



ACADEMIA DE LA POLICÍA NACIONAL CÍVIL

DERECHOS HUMANOS

**CURSO PARA LAS FUERZAS ESPECIALES POLICIALES
- F E P -**

Guatemala 2,002

9847



ACADEMIA DE LA POLICÍA NACIONAL CÍVIL

DERECHOS HUMANOS

**CURSO PARA LAS FUERZAS ESPECIALES POLICIALES
-F E P-**



Guatemala 2,002

INDICE

CAPÍTULO 1. FUNDAMENTACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS HUMANOS	1
1. Definición	1
2. Características de los derechos humanos	1
3. Clasificación de los derechos humanos	2
A. Derechos civiles y políticos	2
B. Derechos económicos, sociales y culturales	3
C. Derechos de los pueblos o de la tercera generación	4
D. Derechos de grupos específicos	5
4. Status legal de los derechos humanos	6
5. Relación entre derechos y deberes	6
6. El estado de derecho	6
A. No obligatoriedad de órdenes ilegales	7
B. Responsabilidad personal e institucional	7
C. Controles	9
7. La responsabilidad del Estado en materia de derechos humanos	9
A. El ámbito de responsabilidad del Estado en materia de derechos humanos	9
B. Deberes del Estado en materia de derechos humanos	10
8. Las violaciones a los derechos humanos y su investigación	11
A. Delitos comunes y violaciones a los derechos humanos	11
B. Criterios de referencia para determinar la existencia de una violación de los derechos humanos	12
C. Responsabilidad institucional y autoría individual	13
CAPÍTULO 2. EL ROL DE LA POLICÍA EN LA DEMOCRACIA	15
1. Características de la policía en una sociedad democrática	15
2. Rasgos institucionales de una policía democrática	16
A. Doctrina y ética	16
B. Funciones policiales	17
C. Estructura	17
D. Principios de funcionamiento	18
3. La profesionalización policial	18
4. Normas sobre mando y gestión de la policía en relación al respeto de los derechos humanos	20
A. Fundamentos de la responsabilidad del mando	20
B. Aspectos generales de los derechos humanos en relación con el mando, la gestión y la organización de la policía	20
CAPÍTULO 3. LIBERTADES PÚBLICAS	23
1. Concepto	23
2. Esferas de la libertad	24
3. Los límites de las libertades	25
CAPÍTULO 4. DERECHOS HUMANOS Y USO DE LA FUERZA	29
1. Uso de la fuerza	29
2. Principios del uso de la fuerza y del arma de fuego	30
A. Proporcionalidad	30
B. Decisión	31

C. Congruencia	32
D. Oportunidad	32
3. Principios básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (La Habana, 1990)	34
A. Condiciones	34
B. Procedimiento a seguir en caso de uso de arma de fuego	34
C. Procedimiento después del uso del arma de fuego	35
CAPÍTULO 5. SITUACIONES DE EXCEPCIÓN, CONFLICTO Y GUERRA	37
1. Régimen de limitación de los derechos humanos en la Constitución Política de la República de Guatemala	37
A. Derechos que pueden ser afectados por el régimen de limitación	37
B. Derechos que no son derogables por ninguna circunstancia	38
2. Orden público y seguridad	39
A. Concepto de orden público	39
B. Concepto de seguridad	39
C. Situaciones de emergencia, disturbio o violencia	40
3. El Derecho Internacional Humanitario	43
A. Historia	43
B. Relación entre los derechos humanos y derecho internacional humanitario	44
C. Importancia del Derecho Internacional Humanitario para el trabajo policial	45
D. Diferencias entre las Fuerzas Armadas (ejércitos) y las fuerzas de seguridad civiles	45
CAPÍTULO 6. MANEJO DE CONFLICTOS	47
1. LOS CONFLICTOS EN GUATEMALA: UN RETO PARA LA SOCIEDAD Y EL ESTADO (Informe de verificación de MINUGUA)	47
I. Introducción	47
II. Naturaleza de los conflictos sociales	48
III. Los Conflictos en Guatemala	49
IV. Verificación de las situaciones de conflicto en Guatemala	56
V. Casos de conflictividad social	60
VI. Recomendaciones	67
2. EL ROL DEL POLICÍA EN LA RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS	71
A. Introducción	71
B. Conflicto y sistema penal	71
C. Policía, delito y conflicto	74
D. Solución alternativa de conflictos	76
CAPÍTULO 7. RELACIONES POLICÍA Y COMUNIDAD	79
1. La policía comunitaria	79
A. Concepto	79
2. Principios generales	80
3. Criterios básicos para la relación de la policía y la comunidad en Guatemala	83

CAPÍTULO UNO

FUNDAMENTACIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS HUMANOS

Es obligación de los miembros de la Policía Nacional Civil:

“Proteger y respetar la dignidad de las personas, los derechos humanos, la Constitución y las leyes de la República, cualesquiera sean las circunstancias en que hayan de cumplir con su misión” (Artículo 34 inciso b) Ley de la PNC).

1. Definición

Definición de los derechos humanos:

Los derechos humanos son un conjunto de normas, principios y valores propios de la dignidad de la persona humana y se refieren a la vida, libertad, igualdad, participación política, bienestar social y cualquier otro aspecto ligado al desarrollo integral del ser humano. Permiten orientar el comportamiento del ser humano en la sociedad. El Estado reconoce los derechos humanos en la Constitución, las leyes y, en general, la totalidad del orden jurídico.

Tarea:

Lea atentamente la definición de derechos humanos y explique sus contenidos principales.

2. Características de los derechos humanos

Tarea:

Lea las características de los derechos humanos. Explique cada una.

Los derechos humanos son:

- universales
- integrales
- interdependientes
- históricos
- exigibles
- inherentes a la persona
- inalienables
- irrenunciables
- necesarios para el desarrollo integral de la persona

3. Clasificación de los derechos humanos

En el estudio de los derechos humanos se han elaborado distintas clasificaciones, con el fin de determinar las características que corresponden a cada grupo, no con el objeto de establecer jerarquía entre ellos sino los criterios que se han dado han sido de diferente índole, políticos, históricos, etc. Una de las clasificaciones es aquella que distingue cuatro grupos de derechos humanos en generaciones y responde al orden de aparición de los mismos en la historia. Esta clasificación no cuestiona que los derechos humanos son interdependientes e integrales entre sí.

Según esta clasificación existen:

- Derechos Civiles y Políticos o de la Primera Generación
- Derechos Económicos, Sociales y Culturales o de la Segunda Generación
- Derechos de los Pueblos o de la Tercera Generación
- Derechos de Grupos Específicos o de la Cuarta Generación

A. Derechos civiles y políticos

Constituyen los primeros derechos que fueron consagrados en los ordenamientos jurídicos internos o internacionales. Están destinados a la protección del ser humano individualmente considerado, contra cualquier agresión de algún órgano público.

Se caracterizan porque imponen al Estado el deber de abstenerse de interferir en el ejercicio y pleno goce de estos derechos por parte del ser humano. Implican una actitud pasiva por parte del Estado, quien debe limitarse a garantizar el libre goce de estos derechos, organizando la fuerza pública y creando mecanismos judiciales que los protejan.

Los derechos civiles y políticos pueden ser reclamados en todo momento y en cualquier lugar. El régimen de excepción en la Constitución de la República de Guatemala limita, sin embargo, algunos derechos en circunstancias de emergencia.

Los derechos civiles y políticos están contenidos en el título II capítulo I, bajo el título de Derechos Individuales en la Constitución Política de la República:

- Derecho a la **vida, seguridad e integridad**, artículo 3
- Derecho a la **libertad e igualdad**, artículo 4
- Derecho a la libertad de acción y opinión, artículo 5
- **Garantías penales y procesales**, artículos 6 – 17
- Inviolabilidad de la vivienda, artículo 23
- Inviolabilidad de correspondencia, documentos y libros, artículo 24
- Libertad de locomoción, artículo 26
- Derecho de asilo, artículo 27
- Derecho al libre acceso a tribunales y dependencias del Estado, artículo 29
- Derecho de petición, artículo 28

- Derecho de las personas de conocer lo que conste sobre ellas en archivos estatales
- Derecho de **reunión y manifestación**, artículo 33
- Derecho de asociación, artículo 34
- Libertad de emisión del pensamiento, artículo 35
- Libertad de religión, artículo 36
- Protección al derecho de propiedad, artículo 41

B. Derechos económicos sociales y culturales

Tienen como objetivo fundamental garantizar el bienestar económico, el acceso al trabajo, a la educación y a la cultura, de tal forma que asegure el desarrollo de los seres humanos y de los pueblos. Tal y como se afirma en el Manual de Educación Popular en Derechos Humanos, editado por ALDHU y UNESCO:

“No puede pretenderse el pleno respeto a la dignidad del ser humano, ni a su libertad, ni siquiera la vigencia de la democracia, si no existen las condiciones económicas, sociales y culturales que garanticen el desarrollo de esos hombres y esos pueblos”.

Su reconocimiento en la historia de los derechos humanos fue posterior a la de los derechos civiles y políticos, de allí que también se denominados derechos de la segunda generación. Se caracterizan porque requieren de la actuación del Estado para que los seres humanos puedan tener acceso a estos derechos, acorde con las condiciones económicas de cada nación. Son derechos colectivos, porque la vigencia y el goce de los derechos económicos, sociales y culturales benefician a grupos de seres humanos, no a uno en particular.

Como lo afirman el Dr. Buergethal y otros en el Manual Internacional de Derechos Humanos:

“la realización de los derechos económicos, sociales y culturales no depende, en general, de la sola instauración de un orden jurídico ni de la mera decisión política de los órganos gubernamentales, sino de la conquista de un orden social donde impere la justa distribución de los bienes, lo cual sólo puede alcanzarse progresivamente. Su exigibilidad está condicionada a la existencia de recursos apropiados para su satisfacción, de modo que las obligaciones que asumen los Estados respecto de ellos, esta vez, son de medio o comportamiento. El control del cumplimiento de este tipo de obligaciones implica algún género de juicio sobre la política económico-social de los Estados, cosa que escapa, en muchos casos, a la esfera judicial. De allí que la protección de tales derechos suela ser confiada a instituciones más políticas-técnicas que jurisdiccionales, llamadas a emitir informes periódicos sobre la situación social y económica de cada país”.

Por lo antes expuesto, concluimos que la vigencia de estos derechos se encuentra condicionada a las posibilidades reales de cada país, de allí que la capacidad para lograr la realización de los mismos varía entre un país desarrollado y uno en desarrollo.

Indudablemente que la escasez de recursos, el subdesarrollo y la dependencia de los países en desarrollo, representan una gran limitación para el goce efectivo de estos derechos, por lo que al exigirse al Estado en la medida de los recursos que efectivamente éste tenga, pero esto no significa en modo alguno que el Estado puede utilizar como excusa para el cumplimiento de sus obligaciones, el no poseer recursos cuando en realidad dispone de ellos. En este aspecto, deben verificarse los indicadores de desarrollo integral (desnutrición, niñez abandonada, analfabetismo, etc.) en relación con la distribución que hace el Poder Público de sus ingresos en razón de la justicia social.

Son derechos económicos, sociales y culturales:

- Derecho a un trabajo libremente escogido o aceptado
- Derecho a una remuneración que proporcione un salario equitativo, sin distinción de ninguna especie en condiciones de seguridad e higiene
- Derecho al descanso y vacaciones periódicas pagadas
- Derecho a fundar sindicatos y afiliarse al de elección
- Derecho a la huelga, ejercido de conformidad a las leyes nacionales

- Protección y asistencia a la familia y en especial a los niños y adolescentes
- Derecho de estar protegido contra el hambre
- Derecho a la salud
- Derecho a la educación
- Derecho a la participación en la vida cultural
- Derecho a beneficiarse del progreso científico y técnico

C. Derechos de los pueblos o de la tercera generación

El contenido de estos derechos no está totalmente determinado, ellos al igual que los anteriormente nombrados han sido producto de cambios en la historia. Se encuentran en proceso de definición y están consagrados en diversas disposiciones de algunas convenciones internacionales.

Entre las características principales de estos derechos encontramos las siguientes:

- Pueden ser demandados a los Estados, pero también los Estados pueden exigir cualquiera de ellos.
- Para hacerlos efectivos es necesaria la actuación de los diferentes Estados, es decir, de la comunidad internacional, por cuanto se requiere la creación de condiciones nacionales e internacionales para su efectiva realización.

- Su definición, reconocimiento y consagración es una tarea pendiente y dependerá del avance y consolidación de las democracias, de la incorporación de políticas tendientes al desarrollo y a la justicia social, y sobre todo, del establecimiento de nuevas y diferentes condiciones en materia de relaciones entre los Estados, o sea, de la asunción del principio de solidaridad por parte de la comunidad internacional.

Este grupo de derechos se encuentra constituido entre otros por:

- Derecho al desarrollo
(contenido en la Declaración sobre el derecho al desarrollo, Resolución de la Asamblea General de la ONU 41/128 del 4 de diciembre de 2001 1986)
- Derecho a la libre determinación de los pueblos
(contenido en el artículo 1 de los Pactos Internacionales sobre derechos económicos sociales y culturales y civiles y políticos de la ONU)
- Derecho al medio ambiente sano
(contenido en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo)
- Derecho a la paz
(contenido en la Declaración sobre el Derecho de los pueblos a la paz, Resolución de la Asamblea general de la ONU 39/11 del 12 de noviembre de 1984)

D. Derechos de grupos específicos

Son derechos que buscan hacer efectiva la igualdad de las personas que pertenecen, fundamentalmente a grupos vulnerables, que aunque se encuentran protegidos por los demás derechos, su pertenencia a un grupo social, género o edad les expone a discriminación o abusos de parte de mayorías o sectores dominantes. Constituyen el grupo de derechos de más reciente aparición en el ámbito de los derechos humanos.

Se encuentra formado por:

- Derechos de la mujer
(contenido en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Asamblea General de la ONU Resolución 34 / 180 del 18 de diciembre de 1979)
- Derechos de la niñez
(contenido en la Convención sobre los Derechos del Niño / Asamblea General de las Naciones Unidas Resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989)
- Derechos de los discapacitados
(contenido en la Declaración de los Derechos de los Impedidos, Asamblea General de la ONU Resolución 3447 (XXX) del 9 de diciembre de 1975)
- Derechos de los migrantes, refugiados y desplazados
(contenido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados / Asamblea General de la ONU Resolución 429 (V) del 14 de diciembre de 1950 y en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Asamblea General de las ONU Resolución 45/158 del 18 de diciembre de 1990)

Es la actualmente última etapa en el desarrollo de los derechos humanos. Se refiere a la situación concreta de determinados grupos de personas que por sus características o son discriminados (pueblos indígenas, mujeres, minorías étnicas o religiosas, inmigrantes) o son vulnerables (niños, discapacitados, ancianos, consumidores, etc.). La intención que llevó a iniciar el proceso de especificar la aplicación de los derechos humanos fundamentales a estos grupos de personas, es la de equipararlos con otros sectores en mejores condiciones sociales.

4. Status legal de los derechos humanos

Los derechos humanos, después de su reconocimiento constitucional, tienen carácter jurídico y su cumplimiento es obligatorio. Orientan todo el ordenamiento jurídico y ninguna norma inferior puede contradecir su contenido.

De acuerdo al Artículo 46 de la Constitución, los tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Guatemala son ley de la República y están jerárquicamente por encima del derecho interno.

5. Relación entre derechos y deberes

Cada persona tiene desde el momento de la concepción hasta su muerte derechos. Adquiere deberes, obligaciones y responsabilidades de acuerdo a su edad, función y posición social. Debe aprender a respetar los derechos de los demás, adaptar su comportamiento a la ley, la moral vigente y al orden público.

Una persona que está sujeta a una investigación por la comisión de un delito o que ha sido condenado por un juez, no pierde sus derechos humanos por no cumplir con sus deberes y obligaciones. De acuerdo a la ley será restringida su libertad personal. Sin embargo, la libertad es un valor fundamental, por eso no puede haber una privación arbitraria de la libertad, sino se protege el valor a través de **garantías penales y procesales**.

Estas garantías prohíben el exceso de la fuerza, el abuso de autoridad, la lesión de la dignidad humana y aseguran la aplicación de las reglas del **debido proceso legal**. El respeto del debido proceso legal promueve la implementación de la **justicia**, porque permite la defensa del acusado y exige la investigación exhaustiva del hecho criminal para encontrar la verdad sobre el delito.

“...toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás..”

Artículo 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos

6. El estado de derecho

El Estado de derecho se caracteriza por los siguientes elementos:

- El imperio de la ley y la subordinación de todas las personas bajo la misma (Artículo 153 de la CPR).
- Sujeción a la ley de la administración pública y control de los poderes públicos (Artículo 154 y 155 de la CPR).
- División, independencia y no subordinación de los poderes del Estado (Artículo 141 de la CPR).
- Igualdad ante la ley.
- Respeto a los derechos humanos.
- Principio de legalidad.

A. No obligatoriedad de órdenes ilegales

Órdenes ilegales son todas aquellas órdenes que no se ajustan a la ley y al ejercicio legítimo del poder y a las funciones otorgadas legalmente a la institución respectiva. Se acompañan regularmente de la amenaza y el chantaje. Como proceden de un superior quien tiene influencia sobre el bienestar laboral del subordinado, sus ascensos, destinos, aplicación del régimen disciplinario, etc., difícilmente son denunciadas o contravenidas. Pero hay que tener en cuenta que la ejecución de ordenes ilegales, con sus consecuencias (comisión de un delito), implica la responsabilidad personal de quien las obedece y en su caso un proceso penal o administrativo.

En el ámbito policial órdenes ilegales se pueden referir por ejemplo a la persecución de ciertos grupos de personas por rasgos que los diferencian de otros sin que hayan cometido delitos o faltas, lo que significa una violación del principio de igualdad ante la ley y prohibición de discriminación, por ejemplo:

- Los que tienen tatuajes visibles (por sospecha de pertenecer a una mara)
- homosexuales (por machismo y sospecha de drogas)
- prostitutas (por machismo y sospecha de drogas)
- niños/as de la calle (por suponer que son delincuentes)

Una orden ilegal también puede ser la que se refiere a cumplir con cuotas de personas detenidas o registradas, sin que haya una razón justificada (violación a los artículos 6, 11 y 25 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

Igualmente la corrupción es acompañada de órdenes ilegales, que implican delito, cuando el policía debe “recaudar fondos” para entregar cantidades establecidas a su jefe.

Una orden ilegal es también ordenar actos de violencia, malos tratos, torturas, humillación o privación de condiciones humanas mínimas a las personas que la policía tiene bajo su custodia.

B. Responsabilidad personal e institucional

Un rasgo esencial del estado de derecho y del profesionalismo policial es la **responsabilidad personal** de cada funcionario por sus actos, su conducta, acción u omisión, es decir, responder penal y civilmente ante los tribunales de justicia en caso de haber cometido un delito y/o violación a los derechos humanos.

Artículo 155 de la Constitución, Ley de la PNC, Régimen Disciplinario, Código Penal

El **Estado o la institución** estatal respectiva, será solidariamente responsable por los daños y perjuicios que se causaren. La **institución** tiene la responsabilidad y obligación de investigar y perseguir actos delictivos y conductas antiéticas en general de su personal. Debe tomar medidas para prevenir tales actos y conductas, debe ser transparente en el trato que les da y no encubrir conductas adversas a la ética policial.

La responsabilidad de **los superiores** para con la conducta de sus subordinados

consiste en:

- dar órdenes en el marco de la legalidad,
- controlar la ejecución de esas órdenes,
- investigar y sancionar contravenciones a las normas y sus órdenes
- informar sobre estas de acuerdo a los procedimientos establecidos.

La responsabilidad de **los subordinados** para con las órdenes de los superiores

consiste en:

- El artículo 156 de la Constitución señala la no obligatoriedad de órdenes ilegales:

“Ningún funcionario o empleado público, civil o militar, está obligado a cumplir órdenes manifiestamente ilegales o que impliquen la comisión de un delito”.

- El Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley¹ indica, en su principio No. 8, que contiene los principios éticos mínimos para la Policía

¹ Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 34/169, del 17 de diciembre de 1,979

“Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley también harán cuanto esté a su alcance por impedir toda violación de ellos (los principios del código) y por oponerse rigurosamente a tal violación.

Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que tengan motivos para creer que se ha producido o va a producirse una violación del presente Código informarán de la cuestión a sus superiores y, si fuere necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas.”

C. Controles

El **principio de legalidad** dentro del estado de derecho exige el control de la actuación oficial de los funcionarios públicos. La profesionalización de la policía incluye por eso el establecimiento de controles efectivos dentro y fuera de la institución policial.

1. *Controles internos*

Esos controles se refieren al sistema disciplinario, a la gestión y administración de recursos humanos, materiales y financieros y a la posible conducta delictiva de un miembro de la institución. La PNC cuenta con la Sección de Régimen Disciplinario y la Oficina de Responsabilidad Profesional.

La PNC carece de una inspectoría general que supervisaría la efectividad y legalidad de las operaciones policiales, la gestión administrativa y la administración del personal.

2. *Controles externos*

Los controles externos son formales o informales:

- a) Controles formales:
 - El Congreso a través de sus comisiones
 - El Organismo Judicial
 - El Procurador de los Derechos Humanos
- b) Controles informales:
 - La sociedad civil a través de sus organizaciones
 - Los medios de comunicación

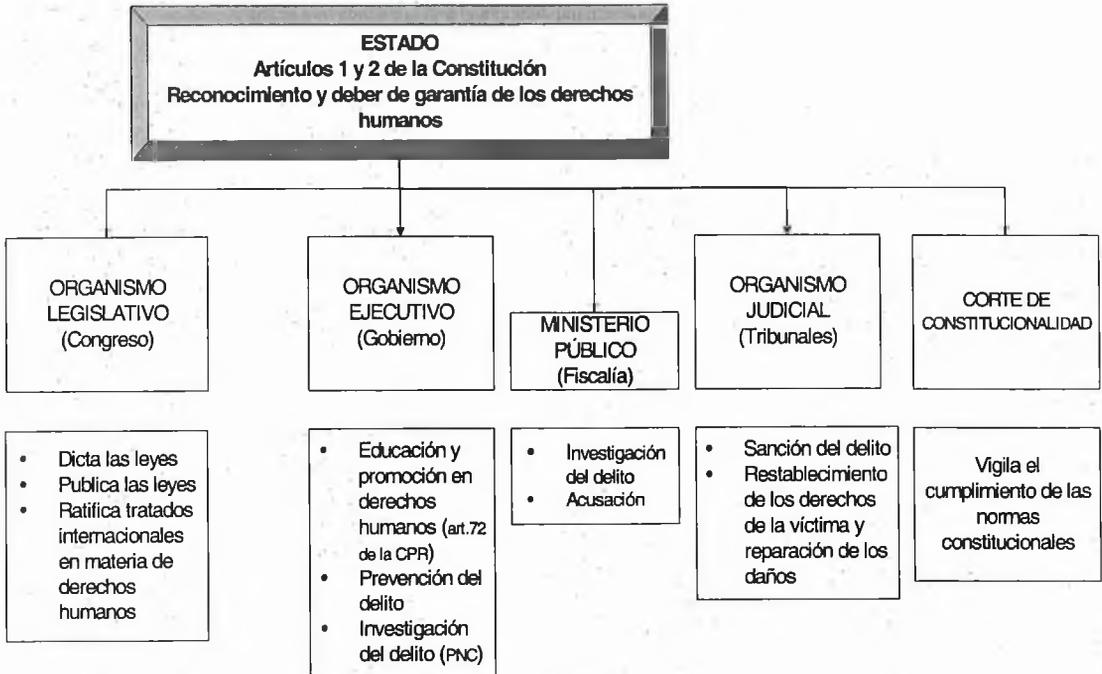
7. **La responsabilidad del Estado en materia de derechos humanos**

A. El ámbito de responsabilidad del Estado en materia de derechos humanos

El Estado, al constituirse como Estado democrático de Derecho, debe garantizar a los ciudadanos el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales. Esto significa que debe:

“organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente...” el ejercicio de los derechos humanos. (Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Caso Velásquez Rodríguez / Artículos 1 y 2 de la Constitución).

