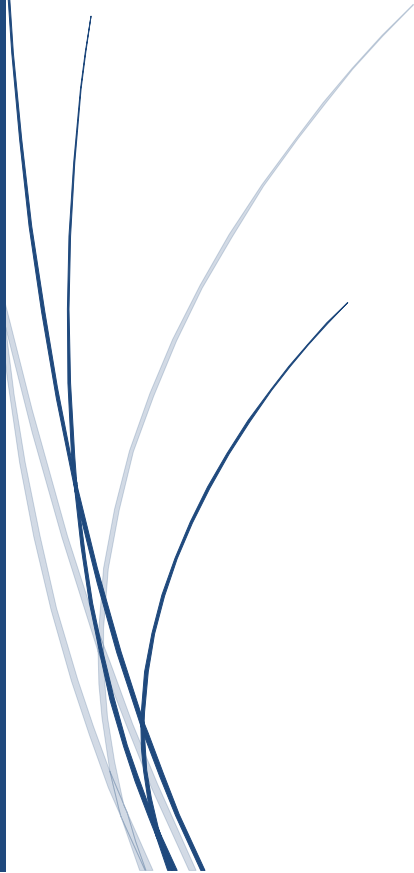


# Pacto de Seguridad, Justicia y la Paz

Elaborado por Ana del Carmen de León Sosa  
para el Consejo Económico y Social de Guatemala

# Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz



## Índice

Introducción .....	2
Antecedentes.....	3
El Pacto de Seguridad, Justicia y la Paz.....	4
OBJETIVOS .....	8
OBJETIVO GENERAL .....	8
OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	9
Focalización.....	9
Identificación de ámbitos prioritarios de acción: .....	9
Acciones .....	10
Instituciones participantes y alcance de las mismas .....	12
Análisis y Avances del Pacto de Seguridad, Justicia y Paz.....	13
Estadísticas de Avances del Pacto .....	21
Prospectivas del Pacto .....	22
Conclusiones .....	24
Recomendaciones .....	25
Referencias.....	28
Legales .....	28
Políticas .....	28
Referencias web .....	29
Documentales .....	29

## Introducción

El Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz fue suscrito por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado de Guatemala el día veintiuno de mayo del dos mil doce. El mismo representó uno de los principales ejes del Gobierno del ex presidente Otto Pérez Molina comprendido como un esfuerzo coordinado de varias instituciones del Estado para asumir y enfrentar la problemática de seguridad así como para promover el acceso a la justicia para beneficio de los ciudadanos guatemaltecos.

Un Pacto Nación es considerado como un compromiso del Estado de Guatemala que convoca a todos los sectores de la sociedad y la comunidad nacional para cumplir con las expectativas que genera una problemática específica. Es un ejercicio de la democracia moderna que impulsa a la ciudadanía representada a evaluar la situación conflictiva y crear mecanismos para enfrentarla. Propicia de esta manera una asociación de colectividades que se involucran en el ejercicio del poder soberano para buscar su protección sin menoscabo de su propio interés y libertad. A través de los últimos años, el tema de seguridad y de acceso a la obtención de justicia ha sido uno de los clamores populares más recurrentes pues afecta directamente a la persona. De tal cuenta que el tema de seguridad se ha transformado en la expectativa electoral de la población guatemalteca en las últimas campañas presidenciales. De esta manera y de conformidad a las promesas hechas por el entonces candidato presidencial Pérez Molina se suscribe el mencionado Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz.

El Estado de Guatemala tiene la obligación de garantizar la vida, la seguridad y la administración de sus habitantes, así como de propiciar un Estado de Derecho y una convivencia armónica en paz de sus habitantes. Por ende se deben crear mecanismos de resolución pacífica de conflictos así como fortalecer la cultura de diálogo para sobreponer la polarización y la conflictividad.

La violencia y la criminalidad han creado un estado de zozobra social y de inseguridad que incrementa en sus indicadores con el paso de los años. Dicha situación requiere de acciones tanto inmediatas como de largo plazo por parte de los organismos del Estado así como de sectores de la sociedad para sumar esfuerzos. El Pacto de Seguridad, Justicia y Paz supone un compromiso del Estado, y muestra voluntad política para articular acciones de índoles jurídica, política y técnica, para enfrentar el flagelo endémico de la violencia e inseguridad.

El presente estudio es un trabajo de tipo investigativo que tiene como objetivo ser un instrumento de información para las actividades asociadas al análisis de políticas públicas que lleva a cabo el Consejo Económico y Social de Guatemala.

## **Antecedentes**

La apertura democrática reciente del país ha tenido como marco de referencia la promulgación —por la Asamblea Nacional Constituyente de 1985— de la actual Constitución Política de la República de Guatemala. En la misma se definen los límites y alcances del poder soberano, así como la estructura del Estado de Guatemala.

Por otra parte, en el año de 1995 se firma el denominado “Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica” por los países de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá. El mismo hace hincapié en el concepto de “seguridad democrática” bajo el imperio del Estado de Derecho, fortaleciendo al poder civil en el ejercicio de la seguridad, definiendo a su vez la estrategia consensuada por los Estados centroamericanos para tiempos post-conflicto.

Durante el proceso para la firma de la Paz Firme y Duradera que puso fin a treinta y seis años de conflicto armado entre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca y el Estado de Guatemala, se suscribe en México Distrito Federal, el “Acuerdo del fortalecimiento del poder civil y el papel del ejército en una sociedad democrática”. En este acuerdo se retoma la importancia del poder civil en la participación del ejercicio de la seguridad así como se delimita el rol de los militares a una función estrictamente en defensa de la soberanía nacional y de la protección a la integridad territorial del país, excluyéndole de cualquier participación de seguridad nacional. En dicho Acuerdo se formula una idea que daría sustento posteriormente al Pacto de Seguridad, Justicia y Paz.

“Dentro de este concepto, 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. Los desequilibrios sociales y económicos, la pobreza y la pobreza extrema, la discriminación social y política, la corrupción, entre otros, constituyen factores de riesgo y amenazas directas para la convivencia democrática, la paz social y, por ende, el orden constitucional democrático.”<sup>1</sup>

Con dicha definición se toma en consideración la participación ciudadana en un Pacto Social así como también se delimitan las causas estructurales que provocan la inseguridad y la impunidad.

Posteriormente, el poder Legislativo crea la “Ley Marco de los Acuerdos de Paz.” La misma establece los principios generales que surgieron de las negociaciones de los Acuerdos para una Paz firme y duradera dejando a discreción del poder Ejecutivo la implementación de dichos principios a través de su mandato reglamentario y sus dependencias específicas. Siendo a través del presente Pacto de Seguridad, Justicia y Paz como el Ejecutivo encuentra una manera viable para implementar los mecanismos para prevenir y erradicar la violencia así como para mitigar el alto índice de inseguridad.

---

<sup>1</sup>“Acuerdo del Fortalecimiento del Poder Civil y el Papel del Ejército en una sociedad democrática. Punto 19. Agenda de Seguridad.

Precisando más en el tema y para dar cumplimiento a los compromisos asumidos por el Estado con respecto a lo establecido por los Acuerdos de Paz en el tema de seguridad, en el año dos mil ocho el poder Legislativo promulga la “Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.” El objeto de dicha ley queda estatuido en el artículo 1 que establece lo siguiente:

“La presente ley tiene por objeto establecer las normas jurídicas de carácter orgánico y funcional necesarias para la realización coordinada de las actividades de seguridad interior, exterior y de inteligencia por parte del Estado de Guatemala, para que en forma integrada, sistematizada, eficiente y eficaz esté en capacidad de anticipar y dar respuesta efectiva a riesgos, amenazas y vulnerabilidades, a fin de estar preparado para prevenirlos, enfrentarlos y contrarrestarlos en observancia de la Constitución Política de la República, el respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de las tratados internacionales ratificados por Guatemala.”

Se plasma por primera vez la necesidad de fortalecer y estrechar la coordinación entre instituciones del Estado que se desempeñan en el ámbito del tema de seguridad para brindarle mecanismos eficaces para enfrentar el flagelo de la inseguridad y la violencia. Dicha ley norma y regula programáticamente las formas de crear agendas y establecer lineamientos desde el poder Ejecutivo.

Por otra parte, durante el gobierno de Álvaro Colom, el poder Ejecutivo, el Congreso de la República, el Ministerio Público y la Corte Suprema de Justicia suscriben el “Acuerdo Nacional para el avance de la Seguridad y la Justicia”. El mismo se desarrolla a través de diez ejes que priorizados dan desarrollo a las políticas básicas para implementar los compromisos adquiridos por el Estado con respecto al tema de seguridad. Se destaca que en esta ocasión son varios los poderes del Estado que participan y se involucran directamente para asumir la voluntad política de atender el tema de la seguridad y el acceso a la justicia.

