

Iduvina Hernández Batres

Análisis de la seguridad interna y externa en Guatemala
su posición con respecto a la seguridad regional
-violencia y autoritarismo, una mezcla peligrosa-

Insumo al grupo de trabajo en seguridad regional de la FES en América Central
(versión borrador 131010 para el Anuario 2013)



Contenido

INTRODUCCIÓN	3
I. LAS CIFRAS DE LA VIOLENCIA HOMICIDA.....	4
II. EL AUTORITARISMO COMO POLÍTICA DE SEGURIDAD	6
III. CRIMEN ORGANIZADO, IMPACTOS Y POLÍTICAS.....	11
IV. POLÍTICA DE DEFENSA.....	14
V. PERSPECTIVAS Y CONCLUSIONES	15
BIBLIOGRAFÍA	16

INTRODUCCIÓN

En las encuestas de opinión sobre los principales problemas del país, la sociedad guatemalteca destaca la crisis económica y la inseguridad. Y no es casual por cuanto Guatemala continúa en los primeros lugares de violencia homicida en el continente, con tasas que desde hace casi tres lustros no bajan de 30 homicidios por cien mil habitantes. A la par de esta situación, las políticas de seguridad se enfocan en el corto plazo y en la dispersión sin considerar la necesidad de esfuerzos más allá de la coyuntura.

En este artículo se hace un repaso al 2012 y el primer semestre del 2013, en lo que respecta a la situación y a las políticas de seguridad en Guatemala. Un primer apartado expone con algún detalle la situación de la violencia homicida y sus principales manifestaciones e impactos. Resalta en esta parte, la persistente alza en el número de muertes y el alto número que producen las armas de fuego en circulación.

En un segundo apartado se pasa revista a las principales políticas de seguridad impulsadas por las actuales autoridades y el grado de debilidad con que funciona la instancia civil responsable de la seguridad ciudadana. El empleo de las fuerzas armadas en labores de seguridad ciudadana como eje central de las políticas de seguridad y la incongruencia con lo declarado en el documento rector de la política de seguridad.

Dado el impacto que tiene el crimen organizado en la situación de seguridad, se incluye un apartado que explica los ejes de este fenómeno y sus principales manifestaciones, así como las políticas impulsadas al respecto.

La política de defensa, en particular lo que se refiere al rol de las fuerzas armadas también es explicado y analizado al tenor de los acuerdos suscritos con el ejército de Estados Unidos para el combate al narcotráfico en la región.

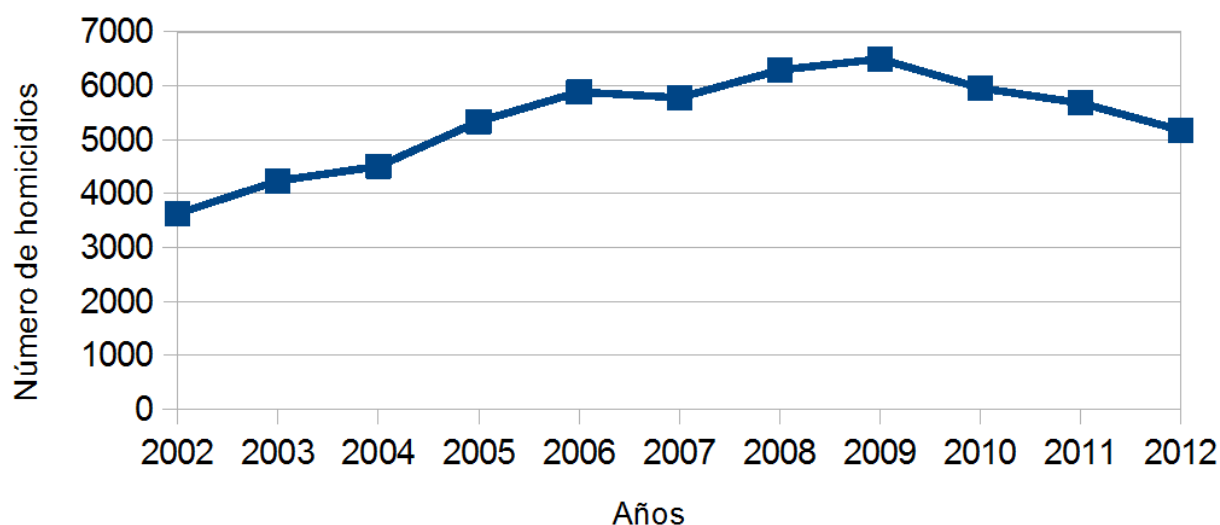
Un último apartado incluye algunas conclusiones y previsiones sobre el devenir de la seguridad en un entorno político que difícilmente se modificará en los próximos años.

I. LAS CIFRAS DE LA VIOLENCIA HOMICIDA

Guatemala, uno de los países del llamado triángulo Norte de América Central -los otros dos son Honduras y El Salvador-, se mantiene en la lista de países con los más altos índices de violencia homicida en el continente. Eso hace que la muerte violenta de personas sea probablemente el problema más grave de seguridad que enfrentan las y los guatemaltecos.

