles (coordinación del Ministerio de Gobernación con 125 puestos clave en aproximadamente 50 instituciones públicas).

Policía Nacional Civil

La PNC cuenta con desafíos organizacionales. En la presente administración se reclutaron 12,260 nuevos agentes con lo que el estado de fuerza policial alcanzó 33,100 personas, pero no se atendió la deficiente formación inicial, a lo que se suma que no se cuenta con explicaciones plausibles por parte de la autoridad para comprender el alcance de la regionalización propuesta (nuevas academias en Huehuetenango, Santa Rosa y Baja Verapaz). El proceso de reclutamiento de la PNC tiene serios desafíos, especialmente en las fases de selección, evaluación y corroboración de la información, lo que hace sumamente vulnerable a la institución.

Respecto a los ascensos, el Reglamento del Régimen Educativo deja bastante librados los requisitos para ascender dentro de la escala jerárquica de la carrera a la autoridad de turno, pues permite que muchos de los requerimientos se puedan normar a través de las distintas convocatorias. Esto ha incidido en muchas variaciones en los requisitos y la ponderación para obtener ascensos. Actualmente existe la suficiente oficialidad para cubrir los puestos según lo señala el Reglamento de Organización, sin embargo, muchos de los puestos no están cubiertos por el personal de la jerarquía necesaria.

En términos de despliegue territorial, hace falta contar con criterios sustentables y basados en una estrategia, que explique las razones por las cuales se formula el despliegue. En relación al régimen disciplinario, existe una evidente falta de armonización entre el Reglamento Sobre la Organización y el Reglamento Disciplinario, lo que repercute principalmente en el cuestionamiento de la validez legal de Sección del Régimen Disciplinario y la Oficina de Responsabilidad Profesional.

Ministerio de la Defensa Nacional

El Ejército de Guatemala basa su apoyo a la seguridad ciudadana en el Decreto 40-2000 “Ley de apoyo a las fuerzas de seguridad civil”. Hasta la fecha no se ha adecuado la legislación nacional a fin de definir el rol del mismo, pues aún no se ha reformado la Constitución Política de la República en la que se le designa mantener la seguridad interior del país. Mientras tanto, se ha capacitado e incorporado personal militar para la implementación de acciones conjuntas con las fuerzas de seguridad. Se incrementó en 3,000 personas la fuerza permanente y se adicionaron 1,500 soldados a las Fuerzas Combinadas de Seguridad Ciudadana. Sin embargo, no se ha destinado personal para la necesidad de cobertura en todo el territorio nacional, a fin de fortalecer con más personal a las Brigadas, especialmente a las que tienen frontera con los países vecinos.

El presupuesto del MINDEF ha mejorado en los últimos años, pero aún se mantiene por debajo de lo suscrito en los Acuerdos de Paz (0.44% versus 0.66% del PIB). Además, no ha sido incluida en el mismo una partida que facilite la recuperación de las capacidades del Ejército, tanto en personal como en medios logísticos, para mejorar la respuesta ante las amenazas del siglo XXI. Se han hecho algunas adquisiciones mínimas de equipo de comunicaciones y de transporte de personal, pero aún persisten las limitadas condiciones de movilidad, especialmente en las fuerzas de aire y de mar.

