

COLEGIO INTERAMERICANO DE DEFENSA
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS
CLASE 52

DOCUMENTO DE DECISIÓN:

“ALTERNATIVAS PARA LA SEGURIDAD EN GUATEMALA”

MODULO LÓGICA ESTRATÉGICA

ISMAEL ALEJANDRO CIFUENTES BUSTAMANTE
CORONEL DE INFANTERÍA DEM
GUATEMALA

FORT LESLEY J. McNAIR
WASHINGTON, D.C., OCTUBRE 2012

Los puntos de vista emitidos en este trabajo son del autor y no reflejan la política o posición oficial del Colegio Interamericano de Defensa, la Junta Interamericana de Defensa, la Organización de Estados Americanos, Ministerio o País del autor.

INTRODUCCIÓN

Este documento de decisión se escribió en el marco de una situación ficticia donde el autor es asesor de un organismo internacional que debe proporcionar alternativas de solución a la problemática actual que plantea el empleo conjunto de fuerzas militares y policiales en misiones de seguridad pública en Guatemala. El organismo internacional recomendará al Estado de Guatemala, la implementación de políticas que optimicen el empleo de las capacidades estatales disponibles en su lucha por mantener la

seguridad frente al crimen organizado o las maras con énfasis en asegurar el cumplimiento de los derechos humanos, derechos ciudadanos y el principio de legalidad¹.

En el desarrollo del trabajo se expone la situación en Guatemala, se delimita el tema en el sentido que, los problemas derivados del empleo conjunto consisten principalmente en la función de las fuerzas armadas y el respeto de los derechos humanos, que a su vez, implica aspectos legales y de entrenamiento. Los criterios de evaluación para los cursos de acción planteados, giran en base a este contexto.

La segunda parte presenta tres opciones o cursos de acción con su impacto y calificación. Primero: Suspender el empleo de fuerzas militares limitándose al poyo de ciertas capacidades; segundo: continuar el apoyo de manera temporal pero crear un proyecto de ley sobre “uso de la fuerza”; tercero: una redefinición del sistema de entrenamiento adecuado a la función temporal.

En la tercera parte se realiza un análisis comparativo de los cursos de acción, presentando los factores que determinan la decisión y las recomendaciones.

En la cuarta parte se llega a la conclusión que lo más conveniente será que el organismo internacional, recomiende al gobierno de Guatemala implementar la primera opción: Suspender el empleo de fuerzas militares en seguridad ciudadana, pero dado que la profesionalización policial para sumir estas funciones aún no termina de planificarse y se proyecta estará lista a largo plazo, se hace necesario implementar una combinación de la segunda y tercera opción.

CUERPO PRINCIPAL

¹ Arturo Contreras Polgati, “Instrucciones para el desarrollo del documento de decisión,” Colegio Interamericano de Defensa, Módulo Lógica Estratégica, 5 de octubre de 2012.

Temas clave y criterios:

En Guatemala, la Constitución Política de la República, vigente desde 1985, asigna a las fuerzas armadas la misión de mantener la seguridad interna y externa². No obstante en el año 2000, como gesto de voluntad política hacia el cumplimiento del espíritu de los acuerdos de paz firmados en 1996, el Congreso de la República emitió un decreto ley donde estableció que las fuerzas armadas no pueden participar por sí solas en la seguridad, sino únicamente en apoyo a la fuerza policial y así cooperar en la lucha contra las nuevas amenazas³.

Lucía Damert y John Bailey, académicos de la Universidad de Georgetown, Washington D.C. plantearon desde el año 2005 la tendencia en Latinoamérica a involucrar a las fuerzas militares en asuntos de seguridad en apoyo a las instituciones policiales, pero hicieron notar que los problemas derivados de esta estrategia⁴ se concentran principalmente en casos de violación de derechos humanos.