Si bien hubo ligeros descensos entre 2010-2012 con respecto a las altas cifras de años previos, no por ello los indicadores alcanzaron niveles de tranquilidad real con respecto a la solución de una problemática cuyas características le llevan a ser endémica.

Guatemala: total de homicidios anual 2002-2012



Fuente: Elaboración propia con base en datos de CABI, tomados de reportes de la PNC

De acuerdo con las cifras de la Policía Nacional Civil (PNC) con respecto al número de muertes violentas y los datos de proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE), la tasa de homicidios por cien mil habitantes ha mantenido el mismo comportamiento. De un índice de 30.8 en el 2002, alcanzó un punto récord en la década con 46.3 en el 2009. Disminuyó sensiblemente en 2010 (41.4), en 2011 (38.5) y en 2012 (34.2). Aún en el nivel más bajo en cuanto a la tasa de homicidios, en el año 2002, el número de muertes violentas en Guatemala se mantiene en cinco veces más con relación a la tasa mundial la cual según datos de la UNODC está en seis por cien mil habitantes.

En los meses transcurridos en 2013, la tendencia ha sido hacia el aumento en el índice de muertes violentas. Para el 31 de julio el acumulado en muertes violentas, según cifras de la PNC citadas por el CABI era de 3171, lo que según la misma fuente definía una tasa acumulada de 20.5 por cien mil habitantesⁱ. Un mes después, el 31 de agosto, cifras del Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF), fijan en 4132 las muertes violentas (Muertes asociadas a hechos criminales en investigación). De estas, 3210 son por heridas con armas de fuego. Es decir, un 77.7 por ciento del total de muertes violentas entre enero y agosto de 2013 se han producido con armas de fuego. En períodos anteriores, por ejemplo 2012, 84 por ciento de muertes violentas se produjo por arma de fuego.

Aún con el ligero descenso que podría registrarse en correspondencia con los datos reportados por el INACIF hasta agosto, siendo que más de tres cuartas partes de las mismas se producen por proyectil de arma de fuego, significa que el fenómeno de la violencia homicida continúa siendo mayoritariamente por este sector.

A las armas de fuego, según el INACIF, le sigue la muerte por asfixia en distintas formas, la muerte por arma blanca. En el 2013 el INACIF incorpora a sus reportes el desagregado de muerte por desmembramiento. Si bien es por cifra el menor impacto (25 hasta agosto 2013), resulta preocupante la tendencia al aumento en esta modalidad de crimen, por cuanto a la muerte de la víctima como tal se añade la violencia que contiene el mensaje de este tipo de asesinato. Una modalidad que en las autoridades atribuyen a estructuras del crimen organizado, en particular a grupos o carteles de narcotráfico.

Desde el punto de vista de la geografía de la violencia, en el Informe Anual sobre violencia homicida de Guatemala 2012, publicado por el CABI, se sitúa al departamento de Chiquimula, al Oriente del país y fronterizo con El Salvador y Honduras, como la provincia con la mayor estadística de muertes por habitantes. Según dichas cifras, este departamento alcanzó una tasa de 89.4 homicidios violentos por cien mil habitantes. Le sigue en el orden Escuintla, al Sur, con una tasa de 78.1; Zacapa, al Oriente, con 74.2; Santa Rosa, al Sur Oriente, 64.8; Izabal, al Norte y con salida al océano Atlántico, fronterizo con Honduras, 59. El departamento de Guatemala, al centro del país y con la ciudad capital como cabecera, con una tasa de 54.3. Los tres departamentos con menos homicidios y menor tasa por habitante son Sololá (6.7), Quiché (5.6) y Totonicapán (4.5)ⁱⁱ, todos en el Occidente del país y mayoritariamente (arriba del 70%) habitados por población de origen maya.

Para el 2013, hasta el 31 de julio, la tasa acumulada más alta estaba ubicada en el departamento de Zacapa, 51.6; Escuintla, con 47.7; Chiquimula, 46.4; seguía; Izabal, 42.6; Santa Rosa, 37.5; Jutiapa al Oriente fronterizo con El Salvador, 34.4 y Guatemala, 32.4 muertes violentas por cien mil habitantes. Sololá, Totonicapán y Quiché, mantenían las cifras más bajas con 3.2, 2.8 y 2, respectivamente.

Con respecto a la actividad o profesión de las víctimas. Según un desgajado elaborado por el área de transparencia del Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), en el Informe de hechos violentos y situación de Derechos Humanos durante julio de 2013, de las personas muertas violentamente entre Enero y Julio, hay 1321 víctimas cuya profesión u ocupación no ha sido establecida. En relación con el tipo de actividad, 129 personas laboran como conductores de transporte público (pilotos de buses, taxistas o pilotos de moto taxis); 111 son campesinos o agricultores. En el período analizado por el GAM se refiere la muerte violenta de 29 agentes de Policía Nacional Civil (PNC).