Sistema Penitenciario

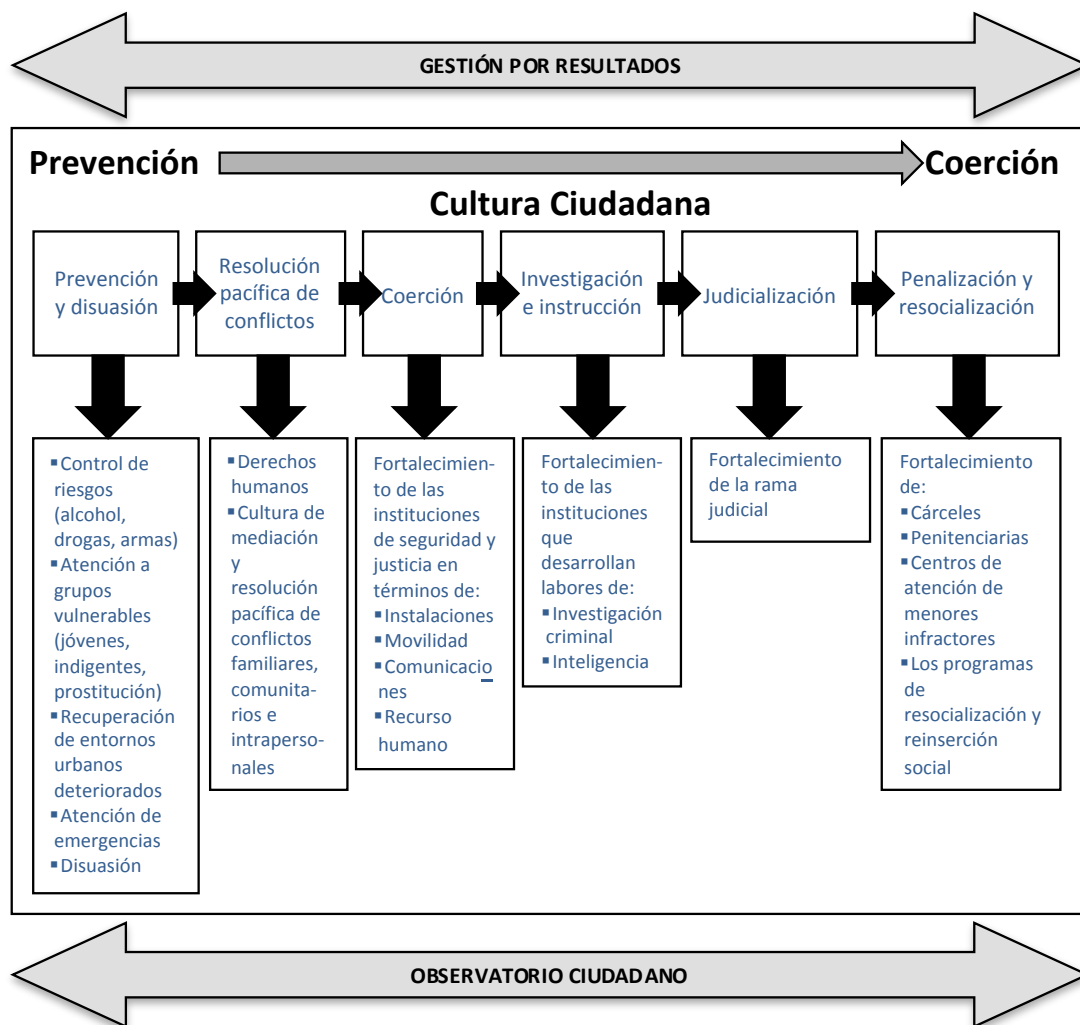
En el Sistema Penitenciario hay múltiples obstáculos de índole financiero, legal y de gestión que no han permitido avanzar con la implementación de la ley del Régimen Penitenciario la cual tiene ya 8 años de vigencia. La cultura y el desorden en las cárceles siguen siendo los mismos, lo cual impide el control interno y permite que algunos reclusos continúen delinquir desde los centros carcelarios. La autoridad penitenciaria tiene poca presencia en las cárceles. Actualmente se cuenta con 3,800 agentes penitenciarios, lo cual da una relación de 10 reclusos por cada guardia de turno, sin embargo en la práctica hay un guardia en labores de vigilancia a cargo de 25 reclusos. La ausencia de autoridad deja espacio para que algunos privados de libertad con liderazgos fuertes impongan sus reglas y negocios, lo cual se genera por la discreción, desorden, favores y actividades comerciales ilícitas.

El descontrol se ha hecho cada vez más evidente a causa de la frecuente rotación del personal en los niveles superiores de la jerarquía institucional durante los últimos dos gobiernos; la ausencia de una adecuada separación de los privados de libertad (ningún centro reúne los requisitos de una verdadera cárcel de alta seguridad); y el creciente hacinamiento carcelario. La tasa de ocupación de las cárceles alcanza 300% en la actualidad. La infraestructura actual ha sido rebasada y los espacios carcelarios existentes ya no reúnen las condiciones necesarias para cumplir lo que requiere la seguridad, la atención y la logística de la población reclusa actual.

Plan Estratégico para el próximo gobierno (2016-2020)

El marco conceptual que propone el CIEN incluye medidas preventivas, resolución de conflictos, el fortalecimiento de los entes de investigación criminal, de persecución penal y justicia y propuestas en materia de reclusión y rehabilitación de los delincuentes. Todo ello acompañado de una gestión por resultados en cada una de las instituciones involucradas y apoyado por un observatorio ciudadano que monitoree las medidas institucionales que incidan en la reducción de los índices delictivos.