Como últimos antecedentes a este Pacto se tienen como referencia los propósitos del gobierno de Pérez Molina a través de: 1. La agenda del cambio de plan de gobierno 2012-2016 y, 2. El Plan estratégico del Ministerio de Gobernación 2012-2016.

## **El Pacto de Seguridad, Justicia y la Paz**

Cómo se menciona en la introducción al presente estudio, el Pacto fue creado y llevado cabo como una forma de incentivar el combate contra la criminalidad y el alto índice de inseguridad y violencia.

El propio Pacto se define como:

“...el esfuerzo del Organismo Ejecutivo mediante el cual se propone una agenda cuyo fin sea alcanzar, de manera participativa, los compromisos institucionales, sectoriales y personales necesarios para mejorar la seguridad de los ciudadanos, sus bienes y su entorno, fortalecer el sistema de Justicia y concertar acciones que conduzcan a la consecución de la paz y la armonía entre todos los guatemaltecos.”<sup>2</sup>

El mismo tiene como objetivo general lo siguiente:

“Desarrollar una estrategia cooperativa que incorpore y corresponsabilice a todos los sectores sociales e institucionales del Estado con la finalidad de legitimar y viabilizar el conjunto de transformaciones y resultados de impacto, que permitan alcanzar mejores niveles de gobernabilidad, seguridad y protección frente a la criminalidad, la violencia y la impunidad del país.”<sup>3</sup>

Tiene como objetivos específicos los siguientes:

-Recuperar la capacidad de corresponder con el propósito constitucional y legal que tienen como finalidad los organismos responsables de la prevención, persecución y sanción del delito provocando su reforma y modernización.

-Promover una cultura de paz para enfrentar los conflictos en la sociedad y erradicar la violencia, agresión e intolerancia.

-Crear herramientas de gobernanza a través de la participación ciudadana y comunitaria.

-Fomentar una cultura de Estado de Derecho, creando en la sociedad guatemalteca un respeto por las leyes en un ambiente de legalidad.

De igual manera el pacto cuenta con unos ejes transversales donde destacan los siguientes:

1. **Gobernabilidad democrática:** Se entiende como la capacidad de una sociedad para definir y establecer políticas así como encuentra mecanismos coherentes que logran resolver conflictos de manera pacífica dentro de un marco jurídico vigente.
2. **Inclusión social:** se tendrá en cuenta la creación de espacios idóneos para la participación ciudadana de todos los sectores de la sociedad guatemalteca.
3. **Corresponsabilidad social:** construcción de una colaboración responsable entre los actores involucrados en este proceso.
4. **Equidad de género:** se comprende como la igualdad entre mujeres y hombres para el mejoramiento de la calidad de vida de cada individuo.
5. **Pertinencia cultural:** sujeta todas las acciones derivadas del Pacto las cuales deben ejecutarse tomando en cuenta la naturaleza pluricultural, multilingüe y multiétnica de Guatemala.

---

<sup>2</sup> Pacto de Seguridad, Justicia y Paz. Pág. 8.

Por otra parte el Pacto se sustenta en los siguientes valores:

- a) Libertad y legalidad: Hace referencia a la capacidad que tiene la persona para poder obrar de conformidad a su propia libertad, siempre que le sea permitido hacer todo aquello que la ley no prohíbe, circunscribiéndose al imperio de ley, pues ninguna persona es superior a ésta.
- b) Universalidad y equidad: el Pacto tiene como propósito dirigirse a toda la ciudadanía y de una manera igualitaria sin hacer ningún tipo de exclusión o distinción.
- c) Solidaridad y reconciliación: el Pacto tiene como finalidad construir espacios que promuevan la reconciliación, con el fin de procurar una convivencia pacífica basada en la tolerancia y la armonía.

El Pacto se desarrolla en tres grandes ejes estratégicos:

#### 1. Seguridad:

- 1) Seguridad. Se concibe que la seguridad conlleva tres grandes implicaciones, siendo éstas: a) entender a la seguridad como un estado y no como un fin, b) la anulación de riesgos, amenazas y de vulnerabilidad ante la integridad de la persona y de sus bienes, c) se encuentra interrelacionada con el desarrollo como factor para alcanzar el bienestar social y comunitario.
- 2) Seguridad ciudadana. Hace referencia a la obligación del Estado de preservar la integridad y la seguridad de sus ciudadanos, a la vez que se garantiza el ejercicio pleno de las libertades y derechos fundamentales de las personas. “Es el conjunto de condiciones sociales, políticas, económicas, culturales e institucionales que garantizan el adecuado funcionamiento de la comunidad y la convivencia ciudadana.”<sup>4</sup>
- 3) Seguridad comunitaria: el Pacto pretende incluir a las autoridades de las comunidades, así como involucrarles en el ejercicio de la seguridad pública a través de sus consejos, cooperación e información, que constituirían los pilares para fomentar canales de diálogo capaces de brindar resoluciones pacíficas de conflictos.
- 4) Seguridad pública: se comprende como la forma de disciplinar el comportamiento social a través de acciones normativas de orden público.
- 5) Seguridad vial: tiene como finalidad proporcionar seguridad a todas aquellas personas que viajan o se encuentran en tránsito por las calles y carreteras del país.
- 6) Prevención: se refiere a una manera de enfrentar la violencia antes que ésta ocurra, aplicando con anticipación medidas paliativas de índole social, con el objetivo de mitigarla. En consonancia al espíritu democrático, la prevención se

---

<sup>4</sup> Pacto de Seguridad, Justicia y Paz.



antepone a la sanción, y por ende se enfoca más en las causas estructurales de la violencia, más que en sus efectos.

- 7) Existen tres tipos de prevención: primaria, que se encuentra dirigida a la población en general; secundaria, que se dirige a personas vulnerables y proclives a cometer un delito o a provocar un acto violento; y terciaria, dirigida a un grupo específico con antecedentes criminales.

El tema de seguridad tendrá como líneas de acción las siguientes:

- a) Política Nacional de Seguridad.
- b) Reformas Institucionales.
- c) Sistema Nacional de Participación ciudadana.
- d) Focalización de Intervenciones.
- e) Desarrollo de tecnologías y
- f) Comunicación social.

Dichas líneas de acción serán analizadas en el apartado de análisis.

## 2. Justicia.

- 1) El Pacto define que los roles desempeñados por cada una de las instituciones del Estado se encuentran reguladas en la Constitución Política de la República de Guatemala y demás leyes que dictan la responsabilidad de ejecutar y administrar la justicia en nombre del pueblo de Guatemala.
- 2) El Pacto establece como actores del sistema de justicia a los siguientes organismos del Estado: El Organismo Judicial (Corte Suprema), Corte de Constitucionalidad, Ministerio Público, la Procuraduría General de la Nación, Procuraduría de los Derechos Humanos, Ministerio de Gobernación, Instituto de la Defensa Pública Penal y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses. Como referentes por aparte se consideran actores del sistema de justicia al Colegio de Abogados y a la Comisión Internacional en Contra de la Impunidad en Guatemala (CICIG) que es una entidad internacional que es apoyada por Naciones Unidas.
- 3) Se tienen como ámbitos de competencia relacionados con la Justicia, los siguientes: a) La investigación criminal, ya que por medio de una investigación adecuada se puede resolver un acto punible e identificar a su autor, b) La administración de la justicia, que como actividad jurisdiccional corresponde a los tribunales, para que exista un acceso a la misma por parte de cualquier ciudadano en respuesta de sus necesidades y demandas; y c) el sistema penitenciario, como encargado de velar por el cumplimiento de las políticas de reeducación y reinserción social de las personas condenadas tras sentencia firme, así como de aquellas cuya condición jurídica recae en la medida de coerción de la prisión preventiva. En el tema del sistema penitenciario, en el mes de febrero de 2015 se presenta la “Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014-2024”, la cual se encuadra dentro de las actividades programadas por el Pacto de Seguridad,

Justicia y Paz. La misma tiene como sobrenombre "Rehabilitación para la paz social." Dicho documento tiene como finalidad crear las pautas para elaborar una Política de Estado en la que se reconoce la debilidad del mismo para tratar el tema. El entonces ministro de gobernación, Mauricio López Bonilla, plantea en el 2013 al presidente de la Comisión Nacional del Sistema Penitenciario, la necesidad de crear una Política Nacional Penitenciaria que tuviera un alcance de mínimo de diez años, por lo que la Escuela de Estudios Penitenciarios (órgano asesor de la Dirección General del Sistema Penitenciario) elabora dicha política.