En lo que respecta a la situación de género, el número de mujeres asesinadas también ha ido en aumento. Según los datos del INACIF, entre Enero y Julio 2013 se han producido 478 muertes violentas de mujeres. El análisis del Grupo Guatemalteco de Mujeres -GGM- concluye que esta cifra refleja un incremento del 24.5% con respecto al mismo período de 2012.

De tal suerte que la violencia homicida continúa perfilándose como un mecanismo para la solución de conflictos.

II. EL AUTORITARISMO COMO POLÍTICA DE SEGURIDAD

Con un tímido esfuerzo por impulsar políticas preventivas de seguridad durante el gobierno de Álvaro Colom (2008-2012), la tónica dominante en la materia han sido las acciones autoritarias. Mismas que han privilegiado el uso de las Fuerzas Armadas para labores de seguridad ciudadana.

En el año 2000, durante el gobierno de Alfonso Portillo, se emitió el decreto legislativo 40-2000 que dio vida legal al patrullaje conjunto entre Ejército y Policía Nacional Civil (PNC). A partir de esa fecha, la participación castrense en labores de seguridad ciudadana ha ido en aumento, a la par del endurecimiento de la política de seguridad.

Con la llegada a la presidencia del general retirado Otto Fernando Pérez Molina (Enero de 2012), la lógica de la mano dura pasó de frase de campaña a política de Estado. Dicha política descansa esencialmente en el empleo del ejército en labores de seguridad y en la designación de militares retiradosⁱⁱⁱ en posiciones de decisión y gestión política de la seguridad. El Ministro de Gobernación, el Secretario Técnico del Consejo Nacional de Seguridad, el Inspector general del Ministerio de Gobernación, el Secretario de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia, el director del Centro de Estudios Estratégicos en Seguridad, así como el Secretario Privado de la presidencia, entre otros, son militares retirados.

Con estas posiciones el fenómeno de la militarización de la seguridad se ha concretado con la presencia mayoritaria del Ejército en patrullas y retenes policiales, así como en la incorporación del eje de seguridad ciudadana a las labores del instituto castrense. De tal manera que el crecimiento en efectivos militares se ha producido en los últimos tres años con un 80 por ciento del mismo dedicado a elevar el número de elementos asignados a las unidades del comando de seguridad ciudadana.

La militarización -empleo del ejército en labores de seguridad ciudadana- ha ido acompañada del militarismo -acciones derivadas del enfoque militar en la acción de seguridad tanto en fuerzas armadas como en unidades civiles-, en la política de seguridad. La lógica del despliegue de las fuerzas de seguridad ha sido la ocupación territorial, que en el caso de las fuerzas armadas ha incluido el incremento en el número de sedes (brigadas) militares ubicadas en el territorio nacional. En el primer año de gobierno de Pérez Molina se inauguraron nuevas brigadas militares en los departamentos de Petén e Izabal y se reforzó el destacamento ubicado en el municipio de San Juan Sacatepéquez, en el Departamento de Guatemala.

El incremento de las tensiones sociales, no necesariamente por acción delincinencial sino por fenómenos de resistencia comunitaria a proyectos de explotación de recursos, ha llevado al empleo de los estados de excepción, durante los cuales y por ley, es el oficial militar a cargo del territorio quien asume el control político. Los tres últimos gobiernos (Berger -2004:2008-, Colom -2008-2012 y Pérez -2012 a la fecha), han utilizado los estados de excepción para ejecutar operaciones de control o de ocupación territorial.

En la acción operativa, las unidades militares establecieron de nueva cuenta los retenes en carreteras del país. Se han creado dos variantes de fuerzas de tarea. Las llamadas fuerzas de tarea temáticas, que tienen como misión el análisis de fenómenos delictivos tales como los homicidios, los secuestros, las extorsiones, los femicidios y que se integran con funcionarios del Ministerio de Gobernación quien designa al coordinador de cada una, miembros de los servicios de inteligencia civil y militar, así como funcionarios del Ministerio Público. Cada una de estas fuerzas de tarea cuenta con un contingente de no menos de 50 elementos de PNC y Ejército bajo su mando.

La otra variante son las fuerzas de tarea territoriales o escuadrones de seguridad ciudadana, que se ubican en espacios determinados del territorio nacional y son conformadas, por elementos del ejército. En junio de 2013 fueron instalados los escuadrones de seguridad en Huehuetenango, Escuintla y Zacapa. Estas unidades reflejan el criterio de despliegue de las fuerzas de seguridad, basado en la ocupación territorial. Un experimento que no ha tenido éxito en otros lugares del país. Por ejemplo, en la zona 18 al Norte de la ciudad capital, hay un destacamento militar desde el año 2000.

La zona 18 es considerada uno de los puntos más violentos del país. Es en donde se registra el mayor número de homicidios violentos en la ciudad. El único período en el cual empezó a reflejarse una disminución en el número de muertes fue entre 2010 y 2011 cuando se instalaron programas de prevención comunitaria con el auspicio del MINGOB, conducido en esa etapa por Carlos Menocal, durante el gobierno de Colom. La cancelación de dichos programas supuso la continuidad de la hegemonía de la ocupación territorial. Desde el retorno a dicha política, los índices de muertes violentas en la zona 18 han vuelto a dispararse. De manera que, como criterio de superación del fenómeno de la violencia, la estrategia de ocupación territorial no ha resultado exitosa.