Gráfica 1. Marco Conceptual - Modelo de Convivencia y Seguridad Ciudadana



Fuente: CIEN, 2011.

Para poder implementar las acciones de este marco conceptual es necesario definir como se priorizarán los recursos disponibles, haciendo un esfuerzo conjunto entre el Organismo Ejecutivo (Prevención, PNC, MINDEF, SP), el Organismo Judicial (juzgados) y otras entidades autónomas (Ministerio Público). Para ello es necesario un liderazgo que conduzca el actuar de estas instituciones y que esté comprometido en implementar un

Plan Estratégico de Seguridad y Justicia de largo plazo en el que participen todas las instituciones mencionadas anteriormente. Además, es necesario definir la política de drogas del país tomando en cuenta la postura de los países de la región, pues es un tema que trasciende fronteras y que afecta la seguridad nacional.

La elaboración del Plan Estratégico de Seguridad y Justicia es el primer paso para la creación de un sistema orientado a resultados. Este debe tener una visión de sistema, establecer metas medibles e identificar responsabilidades para cada actor. Con el Plan Estratégico se busca contar con:

- 1) Visión de largo plazo y del sistema integral de seguridad y justicia
- 2) Metas de largo plazo para los principales indicadores de criminalidad
- 3) Radiografía operativa de las instituciones de seguridad pública y justicia del país, identificando los niveles de eficiencia en la prevención y reacción a la criminalidad
- 4) Elaboración de las estrategias y proyectos estructurales como mecanismos para el logro de las metas y objetivos de corto, mediano y largo plazo

Propuestas específicas para el próximo gobierno (2016-2020)

PREVENCIÓN DEL DELITO

1. Contar con una agenda de desarrollo y de fortalecimiento institucional

Dada la vulnerabilidad en la que se encuentra la población y en especial los jóvenes, es urgente contar con un plan de desarrollo que abarque a toda la población, con visión de largo plazo, enmarcada en los acuerdos de paz. Éste debe contemplar la satisfacción de las necesidades básicas como agua potable, saneamiento, nutrición, educación, salud primaria e infraestructura básica. Paralelamente deben reformarse los sistemas administrativos de los servicios públicos para lograr más y mejores entregas. Esto demanda modernizar el Estado y retomar las reformas a las leyes que rigen a nivel vertical las instituciones como la Ley del Servicio Civil que premie el mérito, la Ley de Contrataciones del Estado que agilice el uso de los recursos, los Órganos de Control para la rendición de cuentas y enfocar la gestión del gobierno en resultados.

2. Priorizar las líneas de acción de la política de prevención

Es necesario priorizar las intervenciones de prevención en el corto y mediano plazo en los barrios con alta incidencia delictiva y de preferencia en acciones enfocadas a fortalecer los factores de protección en los jóvenes. Se sugiere que estas intervenciones sean acordadas con el gobierno municipal y su objetivo principal debiera ser la reducción de la delincuencia. Es importante que estos proyectos sean monitoreados, evaluados y los exitosos replicados en otras comunidades.

3. Fomentar la responsabilidad individual

Los centros educativos en alianza con organizaciones no gubernamentales e instituciones basadas en la fe, pueden fomentar en las personas y las familias, especialmente a los niños y jóvenes, valores que desemboquen hacia una cultura proactiva y de responsabilidad individual. Se busca que cada guatemalteco tenga oportunidades de desarrollo, sea protagonista de su vida y participe como ciudadano.

POLICÍA NACIONAL CIVIL

4. Aplicar el concepto de mando

Aplicar el concepto de mando contenido por el Reglamento Sobre la Organización de la PNC. Ello a efecto cubrir con el personal prescrito por el Reglamento, los distintos puestos de mando. O bien revisar la viabilidad de las disposiciones del Reglamento y en caso de discrepancia proceder a su reforma. Bajo ninguna circunstancia se deberá continuar con la práctica de desentenderse de las disposiciones normativas aduciendo su obsolescencia o complejidad.

