



Prepared for the conference

“Municipal Strategies of Crime Prevention”

Woodrow Wilson International Center for Scholars

Washington, D.C.

December 10, 2009

GUATEMALA: VILLA NUEVA, UNA DÉCADA DE ESFUERZOS PARA MEJORAR LA SEGURIDAD DEL MUNICIPIO

**Silvia Edith Vásquez De León de Hidalgo
Guatemala**

INTRODUCCIÓN

El municipio de Villa Nueva ha tenido que lidiar constantemente con la problemática de inseguridad debido a sus características geográficas, demográficas y socioeconómicas,¹ situándolo como lugar idóneo tanto para la planificación y/o comisión de diversos hechos delictivos así como refugio de presuntos delincuentes, como lo evidencia la historia reciente del municipio ya que en el último quinquenio de la década de los años noventa las bandas de secuestradores utilizaban residencias en dicho lugar para mantener a sus víctimas mientras negociaban el rescate.

Lo anteriormente expuesto aunado a la tasa de homicidios reportada en el primer quinquenio de la década del dos mil propició la implementación de diversos proyectos que buscaban incidir en la reducción de los índices de criminalidad del municipio. Dichos proyectos fueron implementados en su mayoría por agentes externos al municipio, desconociendo las dinámicas internas del mismo y sin contar con una base social que les permitiera alcanzar el objetivo planteado, utilizando buena parte del tiempo del proyecto en socializarlo con diversos sectores y generar las condiciones que permitieran la implementación del mismo. No obstante, es de resaltar que en el año 2004 se realizó un diagnóstico en Villa Nueva que identificó tres de los problemas más sentidos por los vecinos en materia de seguridad: 1) alrededor de 25 puntos rojos afectados principalmente por el delito de extorsión, señalando a las maras como responsables del cobro; 2) Violencia Intrafamiliar y 3) deserción escolar, convirtiéndose en los ejes que movilizaron a los distintos sectores a realizar diversas acciones para incidir en la reducción de los mismos. De esa cuenta, identificaremos en los siguientes párrafos algunas de las acciones ejecutadas por los proyectos que pueden ubicarse en el ámbito de la prevención social y de prevención situacional.

Si bien es cierto, Villa Nueva ya no ocupa el segundo lugar a nivel nacional por delitos contra la vida, también lo es, que a pesar de las múltiples intervenciones que han tenido lugar en dicha circunscripción territorial, a la fecha la extorsión sigue siendo frecuente y no se ha hecho una evaluación que evidencien un impacto positivo en la reducción del mismo como resultado de las múltiples intervenciones que han tenido lugar en dicha localidad. Las razones son diversas,

¹ Villa Nueva cuenta con una población estimada en 640 mil habitantes, tiene 97 asentamientos precarios en donde se concentra el 25% de la población que radica en el municipio y , cuenta con 29 entradas y salidas que conectan a cualquiera de los cuatro puntos cardinales del país.

algunas de ellas serán descritas en los siguientes enunciados respondiendo al punto de vista del autor.

ROL DE LA AUTORIDAD LOCAL Y POLÍTICAS LOCALES PARA LA SEGURIDAD CIUDADANA (potencialidades, logros, éxitos, limitaciones, dificultades y desafíos)

La falta de políticas públicas efectivas desde el ámbito nacional orientadas al control y reducción de hechos delictivos y de la sensación de inseguridad en los habitantes, ha motivado la búsqueda de nuevas alternativas de administrar la seguridad. Una de las iniciativas que está tomando fuerza en los últimos años promueve un mayor involucramiento de la autoridad local en éste ámbito por su cercanía con la población.