La Política Nacional de Reforma Penitenciaria sería un reflejo del Pacto de Seguridad, Justicia y Paz. En su resumen establece: "Hablar de un servicio penitenciario debilitado, es tratar también con temas de delincuencia en el exterior, fugas, reincidencia, enfermedades, violaciones a los derechos humanos, destrucción de los vínculos familiares, gastos económicos innecesarios, sanciones internacionales y un amplio abanico de efectos negativos que nos afectan a todos en general. Dicho en otras palabras, todo lo que pasa en los centros penitenciarios, repercute en la sociedad y es por eso que el problema es de todos y la solución también."

La Política trabajará con 10 ejes estratégicos que proponen 40 estrategias generales y 209 acciones específicas para abordar el problema a nivel institucional y con el apoyo de sectores sociales durante un período de 10 años.

- 4) Las líneas de acción establecidas para el tema de justicia son las siguientes:
  - a) Plataforma única de acción.
  - b) Fortalecimiento institucional.
  - c) Sistema penitenciario.
  - d) Instancia coordinadora de modernización de la justicia.
  - e) Política Nacional de fortalecimiento a la justicia.

### 3. La Paz.

El Pacto considera a la paz como un producto de la aplicación de la seguridad y la justicia, donde se controlan primeramente la delincuencia y la inseguridad, procurando de esta forma la justicia, y en consecuencia alcanzando la paz.

- **OBJETIVOS**

#### **Objetivo general**

Desarrollar una estrategia cooperativa que incorpore y corresponsabilice a todos los sectores sociales e instituciones del Estado, a fin de legitimar las transformaciones y

resultados de impacto, que permitirán mejores niveles de gobernabilidad, seguridad y protección frente a la criminalidad, la violencia y la impunidad en el país.

### **Objetivos específicos**

- Capacitar a los organismos responsables de la prevención, persecución y sanción del delito para cumplir con su misión constitucional, procurando su reforma y modernización, para que el Estado asuma plenamente la responsabilidad de garantizar la vida, la seguridad y el bien común de los guatemaltecos.
- Promover una cultura de paz como recurso privilegiado para tratar los conflictos sociales, disminuyendo así la intolerancia, la agresión y la violencia.
- Incentivar y encauzar la participación ciudadana y comunitaria como herramienta de cambio para recuperar gobernanza, definiendo claramente los roles de la ciudadanía y de las autoridades.
- Promover una cultura de legalidad fomentando en la sociedad el respeto a las leyes y a las instituciones que las representan, así como el cumplimiento de las obligaciones ciudadanas para el fortalecimiento del Estado de Derecho.
- Compatibilizar la agenda nacional del desarrollo con la agenda de seguridad y justicia, para coadyuvar a la disminución de las causas estructurales de la violencia y el delito, para seguir de esta forma con el compromiso del Estado frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, donde se prioriza el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de Guatemala como eje central de la dinámica de Gobierno, y como condición *sine qua non* para alcanzar la seguridad, la justicia y la paz de forma sostenible y duradera.

### **Focalización**

En su propuesta de programación política, el Pacto plantea una focalización de intervenciones, incluyendo la elaboración de planes, programas y proyectos, y perfila sus respectivos ámbitos de acción, para al alcance de sus objetivos generales y específicos.

#### **Identificación de ámbitos prioritarios de acción:**

- a. Espacios seguros (hogar, barrios, municipios, fronteras).
- b. Movilidad segura (calles, carreteras, vías, vehículos, transportes).
- c. Acuerdos sectoriales (jóvenes, mujeres, pueblos indígenas, gremiales).

Así mismo, plantea lineamientos para el diseño y formulación de sus líneas estratégicas y de acción, indicando que cada programa deberá contener al menos tres componentes necesarios:

- a) Disminución de las causas de la violencia (prevención): se refiere al enfoque y conjunto de medidas estratégicas orientadas a contribuir en la disminución de la

violencia, anticipándose a los hechos para evitar que ésta ocurra, y enfocando la intervención en sus causas más que en la mitigación de sus efectos.

El desarrollo de las comunidades es determinante como medida de prevención, ya que si sus necesidades se ven satisfechas, también mejora su calidad de vida de las personas, y se generan en consecuencia las condiciones adecuadas para que no se desarrollen actos de violencia. Esto puede lograrse involucrando a otros organismos de Estado y sectores de la población, mediante una adecuada coordinación interinstitucional, buscando oportunidades para la población vulnerable (recreación, trabajo, deporte, emprendimiento, etcétera) con el apoyo y acompañamiento de la cooperación internacional.

- b) Control de la criminalidad (reacción): se entiende como la facultad que posee el Estado de establecer límites a la libertad individual, dentro del marco de la Constitución y respetando los derechos humanos, con el objetivo de garantizar la seguridad y tranquilidad ciudadana, principalmente por medio de la PNC, cuya finalidad y funciones constitucionales son las de proteger la vida, la integridad física, la seguridad de las personas y sus bienes, el libre ejercicio de los derechos y libertades, así como de prevenir, investigar y combatir el delito, preservando el orden y la seguridad pública. En esta parte debe hacerse énfasis en las funciones de supervisión, eficiencia, acercamiento comunitario y eficacia.
- c) Uso de la información: en el componente y uso de información se deberá tener en cuenta que los programas deben contar con cadenas de impacto, medibles por medio de herramientas técnicas que ayuden a verificar la reducción de la criminalidad en forma científica y que aporte al estudio del fenómeno de la violencia en forma objetiva.

Dentro del proceso de focalización de intervenciones se deberán diseñar y poner en marcha los siguientes programas:

- Hogares seguros – Hogares tranquilos
- Barrio seguro – Barrio amigable
- Ciudad segura – Ciudad Sostenible
- Municipio seguro – Municipio con desarrollo
- Departamento seguro – Departamento con gobernabilidad
- Protección escolar
- Calles, vías y carreteras seguras
- Vehículos seguros
- Transporte seguro
- Frontera segura
- Jóvenes del cambio
- Monitoreo y evaluación.

## **Acciones**

En el sentido más amplio de acción gubernamental por parte del Ejecutivo, se cuenta con la generación de dos políticas: 1) la Política Nacional de Seguridad, y 2) la Política

Nacional de Prevención de la Violencia, el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2014-2034.

La Política Nacional de Seguridad aborda los temas de seguridad nacional y ciudadana en un sentido amplio, indicando que “[...] presentada por el Consejo Nacional de Seguridad, establece los lineamientos que definen los cursos de acción para prevenir y contrarrestar los riesgos y amenazas que se presentan sobre las vulnerabilidades de la sociedad y sus instituciones. Incluye los desafíos, identificados por medio de la Agenda de Amenazas y Riesgos, a partir de los insumos recabados en varios talleres de trabajo con expertos individuales y representantes de organizaciones de la sociedad civil en temas de seguridad”. Indica además que “[...] La Política Nacional de Seguridad es la respuesta del Consejo Nacional de Seguridad para satisfacer la demanda de los ciudadanos guatemaltecos, para vivir en libertad, paz, justicia, seguridad y desarrollo, al favorecer el clima de inversión nacional e internacional y coadyuvar al desarrollo sostenible.”

Por su parte, la Política Nacional de Prevención de la Violencia, el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2014-2034, es más específica sobre los temas propios de seguridad ciudadana.

Ambas políticas carecen en la práctica de mediciones a su impacto y por tanto es imposible estimar el mismo. No obstante, el acuerdo gubernativo 197-2012 establece un Gabinete Específico por la Seguridad, La Justicia, y la Paz, al que se le asignaron las siguientes atribuciones:

- a) Promover el desarrollo de directrices que fomenten una estrategia cooperativa que incorpore y corresponsabilice a todas las instituciones del Estado a fin de legitimar y viabilizar en conjunto, mejores niveles de gobernabilidad, seguridad y protección frente a la criminalidad, la violencia y la impunidad en el País.
- b) Promover la adopción e implementación de criterios de gestión en forma integrada, en la formulación y ejecución de las políticas de gobierno que como Estado le corresponde la responsabilidad de garantizar la vida, la seguridad y el bien común de todos los guatemaltecos.
- c) Contribuir a incentivar y encauzar la participación ciudadana y comunitaria como herramienta de cambio para viabilizar la gobernanza, diferenciando claramente los roles de la ciudadanía y de la autoridad.
- d) Colaborar en la compatibilización de la agenda nacional del desarrollo con la agenda de la seguridad y justicia para coadyuvar en la disminución de las causas estructurales que indican en la generación de violencia, delito y conflictividad.
- e) Propiciar el compromiso de Estado frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, priorizando el mejoramiento de la calidad de vida de nuestros habitantes como eje central de la dinámica de Gobierno y como condición *sine qua non* para alcanzar la seguridad, la justicia y la paz de forma sostenible y duradera.
- f) Emitir instructivos y lineamientos para la efectiva gestión de la implementación del Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz, de carácter general o para temas específicos, a fin de establecer protocolos y directrices para las dependencias gubernamentales.
- g) Establecer los mecanismos de control y seguimiento necesarios para asegurar la adecuada implementación de los planes y políticas públicas,