ESQUEMA DE GARANTÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS POR PARTE DEL ESTADO



B. Deberes del Estado en materia de derechos humanos

i. Deber de respeto:

La actuación de los órganos del Estado debe ser respetuosa de las normas tanto nacionales como internacionales en materia de derechos humanos. Significa abstenerse de intervenir si no se ha cometido un delito o una falta o una infracción del orden y seguridad públicos o de la moral pública. Se refiere a la libertad de acción, artículo 5 de la Constitución de la República. Significa también el respeto a la dignidad humana en cada momento.

El deber de respeto hace necesaria la adecuación del sistema jurídico interno para asegurar la efectividad del goce de dichos derechos, como por ejemplo que las acciones u omisiones del Estado que vulneren derechos humanos se encuentren tipificados como delitos en el Código Penal.

ii. Deber de garantía:

Es el deber de establecer una normatividad y organización institucional que posibilite el pleno ejercicio y defensa de los derechos humanos.

Obliga a:

Investigar los delitos y las violaciones a los derechos humanos.

Restaurar el derecho conculcado, de ser posible, así como reparar el daño causado e indemnizar a las víctimas. Sancionar a los autores de los delitos.

Brindar a las personas bajo su jurisdicción los medios para acceder a la justicia debiendo ser ésta gratuita, efectiva y rápida.

iii. Deber de prevenir:

Consiste en razonablemente prevenir las violaciones de los derechos humanos. La prevención no sólo se refiere a las instituciones sino igualmente es una tarea social para la cual el Estado debe facilitar medios, condiciones adecuadas y respaldo político. La prevención tiene un componente de educación, política social y criminal, e incluye la existencia de mecanismos de control del comportamiento de las personas en sociedad.

iv. Deber de protección:

Se refiere a la existencia de una justicia efectiva y la organización de todos los medios a su alcance para proteger el ejercicio de los derechos. En el campo social abarca la organización de las políticas económicas, sociales, laborales y culturales para satisfacer las necesidades básicas de la población.

v. Deber de promover los derechos humanos:

Se realiza a través de la formación y educación de los ciudadanos y de los funcionarios públicos en la materia, dándoles a conocer los derechos y formas de su protección y respeto. Incluye la publicación de las leyes para que sean conocidas por todos los miembros de la sociedad.

De acuerdo a este deber ningún funcionario puede alegar ignorancia o desconocimiento de la ley o de los derechos humanos.

vi. Deber de perfeccionar los niveles de protección:

A través de la adhesión a convenios y tratados internacionales y reformas legales se adecua la legislación interna a las disposiciones constitucionales y compromisos internacionales contraídos con la ratificación de tratados y convenios internacionales.

8. Las violaciones a los derechos humanos y su investigación

A. Delitos comunes y violaciones de los derechos humanos

Por **violación a los derechos humanos** ha de entenderse toda acción u omisión que viole los derechos fundamentales de la persona, reconocidos y amparados por la Constitución, las leyes y los tratados internacionales de los que es parte Guatemala; ya sea cometidas por funcionarios o agentes del Estado, entidades o personas que actúan con su consentimiento o aquiescencia.

Las violaciones a los derechos humanos se refieren a las transgresiones de la ley que afectan derechos fundamentales, como el de la vida, libertad, integridad física y psíquica, el debido proceso legal y otros.

La mayor parte de las violaciones a los derechos humanos es tipificada y está contenida en el Código Penal como son:

- La desaparición forzada (Artículo 201 ter)
- Detenciones ilegales (Artículo 203)
- La tortura (Artículo 201 bis)
- El genocidio (Artículo 376)
- La ejecución extrajudicial (Artículo 132 bis)

En los acuerdos de paz además fue recomendado tipificar penalmente la discriminación racial.

Un **delito** es toda acción u omisión típica, antijurídica, culpable y punible, cometida por cualquier persona o grupo de personas.

Los delitos están tipificados en el Código Penal.

Las diferencias entre delitos y violaciones a los derechos humanos pueden referirse a:

- El bien jurídico inculcado (derechos fundamentales)
- El autor del hecho
- La responsabilidad del Estado en la prevención y persecución del hecho y la reparación / indemnización de la víctima

Impunidad:

Es el no cumplimiento por parte del Estado con su deber de garantía y protección. Es la ausencia de una persecución y sanción penal de los delitos y violaciones de los derechos humanos. Esta situación vulnera sensiblemente el Estado de Derecho, expresa rasgos totalitarios en el campo político, frena el desarrollo democrático y puede llevar a justificar acciones individuales de venganza, limpieza social y otras acciones al margen de la ley.

B. Criterios de referencia para determinar la existencia de una violación de los derechos humanos

☞ Que el autor tenga la calidad de agente o funcionario público que, en el ejercicio de sus funciones, se encuentra dotado de autoridad y/o con responsabilidad en el cumplimiento de la ley.

☞ Que los hechos en cuestión hayan sido cometidos en el ejercicio de la función pública, durante actuaciones oficiales o en el desempeño de sus servicios.

☞ Que el autor tenga la condición de garante directo de derechos protegidos por el ordenamiento internacional de los derechos humanos. Ello alude a su relación con un mandato de protección inherente a sus funciones.

☞ Que la motivación del hecho esté vinculada al concepto de razones de Estado, es decir, persiga un objetivo, o supuesto objetivo de interés público o social, o esté basada en motivos

cuyo fundamento es contrario a normas o principios del derecho internacional de los derechos humanos, como son :



- Motivos de naturaleza política, ideológica;
- Móviles fundados en cualquier tipo de discriminación o
- Fundados en objetivos de limpieza social o de lucha contra la delincuencia fuera del marco legal;
- Hábitos o prácticas policiales reñidas con la ley y que obedecen más que a una política de Estado, a la falta de control y fiscalización de la labor policial;
- Conductas de funcionarios públicos que vulneran derechos de las personas como consecuencia de corrupción, grave negligencia u otros intereses ilícitos;
- Omisión del Estado y sus agentes de cumplir deberes fundamentales en orden al cumplimiento de sus compromisos de respeto y protección de los derechos humanos.

☞ Que, aún cuando el hecho no esté vinculado a una actuación institucional y el agente actúe de forma autónoma, se vale de ventajas que le brinda su cargo o condición (armas, vehículos, uniforme, información, etc.), de la impunidad y falta de fiscalización existente respecto a su actividad.

☞ Transgresión o vulneración de normas sobre derechos internacionalmente tutelados o de principios rectores de la normativa internacional de los derechos humanos.

C. Responsabilidad institucional y autoría individual

En el ámbito internacional, hasta el momento, sólo es efectiva la responsabilidad institucional del Estado y no la individual de su autor, mientras en el ámbito interno o nacional se habla de la responsabilidad penal y administrativa del agente estatal, además de la responsabilidad del Estado respecto del daño (responsabilidad civil).

A la luz de los graves crímenes de lesa humanidad, cometidos en los conflictos armados, el terrorismo internacional, la delincuencia organizada de estupefacientes que escapan a la jurisdicción de un solo Estado o que presentan dificultades en su persecución penal, el Tratado de Roma ha creado la **Corte Penal Internacional** que perseguirá, investigará y sancionará a personas individuales, complementando la justicia nacional, es decir, cuando esta se muestra ineficaz en la persecución y sanción del hecho criminal. Antecedentes de esta Corte son los Tribunales Internacionales para los Crímenes de Guerra en la ex Yugoslavia y Ruanda.

En general, tanto los mecanismos de protección de ONU como los de la OEA pueden establecer la existencia de la violación y la responsabilidad estatal aún cuando no se haya determinado la identidad del autor, pero sí su pertenencia a alguna de las categorías de autoría directa o indirecta.

La identificación del autor de hechos violatorios de los derechos humanos es importante desde el punto de vista del compromiso del Estado contra la impunidad y su deber jurídico de investigar, procesar y sancionar a los autores de delitos y violaciones de los derechos humanos.

responsabilidad del Estado (responsabilidad civil)
nacional se trata de la responsabilidad penal y administrativa (responsabilidad civil) de la

Ala de los países contra de los estándares, cometido en los conflictos armados, el
terrores internacional, la delincuencia organizada de organizaciones que existen y la
jurisdicción de un solo Estado o que presentan dificultades en su prosecución penal, el
Tratado de Roma, la Corte Penal Internacional que procesará, juzgará y
sancionará a personas individuales, complementando la justicia nacional, es decir, cuando
existen dificultades para la persecución y sanción del hecho criminal. A diferencia de esta
Corte son los Tribunales Internacionales para los Crímenes de Guerra en la ex Yugoslavia y
Ruanda.

CAPÍTULO DOS

EL ROL DE LA POLICÍA EN LA DEMOCRACIA

La policía no es un poder, sino un servicio público que garantiza y protege el libre ejercicio de los derechos y libertades de todos los ciudadanos, así que la policía no sea y no siga siendo la manifestación del poder ante el ciudadano, sino el poder del ciudadano.
(Consideraciones Previas de la Carta del Policía Europeo³)

1. Características de la policía en una sociedad democrática

Primer grupo de características: **Policía y Estado democrático**

1. La ausencia de cualquier tipo de injerencia política indebida en las actuaciones policiales
2. La limitación de la policía al sector de la criminalidad
3. La desmilitarización en todos los aspectos del servicio policial a la comunidad
4. El respeto absoluto de las libertades y derechos ciudadanos
5. La transparencia de actuación y el control de las actividades por parte de los poderes ejecutivos y legislativos
6. El monopolio en el uso de la fuerza

Segundo grupo de características: **Policía y Comunidad**

7. La representatividad de la policía ante la comunidad.
8. La actuación de acuerdo al principio de igualdad ante la ley y no discriminación de ninguna persona o grupo social.
9. La neutralidad política de la policía.
10. La imparcialidad en todas la materias de la actuación policial.
11. La prevención de actuaciones arbitrarias y abusos de poder.

Tercer grupo de características: **Policía y el valor del Derecho**

12. La actuación policial apegada al principio de la legalidad.
13. El respeto de los derechos humanos que se refieren a la vida, a la seguridad, la libertad personal y las garantías al debido proceso, así como de las libertades públicas.
14. El cumplimiento en todo momento de las obligaciones y funciones que le impone la ley.

Cuarto grupo de características: **Policía y su compromiso con la dignidad humana**

15. El respeto y la protección de la dignidad humana y los derechos humanos de las personas, en el desempeño de sus tareas, especialmente de los detenidos y personas bajo su custodia.

³ Estrasburgo, 1992

16. La prohibición, en cualquier circunstancia, de ejecuciones extrajudiciales, actos de tortura, malos tratos, penas crueles, inhumanos o degradantes. No se puede invocar orden superior para justificar tales actos.
17. Aquellos miembros de la policía que han cometido violaciones a los derechos humanos en el ejercicio de sus funciones y que han pertenecido a cuerpos policiales disueltos en razón de la inhumanidad de sus métodos, no deben ser empleados como funcionarios de policía.
18. La protección de la salud de las personas bajo su custodia
19. El secreto profesional sobre cuestiones de carácter confidencial, respetando la imagen, la presunción de inocencia, el secreto del proceso en su fase de la investigación y protegiendo la seguridad de víctimas, testigos u otras personas. El secreto profesional no ampara actuaciones consideradas delictivas, de acuerdo con la ley.

Quinto grupo de características: **El Policía y la fuerza – la prohibición del exceso**

20. El uso de la fuerza para hacer cumplir la ley en el marco de los parámetros legales es la ciencia y el arte del policía, el eje transversal de su actuación.
21. Se usa la fuerza cuando esto sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiere el desempeño de sus tareas.
22. Se utilizará el arma de fuego en situaciones en que exista un riesgo racionalmente grave para la vida, la integridad física del funcionario público o las de terceras personas y en conformidad con los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad.
23. La fuerza deberá ser empleada solamente cuando otros medios resulten ineficaces o no garanticen de ninguna manera el logro del resultado previsto. Eso se aplica especialmente al uso del arma de fuego.

Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley:

- a) ejercerán moderación y actuarán en proporción a la gravedad del delito y al objetivo legítimo que se persiga;
- b) reducirán al mínimo los daños y lesiones y respetarán y protegerán la vida humana;
- c) garantizarán que se preste lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas;
- d) procurarán que se comunique lo sucedido lo antes posible a los parientes o amigos íntimos de las personas heridas o afectadas.

2. Rasgos institucionales de una policía democrática

A. Doctrina y ética

- Concepto de seguridad y orden público se basa en el respeto de las libertades y derechos garantizados.
- La policía forma parte del conjunto del sistema penal y debe aceptar sus reglas (trato judicial del problema delincencial).

- La policía debe estar al servicio de la comunidad y representar la comunidad, siendo su razón de ser el libre y pacífico ejercicio de los derechos y libertades democráticas garantizadas.
- Debe mandar el principio de igualdad y no discriminación en el reclutamiento, formación y capacitación, ascensos, destinos, etc.
- La política criminal debe ser basada en el análisis social, el garantismo constitucional y las corrientes criminológicas que lo favorecen. Se superan perspectivas criminológicas enfocadas en la percepción peligrosidad de las personas.
- La PNC en el ejercicio de sus funciones y encargada de hacer cumplir la ley, ejerce el uso de la fuerza de forma legítima en el entendido de que el Estado posee el monopolio del empleo de la misma. Está capacitada para usar la fuerza de manera gradual, proporcional, dependiendo de las situaciones, es oportuna y eficiente.

B. Funciones policiales

- Tiene un lugar privilegiado de la prevención del delito (relaciones comunitarias de la policía),
- Lucha contra el crimen (investigación, detención),
- Mantenimiento del orden público con respecto a los límites de las libertades democráticas y en base a la libertad de acción,
- Funciones administrativas y
- Funciones humanitarias.

C. Estructura

- Estructura y gestión:
 - Aunque exista una dirección central de la institución policial, el mando a nivel local tiene la **facultad y capacidad de decisión** con respecto a asuntos locales. De esa manera actúa en base a la mayor **descentralización** posible en cuanto a su operatividad y uso de recursos para responder efectivamente a los conflictos puntuales de su demarcación.
 - Administración según principios de gestión modernos y reconocidos y aplicación de sistema costo-beneficio en la ejecución del presupuesto,
 - Criterios racionales, precisos y flexibles para el reclutamiento, formación, evaluación, ascenso y destino del personal.
- Mecanismos de control internos efectivos para reducir, eliminar y corregir abusos, infracciones cometidas por la policía (sistema disciplinario, de investigación e inspección).

D. Principios de funcionamiento

- Principios de funcionamiento acordes a un servicio democrático:
 - carácter civil y desmilitarización del servicio,
 - total respeto de los derechos humanos,
 - rigurosa aplicación de un código deontológico profesional,
 - participación de la policía y de los ciudadanos en la elaboración de políticas criminales,
 - aceptación de rendir cuentas sobre sus actividades ante la sociedad y mecanismos de control externos establecidos.
- Planificación, coordinación y evaluación de las actividades policiales.
- Relaciones públicas regulares y de colaboración de la ciudadanía en la lucha contra el crimen.
- Profesionalización del servicio:
 - limitación de la acción policial a funciones específicas y bajo el imperio de la ley,
 - formación especializada del personal,
 - la aceptación de profesionales no policiales en puestos que requieren conocimientos específicos que generalmente no son manejados por las academias de policía
 - regulación de la carrera policial por normas para evitar arbitrariedades
 - participación de universidades en la formación y especialización,
 - promociones y ascensos en base a la competencia y profesionalidad prevalecen sobre la antigüedad en el escalafón
- Evitar la formación de una subcultura policial que se base en el aislamiento de los uniformados del resto de la sociedad y su trato desigual.
 - superar sueldos bajos y la exclusión de las ventajas sociales,
 - corregir un régimen excesivamente duro y su adaptación a los objetivos del servicio,
 - abolir el encuartelamiento obligatorio,
 - disminuir y dirigir el sentimiento de corporativismo y solidaridad institucional para que no sirva para enfrentar la policía a la comunidad,
 - superar el autoritarismo y sustituirlo por liderazgo,
 - eliminar actuaciones de control de la delincuencia fuera del sistema penal establecido (limpieza social o parecido).

3. **La profesionalización policial**

La reforma policial en América Central se ha centrado en los siguientes aspectos centrales:

- **Profesionalización** policial,
- **especialización** de la policía,
- adopción de carácter civil,
- imposición de una ideología de servicio sobre la actitud represiva,

- sumisión a la legalidad de la actuación policial y
- introducción de la participación equitativa de la mujer.

La especialización aumenta la profesionalidad de la policía en la manera que abarque los diferentes retos de la práctica con personal especializado. La tendencia en la profesionalización de la policía y en otras profesiones, va hacia el aumento de la capacidad de reacción en temas muy específicos (el delito informático, defraudación fiscal, delitos de cuello blanco en general y de crimen organizado) con un personal altamente capacitado, profesional y especializado.

Profesionalismo significa además que la actuación policial deba orientarse hacia principios democráticos, a lo menos los siguientes:

- Que adopte un código de conducta aceptable en términos de respeto a los derechos humanos;
- Que la policía realice sus tareas con fines y orientación de servicio público;
- Que cada miembro de la Institución sea plenamente responsable por las infracciones al derecho, y que existan mecanismos que así lo aseguren y que exista responsabilidad jerárquica para los puestos de dirección;
- Que la policía también es responsable ante el público respecto de las estrategias que utiliza para protegerlo, la eficiencia o diligencia con la que despliega sus tareas y el respeto que demuestra por las percepciones, intereses y valores de la población.

Un último aspecto a considerar aquí es la calidad y contenido del entrenamiento que recibirán los nuevos policías:

- **Primero**, mientras más deficiente es la preparación escolar con la que cuenta el recluta, más larga o intensa debiera ser la preparación recibida en la academia policial.
- **Segundo**, la enseñanza debe combinar los conocimientos con la práctica. Especial énfasis debe ponerse en el análisis fundamentado de situaciones peligrosas en las que el policía deberá ejercer su buen juicio: arresto de presuntos delincuentes, reacción frente a un ataque, etc. Muchos abusos de derechos humanos y bajas de funcionarios policiales pueden prevenirse mediante un adecuado entrenamiento de tiro, o de control de situaciones como el arresto de delincuentes peligrosos.
- **Por último**, es importante que el entrenamiento se acerque, en la medida de lo posible, a las experiencias reales que deberán confrontar los policías. Esto es, prepararlos en la toma de decisiones en el momento, en no dejarse sobrellevar de sentimientos de ira, venganza o similares que lleven al irrespeto de los derechos básicos de la persona del delincuente, en actuar con racionalidad y eficiencia en situaciones de stress, así como proteger su propia vida y la de sus compañeros en el cumplimiento de sus tareas de servicio.

4. Normas sobre mando y gestión de la policía en relación al respeto de los derechos humanos

A. Fundamentos de la responsabilidad del mando

La forma y los contenidos de la gestión y del mando policial obedecen reglas deducidas del mandato constitucional del Estado y de las funciones institucionales. Los funcionarios policiales de mando medio y superior deben tener plenamente conciente la misión institucional cuando dirigen las actividades de sus subordinados. La responsabilidad del mando es entonces con respecto al cumplimiento de la misión de la institución policial.

Otra función básica del gobierno es la de garantizar que el Estado haga frente a las obligaciones contraídas en el derecho internacional, en cuanto a promover y proteger los derechos humanos de las personas bajo su jurisdicción. Para ello se ha adherido a tratados internacionales y reconocido en su legislación principios básicos de actuación de los funcionarios, entre ellos de los funcionarios policiales.

El funcionario policial debe tener presente en el ejercicio de su función su compromiso como funcionario público con estas obligaciones contraídas por el Estado ante la comunidad internacional. Es por eso obligatorio el conocimiento de instrumentos internacionales relacionados con el servicio policial y de normas de la deontología policial universalmente reconocidas.

La responsabilidad del mando se resume en este contexto en:

- Dirigir los procesos y tareas operativos y administrativos en sus diferentes fases de acuerdo a las directrices legales e institucionales,
- Transmitir la información adecuada a sus subordinados sobre las políticas institucionales al respecto y los procedimientos legales a aplicar,
- Instruir para la correcta implementación y realización de las órdenes,
- Controlar y evaluar su ejecución en forma y contenido, y
- Dirigir la investigación y el establecimiento de responsabilidades individuales en relación a la contravención de órdenes y la comisión de posibles delitos, faltas contra la ética policial y violaciones a los derechos humanos.

Además, como control externo a la institución, existen mecanismos parlamentarios, judiciales y civiles ante las cuales la Institución policial debe responder, a través de sus mandos y cada funcionario en concreto.

B. Aspectos generales de los derechos humanos en relación con el mando, la gestión y la organización de la policía

Principios fundamentales sobre que descansa el ejercicio del mando:

- Respeto y observancia de la Constitución y las leyes
- Respeto de la dignidad inherente a la persona y de los derechos humanos, de sus subordinados, personas bajo custodia de la policía y, en general, de toda la población

- Respeto de los principios democráticos en que se basa el Estado, especialmente en el ejercicio de la función de mantener y restablecer el orden público
- Principio de responsabilidad personal ante la ley, de sus propios actos u omisiones

El mando ha de tener en cuenta, estos principios fundamentales, cuando se están elaborando planes y políticas estratégicas, planes de operaciones o de prevención.

De ser personalmente responsables de sus actos están sujetos a las restricciones y sanciones de códigos como es el régimen disciplinario o el de ética de la institución, el Código Penal y otras leyes.

La facultad del uso legítimo de la fuerza y la autoridad que tiene la Policía por mandato legal la obligan a disponer de controles que previenen, detectan y sancionan todo tipo de abusos de poder, delitos, tratos arbitrarios y la corrupción. Además, la profesionalización de los miembros de la Policía crea la capacidad técnica de responder los retos que el funcionario policial enfrenta a diario, que se refieren a:

- La toma de decisiones en situaciones difíciles,
- La respuesta eficaz a la violencia,
- La negación a la corrupción,
- La aplicación de procedimientos policiales de acuerdo a la legalidad,
- El manejo profesional de equipo y armas,
- La coordinación con el sistema de administración de justicia, en cuanto respeto a la política criminal institucional y la investigación eficaz del delito
- Las relaciones comunitarias y con los medios de comunicación.

El conocimiento, la comprensión y la aceptación de las normas y de ética profesional por todos los funcionarios policiales resulta ser una de las bases para el éxito de la labor.

Por esto resulta primordial que las normas éticas, su conocimiento y aplicación por el funcionario de policía, ostentan el máximo rango y sean claramente comprendidas y aceptadas por todos los funcionarios.

Recomendación:

Establecer y mantener un alto nivel de ética profesional en el seno de la Institución, constituye una de las primeras tareas de los mandos. Para lograrlo existen varias vías:

- dar ejemplo y tener buenas prácticas de gestión y de mando
- asegurar que todos los agentes y oficiales respondan ante la ley y ante el régimen disciplinario interno
- traducir las normas éticas en principios y directrices prácticas en el desempeño cotidiano
- poner en práctica un trato justo, respetuoso, comprensivo y cortés hacia el subordinado
- valorar positivamente que los subordinados contribuyan con propuestas e iniciativas en los campos de trabajo de su competencia

CAPÍTULO TRES

LIBERTADES PÚBLICAS

Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos.
(Artículo 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos).

Las libertades públicas pertenecen a los derechos humanos fundamentales que garantiza la Constitución Política y los tratados internacionales sobre derechos humanos. En ese sentido, las libertades y derechos tienen carácter jurídico o son de cumplimiento obligado por ser norma legal.

1. Concepto

La **libertad es un valor** intrínseco del ser humano, es decir, es consustancial a la naturaleza humana. Es un contenido fundamental de la **dignidad humana**. Es la posibilidad de la autoexpresión de la persona y se hace visible en las relaciones con los demás. **La libertad garantiza todo lo no impedido por la ley.**

Cada ser humano tiene la misma libertad. Las **zonas de conflicto** entre los ámbitos de libertad de las diferentes personas se expresan en la aspiración de ampliar la propia libertad a costo de la libertad ajena. Por eso la libertad es, en definitiva, un **problema de poder**. Y por lo tanto requiere **protección jurídica e institucional**, que debe garantizar la defensa contra los poderes públicos y privados que puedan agredir la libertad de la persona.