No obstante y pese a la evidencia, el empleo de las fuerzas armadas es la herramienta principal de la política de seguridad de las actuales autoridades. Fenómeno que ya ha dado como resultado ejecuciones extrajudiciales como las producidas en octubre 2012 durante la intervención de una unidad militar para desalojar una carretera obstruida parcialmente por comunidades maya-quiché de Totonicapán, en el occidente del país. La desobediencia al jefe civil de la PNC por parte del oficial al mando de la tropa, derivó en la muerte de ocho miembros de la comunidad.

Esta acción política en seguridad ciudadana, dista mucho de estar claramente expresada en el documento que contiene el Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz (ver recuadro). Dicho texto, se presentó como un material acabado a distintos actores sociales. Tanto en su elaboración como en su exposición final, el documento ignora otras iniciativas en vigor, como el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (ANAJ), el cual contiene 101 compromisos y fue suscrito por los presidentes de los tres organismos de Estado en 2009, así como el entonces titular del Ministerio Público.

EL PACTO PARA LA SEGURIDAD LA JUSTICIA Y LA PAZ

A inicios del 2012 el gobierno que recién asumía el control del poder político, lanzó un pacto para la seguridad, la justicia y la paz. Las autoridades de gobierno plantearon que el mismo sería el documento matriz de la política de seguridad así como del fortalecimiento del sistema de justicia.

El documento, producido en las unidades de asesoría del Ministerio de Gobernación y presentado en varias reuniones con actores de la comunidad internacional y la sociedad civil, fue expuesto como LA POLÍTICA de seguridad.

Su objetivo principal fue expuesto como: *“Desarrollar una estrategia cooperativa que incorpore y corresponsabilice a todos los sectores sociales e instituciones del Estado, a fin de legitimar y viabilizar el conjunto de transformaciones y resultados de impacto que permitan alcanzar mejores niveles de gobernabilidad, seguridad y protección frente a la criminalidad, la violencia y la impunidad en el país”*.^{iv}

Como objetivos específicos, el pacto se planteó:

- *“Recuperar la capacidad de cumplir con la misión constitucional de los organismos responsables de la prevención, persecución y sanción del delito, procurando la reforma y modernización de éstos y asumiendo como Estado la responsabilidad de garantizar la vida, la seguridad y el bien común de los guatemaltecos y las guatemaltecas.*
- *Promover una cultura de paz como recurso privilegiado para tratar los conflictos sociales y desterrar la violencia, la agresión y la intolerancia.*

- *Incentivar y encauzar la participación ciudadana y comunitaria como herramienta de cambio para recuperar gobernanza, diferenciando clara mente los roles de la ciudadanía y la autoridad”v.*

Los ejes transversales que propone el pacto son gobernabilidad democrática, inclusión social, corresponsabilidad social, equidad de género, pertinencia cultural. En tanto que como valores destaca libertad y legalidad, universalidad y equidad, solidaridad y reconciliación.

Cuando define la seguridad, el documento expresa que la misma es: *“un concepto con diferentes acepciones. En su más amplio sentido, se basa esencialmente en tres aspectos. Primero: la seguridad no es un fin, sino un estado o condición. Segundo: implica la anulación o disminución de riesgos, amenazas, factores de vulnerabilidad y daños a la persona, a su familia o a su patrimonio. Tercero: se encuentra interrelacionada con el desarrollo como factor preponderante para el bienestar individual y social.*

Para poder garantizar la seguridad, el Estado debe cumplir forzosamente con funciones que le son inherentes, que están íntimamente relacionadas y que deben ser atendidas. Éstas son el orden interno, la seguridad pública, la seguridad ciudadana, la seguridad comunitaria y la seguridad vial”vi.

El impulso de dicho pacto se encuentra a cargo de una estructura establecida en lo que el documento denomina Sistema de monitoreo, seguimiento y evaluación, conformado por un Gabinete del pacto integrado por las entidades de gobierno con responsabilidad en el pacto. Será coordinado por el Presidente de la república y tiene una secretaría técnica a cargo del Ministerio de Gobernación. El grupo asesor del pacto lo conforman entidades *“que por su nivel de profesionalidad deseen constituirse en garantes y acompañantes del Pacto mediante un acompañamiento técnico que garantice la ejecución de las acciones proyectadas en él. (...)”vii* Al anterior se suma el Foro Permanente, expresado en mesas intersectoriales e interinstitucionales. Un equipo gestor como responsable del sistema.

El pacto se traza desde la elaboración de una política nacional de seguridad hasta la focalización de intervenciones, es decir la formulación y ejecución de programas en la materia.