No obstante, el Ministerio de Gobernación a través de su unidad de acceso a la información, indica que ha emprendido las siguientes acciones institucionales del Pacto:

- Implementación del Grupo de Alto Nivel de Seguridad Guatemala-México.
- Mesa de Trabajo de Prevención del Delito de la Comisión Nacional de Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia.
- Reuniones de Coordinación Interinstitucional.
- Participación en la Comisión Nacional de Prevención de Linchamientos.
- Participación en la Mesa Multisectorial para la Atención de la Conflictividad Agraria.
- Prevención de la Violencia, promoviendo desarrollo de las capacidades de la juventud.
- Juntas de participación juvenil conformadas

Acciones y avances realizados en la implementación del Pacto de la Seguridad, la Justicia y la Paz:

- Fuerza de Tarea Temática.
- Proceso de descarga de inventario de más de 16,000 armas de PNC en conjunto con Bienes del Estado, para su destrucción.
- Se implementó la Escuela de Formación de Oficiales, así como la Maestría en Investigación Criminal y la Licenciatura en Ciencias Policiales.
- Lanzamiento e Implementación de la Política Pública Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2014-2034.
- 190 municipalidades realizaron un análisis de cada línea de acción, de acuerdo a la incidencia delictiva en cada municipio.
- Conformación y Legalización de Comisiones de Prevención de la Violencia y el Delito.
- Conversatorios Ciudadanos y/o Grupos Focales.
- Caminatas Exploratorias.
- Encuestas de victimización y percepción de la violencia.
- Planes de prevención de la violencia.
- Elaboración de las primeras 4 Políticas Municipales.
  
- Implementación de la Comisión Nacional para la Prevención de la Violencia Armada, siendo sus integrantes:
  - Ministerio de Gobernación
  - Ministerio de la Defensa
  - Ministerio de Relaciones Exteriores
  - Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia
  - Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad
  - Dirección General de la Policía Nacional Civil
  - Dirección General de Control de Armas y Municiones

**Instituciones participantes y alcance de las mismas:**

El pacto fue suscrito por los tres poderes del estado y en tal lógica la acción de los mismos y su participación o alcance varía en función de su mandato constitucional, leyes orgánicas. En el caso del ejecutivo, la intervención y alcance de cada una de las instituciones que le conforman y se vinculan con el pacto depende de la ley orgánica, su mandato institucional, por tanto haciendo referencia a las mismas y de manera enunciativa podemos contar entre ellas a las que conforman al Gabinete Específico por la Seguridad, la Justicia y la Paz:

- a) El presidente de la República, quien lo preside y coordina.
- b) El Vicepresidente de la República.
- c) El Ministro de Gobernación, quien fungirá como secretario Técnico del Gabinete Específico por la Seguridad, la Justicia y la Paz.
- d) El Ministro de Desarrollo Social.
- e) El Ministro de Economía.
- f) El Ministro de Salud Pública y Asistencia Social.
- g) El Ministro de Ambiente y Recursos Naturales.
- h) El Ministro de Trabajo y Previsión Social.
- i) El Ministro de Finanzas Públicas.
- j) El Ministro de Educación.
- k) El Ministro de Cultura y Deportes.
- l) El Ministro de la Defensa Nacional.
- m) El Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.
- n) El Ministro de Energía y Minas.
- o) El Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República.
- p) El Secretario Ejecutivo de la Coordinadora Nacional de la Reducción de Desastres.
- q) El Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia.
- r) El Secretario de Bienestar Social de la Presidencia.
- s) El Secretario de la Paz de la Presidencia de la República.
- t) El Secretario de Inteligencia Estratégica del Estado.
- u) El Director General del Consejo Nacional de la Juventud.
- v) El Director Ejecutivo del Fondo Nacional para la Paz y su unidad ejecutora de proyectos; y
- w) El Presidente de la Comisión presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos.

### **Análisis y Avances del Pacto de Seguridad, Justicia y Paz.**

El Pacto tiene antecedentes tanto en legislación como en políticas de gobiernos que encaminan a la sociedad guatemalteca a la construcción de un sistema de seguridad y justicia democrática en el proceso de transición. Por ende cada uno de los gobiernos desde 1996 ha procurado incluir en su agenda de gobernanza los Acuerdos de Paz suscritos entre las partes en contienda, a la vez que han procurado la implementación de planes para crear mecanismos de participación ciudadana, así como para erradicar las causas que provocaron el conflicto armado interno.

La doctrina del Contrato Social esgrimida por el enciclopedista Jean Rousseau es uno de los valores de la democracia liberal moderna ampliamente aceptada por el mundo civilizado. En la misma se establece que el ciudadano, en quien reside el poder soberano, tiene la misma calidad en plan de correspondencia con el Estado para suscribir compromisos y acuerdos de acuerdo a sus deberes y derechos. Se le llama contrato puesto que existe consentimiento de las partes, así como manifestación de la voluntad en virtud del beneficio mutuo entre los contrayentes. Este contrato es vinculante por lo que el filósofo desarrolla en su teoría cláusulas para limitar el ejercicio del poder del Estado como para proteger los derechos y obligaciones de los ciudadanos. Se crea una asociación en cuanto a la interacción entre el Estado, que deberá cumplir con los acuerdos implícitos expresados por la necesidad de las personas, en este caso la contraparte. Por consiguiente el “contrato social” regula y normativiza la vida en sociedad, estableciendo reglas y maneras de gobernar sin arbitrariedades otorgándole legitimidad al ejercicio de quien ostenta el poder<sup>5</sup> Es bajo esta teoría en que se crea el Pacto que se analiza en este estudio, pues se basa en criterios de arreglos sociales para beneficio del bien común.

No obstante que el proceso transicional de democratización ha generado aportes de cada uno de los gobiernos desde la firma de la paz asumiendo no sólo las demandas colectivas de la sociedad en consonancia a las promesas vertidas en el proceso electoral, no dejan de ser propósitos de cada uno de los gobiernos estipulados de conformidad a sus propios intereses. Los antecedentes que preceden a este Pacto que se analiza en el presente estudio, son ricos en cuanto al esfuerzo de un Estado como el guatemalteco, que intenta (en la teoría del contrato social) transar con la ciudadanía en busca del bien común.

Es pues, menester comprender que el presente Pacto de Seguridad, Justicia y Paz, más que ser un documento de compromiso de Estado, es una política partidaria del poder Ejecutivo para satisfacer la demanda y clamor colectivo. Para concretar sus planes de gobierno, el Partido Patriota tuvo necesariamente que negociar con otros sectores del Estado (a los cuales las leyes le permiten mayor autonomía e independencia) tales como el Ministerio Público, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, y la Comisión contra la Impunidad en Guatemala, que más tarde revelaría un destino muy desalentador para los altos funcionarios del PP que impulsaron dicho Pacto.

Otto Pérez Molina ha sido el primer y único presidente militar legítimamente elegido a través del sistema electoral y de partidos políticos desde la apertura democrática de 1985 que seguía la denominada “ola democratizadora” en Latinoamérica. Sin embargo su perfil no se desmarcaba de la historia de conflicto armado en Guatemala, tratándose de un General retirado, miembro de la fuerza militar contrainsurgente élite “Kaibil”, graduado de la Escuela de las Américas, Comandante de la zona militar en el Triángulo Ixil durante los años más fuertes del conflicto, y Jefe de Inteligencia militar (G2) en la década de los noventa. En el año de 1983 figura como parte de los denominados “oficiales jóvenes” que dan golpe militar al General Efraín Ríos Montt a favor de Mejía Víctores, quien inicia la

---

<sup>5</sup> Análisis propio del siguiente documento: “El Contrato Social, o sea principios del derecho político” <http://www.biblioteca.org.ar/libros/70390.pdf>



apertura democrática en el país convocando a una Asamblea Nacional Constituyente. Posteriormente Pérez Molina tiene participación clave en el denominado “autogolpe” orquestado en 1993 por el entonces presidente Jorge Serrano Elías, quien deja en suspenso la Constitución y disuelve los poderes judiciales y legislativos, creando una férrea censura a los medios de comunicación. El entonces General, figurando como Jefe de Inteligencia, trabaja para devolver la institucionalidad a los poderes del Estado y en apoyo a la decidida oposición de la Corte de Constitucionalidad, logra que Serrano Elías huya hacia Panamá, donde se refugia bajo pretexto de asilo por el delito político de rompimiento del orden constitucional. Siendo nombrado como Jefe del Estado Mayor Presidencial. Posteriormente se involucra activamente en la negociación de los acuerdos de paz siendo representante no sólo del Estado de Guatemala sino también del ejército que por décadas habían representado un poder más fuerte que el Estado mismo. De esta manera adquiere notoriedad dentro de la escena política guatemalteca, lo que le llevaría a ser fundador del Partido Patriota en el año 2001. Electo como diputado tras las elecciones del 2003, a la vez que era Jefe de bancada y Secretario General del Partido Patriota, promueve leyes relacionadas a distintos temas de seguridad, tales como inteligencia civil, narcoactividad, control de pandillas juveniles, y pagos hacia ex-miembros de las Patrullas de Autodefensa Civil, quienes conformaron un cuerpo paramilitar legalizado durante el gobierno de facto del entonces General Efraín Ríos Montt. Luego es nombrado Comisionado para la Seguridad en el gobierno de Oscar Berger (donde el Partido Patriota figura como parte de la coalición que le lleva al poder) renunciando y desligándose del gobierno de turno para regresar al Congreso. Entonces, en el imaginario colectivo guatemalteco, Pérez era un abanderado en el tema de seguridad.