Para el Dr. Arturo Contreras Polgati, emplear las fuerzas militares en funciones de seguridad ciudadana es un error, ya que la estrategia para operaciones y por consiguiente su entrenamiento, tiene su propio “método, lógica, léxico, asimilación e integración del concepto de cooperación en el nivel de la estrategia política”⁵. Es diferente emplear, por ejemplo, las capacidades diferenciadas militares en la zona de frontera para producción de inteligencia para diseminarla a la policía, que mezclar

² Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 244.

³ Congreso de la República de Guatemala, Decreto 40-2000, acceso 21 de octubre de 2012, <http://www.sgp.gob.gt/PaginaWeb/Decretos2000/DG40-2000.pdf>.

⁴ Lucía Damert y John Bailey, “Reforma policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina,” *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad* no. 1 (2005), 133-52, acceso 22 de octubre 2012, <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART43622189c08b8.pdf>.

⁵ Arturo Contreras Polgati, “Estrategia cooperación y conflicto,” en *Estrategia las viejas y nuevas amenazas* (Chile: Mago Editores, 2007), 20.

soldados y policías en las zonas urbanas para prevención del delito⁶.

En Guatemala han ocurrido hechos específicos, documentados en medios de comunicación, donde los pobladores al actuar en grupo, irrespetaron e incluso agredieron a militares y policías, supuestamente para hacer valer sus derechos⁷. En otros casos, igualmente documentados, los soldados hicieron uso de sus armas de fuego para hacer cumplir la ley o en defensa de su propia vida, provocando heridas y muerte de personas civiles⁸.

Para delimitar el problema, y presentar alternativas que resuelvan las dificultades que implica el empleo de fuerzas armadas en funciones policiales para mantener la seguridad pública del Estado contra el crimen organizado o las maras, es imperativo subdividir el tema en dos grandes áreas: Primero, un marco legal que respalde a fuerzas militares y policiales cuando las circunstancias justifiquen el uso de la fuerza y segundo, el entrenamiento de las fuerzas militares en operaciones policiales.

En el supuesto que las operaciones conjuntas entre militares y policías continuarán en Guatemala para garantizar la seguridad pública, mientras se da el proceso de reforma policial (que ya empezó)⁹, se plantea el siguiente problema: ¿Qué estrategia política

⁶ Arturo Contreras Polgati, "Escenarios y dimensiones de la estrategia", conferencia Lógica Estratégica, Colegio Interamericano de Defensa, Washington D.C., 15 de octubre 2012.

⁷ Perspectiva Militar, "Un enfoque a la seguridad, tres escenarios para 2014", acceso 22 de octubre de 2012, <http://perspectivamilitar.blogspot.com/2008/04/un-enfoque-la-seguridad-tres-escenarios.html>.

⁸ Dina Fernandez, "De Xamán a Alasca," *El Periódico*, 15 de octubre de 2012, (acceso 23 de octubre de 2012), <http://www.elperiodico.com.gt/es/20121015/opinion/219227/>.
Comisión para el Esclarecimiento histórico, "Caso de Xamán", Guatemala, acceso 23 de octubre de 2012, <http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/mds/spanish/anexo1/vol1/no3.html>.
R. Gonzalez y J.M. Castillo, "Capturados 12 soldados por muerte extrajudicial en Raxhujá" *El Periódico* 27 de junio de 2009, acceso <http://www.elperiodico.com.gt/es/20090627/pais/105198>.

⁹ Sofía Menchú, "Juramentan comisión para la reforma policial", *Noticias de Guatemala* 20 de enero 2011, (acceso 23 de octubre 2012), <http://noticias.com.gt/nacionales/20110120-juramentan-a-la-comision-para-la-reforma-policial.ht>

deberá implementar el Estado de Guatemala para reducir los problemas que produce el empleo conjunto de fuerzas militares y policiales al aplicar la fuerza para hacer cumplir la ley sin que se violen los derechos humanos de la población?

Criterios de evaluación: Las opciones (cursos de acción) para resolver la problemáticas se basan en los criterios de evaluación siguientes: Funcionalidad, legalidad y entrenamiento/adiestramiento.

Opciones y cursos de acción: impacto y calificación.