El surgimiento de políticas coyunturales de seguridad, en un fenómeno que significa cancelación de las vigentes con cada cambio de gobierno o, en el peor de los casos, con el titular de gobernación. Esta práctica política introduce también una lógica de inestabilidad en las acciones y desempeño de las oficinas responsables de la seguridad ciudadana. Dicho fenómeno deriva en que la única acción sostenida, convertida por la práctica en política de la materia, es la utilización de las fuerzas armadas en tareas de policía y seguridad ciudadana.

Una política que ha ido a la par del proceso de debilitamiento de la institucionalidad civil de la seguridad. Un ejemplo dramático es el hecho de que en la graduación de elementos de policía egresados en el primer semestre de 2013, los agentes recibieron su diploma pero no recibieron las correspondientes armas reglamentarias pues la entidad no contaba con las mismas. Esto contrasta con la situación del Ministerio de Defensa el cual, con el argumento de su participación en seguridad ciudadana ha visto aumentado su presupuesto de manera sostenida en no menos de cien millones de quetzales (cerca de US \$12 millones).

El proceso de reforma policial, iniciado en 2010 cuando la actual PNC cumplía 13 años, ha quedado prácticamente estancado. Un reporte publicado por la revista digital Plaza Pública, describe la situación del proceso en cuya cabeza se designó a la ex Ministra de Gobernación del gobierno de Berger, Adela Camacho^{viii} y que refleja más que nada, la presencia de figuras del partido fundado por la titular.

La truncada reforma policial, el debilitamiento de la entidad y la creciente militarización de la seguridad ciudadana, son los ejes reales de la política de seguridad que derivan en una visión regresiva, autoritaria y no progresista de la misma.

En materia legislativa, se han producido reformas a reglamentos como el de circulación de vehículos, en virtud de que, un número elevado de homicidios en la ciudad capital se cometían con el uso de motocicletas como transporte de los perpetradores. El cambio inició en 2012 con la prohibición de que dos personas viajaran en motocicleta y la obligatoriedad de que los conductores utilizaran casco y chaleco negro con cinta refractaria y que tanto en el chaleco como en el casco se portara el número de placa de la unidad. Salvo el uso del chaleco y casco en la mayoría, en la práctica no hubo capacidad para evitar la circulación de dos personas en las motocicletas pues, las mismas son utilizadas masivamente por parejas o familias, para el traslado cotidiano. La aplicación de la medida, que incluía multas económicas, afectaba entonces a familias de escasos recursos.

En julio se aprobó un nuevo reglamento de tránsito que ordenaba un cambio en el color del chaleco, de negro a naranja y que obligaba a la circulación de las motocicletas por el carril izquierdo exclusivamente. Hubo reacciones de rechazo expresadas en manifestaciones de usuarios de motocicleta que reclamaban el impacto por la compra de otro chaleco y en lo impráctico que resultaba prohibirles circular por el carril derecho.

Después de negociaciones entre los representantes de los usuarios de motocicleta y las autoridades, hubo acuerdo para la modificación del reglamento.

A lo anterior se añade la modificación al Código Procesal Penal mediante la cual se elimina la medida sustitutiva (libertad bajo fianza) a la portación ilegal de armas de fuego. De aplicarse a conciencia esta norma, se acrecentaría la población en los centros de detención, los cuales están sobresaturados con dos o tres veces su capacidad. Finalmente se aprobó también la ley para el registro de celulares, a fin de reducir la motivación para el robo de los mismos.

Es decir, se busca mediante normativas con poca posibilidad de hacer cumplir, la reducción de los niveles de violencia y homicidios.

III. CRIMEN ORGANIZADO, IMPACTOS Y POLÍTICAS

Las empresas criminales, es decir, aquellas estructuras que construyen o desarrollan sistemas para legalizar “lavar”, los fondos provenientes de actividades ilícitas, no solo han expandido sino también consolidado su presencia en Guatemala. Esa capacidad de las estructuras criminales, para corromper el sistema en general, podría situar al país en el más alto nivel de penetración del crimen según la escala definida por el juez Falcone.

Estas tienen una integración diversa así como diferentes campos de acción:

“Las organizaciones criminales de Guatemala son las más sofisticadas y peligrosas de Centroamérica. Algunas de ellas han estado operando por décadas. Estas incluyen antiguos miembros del Ejército, agencias de inteligencia, y miembros activos de la policía. Transportar las drogas ilegales hacia el norte comprende la mayor parte de su actividad, pero el crimen organizado en Guatemala también está involucrado con la marihuana y el cultivo de amapola, así como en el tráfico de personas, el secuestro, la extorsión, el lavado de dinero, el contrabando de armas, redes de adopción ilegal, ecotráfico, y otras actividades ilegales. Frecuentemente, trabajan con grupos de México, Colombia y otras naciones centroamericanas. Tienen el potencial de expandirse y comandar otros submundos de las naciones centroamericanas”^{ix}.

Probablemente la más conocida y difundida labor del crimen organizado en Guatemala es la relativa a la narcoactividad, en particular la vinculada al tráfico de drogas. Estimaciones de la agencia estadounidense para el control de las drogas (DEA por sus siglas en inglés), establecen que cerca del 70 por ciento de la cocaína que anualmente ingresa a Guatemala -entre 250 y 300 toneladas por año-, tiene como destino el mercado estadounidense. Para este comercio, han ido creciendo los grupos o carteles encargados del traslado, almacenamiento y en muchos casos ya, también la distribución al mercado local de la misma.