La protección jurídica de la libertad contra abusos y limitaciones indebidas de la libertad del ciudadano por el funcionario público está relacionado con el **imperio de la ley** al cual está subordinada toda la administración pública, **a la responsabilidad penal y civil del funcionario, la responsabilidad solidaria del Estado por los daños y perjuicios causados, así como la prohibición de órdenes ilegales.** (Art. 152-156 de la Constitución)

Los abusos contra la libertad ajena por particulares o funcionarios públicos son regulados en el Código Penal y la Constitución de la República.

La **libertad real** se refiere, de esa forma:

- la posibilidad del libre desarrollo de los planes de vida de cada persona,
- al establecimiento de las condiciones mínimas y
- a la efectividad de las garantías que eviten su violación o permiten su más inmediato restablecimiento cuando se haya faltado a su respeto.

Entonces, el **art. 2 de la Constitución** declara que “es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, **la libertad**, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. Estos valores – derechos son relacionados entre si y la libertad constituye un eje importante de todos.

Tarea:

Explique la relación que tiene la libertad con el derecho a la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona!

La libertad es propiamente un **derecho humano** y todo derecho implica en su concepción y ejercicio la libertad. Libertad y Derechos son conceptos que no se dejan separar o disociar.

El hombre es la determinante de la realización de la libertad. En este sentido, la libertad es una **vivencia humana personal** – como realización de la propia voluntad y planes de vida - y es una **experiencia histórico-político-social** y se relaciona con el valor de la **seguridad**, en cuanto la libertad política consiste en la seguridad o, al menos, en la opinión que se tiene de la propia seguridad (Montesquieu).

2. Esferas de la libertad

De lo anterior podemos concluir que la libertad se extiende a **todos** los ámbitos de nuestra vida.

Las diferentes esferas de la libertad son:

- La libertad personal o física
 - La libertad del pensamiento
 - La libertad de la acción
- **La Libertad personal** se refiere a no ser esclavizado (incluyendo el trabajo forzoso) y a no ser detenido ni preso fuera del margen de la ley.
 - **La Libertad ideológica** es una condición humana, única de los seres vivientes porque se basa en la razón y el libre albedrío para decidir y seleccionar entre alternativas del pensamiento y la acción. Es una condición para la existencia de la moral.
Su contenido se extiende, entre otros, a la libertad de:
 - las convicciones, de la religión y de culto,
 - opinión, expresión y de difusión del pensamiento
 - afiliación sindical y política
 - **La Libertad de la acción** es la que permite a la persona realizar sus propios planes de vida, decidir todo su actuar dentro del margen que da la ley y no poder ser obligada a acciones que no consiente.
 - **Las libertades públicas** entonces se concentran en los campos de la libertad ideológica y de acción. Comprenden el pensar y actuar de las personas en la esfera de la convivencia colectiva, hacia el espacio público.
Comprenden:
 - La libertad ideológica
 - La libertad de la producción y creación intelectual y artística.
 - La libertad de reunión y manifestación
 - La libertad de asociación
 - El derecho a petición
 - El derecho a la negociación laboral colectiva, incluyendo la huelga y el paro

3. Los límites de las libertades

El principal problema de la libertad se plantea con la **delimitación de su ámbito**.

Las libertades públicas generalmente tienen un límite para su ejercicio que el artículo 29 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos define como sigue:

Artículo 29.

1. *Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.*
2. *En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los **derechos y libertades de los demás**, y de satisfacer las justas exigencias de la **moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.***
3. *Estos derechos y libertades no podrán, en ningún caso, ser ejercidos en oposición a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.*

Esas y otras delimitaciones se establecen también por la Constitución Política y las leyes.

El Estado, es decir, sus leyes, sus funcionarios e instituciones, tienen que respetar las libertades, crear las condiciones para que existan y puedan ser ejercidas y debe proteger su ejercicio.

Es decir, la obligación del Estado no es sólo “Dejar hacer”, sino activamente crear las condiciones para que las libertades sean una realidad para cada ciudadano.

Esto exige que los funcionarios del Estado tengan una adecuada formación e instrucción y conozcan la Constitución y las leyes.

Tarea:

Busque en la Constitución Política las delimitaciones de las libertades públicas.

Las Fuerzas Especiales de Policía –FEP- están en contacto por su tarea específica de mantener y restablecer el orden público, colaborar con la seguridad ciudadana y las demás que especifica el art. 19 del Reglamento de Organización de la PNC, con las siguientes libertades:

Libertad de	Límites	Acción/Actitud policial
Acción	Actos prohibidos por la ley, Art.138 Constitución	Respeto, si la ley no es infringida. Prevenir, investigar y perseguir el delito, falta e infracción.
Pensamiento y opinión	Ninguno	Neutralidad política y tolerancia
Religión y culto	Orden público, la dignidad de la jerarquía y fieles de otros credos y religiones	Tolerancia y respeto. Mantenimiento del orden público. En caso de disturbios - uso proporcional y en la medida estrictamente necesaria de la fuerza
Reunión y manifestación	Orden público, su ejercicio, pacífico y sin armas, art.138 de la Constitución	No pueden ser restringidas, disminuidas o coartadas. Mantenimiento del orden público En caso de disturbios - uso proporcional y en la medida estrictamente necesaria de la fuerza.
Derecho de huelga y paro	Ejercicio del derecho solo por razones de orden económico social. Ley..., orden público, art. 138 de la Constitución	Respeto de la libertad sindical, mantenimiento del orden público. En caso de disturbios - uso proporcional y en la medida estrictamente necesaria de la fuerza.
Asociación (afiliación política y sindical)	No puede haber asociación forzosa	Neutralidad política y tolerancia
Locomoción	Art. 138 de la Constitución y los que determina la Ley sobre permanencia, entrada y salida del país	Limitarse a la acción policial que determina la Constitución en relación a la detención legal, al registro de personas y vehículos y la documentación personal y otras disposiciones legales.
Información, emisión del pensamiento imprenta	Vida privada, moral y los que determina, el art.13, y 138 de la Constitución, la Ley Constitucional de Emisión del Pensamiento el Código Procesal Penal sobre la reserva del proceso y la Ley de la PNC sobre el secreto profesional	Tolerante y respetuosa ante los medios de comunicación, haciendo cumplir las limitaciones que indica el art.13 de la Constitución, el secreto profesional de la policía y la reserva del proceso penal en su fase de investigación. Declaraciones públicas solo por autoridades y el portavoz de la institución. No posar ante las cámaras con o sin personas detenidas.

Ejercicios:

Manual de Casos para el Curso de Derechos Humanos

- Caso del periódico local
- Caso de la reunión política
- Caso de la protesta vecinal:

Resumen:

El respeto y la protección de las libertades de las personas es para la policía un mandato y una misión constitucional (Art. 1 y 2 Constitución) y legal (Art.9 Ley de la PNC).

Las Libertades no pueden ser coartadas o restringidas por la acción policial si son ejercidas por el ciudadano en concordancia con las Constitución y la leyes.

La policía protege activamente las libertades, asegurando las condiciones externas para ejercerlas. No toma posiciones intimidatorias o amenazantes si no hay necesidad para ello.

El mantenimiento del orden público no significa la limitación de las libertades sino se refiere al mantenimiento de las condiciones para que puedan ser ejercidas en condiciones de seguridad.

En caso de transgredir los límites legales o del orden público, la policía procede en el marco de sus competencias, apegada a la ley y usa la fuerza con moderación y en la medida de lo estrictamente necesario.

CAPÍTULO CUATRO

DERECHOS HUMANOS Y USO DE LA FUERZA

La justicia sin la fuerza es inútil, la fuerza sin la justicia es tiranía , tenemos que hacer que la justicia sea fuerte y que la fuerza sea la justa. PASCAL.

1. Uso de la fuerza

Definición:

Jurídicamente el concepto de fuerza se define como la intimidación (fuerza moral) o violencia (fuerza física), que se ejerce contra las personas, con el objeto de obligarlas a realizar, o dejar de hacer, un acto que no hubiera realizado u omitido de no mediar aquella fuerza.

Definido ese concepto debemos aclarar que un Estado democrático regula la vida social por medio de diversos mecanismos, principalmente por medio de leyes,

La ley es un mandato imperativo que promulgado en la forma prevista por la Constitución; manda, prohíbe o permite.

Esas leyes tienen su base en la Constitución del Estado, en ella se recogen los valores y principios que regulan y legitiman la vida social de un Estado por ser el consenso máximo que la comunidad ha alcanzado para regular sus relaciones e interacciones .

Recapitulando, podemos afirmar que un Estado democrático puede usar la Fuerza Pública legítimamente para cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes.

El Estado debe poner límites y reglas para el uso de la Fuerza Pública o la fuerza que la policía tiene la facultad de emplear.

La policía debe emplear la fuerza en forma gradual y actuar en forma preventiva, pero decidida en el caso que lo amerita (artículo 12 numeral 2 de la Ley de la PNC)

El derecho como fuerza

En el Estado democrático de Derecho el uso legítimo de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, se basa en la existencia de las normas del Derecho y las instituciones creadas en función de su cumplimiento y protección.

El Derecho, de esta manera, está formado por las normas que regulan la fuerza y que contienen las pautas de conducta para su empleo.

El uso legítimo de la fuerza es una dimensión misma del Derecho. Por lo tanto, el uso de la fuerza no se refiere sólo al uso de la fuerza física o del arma de fuego, sino comprende todas las medidas del Estado y, en su caso, del Derecho Penal, que garantizan el cumplimiento de las normas del Derecho.

El Derecho tiene las siguientes funciones respecto al uso de la fuerza:

- Determinar las condiciones en las que se puede ejercer el poder coactivo,
- el procedimiento con que debe ser ejercido,
- por quién y
- en qué medida.

2. Principios del uso de la fuerza y del arma de fuego

Definición:

Los principios del uso de la fuerza y del arma de fuego son el establecimiento de límites, principios de moderación y excepcionalidad en la utilización de los medios de intervención con que cuenta el policía, y sobre todo en relación al uso del arma de fuego que es el último recurso al que debe recurrir cuando otros medios sean insuficientes.

En el ejercicio de sus funciones deberán actuar con la **decisión** necesaria y sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable; rigiéndose al hacerlo por los principios de **congruencia, oportunidad y proporcionalidad** en la utilización de los medios a su alcance.

El empleo de la fuerza implica actuar dentro del marco legal, pero con eficacia y a la vez con moderación.

A. Proporcionalidad

El uso de la fuerza ha de ser racional y proporcional a la naturaleza de cada situación, esto significa que debe de existir relación entre el mal que puede representar el uso de la fuerza y el que se trata de evitar. El uso excesivo, abusivo o desproporcionado de fuerza origina responsabilidad para el funcionario policial. Por eso el uso de la fuerza debe estar regulado en función del respeto de derechos y libertades – valores supremos del ordenamiento jurídico.

El principio de proporcionalidad comprende **idoneidad y necesidad** del uso de la fuerza y la **validez del procedimiento policial**:

a) **Idoneidad del medio empleado:**

Significa que en el uso de la fuerza ha de elegirse el medio más adecuado o indicado para enfrentar la situación concreta de que se trate, la cual ha de ser evaluada por el policía, en cada caso concreto.

Asimismo, el agente debe de conocer el uso de los medios empleados (Debe de saber usar el arma de fuego correctamente).

El principio de idoneidad exige que los medios que utiliza la policía deben estar adecuados al fin, que sean aptos para alcanzar los fines.

b) **Necesidad:**

Que realmente el uso de la fuerza se hace imprescindible como medio para evitar el abuso o violación de un bien jurídico.

El principio de necesidad se concreta en el de intervención mínima o necesaria para obtener el objetivo.

Con la limitación que establece el principio de necesidad se pretende una aproximación a la justificación moral del empleo de la *fuerza necesaria* y cerrar el paso a la brutalidad, el exceso y la arbitrariedad.

Si se duda de la gravedad del delito, o no es clara la identidad del delincuente, no se debe disparar.

La simple **huída** de una persona o de un vehículo, desatendiendo las órdenes de ALTO POLICÍA, no autoriza sin más a ésta para utilizar su arma de fuego.

En la **persecución** de presuntos delincuentes sorprendidos in fraganti o de simples sospechosos que emprenden la huída al percibirse de la presencia policial, o al serles requerida la documentación por los funcionarios actuantes u otros casos similares, no deben hacer uso de sus armas de fuego, a no ser que se encuentre en una situación de peligro o riesgo grave para su vida, su integridad física o la de terceras personas.

c) **Validez del procedimiento policial:**

La validez del procedimiento policial: el uso de la fuerza está inspirado en los valores supremos del ordenamiento jurídico y en el respeto de los derechos humanos, con los cuales la policía tiene un compromiso legal y ético.

- Se refiere a la necesidad del medio para la defensa.
- La injerencia coactiva de la policía debe ser lo menos lesiva.
- No todo ataque del delincuente justifica la actuación coactiva.
- La proporcionalidad se erige en criterios decisivos para cerrar el paso a la brutalidad. No se debe confundir la proporcionalidad con la debilidad.
- La proporcionalidad es una exigencia de un Estado de Derecho.

B. Decisión

Significa:

- Actuar sin demora y sin pérdida de tiempo.
- Evaluar la necesidad de anticiparse a la acción delincinencial o reaccionar ante la agresión, considerando que el uso del arma de fuego es el último recurso cuando otros medios resultan ineficaces para proteger la propia vida o la de otras personas.
- El arma de fuego, como instrumento de fuerza, debe ser de carácter excepcional.

- Actuar con prudencia, rigiéndose por el principios de necesidad, es decir, la evaluación de la situación, la gravedad del delito que se está cometiendo y la peligrosidad del autor del delito.

C. Congruencia

Se refiere a la necesidad del medio para el éxito.

Un medio es idóneo si puede ser aplicado con éxito a una situación concreta y si se han observado unos requisitos previos:

- a. Apercebimientos razonablemente espaciados.
- b. Negociación si el peligro no es inminente; teniendo en cuenta que la policía sólo podría negociar el aplazar o suplir la coacción directa, no el perdón, que sólo puede venir por la vía de un indulto.
- c. Dominio del manejo de los medios técnicos y psicológicos.
- d. Adopción de la suficiente cobertura de seguridad.

D. Oportunidad

Equivale a conveniente.

Requiere una habilidad psicológica para acertar en tiempo, lugar y circunstancias, teniendo presente que la presencia policial no aumente el peligro que se trata de evitar.

El papel reservado a la policía en una sociedad democrática no parece otro que el de servir de moderador a través de su triple misión constitucional, policía asistencial, policía preventiva y policía represiva, tolerando lo que sean legítimas aspiraciones de una sociedad plural sin que ello impida actuar con energía y decisión, cuando se trate de evitar un daño grave, inmediato e irreparable, rigiéndose al hacerlo por los criterios prudenciales de una persona con sentido común y emocionalmente equilibrada. No todo el uso del arma es brutalidad, ni toda energía es tortura.

Solamente deberán utilizar las armas en las situaciones en que exista un riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o las de terceras personas, o en aquellas circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para seguridad ciudadana y de conformidad con los principios a que se refiere el apartado anterior.

En última instancia es el policía, evaluando cada situación, el que deberá decidir sobre la manera más justa de aplicar la Ley.

En la mayoría de los casos dicha evaluación deberá efectuarse inmediatamente, basándose en una observación rápida de los hechos y de las personas que puedan intervenir en el suceso.

Es evidente que las etapas indispensables para la adopción de una decisión racional:

- información,
- análisis de posibles soluciones y
- elección de medios de intervención

no podrán ser seguidas y aplicadas fácilmente.

Al no ser de fácil resolución, pueden encerrar otras consecuencias.

Por una parte, todos los policías no actuarán de la misma forma ante circunstancias idénticas, por otra, se pueden producir errores y excesos en la intervención.

En definitiva serán los tribunales de Justicia los que decidan si la intervención policial fue correcta, amparando el uso legítimo de la fuerza, por las eximentes de legítima defensa y la de obrar en el cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo, que en el Código Penal son señaladas (Código Penal, artículo 24).

¿Cuándo un policía tiene el legítimo derecho de utilizar su arma de fuego?

Una pregunta tan precisa e importante, requiere una respuesta profundamente meditada, en la que hay que acudir a conceptos como legítima defensa o cumplimiento del deber, siempre desde puntos de vista jurídicos y humanos.

Los miembros de los Cuerpos de Seguridad, en el cumplimiento de las funciones que les vienen atribuidas por el derecho vigente, ya sean de (prevención del delito, mantenimiento del orden, descubrimiento de los delincuentes, detención de los mismos, entradas y registros domiciliarios, etc.) precisan en ocasiones, hacer uso de la fuerza. Ello deriva, en algunos casos, en conductas tipificadas de homicidio, doloso o culposo, lesiones, coacciones, etc. que se podrán justificar si se puede aplicar una eximente de las dichas.

Resumen:

En líneas generales, la doctrina afirma que el uso de la fuerza por los agentes de la autoridad ha de estar sujeto a varias circunstancias: Imposibilidad de emplear otros medios; gravedad del hecho que determinan la intervención; grado de resistencia del previamente intimidado. Teniendo en cuenta siempre, que el prestigio de la autoridad se compromete tanto por dejación como por abuso, y hay que mantener un perfecto equilibrio.

La orientación práctica para el uso de la fuerza debe responder tres preguntas

1. ¿Qué consecuencias más o menos graves puede tener el uso de la fuerza?

Reflexión: El poder no se justifica por sí, sino debe mantener siempre la calidad de un servicio público. Hay que actuar con prudencia.

2. ¿Se basa el uso de la fuerza en el interés público?

Reflexión: Todos los móviles privados que pueden surgir de la psicología individual del policía en forma de sentimientos o emociones, como lo son la venganza, egoísmo, rabia; se deben aprender a dominar porque pueden llevar a un exceso en el uso de la fuerza. Hay que actuar con profesionalismo, imparcialidad y respeto a la ley.

3. ¿Qué grado de certeza tengo sobre la imputación delictiva que se hace al presunto delincuente?

Reflexión: Saber si se trata de un robo o de un homicidio es importante para medir la fuerza a aplicar. Se debe evitar que la intervención produzca un daño mayor o sin proporción con los antecedentes que conocía el policía del delito y de la penal legal que esperaba el delincuente.

3. Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (La Habana 1990)¹

El empleo de la fuerza y el uso del arma de fuego, específicamente, pueden afectar considerablemente el **derecho a la vida y a la integridad física**.

Por lo tanto, la policía debe seguir unas directrices y procedimientos básicos para en lo posible reducir los daños en las personas y una vez ocurridos lesiones o muertes asegurar un comportamiento correcto del policía para aclarar los hechos y seguir unas normas mínimas.

A. Condiciones básicas para el uso de la fuerza

- Todos los agentes de policía recibirán adiestramiento en el uso de los medios.
- Se dispondrá de una gama de medios que permita el uso diferenciado de la fuerza.
- Todos los agentes de policía recibirán adiestramiento en el uso de medios no violentos.
- La institución establece medidas de control sobre las armas asignadas a los agentes.

B. Procedimiento a seguir en caso de uso de arma de fuego

- Su uso se permitirá sólo ante situaciones extremas y como último recurso.
- Las armas de fuego se utilizarán solamente en defensa propia o en defensa de terceros, en casos de amenaza inminente de muerte o lesiones graves.
- Para evitar un delito grave que entrañe un serio peligro para la vida.
- Para detener o impedir la fuga de una persona que plantea ese peligro del párrafo anterior.
- El uso intencionado de la fuerza y de armas de fuego con fines letales se permitirá solamente cuando sea estrictamente inevitable a fin de proteger una vida humana.
- Cuando el empleo de las armas de fuego sea inevitable, se procede con *moderación* y en *proporción* a la gravedad del delito y el objetivo legítimo que se persiga.
- Solamente se puede usar el arma en el cumplimiento del servicio y no fuera de él.

C. Procedimiento después del uso del arma de fuego

- Los funcionarios policiales garantizarán que se preste lo antes posible asistencia y servicios médicos a las personas heridas o afectadas.

¹ Adoptados por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) del 27 de agosto al 7 de septiembre de 1990

- Procurarán que lo sucedido sea comunicado cuanto antes a los parientes u otras personas del ámbito de las personas afectadas.
- Cada hecho en que se ha recurrido a la fuerza o al arma de fuego tiene que ser reportado inmediatamente a los superiores.

“No se podrán invocar circunstancias excepcionales tales como la inestabilidad política interna o cualquier otra situación pública de emergencia para justificar el quebrantamiento de estos Principios Básicos.”

(Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y las Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, Disposiciones Generales, numeral 8.)

En los casos que permiten la duda sobre el comportamiento correcto del funcionario, éste puede ser investigado y, en caso necesario, procesado por la autoridad competente y de acuerdo a las leyes y reglamentos vigentes.

CAPÍTULO CINCO

SITUACIONES DE EXCEPCIÓN, CONFLICTO Y GUERRA

La aplicación de la ley es el factor clave en situaciones de tensiones internas y disturbios interiores.

(Manual Servir y Proteger, Comité Internacional de la Cruz Roja.)

1. Régimen de limitación de los derechos humanos en la Constitución Política de la República de Guatemala

Definición:

Los derechos humanos reconocidos en la Constitución, rigen la vida política, social y cultural del Estado y, en principio, no pueden ser derogados, suspendidos o limitados. La Constitución Política de Guatemala define las situaciones en que excepcionalmente pueden ser suspendidos o limitados determinados derechos, de acuerdo a un procedimiento legal establecido, las exigencias de la situación y por tiempo definido. El régimen de excepción busca mantener la legalidad durante una situación de emergencia.

Los artículos constitucionales 138 y 139 explican las situaciones y los procedimientos del régimen de excepción. La Ley que lo regula es la Ley de Orden Público, la cual establece que:

“...en el caso de restricción de garantías constitucionales, debe asegurarse a los habitantes del país, que la aplicación de las medidas legales correspondientes se hará en lo estrictamente necesario”.

El contexto social de normalidad puede verse afectado por las siguientes situaciones de:

- guerra
- conflicto interno,
- calamidad natural o
- perturbación del orden público.

En el caso de situaciones internas conflictivas, adicionalmente a la legislación interna, entra en vigor el Derecho Internacional Humanitario que tiene que ser respetado por las partes en conflicto y por cada funcionario público.

A. Derechos que pueden ser afectados por el régimen de limitación

Por el régimen de limitación pueden ser afectados los artículos de la Constitución que se refieren:

- a la libertad de acción,
- a la detención legal,
- al interrogatorio,
- a la libertad de reunión y manifestación, de emisión del pensamiento,
- a la portación de armas,
- a la huelga para trabajadores del Estado.

Importante:

La limitación a los derechos arriba mencionados deja de ser legal cuando se utiliza para atentar contra el sistema democrático. Por lo tanto, limitación no significa la derogación de los derechos sino deben ser exactamente determinado:

- los motivos de justificación,
- los derechos limitados,
- durante que plazo, y
- en que parte del territorio se limitan

B. Derechos que no son derogables por ninguna circunstancia

Los derechos que no son suspendibles bajo ninguna circunstancia durante un estado de excepción, son:

- Derecho a la vida y a la integridad física
- A no ser condenado por actos que no eran delictivos en el momento que se cometieron.
- A no ser condenado por una pena más severa que la prevista por la ley cuando fue cometido el delito.
- Reconocimiento de la personalidad jurídica
- Libertad de pensamiento, conciencia y religión
- Goce de garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos:
 - *Exhibición Personal* que controla la legalidad en la privación de la libertad.
 - *Recurso de Amparo* que quiere impedir que las medidas de excepción se extiendan a otros derechos.
 - *Las garantías procesales y penales*

Durante un Estado de Excepción no puede ser afectada la competencia básica y el papel esencial de los tres poderes del Estado, particularmente del Poder Judicial.

Responsabilidades del funcionario encargado de hacer cumplir la ley:

- i) Conocer las disposiciones del decreto que regula la emergencia y respetarlas plenamente.
- ii) Las actividades y el servicio de la policía en conflictos armados internos dependen de las disposiciones legales para estos casos. Pero, en principio, la policía mantiene las actividades y servicios generales, propios a su función específica.
- iii) Es responsabilidad de la Policía es estrictamente respetar las normas internacionales y nacionales de los derechos humanos y del Derecho Internacional Humanitario.

2. Orden público y seguridad

A. Concepto de orden público

El orden público está constituido por comportamientos que en la conciencia pública son vistos como “normales”, que no necesariamente están reguladas por la ley: es la convivencia ordenada.

La libertad de acción describe de cierta forma el Orden Público como un orden en que se ejercen acciones no prohibidas por la ley.