El Partido Patriota se identificaba ideológicamente como un partido liberal<sup>6</sup> que basaba su plataforma electoral en la oferta de seguridad, bajo el eslogan de “mano dura”. Pérez Molina pierde las elecciones del año 2007 ante Alvaro Colom, sobrino del alcalde Colom Argueta, quien fuera un líder social-demócrata asesinado en la época del conflicto armado por grupos armados en aquiescencia del Estado.<sup>7</sup> Los índices de criminalidad crecen durante el gobierno de Colom, y se devela la implicación de sus principales jefes de seguridad en distintos casos de corrupción (caso Velásquez, Blanco), lo que allanó el camino para que con la oferta de “mano dura”, la popularidad de Pérez Molina se catapultara en el siguiente proceso electoral, obteniendo por fin la presidencia en las elecciones del año 2,011.

Es necesario comprender no sólo la trayectoria de Pérez Molina, sino la coyuntura que propició su arribo hacia el poder —específicamente bajo la plataforma del tema de seguridad— y el impacto que dicho personaje tuvo en el imaginario guatemalteco, donde persiste el influjo caudillista de la época de gobiernos liberales. Es menester conocer estos detalles para comprender los motivos y propósitos de quienes fueron los artífices de la planificación del Pacto de Seguridad, Justicia y Paz que se analiza en este documento.

---

6 Informe Ejecutivo del Plan de Gobierno Agenda del Cambio. Ideología del Partido Patriota. Págs 59-60

7 Ver el informe de la Comisión de la Verdad respaldada por Naciones Unidas. Comisión para el Esclarecimiento Histórica que dedica información a Colom Argueta.

En el Informe Ejecutivo del Plan de Gobierno denominado “Agenda del Cambio”, como primer eje y propósito de trabajo se tiene contemplada la “Seguridad democrática y justicia”. En dicho informe el mismo Partido Patriota determina, en prioridad, que estos son los 5 principales ejes considerados como propósitos nacionales concretos que califican como compromisos ante sus electores. Afirman que dichos ejes fueron establecidos en base a “un amplio espíritu de diálogo en todos los departamentos del país, procurado en numerosas visitas a más de 600 aldeas y cascos urbanos, y del ejercicio de una serie de consultas denominadas “Que hable Guatemala”, realizadas desde abril del 2010”<sup>8</sup>. También se consideró el criterio de “expertos profesionales” en políticas públicas, que contribuyen a la construcción de esa “agenda” como plan de gobierno.

El PP afirma haber obtenido insumos para la construcción de su Plan de Gobierno, a través de un proyecto incluyente de diálogo constante: “desde abril del 2,010 a febrero del 2,011, la Secretaría Multisectorial del Partido Patriota coordinó la recolección de insumos para la elaboración del Plan de Gobierno. Se realizaron 23 talleres departamentales y participaron 28,000 personas de todos los sectores guatemaltecos.”<sup>9</sup> Así mismo expresan la búsqueda de mejores prácticas nacionales e internacionales, lo cual sería un punto medular posteriormente para comprender la falta de avance en el tema de derechos humanos.

El apartado “Seguridad democrática y Justicia”<sup>10</sup> perfila el eje programático a emplear por parte del gobierno del PP en dichos temas, y constituye la base para elaboración del Pacto de Seguridad, Justicia y Paz. Las innumerables coincidencias entre ambos documentos es evidencia de que el Pacto se construyó dentro de la conceptualización partidista del plan de gobierno del Partido Patriota.

Adicionalmente, el documento denominado “Política Nacional de Seguridad” presentado en julio del 2,012 por parte del Ejecutivo<sup>11</sup> y creado en el seno del Sistema Nacional de Seguridad, indica en su presentación que “La Política Nacional de Seguridad se orienta a construir las condiciones para que las personas se sientan seguras, libres de violencia y temor, confiadas en alcanzar sus aspiraciones individuales y colectivas. Asimismo, tiene como fin integrar los esfuerzos de todo el país en un propósito común: lograr el desarrollo integral, fortalecer la democracia y superar las desigualdades sociales, para edificar una Guatemala segura y próspera”. En dicha Política se establecen los principios rectores de la misma y se enuncian las leyes sobre las que se regirá el actuar del poder público, se define la metodología, se caracteriza estratégicamente a la seguridad en su entorno y coyuntura, se definen los ejes de “transformación” y los lineamientos a seguir para concretizarlos, y se menciona la gestión de cambios, así como las maneras de evaluar y socializar el desempeño. Este documento recoge los insumos que en gobiernos anteriores fueron creados, y se responde a la demanda de Seguridad como clamor popular.

En el año 2,006, después de la opinión favorable de la Corte de Constitucionalidad en el acuerdo firmado entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala, se crea la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Su creación sería aprobada por el Congreso de la República en el año 2,007 bajo la condición que dicha entidad no investigara casos del pasado sin tener efectos retroactivos.

---

<sup>8</sup> Informe Ejecutivo del Plan de Gobierno Agenda del Cambio. Ideología del Partido Patriota. Introducción.

<sup>9</sup> Ibidem. Pág 7.

<sup>10</sup> Ibidem. Ver de pág 11-21

<sup>11</sup> [http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas\\_publicas/Seguridad/Politica\\_Nacional\\_de\\_Seguridad.pdf](http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Seguridad/Politica_Nacional_de_Seguridad.pdf)

Los siguientes, son algunos de los considerandos estipulados en el acuerdo de creación de la CICIG:

- “Considerando el Estado de Guatemala, tiene compromisos asumidos internacionalmente en materia de Derechos Humanos para implementar mecanismos efectivos para proteger estos derechos...”
- “Considerando que el Gobierno de la República de Guatemala, se obligó en el Acuerdo Global de Derechos Humanos de 22 de marzo de 1,994 a combatir los cuerpos ilegales de seguridad y los aparatos clandestinos de seguridad con el propósito de que éstos ya no existan...”
- “Considerando el acuerdo político del 13 de marzo de 2,003 y *addendum* entre el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala y el Procurador de los Derechos Humanos, sobre el establecimiento de una Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad en Guatemala...”
- “Considerando la carta de 4 de abril de 2,003 del Gobierno de Guatemala en la que solicitaba la asistencia de la Organización de Naciones Unidas para el establecimiento y funcionamiento de una Comisión Investigadora de estos grupos, con miras a coadyuvar en la investigación y desarticulación de los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad...”<sup>12</sup>

El principal argumento sobre el que se justifica la creación de la CICIG se describe en el artículo 1 del Acuerdo, donde se establece que su objetivo fundamental sería “Apoyar, fortalecer y coadyuvar a las instituciones del Estado de Guatemala encargadas de la investigación y la persecución penal de los delitos presuntamente cometidos con ocasión de la actividad de los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad y cualquier otra conducta delictiva conexas con éstos que operan en el país.”

El Estado de Guatemala, respondiendo a su obligación y compromiso, comienza entonces a trabajar para que la CICIG tuviera participación directa en casos penales, y por tanto se crea una fiscalía específica para tratar dichos asuntos. Durante el primer mandato de Carlos Castresana (quien posteriormente renunciaría a su puesto), la CICIG adquiere un papel relevante en casos de suma importancia para el orden nacional. Los casos que se llevaron fueron de alto nivel, y la CICIG adquiere reputación como ente investigador e independiente de carácter científico, por lo que se gana un espacio en la consideración de la comunidad internacional y de los donantes que en el transcurso de su existencia serán actores que fortalecerán las capacidades de la CICIG.