El alcalde de Villa Nueva ha sido funcionario público en la cartera de gobernación en dos oportunidades², lo que ha propiciado de alguna forma un rol protagónico en un problema tan sentido como lo es la seguridad en su municipio generando y/o apoyando distintas iniciativas orientadas a mejorar las condiciones de confianza del municipio. Dentro de estas acciones, cabe mencionar el otorgamiento de instalaciones, gastos de funcionamiento y movilidad a los cuerpos de seguridad pública y específicamente al programa Cuéntaselo a Waldemar³. Así mismo, se ha solicitado la presencia de personal militar en el municipio, siendo la municipalidad quien sufraga los costos junto con los vecinos organizados esperando mejorar la seguridad preventiva por medio de patrullajes combinados. También, se han apoyado iniciativas de prevención del delito y otras, orientadas a mejorar la coordinación y efectividad de los operadores de justicia.

Potencialidades

La autoridad local puede articular de mejor manera una política integral de seguridad debido al conocimiento que tiene de su municipio, maximizando los resultados y el impacto que las acciones puedan tener en el corto, mediano y largo plazo, en su búsqueda por la reelección. Villa Nueva recién ha finalizado su Plan Integral de Seguridad que se denomina Municipio Seguro 2010- 2016, orientado a ganarse la confianza de los villanovanos con la finalidad de prevenir el delito.

Así mismo, las múltiples iniciativas que funcionan en el municipio han favorecido dos aspectos: el primero, orientado a llamar la atención de las autoridades nacionales sobre la situación de criminalidad y proponer programas para mejorar la seguridad. La segunda, hace referencia a un nivel de articulación social a nivel local para incidir en el entorno de seguridad.

El programa con mejores resultados y reconocimiento es Cuéntaselo a Waldemar, a partir del número de capturas y sentencias condenatorias para los implicados en los delitos de extorsión, ello permitió generar mayor confianza por parte de las víctimas de esta tipificación delictual, obteniendo mayor número de denuncias en su momento. El programa se está replicando en dos lugares más hoy día a solicitud de las autoridades locales. Lo que hace potencialmente exitoso este programa es la capacidad de entregar resultados a corto plazo en una jurisdicción específica y en un problema tan sentido por la población como es la extorsión en donde los potenciales victimarios son jóvenes vinculados a las denominadas maras.

² Salvador Gándara fue Viceministro de Gobernación de 1998-2000 y recientemente fue nombrado Ministro de Gobernación en el año 2009.

³ El Programa Cuéntaselo a Waldemar es una iniciativa del Ministerio de Gobernación asesorado directamente por el Programa de Nas/Led para investigar los casos de extorsión y asesinatos que se estuvieron llevando a cabo en el municipio en los últimos cinco años y consiste en el establecimiento de una Comisaría Modelo que cuenta con una unidad de investigación criminal de la PNC con competencia exclusiva en la jurisdicción de VN

Limitaciones

Tiene que ver con varios aspectos que pueden enumerarse a partir de su importancia de la siguiente manera: a) Las atribuciones legales del alcalde en materia de seguridad, b) los lineamientos políticos del gobierno central para facilitar o dificultar el traslado de competencias en esta materia, c) los recursos con que cuente el municipio para poder implementar iniciativas de este tipo, d) la visión de la autoridad local, para no replicar los errores que se comenten desde el gobierno central en el municipio sino que responda a un programa integral de seguridad que contenga los tres ámbitos de prevención social, prevención situacional y control y reducción del crimen.

Dificultades; Puede visualizarse a partir de la experiencia de otros países en la duplicidad de funciones y falta de coordinación entre las instituciones y fundamentalmente la amenaza que significa hoy día el accionar del narcotráfico en el país, evidenciando el control de territorios en localidades concretas y todo lo que conlleva el accionar de estos grupos delictivos.

MARCO INSTITUCIONAL Y ATRIBUCIONES LEGALES DE AUTORIDADES LOCALES EN SEGURIDAD

La legislación guatemalteca no contempla atribuciones legales para el alcalde en materia de seguridad ciudadana. Únicamente en el artículo 259 de la Constitución se autoriza a las municipalidades la creación de su cuerpo de policía. Con fundamento en el mandato constitucional el artículo 79 del Código Municipal indica que el municipio podrá tener un cuerpo de policía municipal que observará las leyes de la república y velará por el cumplimiento de los acuerdos, reglamentos, ordenanzas y resoluciones emitidas por el Consejo Municipal y el alcalde. Es decir que la policía municipal solamente puede encargarse del cumplimiento de los acuerdos y resoluciones del Consejo Municipal, por lo que no puede cumplir funciones que corresponden a la Policía Nacional Civil.