El Orden Público tiene por contenido central asegurar el pleno ejercicio de los derechos humanos de todas las personas y se fundamenta en el ejercicio de la libertad mediante el acceso a la seguridad personal y colectivo.

La intervención de la policía en materia de Orden Público, está relacionada con los límites de las libertades públicas, con la moral de una sociedad y con el bienestar que genera.

B. Concepto de seguridad

Seguridad y orden son valores relacionados al ejercicio de las libertades y sus límites legales, ya que la falta de seguridad jurídica o alteraciones en la convivencia social pueden impedir el ejercicio de importantes libertades públicas. Por ello se requiere garantizar el orden público y la tranquilidad ciudadana a través del ordenamiento legal intentando compatibilizar el necesario orden que garantiza la paz social, con el respeto de libertades como, el derecho a manifestación, reunión pacífica, expresión, etc. reconocidos en la Constitución, que forman la base de un orden democrático.

La preservación de la seguridad pública requiere el cumplimiento, por parte de los ciudadanos, del orden jurídico vigente, el buen funcionamiento de las instituciones públicas y el respeto de los derechos y libertades de los ciudadanos por parte del funcionario:

*"[...] la seguridad ciudadana y la seguridad del Estado son inseparables del pleno ejercicio por los ciudadanos de sus derechos y deberes políticos, económicos, sociales y culturales."*¹

Muy importante:

El Orden Público puede definirse como el ejercicio pacífico de derechos y libertades establecidos en la ley por parte de individuos y grupos sociales, sin violar los derechos de otros y el ordenamiento jurídico establecido.

C. Situaciones de emergencia, disturbio o violencia

¹ Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, IV.A.19.

Estas situaciones pueden expresarse en varias formas:

- actos espontáneos
- formas de violencia
- catástrofes
- accidentes
- epidemias, etc.

Si el ejercicio de las libertades se ve afectado por actos de violencia pueden distinguirse los siguientes niveles:

Nivel 1:

Tensiones internas, disturbios, sublevamientos y actos aislados y esporádicos de violencia.

Nivel 2:

Estados de Emergencia declarados, debidos a los efectos de las tensiones internas y actos esporádicos de violencia que ponen en peligro la vida de la nación.

Nivel 3:

Conflictos Armados internos o guerras .

En cada una los agentes encargados de hacer cumplir la ley continúan siendo responsables por el mantenimiento del Orden Público. La paz, la estabilidad y la seguridad en un país dependen de la capacidad de la Policía y la efectividad con que mantiene o restablece el Orden Público.

La posibilidad de un alto número de víctimas y de violaciones a los derechos humanos hace necesaria la aplicación de un mínimo de normas humanitarias y siempre de los derechos constitucionales vigentes. La policía, como fuerza del mantenimiento del orden en situaciones de emergencia, disturbio o violencia, enfrenta circunstancias en las cuales son aplicables **disposiciones del Derecho Internacional de los Derechos Humanos**. Estas son válidas respecto a personas que se encuentran en su poder:

- heridos,
- personas bajo arresto,
- manifestantes,
- enfermos, etc. .

C.1 Principios éticos de actuación para el mantenimiento del orden

Durante acontecimientos mayores de vigilancia, tales como: huelgas, reuniones públicas, manifestaciones, se requiere del entendimiento de las responsabilidades legales por parte de los participantes de tales eventos así como de la Policía y de aquellas personas que no toman parte en dichas actividades.

En **manifestaciones públicas** que adquieren rasgos de violencia la policía tiene que recordar los siguientes principios de actuación:

- i) Que el manifestante es un ciudadano y que siempre debe ser tratado con respeto y de acuerdo a la dignidad inherente a la persona humana.
- ii) Que hay que respetar su vida, su integridad física y moral, así como su honor en todas las circunstancias, sean cuales sean los hechos que se le reprochen.
- iii) Dentro del respeto a la dignidad humana, se debe limitar el recurso a la fuerza al más estricto mínimo.
- iv) Se conduce a un manifestante arrestado sin malos tratos y en el menor tiempo posible al lugar indicado por los superiores.
- v) El manifestante bajo custodia de la policía debe ser provisto de alimentos y agua.
- vi) La policía debe procurar que los heridos o enfermos reciben atención médica. Siempre se debe atender con prioridad e imparcialidad a los heridos más graves.
- vii) Frente a la multitud debe evitarse utilizar el arma de fuego. Porque el daño que puede causar no está en relación proporcional con la tarea del mantenimiento del orden.
- viii) Se deben utilizar con discreción la gama de medios puestos a la disposición del policía. Se respetará siempre el principio de oportunidad, proporcionalidad y congruencia en el uso de estos medios.

“Limitación de los derechos constitucionales. Es obligación del Estado y de las autoridades, mantener a los habitantes de la Nación, en el pleno goce de los derechos que la Constitución garantiza. Sin embargo, en caso de invasión de territorio, de perturbación grave de la paz, de actividades contra la seguridad del Estado o calamidad pública, podrá cesar la plena vigencia de los derechos a que se refieren los artículos 5º, 6º, 9º, 26, 33, primer párrafo del artículo 35, segundo párrafo del artículo 38 y segundo párrafo del artículo 116...”²

C.2 Características de Disturbios y Tensiones Internas:

- Arrestos en masa
- Gran número de personas detenidas por razones de seguridad
- Detenciones administrativas, especialmente por largos períodos de tiempo
- Aplicación de malos tratos, torturas o condiciones materiales o psicológicas que perjudican la integridad física, mental o moral de los detenidos.
- Incomunicación de detenidos por largos períodos de tiempo
- Medidas represivas tomadas en contra de familiares o personas estrechamente relacionadas con los detenidos
- Suspensión de garantías judiciales fundamentales ya sea por la proclamación de un *Estado de Emergencia* o por una situación *de facto*.
- Altas medidas de restricción a la *libertad personal*.
- Desapariciones forzadas.

² Artículo 138 de la Constitución Política de la República de Guatemala

- Incremento en el número de actos de violencia (como secuestros, hostigamientos, persecuciones) contra la población civil.
- Imperio del terror sobre la población civil

Muy Importante:

Para restablecer el Orden Público, la policía deberá tener **siempre** presente:

- Aplicar medios **no violentos** antes de recurrir a la fuerza
- La fuerza se utilizará sólo para fines lícitos de aplicación de la ley, siempre que sea necesario y proporcional
- Se hará todo lo posible para limitar los daños y las lesiones
- **No** se impondrán limitaciones a la libertad de opinión, expresión, reunión asociación o circulación
- Las restricciones a los derechos serán solamente las que determine la ley
- Atender inmediatamente a todas las personas heridas

C.3 Conflicto armado interno

Situaciones de disturbio o tensión internas pueden escalar a un punto en el que el gobierno tome la decisión de involucrar las fuerzas armadas en operaciones para restablecer el orden dentro de su territorio.

Donde esto llega a suceder, las confrontaciones armadas entre miembros de las fuerzas armadas y los miembros de grupos rebeldes o de oposición pueden ser definidas como Conflicto Armado Interno. El comportamiento de las fuerzas estatales y rebeldes está regulado en el Derecho Internacional Humanitario.

En situaciones de Conflicto Armado Interno no solamente se ve afectada la vida, la seguridad y orden públicos sino generan también que un gran número de personas abandonen sus tierras y sus hogares y busquen refugio en otro lugar dentro de su propio país o en países vecinos.

La policía debe conocer los derechos de estos grupos (refugiados y desplazados internos), los cuales se encuentran en situación vulnerable y necesitan de protección y asistencia.

Muy importante:

Durante situaciones de Conflicto Armado Interno, la policía debe tener siempre presente que:

- Las personas que sufren los efectos del conflicto deben recibir ayuda y atención sin discriminación.
- El derecho internacional humanitario se aplica en todas las situaciones de conflicto armado.
- Los principios de humanidad deben protegerse en todas las situaciones.
- Están prohibidos en todo momento:
 - el homicidio
 - tortura y tratos crueles o degradantes
 - castigos corporales
 - toma de rehenes
 - atentados contra la dignidad personal
 - castigos colectivos
 - ejecuciones sin previo juicio ante tribunal legítimamente constituido.

3. El Derecho Internacional Humanitario

Definición:

Es el conjunto de normas convencionales o consuetudinarias destinado a ser aplicado a los conflictos armados internacionales o internos. Busca limitar, por razones humanitarias, los métodos y medios que las partes puedan utilizar en una guerra. Protege a las personas y a los bienes afectados o en peligro por ese conflicto. Antiguamente se le conocía como derecho en la guerra (*jus in bello*).

A. Historia

El primer convenio sobre el derecho internacional humanitario se crea en 1864, con el Convenio de Ginebra que trata de la protección de las víctimas de la guerra. Le sigue la Declaración de San Petersburgo de 1868. Paralelamente al desarrollo de la protección de las víctimas de conflictos armados, los Estados consideraron necesario la limitación de los métodos y medios de combate para no ocasionar más destrucciones y sufrimientos que los imprescindibles para el cumplimiento del cometido de la guerra. Esta parte fue regulada por los Convenios de La Haya de 1899 y 1907.

Esta primera regulación internacional se basa en normas consuetudinarias, algunas conocidas desde la antigüedad.

El Derecho Internacional Humanitario se ha ido desarrollando con la experiencia de las dos guerras mundiales. El primer paso a cambiar el derecho que rigió las guerras en el pasado fue la disposición del artículo 2.3 y 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas que prohíbe recurrir a la fuerza en las relaciones internacionales para arreglar controversias. A esta regla fundamental sólo hay tres excepciones que son:

- *medidas de seguridad colectiva* que puede tomar la Organización de las Naciones Unidas con respecto a un Estado cuya actuación represente una amenaza para la paz.
- *guerras de liberación nacional*
- *guerra defensiva* como respuesta a un ataque de otro Estado

En 1949 se firman y entran en vigor los cuatro Convenios de Ginebra:

- El primero reglamenta la protección de los heridos y enfermos en caso de conflicto armado internacional que se desarrolle en tierra.
- El segundo protege a heridos, enfermos y náufragos cuando el conflicto se desarrolla en el mar.
- El tercero reglamenta el trato que se debe a prisioneros de guerra.
- El cuarto convenio protege a personas civiles en territorios ocupados por una nación extranjera.

Hay que señalar que en los últimos años la mayoría de conflictos, alrededor del mundo, han sido conflictos internos. El Derecho internacional humanitario contempla este tipo de situaciones en el **artículo 3 común**³ a los cuatro Convenios de Ginebra.

³ “En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes, cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:”

Sin embargo, se ha hecho necesario completar y desarrollar el contenido de este artículo común. Es por ello que son elaborados dos Protocolos adicionales:

- El Protocolo Adicional I complementa las disposiciones en materia de conflictos internacionales
- El Protocolo Adicional II desarrolla las reglas aplicables a conflictos armados internos.

Más de 170 países han firmado los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales por lo que el Derecho Internacional Humanitario puede ser considerado de validez universal. El organismo internacional responsable de velar por su cumplimiento es el **Comité Internacional de la Cruz Roja**, cuya sede se encuentra en Ginebra, Suiza. Los Convenios contemplan que el Comité, que actúa con neutralidad política, pueda prestar asistencia humanitaria y protección a todas las víctimas de los conflictos armados.

B. Relación entre los derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario

Los derechos humanos y el derecho humanitario son dos ramas del Derecho Internacional Público. Se diferencian por su ámbito de aplicación, sus mecanismos e instituciones encargadas de desarrollar y promoverlas.

“1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable, basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna, o cualquier otro criterio análogo.”

“A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

- a) *los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;*
- b) *la toma de rehenes;*
- c) *los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;*
- d) *las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.”*

“2) Los heridos y enfermos serán recogidos y asistidos”.

“Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto.”

“Además, las Partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio.”

“La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto.”

La paz es la condición primordial para el pleno respeto de los derechos humanos que rigen, sin embargo, en cualquier circunstancia. Las reglas humanitarias en conflictos armados son un derecho de emergencia, de excepción que interviene en caso de ruptura del orden jurídico internacional o nacional. Es un derecho especializado que se complementa en lo esencial con los derechos humanos.

C. Importancia del Derecho Internacional Humanitario para el trabajo policial

El artículo 3 común de los Convenios de Ginebra señala que la protección se dirige principalmente a la población civil y a personas no combatientes, por lo que las partes obligadas a cumplirlos son principalmente los ejércitos. Sin embargo, cuando se habla de conflictos internos, ocasionalmente suceden casos violentos de desorden, disturbios, estados de excepción, etc. que involucran la participación de fuerzas civiles de seguridad, es decir la policía.

En estas situaciones, las funciones de la policía no cambian y la misma debe tener presentes cuatro principios básicos expresados en el artículo 3 común de los cuatro Convenios de Ginebra:

- Respeto a la vida y la integridad física, prohibiendo el homicidio en cualquiera de sus formas, las mutilaciones, tratos crueles y torturas.
- Prohibición de la toma de rehenes
- Prohibición de atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes.
- No podrán ejecutarse condenas sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con todas las garantías judiciales.

Observación:

Las reglas del Derecho Internacional Humanitario no pueden ser limitados o suspendidos bajo ninguna circunstancia ni admiten interpretaciones adversas a su espíritu. Al igual que la normativa internacional de derechos humanos, el Derecho Internacional Humanitario tiene como objetivo la protección de la vida, sin ningún distingo.

"... todas las personas protegidas serán tratadas por la Parte en conflicto en cuyo poder estén con las mismas consideraciones, sin distinción alguna desfavorable, especialmente por lo que atañe a la raza, a la religión o a las opiniones políticas".

(Art. 27, Cuarto Convenio de Ginebra).

D. Diferencias entre las fuerzas armadas (ejércitos) y las fuerzas de seguridad civiles

La separación entre las funciones de la policía y del ejército es resultado del desarrollo de las sociedades modernas, en que el Estado reconoce al ciudadano una serie de derechos que generalmente están en las Constituciones políticas de los países.

- La policía protege estos derechos y es órgano auxiliar de la justicia así como vela por el orden y la seguridad pública.
- El ejército protege la soberanía del país y la integridad del territorio nacional contra enemigos externos. La actuación del ejército en tareas de seguridad interna debe ser

excepcional y regulada por la ley. Su participación en otros campos de la vida del país se limita a tareas de cooperación.

Los ejércitos se diferencian de la policía no sólo en:

- sus funciones, sino también por su
- formación
- entrenamiento,
- métodos de actuación (estrategia y táctica),
- equipo
- y armamento.

Esas son las principales diferencias entre la policía y el ejército:

- Las Fuerzas Armadas tratan con enemigos, la Policía trata con ciudadanos.
- Las Fuerzas Armadas tienen como objetivo el combate a los enemigos, mientras la Policía sirve a la comunidad y la protege.
- Las Fuerzas Armadas se encuentran a distancia relativa del enemigo, mientras la Policía está próxima al ciudadano.
- Las Fuerzas armadas usan la fuerza como primera opción y con el objeto de destruir al enemigo, mientras la Policía la emplea como última opción.
- Ambos tienen equipamiento, armamento y entrenamientos específicos, con el objeto de neutralizar la acción delincinencial y reducir al orden a la persona infractora.

Esto implica que las Fuerzas Armadas no pueden cumplir adecuadamente la función de garantizar la seguridad pública y que la Policía en caso de un conflicto armado, generalmente no debería ser militarizada, es decir, empleada para fines militares.

CAPÍTULO SEIS

MANEJO DE CONFLICTOS

La Comisión de Esclarecimiento Histórico considera que la concordia nacional y la reconciliación requieren un esfuerzo profundo de transformación cultural, que solamente se puede promover a través de una política activa de educación para la paz. (Resumen del Informe de la CEH, Título IV).

1. LOS CONFLICTOS EN GUATEMALA: UN RETO PARA LA SOCIEDAD Y EL ESTADO¹

I. INTRODUCCIÓN

1. El presente documento es un informe temático de verificación sobre la conflictividad social en Guatemala, realizado por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA). Su objetivo principal es aportar elementos para la reflexión y comprensión del fenómeno, así como su adecuada atención por el Estado y la sociedad civil. Esperamos que ello impulse el fortalecimiento de las capacidades existentes y el diseño e implementación de nuevas acciones tendientes a la progresiva resolución de los conflictos. El informe resume algunos aspectos de la observación realizada por la Misión durante los últimos seis años y presenta algunas ideas sobre las características generales de la conflictividad, las condiciones que favorecen los conflictos y los distintos tipos que se presentan con mayor frecuencia.

2. Desde su instalación en el país, MINUGUA, a solicitud de las partes, ha brindado asistencia y apoyo para superar diversas situaciones de conflicto. En el contexto post-bélico de alta conflictividad social, el apoyo de la Misión a la superación de estas situaciones se ha convertido en una parte importante de su labor, en particular en las Oficinas Regionales. El trabajo de la Misión se enmarca tanto dentro del mandato de verificar la vigencia de los derechos humanos, la acción o inacción de los órganos estatales correspondientes y, además, dentro de la obligación humanitaria de la Organización de las Naciones Unidas de prevenir o resolver situaciones que ponen en peligro vidas humanas. Esta actividad se realiza, generalmente, sumando esfuerzos con distintas instituciones nacionales, en especial las Auxiliaturas de la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos.

3. Los Acuerdos de paz plantean una agenda de alcance nacional orientada a la superación de factores estructurales de carácter político, económico, étnico y cultural que identifican como causas del enfrentamiento armado interno. En los considerando del Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad

¹ Copia textual e íntegra del Informe de Verificación de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala "Guatemala los Conflictos en Guatemala: un reto para la sociedad y el Estado". Febrero de 2,001

democrática (AFPC), las partes coincidieron en que es indispensable superar las carencias y debilidades de las instituciones civiles, a menudo inaccesibles a la mayoría de la población, y la prevalencia de lógicas y comportamientos que han ido en detrimento de las libertades y los derechos ciudadanos. Por su parte, el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria (ASESA), señala que “el Estado debe democratizarse para ampliar estas posibilidades de participación y fortalecerse como orientador del desarrollo nacional, como legislador, como fuente de inversión pública y prestatario de servicios y como promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos” (ASESA, párr. 20). También plantea la necesidad de elaborar y ejecutar un programa de educación cívica nacional para la democracia y la paz que promueva la defensa de los derechos humanos, la renovación de la cultura política y la solución pacífica de los conflictos (ASESA, párr. 22).

4. En ámbitos específicos, como el laboral o el agrario, los Acuerdos establecen medidas concretas. En cuanto a lo laboral plantean “promover una cultura de negociación y en particular la capacitación de los interlocutores para dirimir disputas y concertar acciones en beneficio de las partes involucradas” (ASESA, párr. 26). En lo referido a la situación agraria señalan la necesidad de “establecer y aplicar procedimientos judiciales y no judiciales ágiles para dirimir los litigios sobre tierras y otros recursos naturales (en particular arreglo directo y conciliación)”, y agrega el compromiso de “poner en marcha una dependencia presidencial de asistencia legal y resolución de conflictos sobre la tierra con cobertura nacional con las funciones entre otras de intervenir en controversias a solicitud de parte para lograr soluciones justas y expeditas” (ASESA, párr. 37).

5. Por último, los Acuerdos también establecen la creación de mecanismos de prevención y resolución de situaciones de riesgo, el desarrollo de las capacidades institucionales para actuar en forma oportuna, y la creación de espacios de participación para la búsqueda de consensos. En el AFPC, concretamente, las partes se comprometieron a crear una Secretaría de Análisis Estratégico para informar y asesorar al Presidente de la República con el propósito de anticipar, prevenir y resolver situaciones de riesgo o amenaza de distinta naturaleza para el Estado democrático (AFPC, párr. 49).

II. NATURALEZA DE LOS CONFLICTOS SOCIALES

6. Desde el punto de vista teórico, los conflictos sociales pueden ser concebidos como desavenencias o disputas colectivas entre actores sociales o políticos y se expresan en manifestaciones de mutuo rechazo u hostilidad, aunque no necesariamente son violentos. Dichos fenómenos están presentes en todos los Estados, independientemente de su sistema político, como la manifestación de la diferencia de intereses o visiones entre grupos sociales diversos. Los conflictos sociales no contienen una valoración negativa en sí mismos y su función social depende, entre otras cosas, de cómo son canalizados o resueltos. En los sistemas democráticos, los conflictos se resuelven mediante mecanismos institucionales y de forma pacífica, en particular incorporando la participación ciudadana. Ello implica resolver las disputas de una manera consensuada e inclusiva, en la que se incorpora la opinión e interés de los diversos actores involucrados en los procesos de toma de decisiones públicas, estableciendo parámetros generales que excluyan los privilegios sectoriales y generen una cultura cívica de diálogo y entendimiento. Por ello, el

desafío de las sociedades democráticas no es la erradicación de los conflictos sino su canalización pacífica a través de la institucionalización de la negociación, la aplicación del derecho, la consagración de la participación social y la superación de las causas estructurales que se hallan en la base de la conflictividad. Todo ello, impidiendo que se conviertan en violencia o en crisis política.

7. La existencia de mecanismos institucionales eficaces permite que los conflictos desempeñen una función social positiva, que dinamiza las relaciones sociales entre los diversos actores y desempeña un rol catalizador de la democracia y la transformación social. Sin embargo, si no se resuelven apropiadamente, por ausencia de mecanismos institucionales o de cultura de paz y negociación, pueden conducir a un incremento sostenido de manifestaciones de hostilidad y violencia. Al registrarse el inicio de la confrontación, el Estado debe implementar acciones inmediatas que prevengan las posibles manifestaciones de violencia, así como su agravamiento y expansión. Una vez que los conflictos se han tornado violentos, el Estado debe resolverlos de manera integral, atendiendo las limitaciones estructurales que subyacen en la conflictividad, y darles el adecuado seguimiento para evitar su reaparición cíclica. Otro aspecto central es, como parte de las políticas de los Estados frente a los conflictos, la prevención o alerta temprana, que supone la adopción de medidas basadas en indicios o señales anticipadas. Esta prevención facilita la resolución y resulta menos costosa y más eficaz.

8. Cabe recordar que los procesos de posguerra suelen contener, y aún reproducir, características de períodos de conflicto. Ciertas dinámicas sociales se perpetúan y persisten más allá de concluido formalmente el enfrentamiento. Entre ellas cabe mencionar:

- a. La persistencia de estructuras sociales y políticas de exclusión. Durante el enfrentamiento los procesos de toma de decisiones suelen ser cerrados, excluyendo la participación de los diversos actores y restringiendo los espacios democráticos;
- b. La ausencia de mecanismos institucionalizados de negociación entre actores sociales. Se privilegia la confrontación en desmedro de la construcción de consensos. Con frecuencia se ven minimizadas y aún anuladas las reglas inherentes a la convivencia pacífica y civilizada;
- c. La inercia de la cultura de la intolerancia y la violencia. Con posterioridad a la conclusión formal de todo enfrentamiento, el proceso de democratización es paulatino y tarda en consolidarse, tanto a nivel institucional como cultural, y la participación continúa limitada a sectores minoritarios. Se constata la escasa disposición de los actores sociales a negociar sobre la base de concesiones mutuas y su consecuente propensión a resolver disputas a través de la violencia.

III. LOS CONFLICTOS EN GUATEMALA

9. La superación de las características señaladas supone un período de transición en el que no siempre se satisfacen las expectativas que suscita el proceso de paz. Paralelamente, las expectativas insatisfechas suelen ser fuente de conflictividad. Guatemala se enfrenta a una situación de posguerra en la que persisten características sociales, políticas y económicas, reconocidas por las partes signatarias de los Acuerdos

de paz, que la han singularizado históricamente y la hacen proclive a la proliferación de profundos conflictos sociales. Las particulares condiciones de la sociedad y de las instituciones y las rémoras que éstas arrastran del pasado representan un elemento catalizador de la conflictividad social, cuyos efectos influyen de manera acumulativa en las relaciones sociales y en las prácticas cotidianas de la sociedad.