No obstante su existencia, así como de los resultados obtenidos durante el primer mandato, el plan sobre Seguridad y Justicia del Partido Patriota no incluye a la CICIG. La relación entre el gobierno de Pérez Molina y dicha comisión es de desdén, amenazándose incluso su prórroga y permanencia. Es de reconocer que durante el mandato del Comisionado Castresana, los casos polarizaron a la sociedad guatemalteca, creando resquemor en los sectores más conservadores de la población, que abiertamente hicieron batalla mediática en contra de su creación bajo argumentos de violación a la soberanía nacional. Durante el mandato del segundo comisionado, el fiscal costarricense Francisco Dall'anese, la CICIG tendría un tránsito discreto y sin mayores resultados. La división de

---

<sup>12</sup> [http://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/acuerdo\\_creacion\\_cicig.pdf](http://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/acuerdo_creacion_cicig.pdf)

la sociedad recrudece cuando el Ministerio Público, a través de la voluntad política de la entonces Fiscal General Claudia Paz y Paz, se llevan a cabo juicios de justicia transicional enmarcados en el tema del conflicto armado. El interés que se había despertado en el tema de la conflictividad se acentúa y alcanza su momento cúlmine cuando en mayo del 2013, el tribunal de mayor riesgo penal dicta sentencia por el caso de Genocidio, condenando al ex jefe de facto Efraín Ríos Montt.

Dichos sucesos ocurren bajo el gobierno de Pérez Molina, que se muestra en principio distante, y que posteriormente emite opiniones de carácter jurídico a favor de sus ex compañeros militares. En este momento de crisis, Pérez Molina está convencido de que la CICIG debe retirarse, y su gobierno cierra los mecanismos de diálogo, asumiendo una postura intransigente. Dicha actitud se hace más manifiesta cuando el secretario de la paz Antonio Arenales Forno vocifera en contra del sistema interamericano de derechos humanos, desconociendo la competencia de la CIDH para juzgar y conocer casos del pasado, negando abiertamente el genocidio y (a pesar de la jurisprudencia del tribunal regional en derechos humanos) y cuestionando la validez de las leyes de amnistía. El extremo de la postura del secretario de la paz se evidencia cuando en consejo de ministros el gabinete ejecutivo emite el Acuerdo Gubernativo 370-2012, donde se desconoce la competencia de la CIDH para conocer casos que se suscitaban antes de 1987, año en que se adopta en Guatemala la competencia de dicho órgano jurisdiccional.

Por otra parte la Corte IDH emitió el 21 de agosto de 2014<sup>13</sup> una resolución en la cual declara que la posición del Estado de Guatemala ante 11 casos de graves violaciones a los derechos humanos conocidos por dicho órgano jurisdiccional constituyen “un acto de evidente desacato y un desconocimiento de los principios básicos del derecho internacional” resolviendo que “Guatemala debe cumplir con su obligación, libre o soberanamente consentida de acatar y ejecutar lo decretado por la Corte y de no hacerlo incurre en responsabilidad internacional.” Dicha resolución ejemplifica la postura del gobierno del partido Patriota, que se negó a dialogar y se posicionó enfrentándose a la comunidad internacional y a la sociedad civil guatemalteca.

Dichos eventos suscitaron la polarización con grupos de la sociedad civil. La actitud del gobierno se tornaría más mesurada debido a la presión de la comunidad internacional, que incluiría la participación del gobierno de Estados Unidos, que en la implementación de su “Plan Alianza para la Prosperidad” y acuerpándose en el eje de seguridad y justicia, plantea la necesidad de promover la investigación en casos de corrupción, así como de favorecer el fortalecimiento de las instituciones del Estado.

No obstante la atenuación de la postura del gobierno, el tema de la conflictividad se vio acentuado debido a distintos eventos, en los cuales defensores de derechos humanos, líderes comunitarios y operadores de justicia fueron criminalizados. Así mismo, ocurrieron actos de represión que contaron con las siguientes particularidades:

---

<sup>13</sup> [http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/11\\_Casos\\_21\\_08\\_14.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/11_Casos_21_08_14.pdf)

- Uso de estados de excepción como mecanismo de control: Del 2,011 al 2,014 se decretaron 14 estados de excepción, de los cuales solo dos eran relacionados a delincuencia organizada.
- Indebido uso del sistema penal y judicial: Personas particulares, representantes de empresas privadas y/o funcionarios públicos interponen querellas o denuncias penales, muchas de las cuales son frívolas en contra de líderes comunitarios o defensores de derechos humanos. Por otra parte, varios jueces han emitido órdenes de captura que durante la tramitación del proceso han sido revocadas debido a la falta de pruebas.
- Provocación y zozobra: Líderes comunitarios padecen de actos de hostigamiento y de incitación tanto por parte de autoridades estatales como por parte de los representantes de las empresas privadas.
- Desprestigio público: A través de medios de comunicación y declaraciones de funcionarios públicos, deslegitimando las peticiones y demandas de los pobladores comunitarios.

La criminalización se da en un contexto marcado por los siguientes factores: a) violencia sistémica provocada por tanto por criminalidad común como por el crimen organizado, b) la polarización que enfrenta a la sociedad guatemalteca como efecto del discurso antagónico del conflicto armado interno, c) desconfianza en el sistema de justicia por parte de la población debido a los altos niveles de impunidad y corrupción, y d) la implementación de proyectos de desarrollo no compatibles a las necesidades de las comunidades, así como la anulación al derecho a la consulta consignado en tratados internacionales vinculantes para el país.

Por otra parte, en estos últimos años el Estado de Guatemala ha tolerado la articulación de grupos que tienen vínculos con sectores radicalizados y responsables de graves violaciones a los derechos humanos, que a su vez obtienen facilidades administrativas legales para su creación. Tal es el caso de la Fundación contra el Terrorismo, que es una de las principales plataformas de creación de conflicto. Dicha entidad se dedica a vociferar sus posturas radicalizadas a través de medios de comunicación, llegando a ser condenada, tras denuncia e investigación, por la Procuraduría de Derechos Humanos. Es por esta razón que el presidente de dicha fundación interpone una querrella penal en contra del Ombudsman, siendo llevado el litigio hasta la Corte Constitucional y desestabilizando la institucionalidad de la PDH, e interponiendo también querellas penales en contra del encargado de la fiscalía de los derechos humanos.

En este contexto se entiende que la criminalización se hace permisible debido a la falta de un Estado de Derecho que respete y proteja a plenitud los derechos humanos así como las garantías de derecho de organización, reunión y manifestación además de la legitimidad de resistencia ante la violación de derechos humanos<sup>14</sup>. Por otra parte, se

---

<sup>14</sup> Art. 45. Acción contra infractores y legitimidad de resistencia. La acción para enjuiciar a los infractores de los derechos humanos es pública y puede ejercerse mediante simple denuncia, sin caución ni formalidad alguna. Es legítima la resistencia del pueblo para la protección y defensa de los derechos y garantías consignados en la Constitución.

hace manifiesta la falta de acción inmediata y oportuna por parte del Estado para garantizar que las personas disfruten de los derechos vinculados a la defensa y promoción de los derechos humanos, y que los particulares las respeten<sup>15</sup>.

La Unidad de Protección a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos de Guatemala –UDEFEQUA- registró en 2013, 61 denuncias judiciales que no tenían fundamento jurídico y cuyo objetivo fue desmovilizar la protesta social y dejar sin liderazgo a las organizaciones sociales<sup>16</sup>. Lo cual evidencia el uso excesivo y frívolo del sistema judicial, con la finalidad de deslegitimar las demandas sociales. Resalta el hecho de que contrario a lo que establece el Pacto, dicha postura de los funcionarios de distintos organismos del Estado ha menoscabado los propósitos de seguridad, justicia y paz.

Como consecuencia de estas querrelas y criminalizaciones penales, los líderes comunitarios y defensores de derechos humanos se ven seriamente afectados en su ámbito personal, familiar, organizacional y social. Al sufrir acusaciones penales, los acusados tienden a aislarse, lo que genera ruptura de los vínculos familiares y sociales, y por ende del tejido social comunitario puesto que dichas acciones repercuten en las personas que dependen económicamente del acusado. Por otra parte, estas acciones dificultan la legítima organización comunitaria, ya que los recursos y esfuerzos de los acusados se enfocan en afrontar las acusaciones en vez de trabajar por sus demandas. Adicionalmente, esta criminalización tiene un impacto en el imaginario colectivo de la ya polarizada sociedad guatemalteca, pues incrementa los estereotipos y prejuicios sociales de las capas medias urbanas, que muchas veces consideran a los líderes comunitarios y defensores de derechos humanos como criminales, prolongando su estigmatización.

La falta de voluntad del Estado de Guatemala se evidencia en que no se ha atendido al llamado del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, que en el último Examen Periódico Universal al que fue sometido Guatemala, recomendó en diciembre de 2012 “adoptar medidas para garantizar una disminución de los ataques a cualquier persona que trabaje para promover y proteger los derechos humanos y enjuiciar a los autores de esos ataques”<sup>17</sup>, ya que no sólo no se han creado los mecanismos para proteger a estas personas, sino que ni si quiera se han articulado espacios de diálogo.