Fuentes militares citadas por el sociólogo Héctor Rosada, indican que del inicial pago en efectivo por el uso de pistas de aterrizaje, los carteles de la droga pasaron al pago en especie, lo que terminó por construir el mercado nacional de la coca. En la actualidad, la misma llega tanto por vía marítima como también aérea y se trasiega desde las fronteras con Honduras principalmente, hasta los bordes territoriales con México.

En esta labor están comprometidos grupos identificados como carteles, tales como los Lorenzana (actualmente con tres de sus principales cabezas encarcelados con fines de extradición a Estados Unidos), los Mendoza, los Zetas. Insight Crime incluye también a los Leones, al cartel de Sinaola, así como a las Maras 18 y Salvatrucha.

En materia de combate a la narcoactividad, el presidente guatemalteco sorprendió en marzo de 2012 al anunciar su disposición a promover la despenalización de las drogas. Una iniciativa que fue discutida en foros gubernamentales del continente e incorporada como agenda central de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), realizada en Guatemala en junio de 2013.

El gobierno designó al ex canciller Edgar Gutiérrez como embajador para la difusión de la propuesta que, hasta la fecha no ha sido plasmada en documento alguno y más bien ha sido expresada como intención de discutir nuevos rumbos en la materia. Pese al discurso exterior, internamente la política no ha variado y se ha mantenido en las acciones conjuntas con el ejército estadounidense (ver en el apartado de defensa).

Otra actividad en la que existen redes y estructuras que caen en la definición de crimen organizado es la relativa al tráfico y trata de personas. En el caso de migrantes, las estructuras principales son las de los llamados coyotes o polleros, quienes funcionan en zonas fronterizas y reciben pagos por el “paso” de indocumentados hacia territorio mexicano en donde son recibidos por los “enlaces” de la red.

Si bien el renglón más conocido parece ser el del tráfico ilegal de migrantes, tanto nacionales como provenientes de otras latitudes, hay otras formas de trata que han cobrado auge en el país. Ese es el caso por ejemplo, de la trata con fines de explotación sexual, no solo de mujeres adultas sino de niñas y niños. En julio de 2013 fue desbaratada una de las varias redes de trata que utiliza a adolescentes para explotación sexual y que funcionan en el país.

El robo de niños y niñas para adopciones internacionales es el otro campo de alimentación de este sector. En este proceso se encuentran comprometidas estructuras de médicos y enfermeras de hospitales nacionales y privados, abogados y abogadas adoptistas, jueces de familia y funcionarios de la Procuraduría General de la Nación (PGN).

El otro campo de fuerte intervención de estas estructuras es el tráfico ilícito de armas, un mercado que tiene bases importantes en el país. Guatemala es uno de los lugares con mayor circulación de armas ilegales en la región y se calcula que hay cerca de millón y medio de armas ilícitas en territorio nacional. Un estudio realizado por la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), en 2009, destaca como uno de los principales factores para esta actividad la debilidad institucional y el alto nivel de permeabilidad a la corrupción en las instituciones a cargo del control de armas. En este caso, la Dirección General de Armas y Municiones (DIGECAM), a cargo del Ministerio de Defensa.

El estudio de la CICIG destaca que entre los tipos de armas que puede encontrarse en el mercado ilegal está el de pertrechos de guerra mediante el uso de empresas legalmente constituidas que se organizan para la importación y posterior legalización de estos. Otra modalidad según indica el estudio es el desvío de arsenales militares o policiales hacia el mercado negro. En el caso de Guatemala esto se ha producido con mayor insistencia en los últimos años.

En 2007 se denunció que armamento del Ejército guatemalteco, que supuestamente estaba en desuso y destinado a la destrucción, fue vendido en el mercado negro. En tanto que en septiembre de 2013 se hizo público el robo de más de mil granadas de un arsenal del Ejército en el departamento de Petén, al Norte del país, en un área señalada de presencia fuerte de carteles de la droga.

LA CICIG UN EXPERIMENTO

En 2007 se instaló finalmente la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Era la culminación de un proceso iniciado en el 2001 cuando el gobierno suscribió un compromiso con la Procuraduría de Derechos Humanos y organizaciones del movimiento de derechos humanos, para procurar un mecanismo que desarticulara los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (CIACS). De este acuerdo resultó el convenio suscrito en 2003 para la instalación de la Comisión Internacional para Investigar Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS). Esta tenía facultades de investigación y de inicio de persecución penal por cuenta propia.

Ante la presión de grupos ultraconservadores, el gobierno de Oscar Berger no presentó al Congreso el convenio y no fue ratificado. Inició en cambio, en 2005, la discusión en torno a un mecanismo sustituto del anterior, lo cual derivó en la aprobación y ratificación del convenio para la CICIG, en 2007.