Condiciones sociales de la conflictividad

10. La sociedad guatemalteca presenta ciertas características que propician la conflictividad o, al menos, las desavenencias recurrentes entre actores. Si bien la relación entre bajos niveles de desarrollo humano y conflictividad no es mecánica, la pobreza, la exclusión y las desigualdades constituyen condiciones favorables al desencadenamiento de conflictos y dificultan la resolución institucionalizada de las disputas sociales. En los Acuerdos de paz se reconoce que es necesario superar las situaciones de pobreza, extrema pobreza, discriminación y marginación social y política que han obstaculizado y distorsionado el desarrollo social, económico, cultural y político del país, y han constituido fuente de conflicto e inestabilidad. Paralelamente, indican que desde la conquista hasta nuestros días, los acontecimientos históricos, a menudo trágicos, han dejado secuelas profundas en las relaciones étnicas, sociales y económicas alrededor de la propiedad y explotación del recurso tierra. Esto ha llevado a una situación de concentración de recursos que contrasta con la pobreza de la mayoría, lo cual obstaculiza el desarrollo del país en su conjunto (ASESA párr. 28). La estructura agraria y las relaciones rurales que ha originado, así como la escasa remuneración de los trabajadores, se ha asociado con las grandes desigualdades sociales del país y con los indicadores de pobreza que resultan más desfavorables entre la población rural.

11. Por su parte, el Informe de Desarrollo Humano del sistema de Naciones Unidas en Guatemala para el año 2000, “La fuerza incluyente del desarrollo humano”, constata que más del 57% de la población es pobre y más del 27% es extremadamente pobre. La pobreza, y por ende la insatisfacción de las necesidades básicas, puede ser fuente de conflictividad, no obstante, en ocasiones las agudas diferencias sociales juegan un rol aún más determinante. Según el mismo informe del sistema de Naciones Unidas, tomando en consideración el Censo Agropecuario de 1979, el 3% de las fincas abarcaba casi dos tercios de la superficie agropecuaria del país. Por el contrario las fincas más pequeñas, cerca del 78% del total de las explotaciones, ocupa el 11% de dicha superficie. El país presenta una alta concentración de la tierra, según el informe, una de las más elevadas del mundo. Por su parte, el informe del Banco Interamericano de Desarrollo para el período 1998-1999, indica que Guatemala es, junto a Brasil y Panamá, uno de los países con mayor concentración del ingreso.

12. Paralelamente, las zonas que concentran los menores niveles de desarrollo humano y los mayores de pobreza y exclusión, son rurales y se encuentran en los departamentos con mayor porcentaje de población indígena. De hecho, el Informe de Desarrollo Humano también registra una alta concentración de servicios públicos en las grandes zonas urbanas y la marginación de grandes zonas de la prestación de servicios estatales, desarrollo de capital humano y acceso a beneficios sociales, entre ellos a la salud y la

educación. Este marco de desigualdades y fracturas sociales aparece asociado a la fuerte discriminación étnica. El porcentaje de pobres entre los indígenas es de 74,2% y entre la población no indígena es de 40,9%. La heterogeneidad social y cultural es un factor que enriquece la democracia cuando sus instituciones funcionan adecuadamente e impiden la exclusión y fomentan el diálogo, el consenso y la negociación. Cuando esto no sucede, la diversidad étnica y la heterogeneidad social pueden favorecer la conflictividad.

Condiciones institucionales

13. La institucionalidad democrática debe funcionar como un mecanismo que garantice la convivencia entre los ciudadanos, disponiendo de mecanismos que permitan la resolución pacífica de los conflictos. No obstante, el estado actual del desarrollo social e institucional en Guatemala permite constatar una conformación aún poco propicia para el desarrollo de estrategias sostenibles de prevención y resolución de conflictos. Existen tres dimensiones de la sociedad guatemalteca, donde se ponen de manifiesto las limitaciones institucionales para resolver conflictos: el Estado, la sociedad civil y el sistema de partidos políticos.

La institucionalidad estatal

14. El Estado es por excelencia el ámbito político donde se dilucidan los conflictos sociales y debe desempeñar un rol importante para regular y resolver la conflictividad. Ante la debilidad institucional del pasado, los Acuerdos de paz establecieron que es indispensable superar carencias y debilidades en las instituciones civiles, a menudo inaccesibles a la mayoría de la población, y la prevalencia de lógicas y comportamientos que han ido en detrimento de las libertades y los derechos ciudadanos, y convinieron en la necesidad de modernizar la administración pública para convertirla en un instrumento eficiente al servicio de las políticas de desarrollo. A las características históricas del Estado se suman la lentitud del proceso de fortalecimiento y modernización y las debilidades propias de la posguerra. Esta convergencia provoca la persistencia de diversas características de estructura y funcionamiento que lo han inhabilitado como agente de resolución de conflictos. Entre ellas, cabe mencionar las siguientes:

- a. La falta de representación de amplios sectores mayoritarios y su carácter excluyente, así como la ausencia de mecanismos institucionales que permitan ejercer formas de auditoría social o canalizar las inquietudes y reivindicaciones de los diversos sectores sociales. Según el informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico “La forma dictatorial de gobierno también ha significado el ejercicio indiscriminado e incontrolado de la violencia. Las demandas o reivindicaciones sociales, económicas, políticas o culturales no han tenido como reacción la respuesta a las necesidades sino, usualmente la represión” (CEH, cap. I, párr.39);
- b. Durante el enfrentamiento armado el Estado fue subordinado al factor militar agudizando las históricas condiciones de represión y autoritarismo. Los mecanismos de contrainsurgencia provocaron una ruptura del tejido social y organización local básica, lo que condujo a la desestructuración de las comunidades. El enfrentamiento armado agudizó las tendencias que reproducen y potencian la conflictividad,

destruyendo el incipiente capital social comunitario, expresado a través de las relaciones de confianza y cooperación recíproca que permitían la resolución de conflictos a nivel local. Con la firma de la paz, el retiro del Ejército provocó una ausencia institucional, al mismo tiempo que se dejaba instalada una cultura de confrontación y violencia. En grandes zonas del país, el nuevo Estado democrático aún no ha cubierto ese vacío institucional ni ha podido modificar la cultura de violencia;

- c. Deficiencias en la legislación, sea por insuficiente aplicación de la ley para dirimir disputas entre particulares o entre éstos y el Estado, o por carencias en la legislación vigente. Muchos conflictos sobre derechos de propiedad, posesión o remuneraciones e incluso disputas por espacios de poder podrían resolverse si los ciudadanos tuvieran acceso a la institucionalidad estatal y las normas existentes se aplicaran. Las condiciones de conflictividad también se han agravado por la incertidumbre que genera la existencia de dos lógicas diversas del derecho: una oral, consuetudinaria y hereditaria y otra lógica positiva, escrita y eminentemente registral. Un ejemplo de ello es la ausencia de una legislación que permita el reconocimiento de los derechos colectivos sobre la propiedad de la tierra de las comunidades indígenas. A su vez, las demoras en la modernización del sector justicia, la no existencia de la jurisdicción agraria, así como la ineficacia y lentitud del sistema de registro catastral, perpetúan esta situación;
- d. La falta de compromiso del Estado en áreas estratégicas de la dinámica social o el incumplimiento de sus funciones fundamentales, se expresa, entre otros aspectos, en la insuficiente implementación de políticas públicas que atiendan las necesidades de vastos sectores de la población que se hallan en condiciones de marginalidad. No han existido mecanismos para facilitar a los sectores más pobres un acceso más equitativo a los recursos productivos, como consecuencia de lo cual no se ha generado una institucionalidad inclusiva sino excluyente;
- e. Los problemas de seguridad pública han provocado una percepción generalizada de inseguridad y también han sido fuente de actitudes conflictivas de parte de algunos sectores de la población. En suma, la ausencia de seguridad pública y de asistencia social, responsabilidades básicas del Estado, son coadyuvantes de la conflictividad;
- f. La institucionalidad estatal está marcada por su ausencia en áreas geográficas importantes del territorio. Esta escasa implantación territorial inhabilita a las instituciones para gestionar políticas en extensos espacios geográficos. Coincidentemente, las zonas de escaso o inexistente despliegue estatal, el norte y el noroccidente del país, han sido escenarios principales de la conflictividad en la historia reciente del país. Allí, la organización social y política no ha estado a cargo del Estado central, excepto durante el conflicto armado interno. Esta ausencia del Estado ha exacerbado las condiciones de marginalidad, acentuando las asimetrías geográficas que padece el país y provocando el surgimiento de un orden local propio, en ocasiones contradictorio con la institucionalidad nacional. Así se configura una disociación entre los procesos socio políticos nacionales y

los procesos locales, mediante la cual las diversas áreas no terminan de articularse y ensamblarse, generándose conflictos entre ellas, y también al interior de ellas, por ausencia de formas comunes de regulación;

- g. La debilidad de la institucionalidad local, tanto en relación con las autoridades municipales como con los mecanismos de participación. Las autoridades locales deberían desempeñar un rol efectivo en acciones de prevención y resolución de conflictos. Por su parte, los consejos de desarrollo son ámbitos de intercambio de información entre las instituciones estatales que operan a nivel departamental, donde éstas deciden de forma inconsulta las prioridades de la ejecución de obra pública. Ambos espacios deberían ser centrales para la participación de la ciudadanía y para el abordaje constructivo de conflictos puntuales;
- h. La ineficacia gerencial del Estado para coordinar acciones de prevención o resolución de conflictos. Diversas expresiones de la conflictividad social podrían ser resueltas a través de una adecuada coordinación entre los diversos órganos y estructuras estatales. En ocasiones, ante determinado conflicto, la institución que tiene la información no tiene la capacidad de actuar y aportar los recursos para la resolución de la necesidad que subyace en el conflicto y de forma paralela la institución que tendría los recursos no tiene la información para ubicar la necesidad en términos de actores y lugares donde se desarrolla el problema.
- i. Falta de capacidad para mediar o promover instancias de negociación ante situaciones de confrontación social. En toda sociedad democrática el Estado debe desempeñar las funciones de árbitro o mediador entre los diversos sectores sociales. Sin embargo, la mediación requiere condiciones políticas como es la legitimidad, y condiciones técnicas referidas a recursos operativos, información oportuna y capacidad de seguimiento. La carencia de esas condiciones le resta capacidad de iniciativa para mediar o convocar mesas de diálogo para promover el acercamiento entre actores sociales confrontados. Respecto a los recursos operativos, éstos se han visto afectados por la falta de recursos humanos y materiales. Ejemplo de ello es la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra (CONTIERRA).

15. Además de las deficiencias estatales por omisión, vacíos institucionales o gestión ineficaz, también existen fenómenos de conflictividad originados en gestiones contraproducentes de las instituciones públicas. Se han observado casos en que el Estado, por omisión o acción expresa, opera potenciando el conflicto. En algunos casos, se privilegian intereses sectoriales sobre el bien común, o existe el objetivo deliberado de afectar a un sector determinado, produciéndose un comportamiento parcial o no neutral del Estado. De esta manera se profundizan las asimetrías y se pone de manifiesto la alta susceptibilidad del Estado frente a los grupos de poder, y su escasa capacidad para actuar con autonomía de dichos grupos.

16. Finalmente otro rasgo del Estado que ha originado conflictividad social ha sido su incapacidad para asumir la multiculturalidad y su incapacidad de articular políticas que incluyan lo cultural simbólico de las comunidades indígenas, provocando el menoscabo de la identidad cultural no oficial.

La sociedad civil

17. En un sistema democrático consolidado, la sociedad civil debe funcionar como un espacio de articulación y defensa de los intereses sectoriales de los ciudadanos y de diseño de propuestas frente a la problemática social. Una sociedad civil con capacidad para representar intereses mayoritarios es un requisito clave para el buen funcionamiento de la democracia, constituyendo el contrapeso necesario para equilibrar el poder del Estado o de grupos de poder y permitiendo así la negociación que ampare los intereses de los sectores mayoritarios. La ausencia de poder social favorece la discrecionalidad y torna aún más compleja la resolución de conflictos. La falta de cohesión de la sociedad civil restringe y aún anula su capacidad de negociación.

18. En Guatemala la sociedad civil está aún desarticulada y resulta poco eficaz para representar y sumar intereses sociales, más allá de lo coyuntural, local o estrictamente sectorial. Así como el Estado se halla fragmentado, también la sociedad civil padece dicha característica que en su caso va más allá de los límites ideológicos o políticos. Pese a que recientemente se ha constatado la conformación de algunas instancias de coordinación, son aún incipientes los esfuerzos sostenidos por crear estructuras inter-organizacionales, lo que limita la capacidad de movilización de amplios sectores. A su vez, la mayoría de la población no se halla estructurada dentro de las organizaciones de la sociedad civil. La gobernabilidad requiere que el Estado abra espacios de participación, pero también que la sociedad civil se halle en condiciones de ocuparlos de forma propositiva y eficaz.

19. No obstante lo anterior, dentro de la sociedad civil también debe considerarse a los grupos que representan intereses corporativos, como élites económicas y políticas que, históricamente, han demostrado tener capacidad de presión sobre el Estado y cierta renuencia a hacer concesiones. Esta situación no resulta compatible con un funcionamiento saludable de la democracia, la que requiere de flexibilidad y capacidad de negociación entre los actores sociales y de estos con el Estado.

El sistema de partidos políticos

20. El tercer ámbito de la sociedad guatemalteca donde se expresan las limitaciones institucionales para la resolución de conflictos es el sistema de partidos políticos. Los partidos políticos deben desempeñar un papel central en la canalización de la conflictividad, siendo mediadores entre las expectativas de la sociedad y las políticas del Estado, articulando y agregando las demandas de los diversos sectores sociales y trasladándolas en forma de propuestas, así como promoviendo una cultura cívica de tolerancia y participación. De esa forma actúan como estructuras que fortalecen la cohesión social. En Guatemala el sistema de partidos muestra, hasta hoy, escasa capacidad para articular y canalizar las demandas generales y atenuar de esa forma las condiciones de conflictividad imperantes.

21. Dentro del sistema de partidos se constata una fuerte crisis de liderazgo, intermediación y representatividad. Esta falta de credibilidad hace que los partidos no estén en condiciones de cumplir su función de mediadores entre las demandas ciudadanas y el Estado y que no funcionen los canales que permiten el flujo de información entre gobernantes y gobernados,

con lo cual la democracia pierde legitimidad. Al no articularse y canalizarse las demandas ciudadanas, estas buscan otras formas de expresión, originándose conflictos y confrontaciones.

22. Los partidos políticos no cuentan, en general, con estructuras orgánicas de militancia y afiliados, sino con organizaciones de simpatizantes. Tienen poca capacidad para movilizar a sus bases, escasa implantación organizativa, en especial en el interior del país, y muestran bajos niveles de afiliación y participación. También se constata la debilidad partidaria en su escasa capacidad de propuesta, aún a nivel parlamentario. La ausencia de propuestas es, en general, suplida por discursos radicalizados y confrontativos, que agudizan aún más las condiciones de conflictividad. Durante la última campaña electoral, entre la primera y segunda vuelta se suscitaron una gran cantidad de conflictos interpartidarios, la mayoría relacionados con los resultados electorales, que en algunos casos se transformaron en graves expresiones de violencia.

23. Estas características han generado crecientes niveles de desprestigio, lo que se traduce en un alto desgaste público, volatilidad de sus votantes y agotamiento institucional. Esto provoca que el sistema se reconvierta cada pocos años y que los partidos tiendan a desaparecer, lo cual ocurre incluso con los partidos oficiales, que, además de perder el gobierno, en poco tiempo se convierten en expresiones muy minoritarias o dejan de existir. La ciudadanía prueba opciones y las descarta en breves períodos de tiempo. Esta falta de liderazgo político acentúa y agrava la fragmentación institucional que caracteriza al país y la priva de un importante liderazgo que debería unificar las tendencias entorno a propuestas comunes.

La cultura de la violencia

24. Las instituciones generan realidades culturales, cuyas características dependerán de su naturaleza. Los largos períodos históricos caracterizados por la guerra y el autoritarismo, así como las limitaciones institucionales antes referidas han dado lugar a una cultura poco funcional con la democracia. La energía social se ha canalizado hacia la manifestación violenta, en detrimento de la construcción de estructuras democráticas y participativas para dirimir diferencias. En este sentido el Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico indica que “las pautas de violencia en una sociedad tienden a generalizarse. Se copian o se imitan, se difunden por todo el cuerpo social y se reproducen de una generación a otra”. Esta cultura subsiste en la actualidad como reflejos o hábitos del pasado y se expresa particularmente en actitudes tales como intolerancia, la disidencia, la apelación a la violencia, el irrespeto al derecho ajeno y la incapacidad para construir consensos y negociar concesiones recíprocas.

25. Los actores sociales toman actitudes políticas inflexibles, lo cual agudiza las discrepancias y crea las condiciones para reproducir la violencia. Al respecto los Acuerdos de paz destacan la importancia de poner en vigencia un programa de educación cívica nacional, para la democracia y la paz, que promueva la defensa de los derechos humanos, la renovación de la cultura política y la solución pacífica de los conflictos. Adicionalmente, el ASESa establece la necesidad de “promover una cultura de la concertación y la capacitación de las organizaciones empresariales, laborales y otras para

que aumenten su capacidad propositiva y negociadora y puedan asumir efectivamente los derechos y las obligaciones inherentes a la participación democrática” (ASESA, párr. 6).

IV. VERIFICACIÓN DE LAS SITUACIONES DE CONFLICTO EN GUATEMALA

Tipos de conflictos sociales

26. La conflictividad en Guatemala es muy compleja, son muchos los temas sobre los cuales los actores contienden. Los conflictos tienen diverso origen, se manifiestan de múltiples formas e involucran diferentes actores. La observación realizada por la Misión indica que muchos de estos conflictos han derivado en situaciones de violencia, en algunos casos especialmente graves, como las confrontaciones entre comunidades o municipios.

27. Además, aunque la irrupción de un conflicto se relacione a un tema específico, generalmente, en su desarrollo emergen otros contenidos de la dinámica social. Los temas se hallan interrelacionados y es difícil hallar una sola causa determinante. Por esto es importante buscar e identificar los aspectos predominantes en todo conflicto. Cuanto más diversa es la conflictividad, cuantos más temas se hallan involucrados, mayor es la cantidad de intereses involucrados y por ende más compleja será la resolución. La dimensión étnica y la discriminación suelen jugar un rol importante y, como en casi todas las manifestaciones sociales, se presenta en forma transversal y cruza la mayoría de los conflictos que se desarrollan en zonas de población indígena. En cuanto a la geografía de la conflictividad, ésta involucra gran parte del territorio nacional, casi sin excepciones. No obstante, cada zona suele tener manifestaciones específicas y temas particulares de conflictividad.

28. Los conflictos más comunes se producen en torno a los siguientes temas:

- a. **Conflictos de tierra:** La conflictividad sobre la tierra se profundiza por la falta de un catastro nacional, la insuficiencia del Registro General de la Propiedad y la falta de una jurisdicción agraria, aspectos expresamente contemplados en los Acuerdos de paz. Esta conflictividad reviste especial relevancia ya que en el medio rural habita el 60% de la población y la tierra es su fuente principal de ingreso y empleo. Asimismo, es de destacarse que la proporción de familias rurales con acceso directo a la tierra disminuyó en los últimos 20 años del 61% al 49% (Informe de Desarrollo Humano, 2000), lo cual, aunado a la mayor presión demográfica, constituye un componente adicional de conflictividad. La geografía de estos conflictos abarca casi todo el territorio nacional, pero son más recurrentes y graves en la zona de la Franja Transversal del Norte, por haber sido zona de despojo y adjudicaciones irregulares. Existen diversos tipos de conflictos de tierra. Los principales son:

Disputas de derechos por la posesión o propiedad de parcelas de tierra. En ocasiones, uno de los actores tiene título de propiedad y el otro tiene la posesión del bien desde largo tiempo, como en el caso de las comunidades indígenas. En otros casos, puede existir doble o triple titulación sobre una misma propiedad.

También en este tipo de conflictos, existen disputas por derechos de uso de recursos naturales como agua y bosques;

Contienda por límites. Surgen con motivo de discrepancias relacionadas con límites, linderos y mojones entre propiedades, sea con registro o sin él;

Ocupaciones. Ocupación y uso de fincas privadas o estatales por un grupo de campesinos que reivindican el acceso a la tierra como un derecho inherente a su condición de campesinos sin tierras. En algunos casos, las ocupaciones responden a demandas laborales de los trabajadores agrícolas de la finca;

Regularización jurídica. Tierras entregadas a los campesinos por las autoridades pero sin completar el procedimiento legal para su titulación.

- b. **Conflictos medioambientales:** La geografía de estos conflictos abarca zonas con reservas naturales, en especial el Petén, Izabal y el área Ixil. El esquema clásico de estos conflictos son las disputas entre las comunidades asentadas en áreas protegidas y las entidades que administran las zonas y pretenden desalojarlas. No obstante, también aparecen otros actores como las agencias ambientales del Estado, el Ejército y grupos dedicados a tráfico ilícito. En las áreas protegidas se encuentran dos regímenes distintos: zona núcleo y zona de usos múltiples. En las zonas núcleo, donde formalmente no se pueden explotar los recursos naturales, los conflictos se hallan en torno a la permanencia o reubicación de las comunidades. En las zonas de usos múltiples, donde se otorgan concesiones para explotaciones condicionadas, existen conflictos sobre límites o condiciones de la concesión. Otra manifestación de esta categoría es el asentamiento de comunidades en zonas arqueológicas.
- c. **Conflictos municipales:** Esta categoría responde a problemas en las relaciones entre diversas entidades institucionales y territoriales de los municipios, agrupándose en dos tipos básicos:

Conflictos intermunicipales. Situaciones en las que municipios adyacentes contienden por aspectos diversos: límites indefinidos, acceso a recursos naturales, enfrentamientos históricos, problemas entre clanes familiares, etc. En algunos casos, estos conflictos han llegado a involucrar confrontaciones también entre departamentos;

Conflictos intramunicipales. Dentro de un mismo municipio se producen disputas de diversa naturaleza, entre las aldeas y la cabecera, entre las propias aldeas, entre grupos sociales y el alcalde, etc. Estas disputas pueden responder a: problemas de límites, acceso a recursos naturales, deficiencias en la administración municipal, inercias de la guerra, intentos de escisiones municipales, disputas sobre contribuciones, incremento de las tarifas municipales, etc. También ingresan dentro de esta categoría aquellos conflictos entre los alcaldes y organizaciones de vecinos a raíz de controversias en torno a la gestión del funcionario.

- d. **Conflictos colectivos laborales:** Estos conflictos se ubican en los lugares en donde se encuentran grandes concentraciones de fuerza de trabajo, y donde las organizaciones sindicales y campesinas presentan mayor fortaleza: la región metropolitana, Izabal y la Boca Costa. Se trata de disputas entre una entidad colectiva que representa a un conjunto de trabajadores en forma permanente u ocasional y el titular de la empresa en que laboran, originada en relaciones laborales que, por sus características y por las características de los actores involucrados, generan consecuencias asociadas a la inestabilidad social o política. Muchas de las situaciones de irregularidad que se presentan en las relaciones laborales, tales como bajos salarios, malas condiciones de trabajo, limitación para la organización y reclamo de derechos, no se manifiestan como conflictos debido a la debilidad o inexistencia de las organizaciones de trabajadores. Dentro de este tipo de conflictos se debe considerar el escaso desarrollo de las diversas formas de negociación colectiva, la falta de cohesión institucional del Ministerio de Trabajo, la lentitud y falta de eficacia del sistema judicial y las violaciones a los derechos de los activistas sindicales. Debe tenerse presente también que las personas afectadas por el desempleo, por precarias condiciones de trabajo o por un empleo de subsistencia suman más de dos terceras partes de la fuerza de trabajo.
- e. **Conflictos por deficiencias en servicios públicos o políticas sociales:** Se trata de situaciones de confrontación como producto de la no prestación o prestación irregular de servicios públicos o políticas sociales por parte del Estado o sus concesionarios. Ello refiere a reclamos por atención en educación, salud, vivienda, comunicaciones, infraestructura, electricidad, agua potable, etc. En estos casos, la falta de atención a las necesidades sociales básicas ha desembocado en situaciones de conflictividad, en las que se han enfrentado usuarios y el Estado o la entidad concesionaria. Ejemplos de estos conflictos serían las controversias en torno a la política de vivienda, el transporte, construcción o mejoramiento de caminos o la prestación de energía eléctrica.
- f. **Conflictos en torno a población desarraigada** (repatriados, retornados y desplazados internos): Estos conflictos suelen tener como contexto la ausencia de condiciones adecuadas para asegurar la reinserción de dicha población. Los mismos pueden deberse a disputas entre comunidades de desarraigados adjudicatarios de tierras con antiguos poseedores, disputas con miembros de comunidades vecinas por problemas de límites o con ex integrantes de los Comités Voluntarios de Defensa Civil. También existen disputas con autoridades por incumplimientos supuestos de compromisos, o aún conflictos entre los propios desarraigados a raíz de luchas de poder o acceso a beneficios de los programas. La geografía de estos conflictos abarca las zonas de reasentamiento de población desarraigada.
- g. **Conflictos políticos interpartidarios:** Se trata de disputas originadas en luchas de poder entre partidos o sus liderazgos locales. Se producen con mayor frecuencia en tiempos de campañas electorales, cuando los partidos funcionan a plenitud y son habituales las denuncias de fraude tras los resultados electorales, en

particular a escala municipal. También en esta dimensión se observan confrontaciones inter partidarias a raíz de acusaciones de corrupción en contra del alcalde. La geografía de estos conflictos abarca casi todo el país.