Como se establece en el documento “Diálogo democrático: un manual para practicantes” la necesidad del diálogo supone “1. La capacidad de resolver conflictos en forma pacífica, 2. La capacidad de cooperar trascendiendo líneas políticas partidarias, 3. La capacidad de desarrollar una agenda incluyente para la acción, y 4. La capacidad de participación

---

<sup>15</sup> 1. Ser protegido; 2. derecho de libertad, reunión, asociación; 3. Acceder y comunicarse con organismos internacionales; 4. Libertad de opinión y de expresión; 5. El derecho a la protesta; 6. El derecho a debatir y desarrollar nuevas ideas en materia de derechos humanos; 6. El derecho a un recurso efectivo; y 7. Derecho a acceder a recursos. en:

<sup>16</sup> UDEFEGUA Unidad de Protección a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos de Guatemala. *El Silencio es historia, Informe sobre situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos*. Enero a diciembre 2013. Página 1.

<sup>17</sup> Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. 22º período de sesiones. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Guatemala. 31 de diciembre de 2012. Disponible en <http://www.cc.gob.gt/ddhh2/docs/recomendaciones/Consejo/Examen/2012/IEPU6.pdf>.

ciudadana.”<sup>18</sup> De acuerdo a estos principios, el Estado obvió el diálogo, provocando una conflictividad que desvirtuaba los valores y propósitos del Pacto. Evidencia de ello fue que la Instancia de Análisis de Ataques en contra de defensores y defensoras de derechos humanos, no ha cumplido con el objetivo de su finalidad, razón por la cual, desde abril de 2,013 distintas organizaciones de derechos humanos renunciaron a formar parte del citado mecanismo, quedando como un ente sin legitimidad y sin acción.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ante la cual el Estado de Guatemala entregó el fuero de su jurisdicción, en sentencia emitida en octubre del 2,014 dentro del caso “Defensor y otros vs Guatemala”, estableció que el Estado debe articular una política pública y mecanismos para el tratamiento de defensores de derechos humanos y líderes comunitarios. Sin embargo, aduciendo falta de fondos financieros, el Estado no ha cumplido con dicha obligación a pesar de que organizaciones de la sociedad civil han brindado alternativas y vías para que se lleve a cabo dicha política. Vale resaltar que en el Pacto que se analiza en este documento tampoco ha existido un involucramiento directo de los derechos humanos sino que más bien son considerados como un eje transversal, lo cual supone que deberían aplicarse en toda actividad, pero no se aborda el tema en sí mismo y tampoco se hace un análisis estructural de la conflictividad. Por otra parte, el gobierno que realizó el Pacto ha creado mesas en los temas de protección a periodistas y protección a sindicalistas, éstas no han tenido avances significativos desde el 2,012, y tampoco han sido congruentes con los estándares estipulados por la Corte IDH en la sentencia e intervención de los afectados.

En el tercer y actual mandato del comisionado Iván Velásquez, con la actual Fiscal General Thelma Aldana y apenas habiendo obtenido una prórroga por parte del ex presidente Pérez Molina, la CICIG descubre graves casos de corrupción que alcanzan a altos funcionarios de su gobierno. Dicho proceso lleva primeramente a la renuncia de la vicepresidenta, y posteriormente a la renuncia de casi todo el gabinete de gobierno, incluyendo a varios personajes claves que desarrollaron el Pacto de Seguridad Justicia y Paz, como lo fue el ex militar y amigo de promoción del ex presidente, Mauricio López Bonilla. Dicho proceso, llevaría a la ciudadanía a legitimar las investigaciones penales y la actuación del MP y de la CICIG a través de numerosas jornadas de marchas pacíficas donde se mostraba el rechazo al gobierno Patriota. Todo este proceso daría inicio en mayo del 2,015 y culminaría el 1 de septiembre del mismo año, cuando el Congreso de la República, con 132 votos a favor y ninguno en contra, le quita la inmunidad de antejuicio al Presidente Pérez Molina, que renunció al día siguiente. Los efectos de dicho proceso serán analizados en el apartado de “Prospectivas del Pacto”.

## **Estadísticas de Avances del Pacto**

---

<sup>18</sup> Bettye Pruitt y Philip Thomas. “Diálogo Democrático – Un Manual para Practicantes”. ACDI, IDEA, OEA, PNUD. 2008.  
[https://www.oas.org/es/sap/dsdme/pubs/DIAL\\_%20DEMO\\_s.pdf](https://www.oas.org/es/sap/dsdme/pubs/DIAL_%20DEMO_s.pdf)

El pacto contempla un sistema de monitoreo y evaluación, sin embargo el mismo no ha sido establecido. Dicha situación ha producido grandes dificultades para la formulación del presente estudio puesto que la información estadística levantada por el Instituto Nacional de Estadística respecto a la medición de indicadores como hurtos, robos, homicidios, procesos penales, sentencias etc., pero estos son indicadores de seguridad y justicia no relacionables con el Pacto. Dado que las estadísticas del INE consideran datos registrados hasta el año 2,013, éstas no son necesariamente atribuibles al Pacto *per se*, debido a su poco tiempo de aplicación al momento de la generación estadísticas y elaboración de informes.

### **Prospectivas del Pacto**

Si bien es cierto que el Pacto de Seguridad, Justicia y Paz representa los esfuerzos de varios gobiernos anteriores así como compromisos de Estado que estos gobiernos habían adquirido. El Pacto no deja de ser un plan político del gobierno Patriota que deja su impronta en los objetivos en los intereses y estrategias que queda en promesas de campaña. El fortalecimiento de las instituciones del Estado en el tema de seguridad y justicia, han corrido a cargo de una sociedad civil vigilante así como a la presión y seguimiento de Estados de la comunidad internacional. Así mismo, y a diferencia de sus antecesores, el MP y la CICIG, tomaron casos de corrupción galopante presente desde décadas atrás legitimando su mandato ante la población en general. Es notorio a su vez, que los cambios que se gestan en la persecución de los casos emblemáticos de corrupción se han dado más por la voluntad política de actores claves dentro del sistema (OJ, MP, CICIG, Comunidad internacional) que por la operatividad de un sistema al cual el Pacto había apostado. Es evidente que si bien hubo participación de la sociedad civil en la gestación de este plan la misma no tuvo más allá de un carácter de observadores sin darles una debida participación con la cual pudieran aportar sus insumos para generar los objetivos de obtener la paz a través de la justicia creando un ambiente de seguridad.

Con la finalización abrupta por el escándalo de corrupción y el encarcelamiento en prisión preventiva de los altos jefes del gobierno del partido Patriota así como la renuncia de actores claves artífices de la propuesta y sin una transición gubernamental que permita dar continuidad a los proyectos implementados por el gobierno ¿qué razón de subsistencia queda para el Pacto de Seguridad, Justicia y Paz? La fortaleza de dicho Pacto reside en los antecedentes a través de los cuales se ha llevado a cabo un proceso transicional de democratización, en el que se han hecho acuerdos y avances dentro de la teoría antes expuesta del contrato social. Aparte del dolo, evidenciado en las investigaciones que fueron suficientemente probables a criterio del Juez para que decidiera seguir con el proceso penal, el mayor desacierto del Pacto fue no involucrar a la Comisión Contra la Impunidad en Guatemala así como no dar un involucramiento activo y participativo a la sociedad civil que posteriormente estaría demandando la renuncia y el enjuiciamiento de quienes diseñaron el presente Pacto analizado. Quedan los acuerdos llevados a cabo entre las diversas instituciones del Estado así como el seguimiento para lograr avances que sin tomar en cuenta la engorrosa burocracia del sistema de Estado y los buenos



propósitos del Pacto han logrado algo inconcebible en Guatemala: el fin de la impunidad al enjuiciar a altos cargos de gobierno.

Por el momento y tras la crisis política derivada del caso de corrupción de alto nivel conocido como “La Línea” se tiene un gobierno provisional, en cuanto no fue elegido mediante sufragio democrático, de carácter transicional. Por cuestiones de tiempo y debido a su naturaleza dicho gobierno se ha limitado a dar continuidad a los proyectos mientras que los puestos claves del gobierno patriota fueron removidos o renunciaron durante la crisis. Este gobierno ha encaminado esfuerzos en lograr una adecuada transición para entregar el poder al presidente electo Jimmy Morales que al momento no ha manifestado grandes rasgos acerca de su política a pesar de que fue evidenciado que carecía de plan de gobierno serio.