Curso de Acción 1: Suspender las operaciones conjuntas para la seguridad ciudadana y limitar el apoyo militar a la policía exclusivamente al ámbito de la seguridad pública¹⁰.

Impacto: Reducción de incidentes con violaciones a los derechos humanos para hacer cumplir la ley ante la falta de entrenamiento en el personal militar en misiones que no constituyen su función y naturaleza.

Calificación: Altamente recomendado. La naturaleza de las fuerzas policiales es distinta a la naturaleza de las fuerzas militares. Implica un cambio en el *status quo* de las operaciones conjuntas interagenciales para la seguridad pública en Guatemala.

Curso de Acción 2: Que el congreso de la República promulgue un decreto ley que establezca “reglas de empeñamiento” para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (FEHCL)¹¹ figura que adoptarán tanto militares o policías según la misión.

Impacto: Las reglas deberán ser concebidas bajo los principios de: Respeto a la vida,

[ml](#)

¹⁰ Douglas Kincaid y Eduardo Gamarra, “Disordey Democracy: Redefining Public Security in America,” en Latin America in the World Economy, eds. Roberto Korzeniewicz y William C. Smith (USA: Praeger, 1996).

¹¹ Comité Internacional de la Cruz Roja, “Uso de la fuerza y armas de fuego,” en *Violencia y uso de la fuerza*, (Ginebra: CICR, 2012), 50, acceso 22 de octubre de 2012, <http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/p0943.pdf>.

servir y proteger. Dichas reglas serán consideradas, no sólo por instituciones del ejecutivo, sino que los jueces tendrán un instrumento legal para interpretar hechos y emitir fallos en casos de denuncia de violación de derechos humanos. El Ministerio público y la defensoría pública penal, también tendrá una base legal para esgrimir sus respectivos argumentos en procesos penales. Las fuerzas medirán su actuar en el uso de la fuerza y las armas de fuego; a la vez, existirá una legislación clara que respaldará el mantenimiento de la seguridad pública en la lucha contra el crimen organizado, las maras, otras formas de amenaza y disturbios civiles.

Calificación: Recomendado en caso que el *status quo* de las operaciones conjunta actuales no varíe, es decir, mientras se produce la reforma policial. Deberá especificar que las reglas de empeñamiento y el empleo conjunto serán de carácter temporal.

Curso de Acción 3: Organizar seminarios interagenciales con integrantes de las fuerzas armadas y policiales de Guatemala para estudio de reglas de uso de la fuerza y de las armas de fuego para mantener el orden público, con participación de instructores de instituciones de países que ya tienen estas reglas como México¹².

Impacto: La instrucción llevará el acompañamiento del Comité Internacional de la Cruz Roja¹³ que a la fecha ya ha realizado este tipo de actividad pero sólo a lo interno de las fuerzas armadas. La intención es integrar a otras instituciones como el organismo judicial, ministerio público, procuraduría de derechos humanos e instituciones interesadas en fiscalizar la estrategia de seguridad.

Calificación: El curso de acción califica independientemente si se toma, también, el primero o el segundo curso de acción. Sin embargo su implementación implica

¹² Secretaría de la Defensa Nacional SEDENA, “Comité Internacional de la Cruz Roja”, acceso 22 de octubre 2012,
<http://www.sedena.gob.mx/index.php/derechos-humanos/actividades-coordinadas/actividades-con-organismos-internacionales/8815-comite-internacional-de-la-cruz-roja-cicr>.

¹³ Gobierno de Guatemala, “Comunicado 41-2012”, Departamento de prensa 2 de octubre 2012, (acceso 23 de octubre 2012),
<http://www.mindef.mil.gt/noticias/PDF/comunicados/2012/Comunicado%20de%20Prensa%20No.%2041-2012.pdf>.

recursos: financieros, técnicos, materiales, de tiempo y recurso humano.