Características de los conflictos

29. Pese a su gran diversidad, es posible identificar determinadas características, patrones o regularidades comunes que se manifiestan en la mayoría de las expresiones de conflictividad:

- a. **Recurrencia.** Los conflictos irrumpen y las autoridades suelen reaccionar frente a los síntomas. Al no dársele un seguimiento adecuado, que resuelva las causas de fondo que lo generan, los conflictos reaparecen en forma cíclica. Ello explica la existencia de conflictos históricos que provienen de larga data y emergen periódicamente. Un ejemplo de ello son los conflictos por límites municipales, la mayoría de los cuales se hayan indefinidos desde el siglo XIX;
- b. **Implantación local.** La mayoría de los conflictos responden a problemas de orden local y abarcan actores del medio. Sumamente frecuentes son los conflictos municipales debido a problemas en la administración de la comuna. En forma muy excepcional irrumpen conflictos de dimensiones nacionales, donde actores nacionales logran agregar y articular demandas de diversas regiones del país. En general las demandas no pueden ser agregadas ni articuladas más allá de lo local, lo cual tiene relación con el ya aludido rasgo de la fragmentación de la sociedad civil. Sin perjuicio de esta lógica predominante, en ocasiones se observa el surgimiento de conflictos en los cuales los actores imitan conductas que han desencadenado conflictos en otras partes del país, generándose situaciones de crisis por “contagio”, como en el caso de la quema de instituciones públicas. El carácter local responde también a un fenómeno de ruralización de los conflictos, aunque la región metropolitana sufre también una situación altamente conflictiva;
- c. **Diversidad de actores.** En la conflictividad nacional se observan diversidad de actores involucrados. En algunos casos estos son actores primarios, directamente involucrados en el conflicto, en otros casos son actores secundarios, que influyen en el desarrollo de la disputa y en las actitudes que asumen los actores primarios, pero sin ser formalmente parte de la contienda. Entre los actores más comunes se encuentran el Estado, organizaciones campesinas, organizaciones municipales, alcaldes, corporaciones municipales, organizaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales ambientalistas, sindicatos, grupos de trabajadores, empresarios, partidos políticos. Las organizaciones involucradas en los conflictos suelen ser locales, sin mayor articulación con entidades regionales o nacionales;
- d. **Inercias de posguerra.** En algunas zonas del país, como Huehuetenango, Quiché e Ixcán, aún se observa una predisposición de los actores que estuvieron involucrados con las partes del enfrentamientos armado a continuar confrontándose por distintos temas y, en ocasiones, arguyendo criterios ideológicos para velar el conflicto de intereses. En estos casos no se ha logrado

superar los esquemas moldeados durante el enfrentamiento, los que aún continúan provocando fracturas en algunas comunidades. Estas situaciones se producen especialmente en zonas donde hubo masiva organización de Comités Voluntarios de Defensa Civil y una importante implantación territorial de la guerrilla;

- e. **Expresiones de violencia.** Con frecuencia la ausencia de mecanismos y cultura de negociación determina que los conflictos se encaucen rápidamente hacia métodos violentos. En algunos casos las manifestaciones de violencia se han dirigido contra funcionarios o bienes del Estado, como por ejemplo el secuestro de policías y la quema de edificios públicos. Estos casos de desafío a la autoridad constituyen una expresión agravada de la violencia social. Otro fenómeno de esta naturaleza lo constituyen los linchamientos, eventos a los que la Misión ha dedicado un informe de verificación especial;
- f. **Fluctuaciones.** Los procesos de gestación, irrupción y aparente fin de los conflictos suelen ser sumamente rápidos, lo cual contribuye a la percepción generalizada de su desaparición. Ello afecta también la capacidad de las autoridades gubernamentales para darle seguimiento a ciertos conflictos que no se han resuelto, pero cuyos síntomas se han silenciado. Los síntomas aparecen y desaparecen, lo que determina el grado de involucramiento del Estado, pero el conflicto continúa latente en la conciencia colectiva.

V. CASOS DE CONFLICTIVIDAD SOCIAL

La situación actual de conflictividad

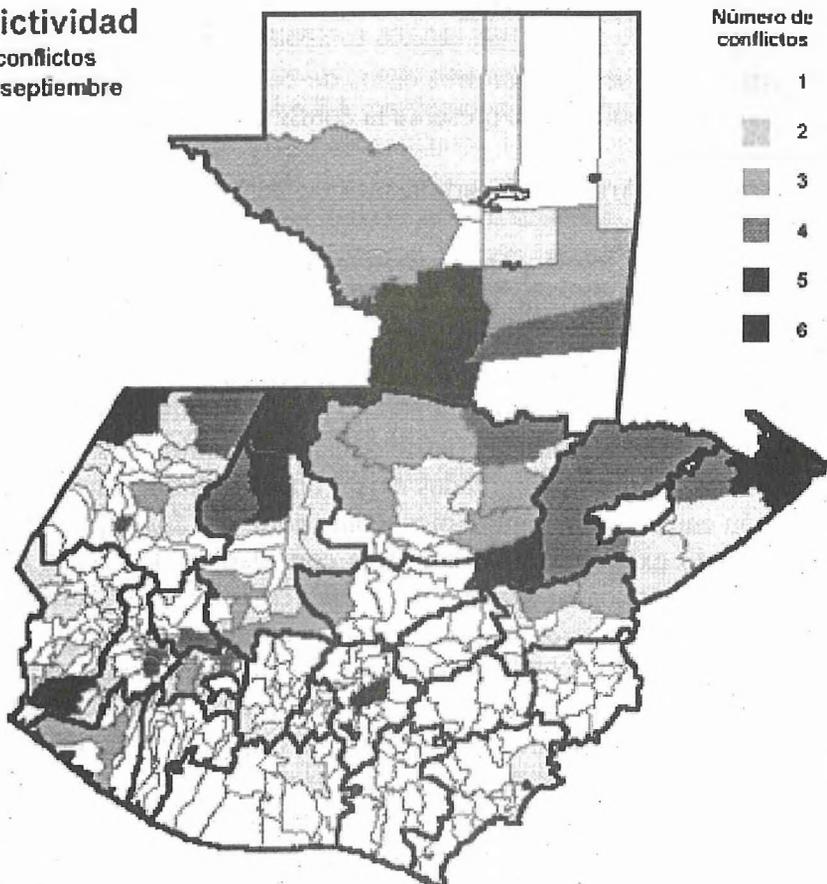
30. Existe una innumerable cantidad de conflictos sociales dispersos en todo el territorio nacional. No todos tienen la misma intensidad, por ello, resulta relevante, más que la ubicación geográfica de toda la conflictividad, la identificación de aquellos eventos que revisten mayor gravedad y pueden desembocar en situaciones de inestabilidad.

31. Se identifican como crisis aquellas situaciones de grave conflictividad no resuelta ni en vías de resolución. La gravedad deriva de indicadores tales como el grado de violencia y la existencia de medidas de hecho (tomas de lugares públicos, ocupaciones, movilizaciones o amenazas). Estas situaciones de crisis se originan en conflictos que, por falta de canales o voluntad de negociación, han registrado una escalada en la hostilidad de los actores, que ha derivado en violencia o inestabilidad política, a nivel local o nacional.

32. Tal como se visualiza en el siguiente mapa, realizado sobre la base de algunas situaciones de conflictividad registradas por MINUGUA en el año 2000, los lugares de mayor conflictividad son: los departamentos incluidos en la denominada franja transversal del norte, la región de la costa y la boca costa en los departamentos de Quetzaltenango y Retalhuleu y los departamentos de Guatemala, Izabal, Petén, San Marcos, Sololá y Zacapa. Esto pone de manifiesto que las crisis se concentran fundamentalmente en dos tipos de escenarios geográficos: las grandes aglomeraciones urbanas y las zonas que fueron teatro del enfrentamiento armado donde, a su vez, prevalecen condiciones adversas en lo social, como la pobreza, y en lo institucional, como la ausencia del Estado.

Mapa de Conflictividad

Número total de conflictos
MINUGUA, enero - septiembre
2000



33. Por otro lado, un muestreo de 154 conflictos no resueltos y con signos de agravamiento, realizado por la Misión, constata que estos se distribuyen en las siguientes categorías:

TIPO	No. CONFLICTOS	PORCENTAJE %
Conflictos de tierras	40	26
Conflictos municipales	28	18
Conflictos medio ambientales	14	9
Conflictos laborales	13	8
Deficiencias en servicios o políticas públicas	15	10
Otros	44	29
TOTALES	154	100%

Análisis de casos de verificación

34. A continuación se plantean tres casos de conflictos paradigmáticos que resumen las principales características que presenta la conflictividad social en Guatemala.

Barreneche Argueta, departamentos de Totonicapán y Sololá

35. Totonicapán y Sololá son respectivamente el tercer y cuarto departamento con menores niveles de desarrollo humano y fueron afectados por el conflicto armado. Desde mucho tiempo atrás existe un conflicto entre las comunidades de Barreneché, ubicada en el municipio de Totonicapán (predominantemente quiché) y la de Argueta, ubicada en el municipio de Sololá (predominantemente kaqchikel), ambas de origen quiché. El mismo constituye un típico ejemplo de conflicto histórico, multi causal y con manifestaciones de violencia. Entre ambas comunidades existe una disputa de límites, que se refiere tanto a la separación entre los dos municipios, como entre los dos departamentos. A su vez, en el límite disputado existe un bosque que es considerado de acceso comunal y fuentes de agua utilizadas por los habitantes de ambas comunidades. Paralelamente, la salida de Barreneché hacia la carretera pasa por la comunidad de Argueta. Otros factores, no menos importantes, que se han sumado a la situación son: culturales, ya que si bien ambas comunidades pertenecen al mismo grupo étnico, su desarrollo ha sido diferente; religiosos, a través de disputas entre evangélicos y católicos, y políticos, ya que durante la guerra los habitantes de Argueta habrían estado más identificados con el Ejército y organizados en Patrullas de Autodefensa Civil. También ha habido factores agravantes a través de la prestación de los servicios públicos cuando el Fondo de Inversión Social construyó una escuela en territorio reclamado por Barreneché, pero bajo la jurisdicción de Sololá.

36. Los pobladores de Barreneché alegan pertenencia al municipio de Totonicapán desde 1882, en tanto los de Argueta manifiestan que el territorio donde está Barreneché pertenece a Sololá. A inicios de la segunda mitad del siglo pasado, ya se habían producido enfrentamientos y disputas entre pobladores de una y otra comunidad, situación que se vio agudizada durante los años de la guerra. Diferentes gobiernos realizaron gestiones y conformaron comisiones para mediar la problemática, pero el conflicto no fue resuelto. Los hechos de violencia más recientes ocurrieron en junio de 1997, en Barreneché, con el resultado de 9 personas muertas y 40 heridos, además de la quema de la escuela, la casa municipal y el centro de salud, hechos que agravaron la situación. En esa oportunidad, vecinos de ambas comunidades se enfrentaron con palos, piedras y algunas armas de fuego, granadas y bombas caseras. Esta situación fue el resultado indeseado de un proceso de negociación frustrado, que había sido conducido por el propio Secretario Privado de la Presidencia, lo que puso de manifiesto las dificultades del Estado central para incidir en los problemas locales.

37. Las vías de resolución gubernamentales hasta ahora no han dado resultados visibles. No ha habido claridad sobre la institución que liderara la resolución del conflicto, ni coordinación entre las que están actuando: Presidencia de la República, CONTIERRA, CONAP, SAE, etc. En algunos casos, las instituciones incluso han actuado de manera contradictoria, lo que ha acentuado la tensión. Ejemplo de ello es la emisión de

autorizaciones para la tala de árboles que luego debieron ser rectificadas. Además, las autoridades no han mantenido diálogos sostenidos con las partes, ni han dado seguimiento al problema, involucrándose sólo cuando el conflicto presenta signos de agravamiento, como en 1997. No obstante, últimamente, CONTIERRA ha demostrado voluntad para definir una estrategia coherente. Al respecto, sería conveniente la creación de una unidad intergubernamental con representantes de las diversas agencias estatales para darle seguimiento al conflicto y lograr formular una línea de acción sostenida.

38. El Código Municipal establece en su artículo 20 que la falta de definición de los límites o los conflictos existentes por la misma causa entre dos o más municipios, serán sometidos por las corporaciones municipales interesadas, con todos sus antecedentes, al Ministerio de Gobernación, quién emitirá opinión y por el conducto respectivo lo enviará al Congreso de la República, acompañado de la iniciativa de ley del Ejecutivo para su conocimiento y resolución. Sin embargo, dicho procedimiento legal no se ha cumplido contribuyendo a la dilatación del conflicto.

Cimientos Chajul, departamento de Quiché

39. Quiché es el segundo departamento con menor índice de desarrollo humano a nivel nacional. También fue uno de los departamentos más afectados por el enfrentamiento armado durante la década del 80. Chajul, uno de los tres municipios de la zona Ixil de ese departamento, fue a su vez escenario principal del conflicto armado. Como consecuencia de la violencia contrainsurgente, en las zonas más alejadas de dicho municipio se instaló una de las Comunidades de Poblaciones en Resistencia (CPR), integrada por indígenas que escapaban a las operaciones del Ejército. Después de la guerra, y en el marco de graves condiciones socio económicas y de inseguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra, los antiguos pobladores comenzaron a reinstalarse en las tierras que habían abandonado. En 1997, una empresa llamada Nabalijá SA, desconocida en la zona y sin haber hecho inversiones productivas de ninguna índole, reclamó la propiedad sobre 60 caballerías, invocando títulos que provenían del gobierno del Presidente Barrios Reina. La empresa interpuso juicio por usurpación agravada en contra de las comunidades que ancestralmente vivían en la tierra reclamada, solicitando el desalojo de las mismas.

40. Este conflicto se superpuso a otros de índole partidista local entre el sector político del actual alcalde (FDNG) y el ex alcalde (FRG). Dichos conflictos fueron originados años atrás, tanto en luchas de poder como en el diferendo en torno a la declaración de una reserva ambiental en el municipio, habiendo escalado a situaciones de violencia física en las que se incendió parte de la alcaldía y manifestándose también durante la campaña electoral. En la actualidad este conflicto ha revelado las divisiones aún no resueltas al interior de las comunidades y del pueblo de Chajul, lo que ha impedido el diseño de una estrategia común ante la empresa demandante y ha generado fuerte tensión. Ambas partes reclaman representatividad absoluta sobre las comunidades y organizaron sus propias representaciones campesinas de manera separada. Adicionalmente han mostrado actitudes poco proclives al diálogo y las concesiones. Estas disputas han exacerbado los conflictos entre diversos grupos étnicos que viven en la zona.

41. El gobierno actual, al igual que el anterior, no ha impulsado el cumplimiento del compromiso relativo a la aprobación de un marco legal que garantice el derecho histórico de propiedad de las tierras de las comunidades. Si bien las comunidades se ven amparadas por el Convenio 169 y por la Constitución de la República, es fundamental la aprobación de dicho marco para asegurar el derecho histórico de las comunidades. El Gobierno ha articulado esfuerzos entre la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia y CONTIERRA tendiente a acercar a las partes enfrentadas en el conflicto político. También ha colaborado en la articulación de espacios de diálogo y confianza entre las partes el Encuentro Regional Ixil por la Paz, ERIPAZ, mecanismo local que ha desempeñado una función eficaz en la construcción de consensos. No obstante, la mínima presencia estatal en la zona y la alta polarización que se registra han obstaculizado la resolución. También ha conspirado la desconfianza que en general tienen las comunidades sobre cualquier iniciativa de medición de las tierras que lleve a cabo el Estado, basada en las malas experiencias que han tenido en su relación con las autoridades centrales. Recientemente, las partes alcanzaron un acuerdo inicial mediante el cual el Gobierno reconoce al Alcalde electo como representante de la población.

San Mateo Ixtatán, departamento de Huehuetenango

42. Huehuetenango fue también escenario recurrente del enfrentamiento armado durante los 80, en el cual el municipio de San Mateo resultó especialmente afectado. En la actualidad, se desarrolla un conflicto que tiene su origen en la división histórica entre la cabecera municipal y algunas aldeas del interior del municipio. Algunos líderes de estas comunidades alegan haber sido objeto de discriminación y marginación histórica por parte de la cabecera. Los actores son indígenas de la etnia chuj. Durante la guerra, la cabecera municipal era controlada predominantemente por el Ejército y las PAC, en tanto en algunas aldeas había mayor incidencia de la URNG.

43. En 1995, tras una campaña electoral que en lo local estuvo marcada por la polarización y algunos hechos de violencia, resultó electo alcalde un líder de las aldeas (Unión Democrática). Dicho dirigente no pudo tomar posesión en la cabecera por la violencia ejercida por sus opositores, por lo que la alcaldía fue trasladada a la aldea de Bulej. Algunos habitantes de la cabecera designaron a otro alcalde. En algunas reuniones de conciliación promovidas por autoridades gubernamentales, se produjeron enfrentamientos y nuevas expresiones de violencia. El alcalde electo decretó la suspensión de los servicios básicos a la cabecera, aunque posteriormente autorizó su restitución. Por otro lado, se solicitó la creación de un nuevo municipio en Bulej, con el apoyo de varias aldeas. También hubo acusaciones por malversación de fondos municipales.

44. En 1999 un candidato de la cabecera (del FRG) fue elegido alcalde, reiniciándose el conflicto en torno al regreso de la municipalidad a la cabecera. Inicialmente los pobladores de la aldea rechazaron la entrega de los documentos municipales, lo que hicieron luego de una negociación encabezada por el gobernador departamental. Como concesión, los aldeanos demandaron la instalación en Bulej de una municipalidad auxiliar y un registro civil, alegando las largas distancias entre ambos puntos. No obstante, la

corporación municipal rechazó la solicitud acusando a los aldeanos de intenciones “divisionistas” dentro del municipio.

45. En la actualidad el proceso de resolución se halla estancado. La corporación municipal sigue un proceso penal contra el ex alcalde por retención indebida de documentación municipal y malversación de fondos, en tanto los aldeanos esperan una respuesta a su solicitud de apoyo a la Comisión de Asuntos Municipales del Congreso. Dicha comisión y la Gobernación departamental han convocado a las partes a reuniones conciliatorias, pero el alcalde ha dejado de asistir, lo que se percibe como una muestra de su poca disposición a negociar y hacer concesiones. Estos fracasos se refieren tanto a la incapacidad para implementar procesos de conciliación sostenidos y coordinados entre las instancias departamentales y el Congreso, así como a la desconfianza histórica de la población rural frente al Estado.

46. La escasa presencia institucional y la debilidad de la alcaldía, así como los conflictos y confrontaciones históricas y la marginación en que viven las aldeas, han menoscabado la cohesión social en el municipio. Ello podría explicar la existencia de algunas tendencias autonomistas. En esta división entre la cabecera y las aldeas, se constata también una distorsión en la implementación de los proyectos de desarrollo, en detrimento de las zonas rurales. La debilidad de la alcaldía también impide atender necesidades sociales mayoritarias, exacerbadas por la falta de implementación de políticas públicas en la zona. Asimismo, no se ha conformado el consejo municipal de desarrollo, ámbito donde las aldeas que se sienten marginadas podrían tener incidencia.

Ejemplos de negociaciones exitosas y otros esfuerzos institucionales

47. Ante el fenómeno de la conflictividad social en sus diversas variantes o manifestaciones, deben destacarse algunas iniciativas de resolución o mecanismos de diálogo y construcción de consensos que han aportado soluciones relevantes.

48. En Alta Verapaz, departamento que tradicionalmente ha sido prolífero en conflictos de tierras, ha funcionado la Mesa de Negociación de Conflictos de Tierras. Esta constituye un espacio de diálogo y conciliación entre sectores tradicionalmente opuestos, para buscar soluciones a los conflictos a través de generar confianza entre las partes y buscar estrategias conjuntas. Uno de los mayores logros ha sido el haber reunido a representantes de los campesinos y los caficultores, posibilitando diálogos que han culminado en acuerdos concretos frente a conflictos graves. Ante la lentitud y muchas veces ineficacia de los tribunales, la Mesa se presenta como un mecanismo más ágil y con mayor capacidad de respuesta. De allí que la Mesa suela atender demandas de grupos indígenas, referidas a temas tales como problemas de linderos, falta de medición, titulación y escrituración de las propiedades, desmembramiento de cooperativas, y servidumbres de paso entre otros. Debe considerarse que los consensos a los que llega la Mesa o las recomendaciones que formula ante problemas y conflictos específicos, no revisten carácter coercitivo o vinculante. La eficacia de sus iniciativas se basa en el consenso, la credibilidad y la buena voluntad de los actores. La legitimidad social alcanzada se basa, en parte, en que la integración de esta Mesa es inclusiva e incorpora

miembros de diversas instituciones gubernamentales y de la sociedad civil ligados a la problemática de la tierra. De esta manera, la Mesa constituye un espacio de diálogo entre partes enfrentadas, así como entre las autoridades y la población y, en forma complementaria, un ámbito de coordinación inter institucional ante problemas que demandan respuestas concretas. Todos los miembros de la Mesa trabajan de manera honoraria.

49. También debe destacarse la forma en que se resolvió el conflicto en las fincas bananeras entre el sindicato de Trabajadores de las Bananeras de Izabal, SITRABI y la empresa BANDEGUA, el que luego de alcanzar picos graves de tensión, fue objeto de sostenidas iniciativas de negociación. En septiembre de 1999, en Izabal, se produjo el despido de 936 trabajadores por parte de la empresa mencionada, alegándose baja productividad, caída de los precios internacionales y altas tarifas aduaneras, razón por la que ya se había suscitado otro conflicto con el Gobierno. Como elemento agravante, la empresa no hizo efectiva la indemnización. Ante esta situación, el sindicato SITRABI inició una demanda en el juzgado de trabajo correspondiente. La empresa endureció posiciones, cerrando escuelas y centros de salud. El sindicato inició la organización de una movilización en la sede de la empresa. El día anterior al previsto para la medida, se produjo el ataque a la sede sindical por un grupo armado, en el cual además de agredir y retener a los dirigentes del sindicato se les exigió la renuncia. En este contexto, jalonado por graves hechos que agudizaron el conflicto, comenzaron a implementarse iniciativas de diálogo y acercamiento. Luego de intensas negociaciones bajo la mediación del Ministerio de Trabajo, al cabo de un año se logró un acuerdo entre SITRABI, BANDEGUA y los productores independientes de la zona. También tuvieron participación relevante en el proceso de negociación diversos actores internacionales. Este acuerdo fue muy positivamente valorado por las centrales sindicales, ya que se integró a los trabajadores despedidos a las fincas de los productores independientes con una nueva relación laboral, o se reintegraron a BANDEGUA. Se establecieron condiciones mínimas para los trabajadores recontratados, entre las que se amparaba el ejercicio a la libre sindicalización de los trabajadores. Este acuerdo tuvo lugar sin perjuicio de la continuación del proceso penal contra los responsables de la agresión a los dirigentes sindicales.