## **Conclusiones**

El pacto indica que debe gestarse un sistema de monitoreo y evaluación, dicho elemento ha sido uno de sus mayores retrasos. Además no plantea indicadores adecuados para medir su impacto y no propicia un sistema de evaluación y monitoreo al no expresar responsabilidades institucionales delimitadas con indicadores medibles. Esta falta de indicadores y de sistema de monitoreo y evaluación aunando a la clasificación de información sensible en temas de seguridad ha hecho imposible un levantamiento estadístico para el presente estudio.

Las acciones emprendidas y reportadas por el ministerio de gobernación no son necesariamente concordantes con la Política Nacional de Seguridad, la Política nacional de prevención de la violencia, el delito, seguridad ciudadana y convivencia pacífica o el mismo pacto.

A diferencia de las bien intencionadas propuestas del pacto en la aplicación de medidas sobre los ejes del mismo por parte del ejecutivo se puede notar una mayor incidencia de acciones reactivas que preventivas.

Como puntos destacados de las acciones emprendidas cabe destacar el aumento de efectivos policiales, la creación de la escuela de oficiales, la dotación de equipo para la Policía nacional civil y la puesta en marcha de las políticas citadas y el sistema nacional de seguridad.

Se reitera la falta de indicadores adecuados de medición para el pacto en sentido global puesto que los índices de homicidios, hurtos, etc no reflejan de forma adecuada avances o impacto en temas torales como la impunidad, justicia y paz.

De igual forma se concluye puntualizar los siguientes aspectos:

- 1- El Pacto de Seguridad Justicia y Paz es el resultado de los esfuerzos institucionales de diversos gobiernos que como antecedente buscaron mejorar los temas que compete.
- 2- No obstante estos esfuerzos previos existe una gran coincidencia en el Pacto de Seguridad Justicia y Paz con el Plan de Gobierno del Partido Patriota. Pues el Pacto fue promovido por este gobierno.

- 3- Existe y ha habido altos momentos de polarización y conflictividad donde el gobierno Patriota eludió el dialogo y tomó posturas intransigentes.
- 4- El Pacto no contempló a la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), entidad que ha sido decisiva y ha tomado un rol preponderante en el tema de Justicia en los últimos años con casos relevantes.
- 5- El presente y actual gobierno tiene naturaleza de ser un gobierno de transición que se ha enfocado en preparar el cambio. Se desconoce un plan en el tema de Seguridad, Justicia y Paz por parte del gobierno electo.
- 6- No obstante se menciona que el Pacto fue resultado de una planificación consensuada ha sido manifiesta la falta de la intervención de la sociedad civil, tanto en su elaboración como en su implementación.

### **Recomendaciones**

Es imperativa la implementación del sistema de monitoreo y evaluación, la coordinación interinstitucional y la apertura de información hacia la población para dar el adecuado acompañamiento y participación desde la sociedad civil.

Deben reformularse la Política Nacional de Seguridad, la Política nacional de prevención de la violencia, el delito, seguridad ciudadana y convivencia pacífica y el mismo pacto respecto a sus indicadores y medios de verificación, monitoreo seguimiento y evaluación. No obstante cabe destacar la creación del Plan Nacional de la Política Nacional de Prevención de la Violencia, y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica, mismo que será necesario aplicar como herramienta para el seguimiento, monitoreo y evaluación.

Es necesaria la implementación adecuada y efectiva de la Política Nacional de Seguridad, la Política nacional de prevención de la violencia, el delito, seguridad ciudadana y convivencia pacífica, así como la de la Política Nacional de Seguridad, desarrollar la operatividad de sus líneas de acción y la armonización de la agenda de seguridad y la de desarrollo.

En concordancia a lo sugerido se hace hincapié en las siguientes recomendaciones:

1. Procurar desde instancias gubernamentales y a través de la sociedad civil la sostenibilidad tanto administrativa como financiera del Pacto de Seguridad, Justicia y Paz.
2. Involucrar a la sociedad civil en el seguimiento, monitoreo y evaluación del pacto.
3. Incorporar a la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) en la ejecución del pacto.
4. Que se reconozca la jurisdicción de la Corte IDH así como la competencia para conocer casos de su competencia.
6. Que cada una de las instituciones involucradas de continuidad al compromiso adquirido, que sistematice y facilite la entrega de información sobre la implementación del pacto.

## **Referencias Bibliograficas**

### **Legales**

1. Constitución política de la república de Guatemala
2. Ley del organismo ejecutivo DECRETO 114-97
3. Ley del organismo judicial DECRETO 2-89
4. Ley orgánica del Ministerio Público DECRETO 40-94
5. Acuerdo gubernativo 197-20012 - Gabinete Especifico por la Seguridad, La Justicia, y la Paz

### **Políticas**

1. Acuerdo del Fortalecimiento del Poder Civil y el Papel del Ejército en una sociedad democrática. Punto 19. Agenda de Seguridad.
2. Pacto de Seguridad, Justicia y Paz
3. Política Nacional de Seguridad
4. Política nacional de prevención de la violencia, el delito, seguridad ciudadana y convivencia pacífica 2014-2034
5. Informe Ejecutivo del Plan de Gobierno Agenda del Cambio. Ideología del Partido Patriota

### **Referencias web**

1. El Contrato Social, o sea principios del derecho político” disponible en: <http://www.biblioteca.org.ar/libros/70390.pdf> consultado el 15 de noviembre de 2015

2. Acuerdo de Creación CICIG disponible en [http://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/acuerdo\\_creacion\\_cicig.pdf](http://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/acuerdo_creacion_cicig.pdf), consultado el 13 de noviembre de 2015
3. [http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/11\\_Casos\\_21\\_08\\_14.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/11_Casos_21_08_14.pdf)
4. Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. 22º período de sesiones. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Guatemala. 31 de diciembre de 2012. Disponible en <http://www.cc.gob.gt/ddhh2/docs/recomendaciones/Consejo/Examen/2012/IEPU6.pdf>
5. Bettye Pruitt y Philip Thomas. "Diálogo Democrático – Un Manual para Practicantes". ACDI, IDEA, OEA, PNUD. 2008. [https://www.oas.org/es/sap/dsdme/pubs/DIAL\\_%20DEMO\\_s.pdf](https://www.oas.org/es/sap/dsdme/pubs/DIAL_%20DEMO_s.pdf)

### **Documentales**

1. UDEFEGUA Unidad de Protección a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos de Guatemala. *El Silencio es historia, Informe sobre situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos*. Enero a diciembre 2013.
2. Informe de la Comisión de la Verdad respaldada por Naciones Unidas. Comisión para el Esclarecimiento Histórica que dedica información a Colom Argueta.

### **Referencias**

#### **Legales**

Constitución política de la república de Guatemala

Ley del organismo ejecutivo DECRETO 114-97

Ley del organismo judicial DECRETO 2-89

Ley orgánica del Ministerio Público DECRETO 40-94

Acuerdo gubernativo 197-20012 - Gabinete Específico por la Seguridad, La Justicia, y la Paz

#### **Políticas**

Acuerdo del Fortalecimiento del Poder Civil y el Papel del Ejército en una sociedad democrática. Punto 19. Agenda de Seguridad.

Pacto de Seguridad, Justicia y Paz

Política Nacional de Seguridad

Política nacional de prevención de la violencia, el delito, seguridad ciudadana y convivencia pacífica 2014-2034

Informe Ejecutivo del Plan de Gobierno Agenda del Cambio. Ideología del Partido Patriota

### **Referencias web**

El Contrato Social, o sea principios del derecho político” disponible en: <http://www.biblioteca.org.ar/libros/70390.pdf> consultado el 15 de noviembre de 2015

Acuerdo de Creación CICIG disponible en [http://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/acuerdo\\_creacion\\_cicig.pdf](http://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/acuerdo_creacion_cicig.pdf), consultado el 13 de noviembre de 2015

[http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/11\\_Casos\\_21\\_08\\_14.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/supervisiones/11_Casos_21_08_14.pdf)

Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. 22º período de sesiones. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Guatemala. 31 de diciembre de 2012. Disponible en <http://www.cc.gob.gt/ddhh2/docs/recomendaciones/Consejo/Examen/2012/IEPU6.pdf>

Bettye Pruitt y Philip Thomas. “Diálogo Democrático – Un Manual para Practicantes”. ACDI, IDEA, OEA, PNUD. 2008. [https://www.oas.org/es/sap/dsdme/pubs/DIAL\\_%20DEMO\\_s.pdf](https://www.oas.org/es/sap/dsdme/pubs/DIAL_%20DEMO_s.pdf)

### **Documentales**

UDEFEGUA Unidad de Protección a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos de Guatemala. *El Silencio es historia, Informe sobre situación de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos*. Enero a diciembre 2013.

Informe de la Comisión de la Verdad respaldada por Naciones Unidas. Comisión para el Esclarecimiento Histórica que dedica información a Colom Argueta.