5. Diseñar un despliegue territorial que responda a una estrategia

Elaborar, evaluar y poner en práctica criterios para desplegar la plantilla de la PNC a nivel de unidades territoriales. Al efecto se deberá ahondar en criterios y variables para formular las políticas para el despliegue territorial, los que deberán ser revisados de manera técnica y sistemática.

6. Mejorar el proceso de reclutamiento

Previo a continuar con el reclutamiento de aspirantes a la Academia de la PNC, se deberá mejorar sustancialmente la capacidad instalada, los criterios técnicos y científicos de admisión. Por lo que se recomienda detener el reclutamiento hasta que se acredite fehacientemente se cuenta con mejores prácticas.

7. Reducir el nivel de arbitrariedad y discrecionalidad en los cursos de ascenso

Para evitarlo se debe normar a nivel de Acuerdo Gubernativo y al mayor grado de detalle posible los requisitos que deben de regir en tales concursos. El mismo deberá comprender fundamentalmente criterios objetivos de evaluación, publicidad de la actuación de los evaluadores y procedimientos de revisión.

8. Armonizar la legislación para tener un régimen disciplinario unificado

Armonizar el Reglamento Sobre la Organización de la PNC y el Reglamento Disciplinario de la PNC. Al efecto se deberán implementar las regulaciones que compatibilicen ambos cuerpos normativos.

9. Darle continuidad de la Comisión Nacional de Reforma Policial

Se recomienda que continúe el trabajo de la Comisión, a efecto se cuente con un ente técnico de propuesta, planificación y seguimiento de los planes emanados y

acordados por el pleno de dicho órgano. No debe ser un ente ejecutor, sino asesor, que trabaje en coordinación con las diferentes autoridades del Ministerio de Gobernación relacionadas con la reforma policial, y siempre debe tomar en cuenta que quien la preside y dirige es el Ministro de Gobernación, como máxima autoridad encargada de la PNC. Toda reforma que se promueva o pretenda practicarse en la PNC, deberá canalizarse a través de la CNRP a efecto de evitar la dispersión y criterios dispares.

DEFENSA NACIONAL

10. Adecuar la legislación nacional de manera que se aclare el rol del Ejército de Guatemala, según su mandato constitucional

Por disposición Constitucional el Ejército tiene responsabilidades en el tema de la seguridad interna, por lo que debería establecerse con mayor certeza cuál será esa tarea, para desarrollarla en una forma integral con las funciones de la Policía Nacional Civil y los otros cuerpos internos de seguridad. La Ley Constitutiva del Ejército menciona sus funciones en materia de seguridad interior, pero no las desarrolla en una forma amplia. Ésta debería determinar exactamente cuales serán sus responsabilidades en la seguridad interior, y de esa manera evitar traslapes, dualidad o una desafortunada intervención de funciones con otros cuerpos de seguridad del Estado. En el mismo sentido, ciertos artículos de la Ley de la Policía Nacional Civil y de la Ley Marco del Sistema de Seguridad Nacional podrían interpretarse como inconstitucionales al darle a la PNC y al Ministerio de Gobernación las tareas de seguridad interior y no definir el rol del Ejército en ésta como lo establece la Constitución, por lo que sería necesaria realizar reformas en las mismas.

11. Aumentar el personal y adecuar el presupuesto para mejorar las capacidades del Ejército de Guatemala

La última reducción del Ejército realizada en el año 2004 pretendía tener un Ejército pequeño, versátil, moderno y defensivo, pero con suficiente movilidad y recursos para cumplir satisfactoriamente la misión que le fuera asignada para la Defensa y Seguridad del país. Por lo tanto, se sugiere que la cantidad de elementos del Ejército de Guatemala sea incrementada a 26,300 personas en 2019 (mil elementos adicionales cada año durante cuatro años) así como los recursos necesarios para financiar esta ampliación. Esto implicaría un incremento de 14 a 15 efectivos por cada 10 mil habitantes.

12. Recuperar las capacidades de la Fuerza Aérea Guatemalteca

Se debe recuperar las capacidades de la Fuerza Aérea Guatemalteca para estar en condiciones aceptables para cubrir el espacio aéreo del país. La Fuerza Aérea actualmente carece de equipo, tecnificación, y armamento moderno. Tiene tres comandos, y cuenta únicamente con dos aviones de transporte de personal, tres avionetas, cuatro helicópteros y dos avioneta de entrenamiento. Para mejorar

sus capacidades en un plazo de 2 años se deben reparar y repotenciar aeronaves de transporte, interceptores, entrenamiento y helicópteros que se encuentra en los hangares del Comando Aéreo Central, tomando en cuenta las limitaciones presupuestarias del Estado. En un plazo de 4 años es necesaria la adquisición de 2 naves de transporte, 3 interceptores y 2 helicópteros.