Persuasión:

Análisis comparativo de las opciones:

El curso de acción 1, Es coherente con la tendencia en América latina de reducir, limitar o excluir a las fuerzas armadas de la seguridad pública y seguridad ciudadana¹⁴. Sin embargo en el caso de Guatemala, es necesario que la Policía Nacional Civil tenga las capacidades profesionales, movilidad, equipamiento y comunicaciones necesarias, condición que no posee actualmente. El curso de acción no requiere inversión financiera.

En el curso de acción 2, el apoyo militar podría proveerse haciendo uso de las capacidades diferenciadas militares. Provee a las instituciones que participan en la seguridad una base legal para regir su actuar en el mantenimiento del orden, seguridad pública y seguridad ciudadana; provee el mismo instrumento a las instituciones de justicia y ministerio público para emitir sus fallos, condiciones que no existen en la actualidad. Esto fortalece el criterio de un Estado con una política estratégica definida para garantizar la seguridad durante el empleo temporal, conjunto, de fuerzas militares y policía, asegurando el respeto a los derechos humanos. El curso de acción no requiere inversión financiera.

Este curso de acción tiene alcances en los campos operacionales y tácticos pero con repercusiones estratégicas para el Estado en prestigio y calificación de respeto a los

¹⁴ Miguel Ballesteros Martín, "El papel de las fuerzas armadas en la lucha contra el terrorismo internacional, "Boletín Elcano 84", acceso 23 de octubre 2012, <http://ribei.org/1045/1/ARI-91-2006-E.pdf>.

derechos humanos, mientras se mantiene y mejora la seguridad pública. A la vez, obtiene e intercambia experiencia en todos los niveles con países que tienen objetivos e intención política similar para resolver la problemática regional.

El curso de acción 3, fortalece el entrenamiento/adiestramiento, principalmente de las fuerzas militares, que de manera temporal, apoyarán en misiones policiales bajo los principios de servir y proteger¹⁵ mientras dure el proceso de profesionalización de la Policía Nacional Civil. Este curso de acción requiere inversión financiera.

Factores que determinan la decisión y las recomendaciones: En tanto la Policía Nacional Civil no alcance el nivel de profesionalización, capacidades y medios para enfrentar la amenaza del crimen organizado o las maras, necesitará del apoyo de las fuerzas armadas. Por tanto, los funcionarios de ambas instituciones deben tener una guía, reconocida jurídicamente, que respalde su actuar y demande de ellos un comportamiento tal, en el mantenimiento de la seguridad, que garantice los derechos humanos de las personas.

Conclusiones:

Se recomienda implementar el segundo curso de acción conformando una comisión especializada que trabaje en el proyecto de reglas de empenamiento y que sea emitido como ley por el congreso de la república. De la misma forma, se recomienda conformar una segunda comisión especializada para que investigue, cotice y programe la implementación del tercer curso de acción que proporciona el entrenamiento adecuado para todos los sectores que implementarán la figura legal propuesta en el segundo curso de acción.

Efectos: El objetivo político es llevar a la policía a un grado profesional que la haga capaz de cumplir funciones de seguridad sin la participación del ejército, el cual actuará apoyando el ámbito de la seguridad pública, con las capacidades militares

¹⁵ Comité Internacional de la Cruz Roja, “Servir y proteger”, Ginebra, 1998, 160, acceso 23 de octubre 2012, http://www.icrc.org/spa/assets/files/other/icrc_003_0698.pdf

diferenciadas e inherentes a su naturaleza y funciones de defensa: Inteligencia, equipamiento, comunicaciones o movilidad. No se requieren medios a excepción del curso de acción tres. Las capacidades para implementar las opciones propuestas están disponibles: Experiencia del personal y apoyo de países amigos que hay que gestionar. Constituye un imperativo estratégico el definir las funciones de las instituciones y proveerles del marco legal adecuado a la naturaleza del problema en Guatemala.

Reflexión final: El curso de acción más conveniente sería el primero, que deja fuera de las funciones de seguridad ciudadana a las fuerzas armadas. Sin embargo, la policía nacional civil no está en capacidad de desempeñar tales funciones contra las nuevas amenazas. De momento es necesaria la participación temporal de las fuerzas armadas.

NOTAS