50. En el departamento de Izabal se han configurado dos ejes principales en la conflictividad de tierras: el Área Protegida del Cerro San Gil, en el municipio de Livingston, donde se detectan seis conflictos diferentes y el Área de Protección Especial de la Sierra Santa Cruz, en el municipio de El Estor, donde se asientan 46 comunidades que disputan su derecho sobre la tierra. Para atender estas situaciones CONTIERRA, con el apoyo de la Gobernadora de Izabal, constituyó la mesa de resolución de conflictos. Esta mesa representa un espacio de diálogo, concertación y consenso cuyo objetivo es la solución de las demandas de los campesinos y cuenta con la participación de los diversos actores involucrados con la problemática de la conflictividad, instancias gubernamentales, nacionales y locales, así como no gubernamentales, tales como organizaciones religiosas, campesinas, indígenas, de derechos humanos, comunitarias, etc. Este espacio, además de contribuir al acercamiento de las partes buscando soluciones de consenso, constituye un mecanismo de coordinación entre las instituciones

departamentales del Estado, buscando articular respuestas institucionales coherentes frente a la conflictividad.

51. En los últimos meses se han observado esfuerzos de diferentes instancias del Gobierno para lograr resolver conflictos que involucran a ex integrantes de los Comités Voluntarios de Defensa Civil y desmovilizados de la Policía Militar Ambulante. A partir del decreto gubernamental número 841-2000 se creó la Comisión Interinstitucional de Carácter Temporal (SEPAZ/SEGEPLAN) que tiene como objetivo, conocer y procurar buscar soluciones a las peticiones de estas personas. La Comisión negociadora parece haber alcanzado acuerdos sobre algunos proyectos que beneficiarían a estos sectores.

52. También deben considerarse otros esfuerzos importantes que se han organizado a nivel local, tanto por actores estatales como de la sociedad civil, para impulsar formas de prevención y resolución de conflictos. Uno de los casos más destacados en la actualidad lo constituye el Encuentro Regional Ixil por la Paz (ERIPAZ) el que se ha constituido, en escasos meses de funcionamiento, en un eficaz espacio de concertación de políticas entre las tres alcaldías de la zona Ixil y entidades de la sociedad civil, así como en un ámbito participativo de construcción de consensos y resolución de conflictos. Asimismo merecen destacarse también iniciativas tales como la mesa de concertación de occidente en Quetzaltenango, la coordinadora interinstitucional que ha comenzado a funcionar en San Marcos, la red de promotores de paz y DDHH impulsados por la Diócesis de Huehuetenango y ciertos espacios locales que se han ido articulando en Sololá, recogiendo formas consuetudinarias de resolución de controversias.

VI. RECOMENDACIONES

53. La transformación de la cultura política es el proceso más lento dentro de la transición política general, ya que implica modificar los valores como elemento de cohesión de una sociedad. La construcción de una sociedad capaz de dar un tratamiento apropiado a su conflictividad es una tarea de todos los sectores, no sólo del Estado.

54. En la prevención y resolución de los conflictos, el Estado democrático debe contar, no sólo con la coerción estatal, elemento disuasivo ante brotes de violencia, sino también con legitimidad, lo que facilita que los individuos busquen resolver sus disputas de manera institucional. Ello supone la existencia de valores normativos comunes que conformen un capital social basado en la confianza y en prácticas compartidas en la vida diaria. Como se ha dicho al inicio de este informe, los Acuerdos de paz contienen los elementos fundamentales para enfrentar adecuadamente esta dinámica social. En especial, cabe recordar el compromiso de elaborar y ejecutar un programa de educación cívica nacional para la democracia y la paz que promueva la defensa de los derechos humanos, la renovación de la cultura política y la solución pacífica de los conflictos. El desarrollo de la cultura de paz, en las condiciones particulares de Guatemala, también supone superar la discriminación racial histórica que ha padecido el país, para lo cual se requiere el concurso de todos los ciudadanos en la transformación de actitudes, mentalidades y comportamientos.

Recomendaciones generales

55. Estas se refieren a las transformaciones estructurales, sociales e institucionales, previstas en los Acuerdos de paz y muchas de ellas presentes en el nuevo Cronograma 2000-2004, que deben producirse para modificar el contexto de la conflictividad y su resolución. Entre ellas cabe destacar:

- a. Fortalecer el adecuado funcionamiento de las instituciones que garantizan la aplicación de la ley, incluyendo la vigencia de los derechos económicos y sociales. Ello incluye todos aquellos órganos que deben garantizar procedimientos para resolver conflictos entre particulares o entre éstos y el Estado, integrando procedimientos judiciales y no judiciales para dirimir disputas, así como mecanismos de negociación y concertación;
- b. Ampliar la presencia del Estado a todo el territorio nacional, evitando los grandes vacíos institucionales existentes. En especial a aquellas áreas donde el enfrentamiento armado fue más intenso y la deuda social es más apremiante;
- c. Avanzar en la erradicación de la exclusión social y los obstáculos estructurales que engendraron el conflicto armado. En este marco, se debe considerar prioritario, elevar el nivel de desarrollo humano y mejorar la equidad en aquellas zonas del país y hacia aquellos sectores sociales que presentan rezagos sociales, reconociendo a su vez las diferencias de género y la diversidad cultural. Ello implica favorecer el acceso equitativo a las oportunidades, incorporando la perspectiva multicultural en el diseño de las políticas y atacando las estructuras sociales subyacentes a la conflictividad;
- d. En el marco de la cooperación internacional en los proyectos de desarrollo, la comunidad internacional deberá asegurar una óptica participativa y consensuada en la gestión de dichos proyectos;
- e. Poner en marcha una estrategia integral de desarrollo rural que facilite el acceso de los campesinos a la tierra y a otros recursos productivos;
- f. En el ámbito laboral se hace necesaria la puesta en ejecución de una política pública de fomento de la negociación colectiva y de las diversas formas de resolución y prevención de conflictos lo cual requiere no solo acciones del Estado sino también de los actores sociales. En ese sentido, las iniciativas legales impulsadas por el Gobierno, encaminadas a modificar los procedimientos judiciales que atienden los conflictos laborales, así como otros esfuerzos desarrollados por empresarios y trabajadores en el marco de mesas de diálogo, algunas de las cuales han generado importantes consensos, constituyen insumos valiosos en esa línea
- g. Implementar una reforma institucional que permita la descentralización del poder y la apertura de espacios para la participación a nivel nacional, regional,

departamental, municipal y local, dando lugar a una institucionalidad de participación y construcción de consensos. La descentralización de las decisiones políticas y económicas deberá incrementar la eficacia de la gestión estatal;

- h. Reformar y fortalecer el Sistema de Consejos de Desarrollo para que desempeñen su papel central en la formulación de programas de desarrollo de forma participativa y restablecer los consejos locales, para fortalecer sus potencialidades como ámbitos de detección de la conflictividad local e identificación de los instrumentos aptos para su resolución;
- i. Implementar la reforma judicial para profundizar la lucha contra la impunidad, adoptar rápidamente una nueva política de seguridad pública y fortalecer notoriamente la capacidad de la PNC;
- j. Avanzar en el reconocimiento del derecho consuetudinario, y las formas tradicionales de resolución de conflictos; k. Regularizar el derecho de propiedad de la tierra a través de la puesta en funcionamiento del sistema de registro y catastro y de la jurisdicción agraria y ambiental.

Recomendaciones específicas

56. Las recomendaciones específicas se relacionan con medidas para optimizar la capacidad estatal frente las manifestaciones de conflictividad. Entre ellas destacan:

- a. Diseñar un sistema de alerta temprana, resolución de conflictos y manejo de crisis que pueda operar en el corto plazo. Este sistema deberá mantener un mapa de conflictividad, actualizado regularmente, que oriente las acciones estatales en función de la evolución de la situación y permita priorizar aquellas situaciones que revistan mayor gravedad. El esfuerzo de alerta temprana debe prever la recolección de información que permita anticipar los conflictos;
- b. Superar la grave falta de coordinación existente entre los organismos estatales con competencia sobre la conflictividad, así como sobre cada una de las materias involucradas. Es necesaria una fuerte y ágil articulación que permita unidad de esfuerzos interinstitucionales, lo cual requeriría la conformación de una instancia de coordinación, con personal capacitado y sensibilizado en el análisis y resolución de conflictos, que cuente con las siguientes características:
 - i. articular las gestiones de prevención, mediación, resolución y seguimiento, operando en el corto, mediano y largo plazo a través de una dinámica de coordinación permanente, y no sólo ante situaciones de crisis ;
 - ii. asegurar un mecanismo que pueda actuar prontamente cuando ha irrumpido un conflicto o crisis para operar *in situ* realizando gestiones de mediación, incorporando a todos los actores involucrados a mesas de diálogo y acercamiento;

- iii. la coordinación deberá trascender los marcos estatales e incluir la participación de entidades de la sociedad civil que en cualquiera de las funciones mencionadas (prevención, mediación, resolución y seguimiento) pudieran realizar aportes en la resolución de la conflictividad;
 - iv. tener una estructura o coordinar con instancias similares a nivel departamental o local, al menos en zonas que registren mayor conflictividad e incluir mecanismos tradicionales de resolución de controversias a nivel comunitario;
 - v. establecer mecanismos de seguimiento para aquellos conflictos profundos y multicausales cuya resolución requiere de la implementación de medidas de mediano y largo plazo;
- c. Estimular la auténtica participación social e institucionalizarla, fortaleciendo sus actividades y capacidad de propuesta.

57. Por último, el proceso de paz demanda actores sociales y políticos fuertes, lo cual se vincula con la necesidad de nuevos liderazgos que sean representativos, que gocen de fuertes niveles de legitimidad, que estimulen la participación y el consenso, que estén en capacidad de formular propuestas, de negociar y hacer concesiones, así como de construir alianzas; articulando los intereses sectoriales, locales y nacionales. Ello supone estar en condiciones de generar dinámicas de inclusión y no de dispersión o fragmentación. Este fortalecimiento permitiría compensar las asimetrías de poder que los sectores más débiles de la sociedad guatemalteca padecen, haciendo viables las soluciones negociadas a los conflictos, y restableciendo de esa forma equilibrios sociales básicos que resultan necesarios para el buen funcionamiento de la democracia.

2. EL ROL DEL POLICÍA EN LA RESOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS

A. Introducción

Es muy probable que cuando ocurre un hecho que afecta a la población, la primera imagen que le viene a la mente de las personas es la figura del agente policial.

Constantemente es la primera persona que se acerca a los conflictos después de los directamente involucrados y este hecho, visto tan comúnmente por los ciudadanos, puede tener una incidencia fundamental en el aumento o disminución de los niveles de conflictividad y violencia que pueda vivir cualquier país del mundo.

El policía inevitablemente llegará tarde a los conflictos. Al aproximarse al problema, lo que encuentra son las acciones, daños o consecuencias de un problema que posiblemente fue creciendo durante todo el tiempo en que las personas aún no cometían un delito. Pero al mismo tiempo, por lo inmediato de su presencia, tiene en sus manos la posibilidad de evitar su crecimiento, disminuir la violencia o propiciar su solución.

Reconocer en el policía un simple rol de guardián y ejecutor de órdenes o leyes, es perder de vista el enorme potencial que puede desarrollar en función de la paz y armonía sociales.

Con los Acuerdos de Paz vino un cambio organizativo y operativo en la institución policíaca. Será en los procesos educativos donde se gestará la transformación paulatina del agente, al integrarse a la sociedad civil como un protector de los Derechos Humanos y propiciador de soluciones en aquéllos casos donde la aplicación de la ley penal simplemente no es efectiva.

B. Conflicto y sistema penal

El conflicto es algo natural en toda sociedad, se da básicamente como consecuencia de las necesidades por satisfacer y los escasos recursos existentes, en ese sentido dependiendo del lugar donde se viva y las condiciones propias de existencia de ese lugar y momento, existirán necesidades específicas para el grupo humano que conviva y esto ocasionará conflicto.

Por ejemplo:

Existen regiones desérticas en el mundo donde la mayoría de conflictos tienen que ver con la forma de cómo se obtendrá el vital líquido del agua. En otras partes donde han avanzado tecnológicamente y la mayoría de la población se dedica a la investigación, descubrimiento, producción y comercialización de productos tecnológicos, la mayoría de conflictos se darán con cuestiones relacionadas con eso.

Dado que se sabe que el conflicto se dará en una comunidad de seres humanos, cuando estos deciden organizar su sociedad y conforman un Estado, este debe funcionar en el sentido de prevenir conductas o situaciones que pudieran causar un desorden tal que impidiera la convivencia de la forma como se ha decidido sea.

Consecuentemente, el Estado toma en cuenta las conductas que podrían ocasionar esa clase de conflictos y decide prohibirlas. Si las conductas ocurren y se sucede el conflicto entonces el Estado intervendrá y a través de un proceso decidirá sobre él.

Ejemplo:

En Guatemala la mayoría de los habitantes se dedica al cultivo de la tierra, por lo tanto la tierra es un bien valioso con una extensión limitada y definitivamente escaso. Aunado a esto existe una distribución desigual de la misma dándose el fenómeno de que unos pocos tengan propiedad sobre la mayoría de la mejor tierra cultivable y en sentido inverso, la mayoría de la población no posee tierra propia para cultivar.

Lógicamente, estas circunstancias de la realidad socioeconómica guatemalteca, propiciarán conflictos constantemente, tales como: invasiones, despojos, problemas de linderos, etc. Sobre los cuales quienes legislan han tomado y seguirán tomando decisiones político criminales.

Resumen:

Sólo aquella parte de la conflictividad social que en su desarrollo llega a generar violencia o sea a afectar derechos considerados fundamentales, es abordada por la política criminal y en consecuencia por el sistema penal.

B.1 El conflicto

Los conflictos tienen un proceso que es como decir su historia, o bien la forma en que se manifiestan, y podemos describirla de la siguiente manera:



De este esquema podemos inferir que: conflicto es la contradicción de intereses y/o necesidades entre los seres humanos ocasionada por condiciones de la realidad o contexto y los lleva a buscar respuestas para satisfacer sus intereses, en un espacio y tiempo determinado.

Ejemplo:

En el caso de la situación expuesta, respecto a la propiedad sobre la tierra con vocación agrícola, las circunstancias de esa realidad socioeconómica guatemalteca son el CONTEXTO, que irremediablemente confrontará los intereses y/o necesidades de las partes en conflicto los con tierra y los sin tierra, a estas confrontaciones de intereses se le denomina CONTRADICCIÓN que es el conflicto mismo.

Toda vez sucedido el conflicto o la contradicción las partes harán algo por intentar satisfacer sus necesidades o intereses a esto se le llama RESPUESTA. Con respecto a estos problemas en Guatemala generalmente las partes toman medidas de hecho, ya sea invasiones o desalojos y, bueno, esas respuestas (violentas) ocasionan consecuencias, generalmente, dolor, sufrimiento, frustraciones, que no llegan a solucionar los conflictos sino lo agravan, a este resultado se le llama EFECTOS.

B.2 Conflicto y delito

Todas las personas tenemos conflictos a diario, no obstante nuestra forma de reaccionar o responder a ellos es diversa.

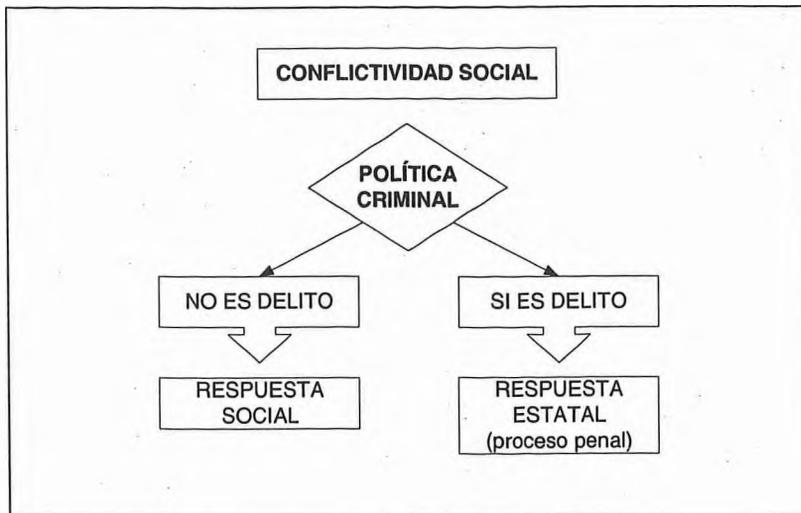
Algunas veces respondemos violentamente cuando ello ocurre, generalmente afectamos derechos humanos de otras personas.

Para continuar con el ejemplo citado de la propiedad sobre la tierra cultivable, cuando las partes (los con tierra y los sin tierra) entran en conflicto y como respuesta realizan desalojos o invasiones es común que dañen bienes materiales y a personas, lo que se traduce en violencia y por lo tanto las autoridades intervienen.

Debido a que el Estado debe controlar los niveles de violencia social para mantener un orden predeterminado, elige las conductas consideradas dañinas por afectar derechos fundamentales y las prohíbe, amenazando con imponer una sanción por la infracción.

Para el caso de nuestro ejemplo está previsto por las leyes penales este tipo de violencia.

Un delito puede entenderse como un conflicto criminalizado a partir de sus respuestas, que lleva a recorrer un procedimiento (proceso penal) que decidirá la imposición de una respuesta estatal (pena).



Se debe considerar que no todos los conflictos llegan a desarrollar respuestas criminalizadas y los que sí lo hacen, no todos son conocidos por las autoridades de justicia.

El Estado no puede absorber toda la conflictividad social que evoluciona hacia la comisión de delitos, quedando fuera de su conocimiento una gran parte de ellos.

Cotidianamente somos víctimas o autores de hechos delictivos y cotidianamente en la mayoría de casos omitimos hacerlo del conocimiento de las autoridades por infinidad de razones entre las que se podrían citar: desconfianza, comodidad, imposibilidad, desconocimiento de la obligación o porque conocemos y creemos en otras formas de solucionarlo.

C. Policía, delito y conflicto

Generalmente ubicamos la labor de la policía alrededor de los delitos y de las personas que los cometen.

Al agentes policial se le ubica en la prevención, reacción e investigación de los delitos, con lo que se convierte en la figura más visible e inmediata que el Estado tiene frente a los conflictos. El policía es el portador de la primera respuesta concreta del Estado frente a los conflictos.

Posiblemente lo primero que se debe tener claro es que el mundo del CONFLICTO es mucho más amplio que el del DELITO.

El DELITO se refiere más que todo a las ACCIONES que se derivan de un CONFLICTO. Y no de todas las acciones sino sólo aquellas que el ESTADO ha considerado como dañinas para la sociedad y por lo tanto las leyes lo prohíben.

El CONFLICTO lo podemos entender como la confrontación que nace de la diferencia de ideas, intereses o emociones entre dos o más personas o a la lucha por un mismo recurso.

Los CONFLICTOS existen más allá de las acciones, sean éstas prohibidas o no por el Estado.

De cada conflicto pueden derivarse tanto acciones positivas como negativas. A las ACCIONES POSITIVAS las ubicaremos como aquéllas que propician una solución entre las partes y satisfacen en la medida de lo posible los intereses de los involucrados.

Como ACCIONES NEGATIVAS, se puede hablar de aquéllas que se dan en términos de competencia (uno gana otro pierde) o que recurren a cualquier tipo de violencia o simplemente no propician una solución satisfactoria para todas las partes involucradas.

A partir de que se considera que el DELITO provoca un daño a la sociedad, fácilmente podemos ubicarlo como parte de las ACCIONES NEGATIVAS, aunque definitivamente no son las únicas.

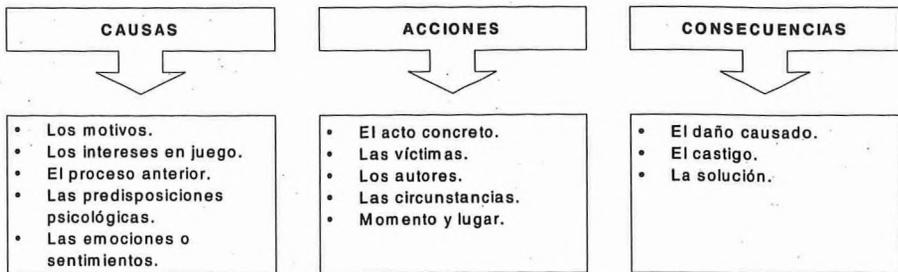
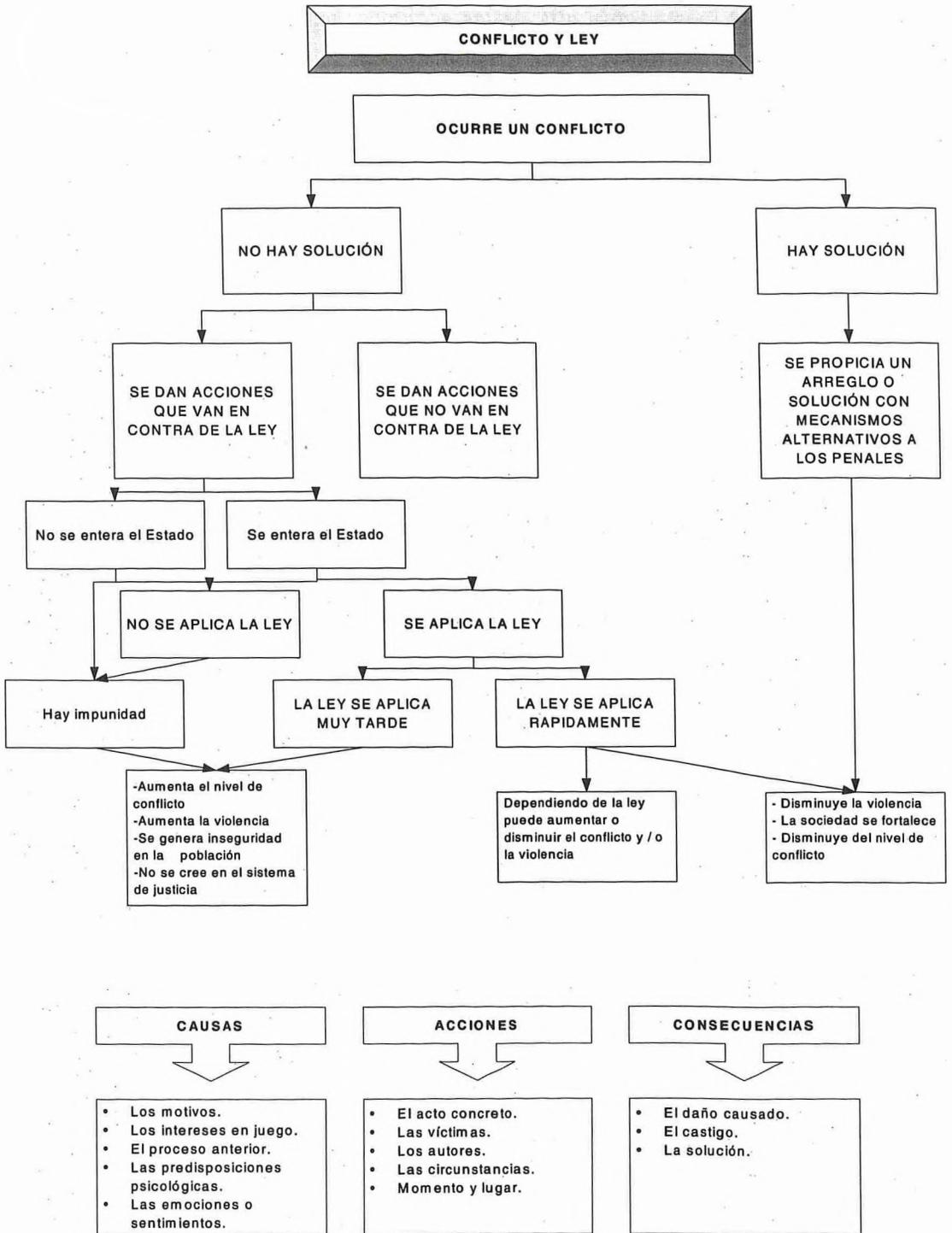
En primer lugar muchas ACCIONES NEGATIVAS no son consideradas como delitos por parte del Estado y en segundo lugar muchas de las respuestas que el mismo Estado da a los problemas no los considera negativas, como lo es la CÁRCEL o la PENA DE MUERTE. Éstas también son acciones negativas ya que ninguna de las dos soluciona el conflicto que se encuentra en el fondo. Aquí vemos también otra gran diferencia entre CASTIGO y SOLUCIÓN.

Por otro parte, la SOLUCIÓN es también una acción pero dirigida principalmente al PROBLEMA o CONFLICTO, por lo que le interesa más la REPARACIÓN del daño causado que el castigo. Aunque la reparación puede significar un castigo para quien cometió el daño, ese no es su principal y mucho menos objetivo. La violencia no puede ser vista más que como último recurso.