13. Mejorar las capacidades de la Marina de la Defensa Nacional

Se deben mejorar las capacidades de la Marina de la Defensa Nacional para estar en capacidad de proteger los intereses marítimos del país. La Marina de Defensa Nacional está dividida en los comandos Pacífico y del Caribe, cuenta con 4 guardacostas (antiguos) y 6 lanchas rápidas y 4 tiburoneras. Se recomienda la adquisición de dos embarcaciones con motores de alta potencia y veloces, en relación con los guardacostas tradicionales, que además posean equipamiento militar para poder ser usados en cada uno de los comandos. También es necesario mejorar las condiciones del taller de mantenimiento.

SISTEMA PENITENCIARIO

14. Instalar una Comisión de alto nivel para la reforma penitenciaria

Se recomienda integrar una Comisión de alto nivel para la reforma penitenciaria. Idealmente la misma debiera ser un equipo multidisciplinario, integrado por expertos y técnicos conocedores de la materia penitenciaria, criminología y legal, pero también expertos financieros y económicos, para determinar un concepto penitenciario que es viable de ser implementado en Guatemala. La comisión deberá elaborar un plan a 20 años para reformar la institución, un cronograma de implementación y una proyección de costos basada en el presupuesto de la institución.

15. Actualizar la Ley del Régimen Penitenciario y operativizar el marco legal

La Ley del Régimen Penitenciario necesita ser evaluada para determinar que tan realista es su implementación. Será importante revisar particularmente los siguientes temas: a) determinar un único concepto de rehabilitación funcional que pueda ser implementado, b) establecer requisitos de infraestructura carcelaria basados en criterios técnicos y la viabilidad de los recursos, c) incluir los lineamientos de un régimen interno para el personal penitenciario, conteniendo un propio régimen disciplinario, y d) diseñar un régimen interno para los privados de libertad que permita un ambiente de orden, respeto y cumplimiento a las normas. Se recomienda proceder con la emisión de los reglamentos pendientes, especialmente los reglamentos sistematizados de los centros carcelarios.

16. Invertir en nueva infraestructura carcelaria

Se recomienda diseñar y socializar un plan de inversión en infraestructura a mediano y largo plazo, con criterios técnicos y basados en proyecciones de

población general, la ocupación carcelaria, evolución del crimen y perfil de los reclusos. Con una planificación actualizada y de largo plazo se podrán planificar, gestionar y ejecutar los recursos económicos necesarios a tiempo. Ante la ausencia de una verdadera cárcel de máxima seguridad en el país y tomando en cuenta la evolución del crimen y de la población reclusa, se hace evidente la necesidad de contar con una cárcel de máxima seguridad, para albergar a las personas de mayor peligrosidad.

17. Iniciar la recuperación del control interno en las cárceles con una debida separación y ubicación de los reclusos

Se debe realizar un análisis detallado de la población reclusa y sus perfiles criminológicos y pertenencia a organizaciones criminales. Al contar con un análisis detallado de la población reclusa y sus perfiles criminológicos, se deben definir los criterios de separación de los internos. Esto ayuda a tener claridad de las personas que deberán ser resguardados con medidas de seguridad más estrictas. Esto mismo permitirá enfocar los servicios de rehabilitación a las necesidades reales de los distintos grupos.

18. Profesionalizar al recurso humano

Será necesario iniciar con un reordenamiento de las plazas disponibles y del personal contratado, así como una proyección del personal que se necesita. Además se sugiere socializar el manual de puestos y salarios que la presente administración ha creado, para lograr un consenso al respecto y que el mismo pueda servir de base para la creación de la carrera penitenciaria. Luego se recomienda evaluar cual sería el modelo de carrera más apropiado para lograr un diseño de la misma, tomando en cuenta los recursos financieros disponibles, ya que será necesario crear escalafones salariales y ajustar el presupuesto respectivo. Paralelamente se debería crear un propio régimen disciplinario para los agentes.

#DesarrollAppsGt
www.desarrollapps.gt.org