La CICIG fue concebida inicialmente como un mecanismo de derechos humanos para investigar, desarticular y perseguir penalmente en coordinación con la Policía Nacional Civil (PNC) y el Ministerio Público (MP), a los CIACS. Estos fueron identificados como los grupos de estructuras clandestinas de los servicios de seguridad e inteligencia del estado durante el conflicto armado interno, cuya reorganización se produjo luego de la firma de los acuerdos de paz. En su reactivación estos grupos atacaban a defensoras y defensores de derechos humanos por lo que se propuso su desarticulación con la ayuda de un ente internacional, debido al enorme poder que dichos grupos tenían por sus vínculos y grado de penetración del aparato de justicia.

La línea entre estas estructuras del pasado y agrupaciones de crimen organizado en el presente resultó tan delgada que la CICIG también enfocó sus análisis a este campo. De particular importancia son los informes temáticos vinculados a las actividades de crimen organizado, tales como el del mercado de armas y las adopciones ilegales, así como los procesos contra una de las más poderosas estructuras de ejecución extrajudicial que incluye a un ex ministro de estado (Carlos Vielman) y prominente empresario ultraconservador.

La CICIG continúa siendo un recurso valioso y novedoso como instrumento en el combate a diversas manifestaciones de la criminalidad organizada en sociedades que, como la guatemalteca sufren la existencia de un debilitado sistema de seguridad y justicia.

IV. POLÍTICA DE DEFENSA

En la actualidad Guatemala no enfrenta ni ve próximo algún conflicto internacional de orden militar. El diferendo territorial con Belice, si bien con dificultades, se dirime por la vía diplomática. La política exterior y la política de defensa están inmersas en prácticas regionales de estímulo a medidas de confianza. Como parte del Sistema de Integración Centro Americana (SICA), Guatemala define su política de relación regional por la vía de la cooperación para la integración.

De tal suerte que el Ejército nacional no está enfocado a operaciones ofensivas o defensivas con otros países. El uso principal de las fuerzas armadas es en labores de seguridad ciudadana y en operaciones conjuntas con el ejército estadounidense en programas de combate al narcotráfico.

En el marco de esta política, fue suscrito en julio de 2012 el Acuerdo por Canje de Notas entre ambos gobiernos para dar vida a la llamada Operación Martillo, el cual tiene como base convenios suscritos entre ambos países el siglo pasado. Cita la nota al “*Convenio sobre Libre Tránsito de Aeronaves Militares entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Guatemala, firmado en la Ciudad de Guatemala el 20 de diciembre de 1949, al Convenio General de Cooperación Técnica entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Guatemala, firmado en la Ciudad de Guatemala el 1 de septiembre de 1954, y al Convenio de Asistencia Militar entre el Gobierno de los Estados Unidos de América y el Gobierno de la República de Guatemala, firmado en la Ciudad de Guatemala el 18 de junio de 1955*”^x.

Dicha operación, iniciada en julio 2012 tuvo una duración de 120 días y se desarrolló entre el litoral Atlántico fronterizo con Honduras y el Pacífico al sur del país. Para dicha operación y según el acuerdo, Guatemala autorizó el ingreso de miembros del ejército estadounidense así como contratistas del mismo, a quienes otorgó inmunidades y privilegios relativos a la portación de armas y uniformes, importación exenta de impuestos de equipos, vehículos e insumos. Además de la operación Martillo, los Ejércitos de Guatemala y Estados Unidos mantienen relación constante en actividades vinculadas a operaciones antinarcoóticos en la región.

En otra dimensión, las fuerzas armadas de Guatemala han formado parte de las misiones de paz de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en los últimos diez años. En Cobán, Alta Verapaz, al norte del país, funciona el Centro Regional de Entrenamiento en Misiones de Paz (CREOMPAZ)^{xi}, bajo la bandera de los cascos azules de la ONU, aunque con patrocinio del Comando Sur de los Estados Unidos.

V. PERSPECTIVAS Y CONCLUSIONES

- El empleo sostenido de las fuerzas armadas en labores de seguridad ciudadana acarrea de forma inevitable, el debilitamiento de las instancias civiles de seguridad. Situación que desarrolla el círculo irrompible de la debilidad-fuerzas armadas-debilidad.
- Resulta poco factible que en el corto plazo se modifiquen sustancialmente las líneas de la política gubernamental de seguridad. De tal manera que es previsible que continúe la utilización de las fuerzas armadas en funciones de seguridad ciudadana.
- Esta situación representa igualmente la continuación del proceso de deterioro y debilitamiento de la institucionalidad civil de seguridad, en particular de la Policía Nacional Civil, cuyo proceso de reforma se ha visto truncado.
- En esas condiciones, la violencia homicida difícilmente disminuya en términos sensibles por lo que no se espera una reducción en la tasa de homicidios que la lleve a niveles inferiores a los 30 HMCH.
- Las normas impulsadas con la idea de reducir los niveles de inseguridad alimentarán los espacios de autoritarismo en la política de seguridad sin darle cabida a prácticas progresistas en la materia puesto que predomina la lógica política del actual partido de gobierno, defensor de las políticas de mano dura.
- La creación de mecanismos extraordinarios con participación de instancias internacionales, como la CICIG, pueden ser un instrumento valioso siempre y cuando la voluntad política de las autoridades se enfoque hacia ese fin. De lo contrario, hay desgaste institucional y desencanto social por los resultados.