Resumiendo, es importante diferenciar CONFLICTO de ACCIONES DERIVADAS DEL CONFLICTO, así como tener claro que los DELITOS son parte de dichas acciones derivadas y que tienen como características principal, el ser prohibidas y castigadas por el ESTADO. Recordar también que para un mismo conflicto pueden haber tanto acciones POSITIVAS como NEGATIVAS.

La otra diferencia importante es entre CASTIGO y SOLUCIÓN. Aunque más acostumbrados al primero, es la solución la que realmente propicia la disminución de los niveles de conflictividad y evita poco a poco que el daño no vuelva a repetirse.

Aunque todos estos elementos pueden parecer muy abstractos, la POLICÍA se encuentra en relación constante con todos ellos. Su visualización es el primer paso para un cambio de actitud y acción del agente frente a los innumerables casos que llega a conocer en sus jornadas de trabajo.



D. Solución alternativa de conflictos

En general todas las personas a lo largo de su vida han sido parte de uno o más conflictos penales a los cuales le han dado respuesta distinta a la establecida por el Estado, ya sea porque este no ofrece las condiciones (ausencia de autoridades) o porque existen otras formas de respuesta que se consideran apropiadas para resolver el conflicto.

Nos interesa tener en cuenta especialmente tres:



- a) Cuando hablamos de **mecanismos espontáneos no violentos** nos referimos a las formas naturales que tienen las personas de llegar a un arreglo informal y rápido. En algunos delitos en donde el daño es mínimo, su uso es frecuente. Por ejemplo: arreglo entre las partes de un accidente de tránsito de menores daños, a través de un seguro. O negociar comportamientos en el vecindario, por ejemplo ante los ruidos nocturnos de fiestas particulares o ruidos estridentes de expresiones religiosas.
- b) El **derecho consuetudinario indígena** en el caso de Guatemala, se refiere, especialmente, al sistema basado en la identidad cultural y étnica del pueblo maya, el cual posee sus propios valores y procedimientos que expresan su comprensión de lo criminal, así como la respuesta para el mantenimiento de su orden social. Es importante reconocer que se trata de todo un sistema diferente al estatal que merece respeto como un mecanismo legítimo para la solución de conflictos. Este sistema a sido reconocido en Guatemala a través de la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo respecto a los derechos de los pueblos indígenas, es decir, es una ley vigente en nuestro país.
- c) Los **métodos alternativos de resolución de conflictos** parten del estudio e investigación de las formas como los seres humanos hemos resuelto nuestras diferencias a lo largo de la historia. Por lo general se conocen como métodos alternativos a la: negociación, mediación, conciliación y arbitraje.

Aunque los métodos alternativos se encuentran en forma natural en nuestras relaciones humanas, la formulación de criterios, procedimientos y técnicas que permiten su aprendizaje y logro de mejores respuestas frente a los conflictos, son una invención de los estudiosos del tema.

En el conflicto criminalizado o delito los métodos alternativos se usan a partir de que el sistema penal y evitan seguir el procedimiento común a determinados casos, aplicando mecanismos legales que permiten abordar el conflicto por otros medios.

Se espera que en la medida que los métodos alternativos sean conocidos tanto por funcionarios de justicia como por la sociedad civil, muchos casos que actualmente llevan un procedimiento largo y costoso, puedan tener salida más rápida y efectiva para las partes involucradas, permitiendo a la vez que el sistema penal pueda dedicarse a los casos más graves.

Nos interesa tener en cuenta especialmente tres:



- a) Cuando hablamos de **mecanismos espontáneos no violentos** nos referimos a las formas naturales que tienen las personas de llegar a un arreglo informal y rápido. En algunos delitos en donde el daño es mínimo, su uso es frecuente. Por ejemplo: arreglo entre las partes de un accidente de tránsito de menores daños, a través de un seguro. O negociar comportamientos en el vecindario, por ejemplo ante los ruidos nocturnos de fiestas particulares o ruidos estridentes de expresiones religiosas.
- b) El **derecho consuetudinario indígena** en el caso de Guatemala, se refiere, especialmente, al sistema basado en la identidad cultural y étnica del pueblo maya, el cual posee sus propios valores y procedimientos que expresan su comprensión de lo criminal, así como la respuesta para el mantenimiento de su orden social. Es importante reconocer que se trata de todo un sistema diferente al estatal que merece respeto como un mecanismo legítimo para la solución de conflictos. Este sistema a sido reconocido en Guatemala a través de la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo respecto a los derechos de los pueblos indígenas, es decir, es una ley vigente en nuestro país.
- c) Los **métodos alternativos de resolución de conflictos** parten del estudio e investigación de las formas como los seres humanos hemos resuelto nuestras diferencias a lo largo de la historia. Por lo general se conocen como métodos alternativos a la: negociación, mediación, conciliación y arbitraje.

Aunque los métodos alternativos se encuentran en forma natural en nuestras relaciones humanas, la formulación de criterios, procedimientos y técnicas que permiten su aprendizaje y logro de mejores respuestas frente a los conflictos, son una invención de los estudiosos del tema.

En el conflicto criminalizado o delito los métodos alternativos se usan a partir de que el sistema penal y evitan seguir el procedimiento común a determinados casos, aplicando mecanismos legales que permiten abordar el conflicto por otros medios.

Se espera que en la medida que los métodos alternativos sean conocidos tanto por funcionarios de justicia como por la sociedad civil, muchos casos que actualmente llevan un procedimiento largo y costoso, puedan tener salida más rápida y efectiva para las partes involucradas, permitiendo a la vez que el sistema penal pueda dedicarse a los casos más graves.

CAPÍTULO SIETE

RELACIONES POLICÍA Y COMUNIDAD

“La Policía nunca pensó en tener responsabilidad por la calidad de vida. La nueva orientación del trabajo policial es más proactiva que reactiva.”

(Herman Goldstein¹.)

Para leer y comentar

V.3. Seguridad pública

“La reestructuración de las fuerzas de seguridad, su profesionalización y educación en el respeto de la ley, la democracia, los derechos humanos y en una cultura de paz, tal y como estipula el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, tienen como objetivo principal convertir la función policial en un auténtico servicio público a los ciudadanos. Esto conlleva el carácter exclusivamente civil de la institución policial y el respeto del carácter multiétnico de la nación guatemalteca en el reclutamiento, selección, capacitación y despliegue de la policía.”

Frente al desprestigio de las instituciones policiales del pasado por graves violaciones a los derechos humanos y la deficiente calidad del servicio de seguridad pública prestado a la comunidad, la nueva Policía Nacional Civil (PNC) deberá cumplir en su doctrina, desempeño profesional y formación las características de una policía profesional moderna acorde con los principios mínimos de una actuación policial respetuosa de los derechos humanos, libertades públicas, el Estado de Derecho y la democracia contenidos en los instrumentos internacionales aplicables”.

(Recomendaciones del Informe “Guatemala, Memoria del Silencio” de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, Título V Numeral 3, sobre Seguridad Pública)

1. La policía comunitaria

A. Concepto

El concepto de policía comunitaria se conoce principalmente de experiencias de los Estados Unidos, donde tiene su origen en los años 70 y 80. Posteriormente fue adoptado

¹ Es profesor de la Escuela de Derecho de la Universidad de Wisconsin, EEUU y uno de los teóricos principales de policía comunitaria.

en Canadá y Europa (Inglaterra y España) y en los años 90 en América Latina.

“Policía comunitaria” es una traducción del término inglés “community policing” y fue traducido al español también como: “Actividad policial de orientación comunitaria”.

También se le conoce en España como policía de cercanía o de proximidad. En conclusión, debe tenerse presente que es un modelo policial que se ha llevado a cabo de diversas formas en varios países, por lo que no comprende un modelo único.

El concepto de Actividad Policial de Orientación Comunitaria tiene sus orígenes en dos problemáticas importantes de la sociedad estadounidense, que pueden tener una relación para ser aplicadas al caso guatemalteco en cuanto es un Estado multiétnico, pluricultural y multilingüe:

1. Se pensó como una forma de lograr la vinculación entre la policía y los grupos minoritarios, principalmente por las constantes denuncias de abusos policiales. En Estados Unidos son minoría la comunidad negra, los puertorriqueños, los haitianos, los chinos y las distintas comunidades de latinos.

Al inicio era un planteamiento simplista, se trataba de establecer canales de comunicación con los grupos minoritarios para averiguar sobre sus principales problemas y así reducir las acciones policiales que pudieran agravar los problemas de esas comunidades, y de esa forma evitar alzamientos violentos que ya habían ocurrido en algunas ciudades.

2. En un segundo momento, se pretendía impulsar un modelo que respondiera adecuadamente a las demandas que la policía recibía de los ciudadanos. En este sentido, el concepto de Actividad Policial con Orientación Comunitaria ha sido utilizado para referirse a las diferentes iniciativas que abogan por la modernización o reforma de la actividad policial

Este uso tan amplio del término puede incrementar las expectativas de los ciudadanos sobre la policía, y puede crear la impresión de que la orientación comunitaria proveerá soluciones rápidas para problemas del crimen, desorden y tensión étnica o racial.

Las respuesta a cada una de las preguntas no siempre es igual, cambia de acuerdo a la situación social y del cuerpo policial.

Ejemplo:

El Estado de Nueva Jersey impulso en los años setenta el “Programa Vecindarios Seguros y Limpios” y allí se desarrolló el principio de “Ventanas Quebradas”, éste principio parte de que si faltas menores como la embriaguez, la mendicidad, el vandalismo, las manchas en las paredes, tirar la basura en la calle y las conductas desordenadas, no se controlan y no se detienen producen un ambiente en la comunidad o en la calle en la cual el crimen mayor puede florecer.

Las “*Ventanas Quebradas*” propone que si una comunidad o una calle evidencia un descuido por parte de los vecinos, esto conlleva a que se quiebren los controles de la comunidad, como el respeto mutuo y las obligaciones de los ciudadanos, porque se interpreta como señal que “a nadie le importa” lo que suceda en el barrio.

Las “Ventanas quebradas” y “Tolerancia Cero”

1. En Estados Unidos se han experimentado muchas alternativas para reducir los índices de criminalidad que afecta a la sociedad. Una de ellas fue el de “*Tolerancia Cero*”, que se basa en la ampliar la represión criminal lo más posible, endureciendo las acciones policiales, sanciones y una política penitenciaria más dura. Sin embargo los resultados fueron diferentes a los esperados: crecieron los índices de violencia, las cárceles se saturaron pero no se redujo la inseguridad y el costo para esta alternativa se hizo mayor. Por ello se buscaron alternativas nuevas, como la usada en la ciudad de Nueva York.
2. Nueva York es una ciudad de diez millones de habitantes con estadísticas criminales altas. En 1965 se iniciaron estudios que llevaron a formular la teoría de las “*Ventanas Rotas*” que toma su nombre de un experimento realizado:

Se dejó un vehículo estacionado en el Barrio del Bronx. El cual es conocido por sus altos índices de inseguridad. Al día siguiente, se encontró que el vehículo fue objeto de saqueo y sólo quedaba el chasis. Luego se dejó otro vehículo en un barrio residencial con baja incidencia de crímenes. Nadie lo tocó. A la noche siguiente se volvió a colocar, pero se le quebró un cristal. A la mañana lo encontraron saqueado. La conclusión a la que se llegó es que una sensación de desorden, genera más desorden y viceversa.

A partir de allí se establecieron planes de mejoramiento urbano, reparación de edificios, se involucró a los vecinos y a las empresas, se descentralizó a la policía y los resultados evidenciaron que los índices bajaron.

(Fuente: José Ugaz, en: Grandes urbes e inseguridad humana)

Este tipo de enfoque está orientado a la identificación de problemas y a la búsqueda de soluciones, y combina poner en vigor la ley mediante arrestos y juicio legal cuando sea necesario.

En San Diego California al inició se creó un departamento de policía que respondiera a las demandas del público o Programa de Policía del Vecindario.

En otras palabras queremos decir que no hay una sola respuesta, sino éstas dependen del enfoque e intereses de cada comunidad específica y cuerpo policial y sus dependencias.

Los elementos del modelo comunitario pueden ser agrupados en:

1. La intervención que se solicita a la policía sea más proactiva que reactiva; no hay que esperar que se produzcan delitos, sino tratar de evitarlos, observando que es lo que los provoca y el tipo de delitos que se producen, procurando intervenir sobre las causas que pueden llevar a la comisión de delitos.
2. El servicio al ciudadano es la base del modelo. A diferencia del modelo tradicional, en el modelo comunitario la policía no es una institución cerrada, que se protege a sí misma, sino es una institución abierta y permeable, que está donde el ciudadano lo necesita.
3. La redefinición geográfica de las responsabilidades: ya no son grandes zonas de trabajo sino que la unidad fundamental para la prevención del delito es la unidad pequeña del vecindario.
4. La intervención de la comunidad en prácticamente todas las tareas de un plan común de trabajo destinado a mejorar la calidad de vida, reducir la inseguridad y combatir las causas que provocan los delitos.

2. Principios generales

En la actualidad la función policial de prevenir el delito y la criminología que da especial importancia al tema de la prevención del delito a diferencia del modelo tradicional que reacciona a los hechos que se producen quiere decir que se presta atención no sólo al potencial delincuente, sino a:

- la posible víctima,
- el entorno social y ambiental donde el delito se puede producir y
- la detección del delito

La **prevención del delito** es el objetivo principal de los modelos de policía comunitaria. Para ello la Policía requiere de la **participación ciudadana** porque la comunidad es la víctima de los delitos, en ella se produce el delito y los delincuentes provienen de la misma. Los **efectos deseados** de la implementación de ese modelo policial son:

- la baja de la cifra negra de los delitos cometidos por el aumento de la disposición de las personas a denunciarlos,
- una mayor eficacia de la Policía en la tramitación y esclarecimiento de delitos,
- una baja del índice de criminalidad y
- una buena imagen de la Policía ante la población.

El modelo de policía comunitario actúa sobre tres ejes principales:

- sensación de inseguridad
- criminalidad
- calidad de vida de la población

En este sentido se establece zonas prioritarias de atención que son los barrios potencialmente más problemáticos, zonas abiertas, espacios de ocio (parques, por ejemplo); se establece una interrelación plena con los vecinos, empresas, sector público y policía y se busca adoptar una visión global que abarque aspectos sociales, políticos, económicos, educativos y técnicos de la zona.

Bajo esa perspectiva los fines del modelo policial comunitario son:

1. Identificar problemas en la comunidad y propiciar soluciones sostenibles, especialmente en aquel tipo de problemas que se consideren pueden ser factores que generen delitos o alteraciones al orden público.
2. Aumentar la sensación de seguridad en la comunidad.
3. Incrementar el nivel de satisfacción de la comunidad con su policía.
4. Incorporar a la comunidad activamente en la producción de seguridad, sin sustituir a la policía, sino movilizarla en programas que permitan prevenir más efectivamente la comisión de delitos.
5. Mejorar el control social sobre la actuación policial (transparencia y rendición de cuentas) y así como más confianza en la policía.

Resumen:

Este tipo de acción policial combina un enfoque preventivo y reactivo. Pretende adelantarse a los hechos delictivos tomando medidas que los eviten o reduzcan, y el detectar y aprehender a los criminales se convierte en un medio y no en un fin. La misión policial ya no se reduce a la aprehensión de delincuentes.

Con este tipo de actividad policial, los servicios de policía identifican y describen los principales problemas de una comunidad y buscan las soluciones adecuadas. En otras palabras, en la estrategia policial de tipo comunitario las funciones de la policía se amplían al ámbito social, en la cual la ley penal y el empleo de la fuerza para combatir el delito ya no son las únicas herramientas de la policía.

Bajo este modelo es necesario desarrollar capacidades en el mantenimiento del orden cotidiano, la resolución de conflictos y la provisión de servicios.

Es evidente, que bajo este criterio, el trabajo policial se convierte en un esfuerzo interdisciplinario, es decir, que se realiza con otras instituciones, asociaciones de la comunidad, profesionales y otros sectores o grupos interesados; no se trata de que el policía resuelva todo y por tanto sea abogado, trabajador social o psicólogo, sino se entiende como parte de un esfuerzo conjunto de toda la comunidad.

Significa el uso de métodos de investigación que permitan comprender las circunstancias o contexto de la comisión de delitos o infracciones que causan intranquilidad en el vecindario para crear condiciones que impidan o dificulten la comisión de hechos ilícitos.

También es importante conocer los hechos relevantes del pasado de la comunidad, que puedan ser fuente de conflicto local. Esto con el fin de impulsar medidas preventivas y para orientar la acción policial de acuerdo a las percepciones y necesidades de la población.

Los resultados deben reflejarse en una baja de los índices reales de criminalidad y en el sentimiento de inseguridad de las personas y la comunidad.

Identificación de algunos resultados

Según evaluaciones realizadas sobre la aplicación del modelo comunitario:

- El modelo contribuye a la reducción del temor y le da a la ciudadanía mayor sentimiento de seguridad, aunque no siempre corresponda con la disminución de los índices de delincuencia.
- Genera confianza y mejores relaciones entre el policía y la población.
- Disminuye el abuso policial y en algunos casos se puede comprobar la baja de los índices de delincuencia.

Estructuras organizacionales de la policía con la comunidad

Entonces, para que la actividad de los policías tenga un enfoque comunitario es necesario tomar en cuenta la estructura organizacional de la institución policíaca.

Una estructura policial fuertemente centralizada, militarizada (encuartelamiento, modelo de disciplina y jerarquización) y basada sobre todo en la función de la represión del delito no es suficientemente flexible, sensible y abierta a un servicio policial efectivo a las comunidades con sus diferencias y múltiples necesidades. Por lo tanto, las conclusiones de las diferentes experiencias al respecto, en cuanto al modelo de organización policial son:

- Aunque exista un Dirección central, las estructuras territoriales de la Policía deben tener suficiente autonomía para adaptar las directrices generales a su realidad concreta.
- Una excesiva verticalidad dificulta la acción policial comunitaria. Deben haber los espacios de discrecionalidad y poder de decisión a nivel operativo para actuar conforme a las circunstancias locales y concretas.
- La Policía debe disponer de estructuras que facilitan el acceso de la población con sus diferentes problemas (atención a las víctimas, atención a la mujer, la niñez y

juventud, atención a emergencias, oficinas de denuncias e información sobre las mismas, relaciones públicas, etc.)

- El sistema disciplinario debe reaccionar de manera inmediata, visible y eficaz frente a actuaciones policiales fuera de la norma.

La provisión de destinos debe considerar una estabilidad mínima en el puesto y en el lugar.

La actividad policial de tipo comunitario incluye el patrullaje a pie, la resolución de conflictos y una relación de confianza e intercambio entre el policía y la ciudadanía.

Algunos de los **obstáculos** a este modelo se pueden encontrar en:

- La resistencia de los cuerpos policiales a los cambios. El modelo tradicional recurría solamente al sistema penal y establecía una relación lejana con la sociedad y estas prácticas están presentes en los policías.
- Esquemas de seguridad basados en la militarización de la policía y de la sociedad. El policía debe estar abierto a resolver conflictos que no necesariamente implican ingresarlos al sistema judicial que son casos en los que la sociedad necesita respuestas y a los que el sistema penal sólo deben entrar cuando son graves.

Por lo tanto es necesario cambios de mentalidad y convicción de que la policía debe implicarse con el tejido social.

- La separación entre policía y comunidad que se produce por cuerpos cerrados, que más que el servicio al ciudadano perciben en el un potencial delincuente.
- El bajo nivel de organización de la sociedad civil.
- El bajo nivel de profesionalización y controles internos de la policía.

3. Criterios básicos para la relación de la policía y la comunidad en Guatemala

El trabajo policial con orientación comunitaria en Guatemala debe tener en cuenta varios factores:

- a) una cultura de violencia fruto del conflicto armado interno que ha permeado todos los sectores de la sociedad guatemalteca. Según algunos diagnósticos y estudios, el involucrar a los ciudadanos en la seguridad pública puede traer consigo otro tipo de problemas. En muchos países, la constitución de comités de seguridad ciudadana, lejos de evocar una imagen benigna de la policía, proyecta la de la ejecución de la justicia por mano propia. Es muy probable que los comités de

seguridad puedan organizarse con fines propios, incluso donde la delincuencia es un mal menor.

- b) el tejido social roto de las comunidades, sobre todo indígenas. Esto quiere decir que producto del mismo conflicto armado, las relaciones sociales, incluso familiares, en muchas de las comunidades fueron destruidas, disminuidas o fragmentadas por la guerra y las violaciones a derechos humanos. La existencia de patrullas de autodefensa civil, las delaciones, el refugio y desplazamiento, las masacres en comunidades, etc., son algunos de los datos que nos permiten entender este rompimiento del tejido social.
- c) Una sociedad, en especial en el interior del país, a la cual el Estado ha relegado al olvido y por tanto sienten desconfianza del Estado y de sus instituciones.
- d) El alto nivel de pobreza y exclusión como de los factores que han generado niveles altos de criminalidad, de la naturaleza violenta y de formas de organización con una fuerte tendencia delictivo como los son las pandillas juveniles o “maras”.
- e) La ineficacia del sistema judicial que ha favorecido, en el marco de una cultura de violencia, que los ciudadanos se tomen la justicia por sus propias manos (el caso de los linchamientos o limpieza social).

Por otro lado, existen otros factores de la realidad guatemalteca que son fundamentales para un adecuado trabajo de una policía comunitaria:

El carácter multiétnico de Guatemala: Con 23 etnias, la mayoría de raíz maya, que conviven en el país. Eso significa una diversidad y pluralidad lingüística, de formas culturales de entender el mundo; diversas estructuras de organización propias (consejos de ancianos, sacerdotes mayas, entre otros) y maneras propias de legislar (derecho consuetudinario).

Estos elementos son importantes para el desarrollo de un efectivo trabajo policial.

Cualquier programa de policía comunitaria, antes de iniciarse, debe hacer un diagnóstico de las comunidades donde trabajarán. Entablar el diálogo y la cooperación con las autoridades locales, tanto las estatales como las formas propias de autoridad. Además, implica el conocimiento y respeto de tradiciones, costumbres y formas propias de administrar justicia.

Esto último es importante porque en muchas ocasiones los operadores de justicia (jueces, fiscales y policía) han deslegitimado las costumbres o las autoridades de la comunidad o se han enfrentado a ellas. Debido a ello se vulneraron los equilibrios que ayudaron a mantener un clima social de seguridad y orden público.

Debe tenerse en cuenta que las formas de resolución de conflictos de las comunidades indígenas pueden ser muy diferentes a las que establece el Código Penal y que esa diversidad debe ser comprendida y respetarse.

El buen funcionamiento de la policía comunitaria es el resultado de lograr una adecuada combinación de medidas de corto plazo que brinden sensación de seguridad con planes de prevención a largo plazo que busque reducir los factores causantes de los delitos.

Para lograrlo es necesario que la policía:

- Favorezca la participación ciudadana en la resolución de los problemas de seguridad.
- Tenga claro que la seguridad se logra como un esfuerzo multidisciplinario y multisectorial (profesionales, organismos no gubernamentales, asociaciones de vecinos, otros sectores del Estado). La policía sólo resuelve una parte de los problemas.
- Favorezca la solución de conflictos en la comunidad. Es importante que la policía se capacite y sea flexible a formas de solución de conflictos y desjudicializar situaciones que pueden resolverse sin entrar al sistema judicial.

La capacitación de la policía en temas sociales, sociológicos, históricos, antropológicos; el auxilio de profesionales, el respeto a la comunidad; la asignación de policías que sean de la comunidad y que conozcan (idioma, costumbres) son algunos de los factores indispensables para el inicio de un proceso de policía comunitaria en el país.

OHCHR LIBRARY



11574

ELABORADO Y FINANCIADO POR



**MISIÓN DE VERIFICACIÓN DE LAS
NACIONES UNIDAS PARA GUATEMALA
MINUGUA**

**OFICINA DE SERVICIOS A PROYECTOS DE LAS
NACIONES UNIDAS -UNOPS-**

Proyecto "Apoyo a los Procesos de Formación y Capacitación
de la PNC en Cultura Democrática y Derechos Humanos"
con el apoyo de los Gobiernos de Noruega y Suecia