BIBLIOGRAFÍA

- Alpírez, Ana Carolina La Patrona y sus protegidos: Adela de Torrebiarte y ADN en la Reforma Policial. Disponible en: <http://www.plazapublica.com.gt/content/la-patrona-y-sus-protegidos-adela-de-torrebiarte-y-adn-en-la-reforma-policial>
- CICIG Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala Armas de fuego y municiones en Guatemala. Mercado legal y tráfico ilícito. CICIG Informe temático. Guatemala. 2009
- Gobierno de Guatemala Acuerdo Canje de Notas entre los gobiernos de Guatemala y los Estados Unidos de Norte América, para la Operación Martillo. Guatemala, 2012.
- Grupo de Apoyo Mutuo -GAM- Informe de hechos violentos y situación de Derechos Humanos durante julio de 2013. Disponible en: <http://areadetransparencia.blogspot.com/2013/08/informe-de-hechos-violentos-y-situacion.html>
- Grupo Guatemalteco de Mujeres -GGM- Análisis de las Muertes Violentas de Mujeres -MVM- a julio de 2013. Guatemala, 2013
- Insight Crime Perfil del crimen organizado en Guatemala. Disponible en: <http://es.insightcrime.org/perfil-del-crimen-organizado/guatemala>
- Lagos, Marta y Dammert, Lucía. La Seguridad Ciudadana El problema principal de América Latina. Corporación Latinobarómetro. Perú, 2009.
- Mendoza, Carlos Informe mensual sobre violencia homicida en Guatemala. Central America Buisnes Intelligence (CABI).
- Ministerio de Gobernación -MINGOB- Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz. Guatemala, 2012
- Refugio de la Niñez Boletín Institucional No. 7. Guatemala. 20123
- United Nations office on Drugs and Crime (UNODC) 2011 Global study on homicide. Trends, Contexts, data. Vienna, 2012

-
- i Dato registrado con base en la elaboración mensual que realiza el CABI. Para el mismo período del 2012, el CABI reportaba que el total de homicidios violentos estaba en 2887 lo que daba una tasa de 19.2 por cien mil habitantes.
- ii Cabe destacar que el número de muertes violentas se incrementó en el departamento de Totonicapán en 2012, por razón de la ejecución extrajudicial de 8 líderes comunitarios quienes murieron a manos del Ejército de Guatemala en una operación de desalojo de un tramo carretero ocupado por la población en octubre de 2012.

-
- iii No es cuestionable el hecho de que un funcionario en el área de seguridad tenga una formación militar si al dejar las fuerzas armadas adquiere las habilidades adecuadas para dirigir una entidad civil de seguridad. Sin embargo, para el caso de Guatemala, con un Ejército señalado por Naciones Unidas de ser responsable del 96% de violaciones a derechos humanos durante el conflicto armado interno, es menester que cualquier oficial militar retirado que haya estado activo en el período del conflicto, ofrezca una hoja de vida libre de sospechas en esa materia.
- iv Ministerio de Gobernación, Pacto para la Seguridad, la Justicia y la Paz. Guatemala, 2012. pp. 19
- v *Ibidem*. pp. 19
- vi *Ibidem* pp. 20
- vii *Ibidem* pp. 11
- viii Adela Camacho de Torrebiarte asumió el Ministerio de Gobernación en marzo de 2007, luego de la destitución de su antecesor Carlos Vielman, actualmente procesado en España por ejecución extrajudicial de siete reos durante un operativo de las fuerzas de Policía en el centro de detención de Pavón. Vielman fue destituido como resultado de la participación de las fuerzas a su cargo en el asesinato de dos diputados salvadoreños al Parlamento Centroamericano y su piloto, en febrero de 2007. En 2011 Camacho de Torrebiarte participó como candidata presidencial de un partido político que no obtuvo el mínimo de votos requeridos para conservar el registro como tal. Fue quien interpuso la acción de inconstitucionalidad para impedir la participación de Sandra Torres –ex esposa del entonces gobernante Álvaro Colom–, como candidata presidencial. En la segunda vuelta electoral, Camacho ofreció su apoyo político al Partido Patriota y su candidato, hoy en el gobierno, Otto Pérez Molina.
- ix Insight Crime: Perfil del crimen organizado en Guatemala. las
- x Gobierno de Guatemala. Acuerdo por canje de notas de Operación Martillo. Guatemala, 2012. pp. 1
- xi En las instalaciones del CREOMPAZ, las cuales funcionaron como base militar durante el conflicto armado interno, fueron descubiertas en 2012 decenas de fosas clandestinas de las cuales se han extraído más de 500 cuerpos de personas. Algunas han sido identificadas mediante procesos de comparación de ADN como personas reportadas como detenidas desaparecidas durante el conflicto armado interno