En la Orden General No. 11-99 de la Policía Nacional Civil fueron establecidas las Juntas Locales de Seguridad (JLS), son presididas por el alcalde municipal y un vecino honorable, que tienen como finalidad proporcionar apoyo, formación y acercamiento entre la Policía Nacional Civil y los habitantes de la República, con el objetivo general de brindar seguridad ciudadana.

La creación de las JLS es ilegal, pues el Director de la PNC no puede asignar funciones a otra autoridad pública, especialmente si se trata de autoridades de una institución autónoma, como lo es el municipio.

Por otra parte, en la Ley General de Descentralización⁴ se establecen las competencias gubernamentales prioritarias a descentralizar, una de ellas es el área de la seguridad ciudadana. No obstante, en la misma ley se lee “La competencia de las áreas prioritarias a que se hace referencia en este artículo no incluye las atribuciones que la Constitución Política de la República asigna con exclusividad a otras instituciones o entidades del Estado”, cerrándose así la posibilidad de que el municipio pueda solicitar el traslado de competencias en materia de seguridad ciudadana ya que existe una centralización en el manejo de la misma.

No obstante, a partir del año 2000 se ha otorgado la facultad a los municipios que lo soliciten de conformar sus cuerpos de policía de tránsito. Villa Nueva es uno de los municipios a los cuales se les autorizó la creación de su cuerpo de policía de tránsito en el año 2003, competencia delegada como parte de la implementación de la política de descentralización impulsada por el gobierno central en su momento y que a la fecha funciona bastante bien.

⁴ Decreto Número 14-2002. Ley General de Descentralización. Artículo 7.Prioridades.

Oportunidades

Una oportunidad lo constituye la implementación de programas de prevención situacional y social porque su implementación no requiere de modificaciones legales y su impacto puede a la vez favorecer procesos de modificación de conductas sociales y de la forma tradicional en que se asume hoy día la participación y/o conducción de la seguridad. Sin embargo, es necesario generar procesos que permitan visualizar resultados en el corto, mediano y largo plazo para que sean atractivos para la autoridad local.

Limitaciones (cambios sugeridos)

Es innegable que ante los distintos riesgos y amenazas que hoy día enfrentan los Estados, las autoridades del gobierno central tienen una deuda pendiente con la mayoría de la población en materia de seguridad ciudadana, incumpliendo el mandato constitucional sobre los fines y deberes del Estado⁵, por lo cual debe replantearse las formas de brindar seguridad por parte de las autoridades del ejecutivo, sin perder de vista que dichas amenazas tienen su base en el nivel local. Por lo que es necesario motivar un proceso de discusión que permita agendar políticamente el debate referente a la seguridad ciudadana dentro de una visión democrática y la pertinencia de otorgar funciones de control sobre los cuerpos de seguridad pública a los alcaldes antes de pasar a un nivel de mayor envergadura, que sería el manejo de dicha atribución.

Lo anterior se plantea pensando en el orden de prioridades de la autoridad local, para la mayoría de ellos, la prioridad se centra en la dotación de infraestructura y servicios básicos a las comunidades de su municipio y la seguridad no necesariamente constituye una prioridad que al menos quieran asumir directamente; excepto en aquellas jurisdicciones que por características de ubicación, tamaño y desarrollo cuenten con problemas de inseguridad que afecten tanto a la población en donde ésta demanda al alcalde soluciones cortoplacistas

RELACIÓN DE LA AUTORIDAD LOCAL CON CUERPOS POLICIALES

(dependencias, control, sinergias, conflictos, coordinación y colaboración)

El alcalde de Villa Nueva mantiene una relación de coordinación y colaboración tanto con el jefe de la policía nacional civil de su municipio como con el delegado del Ministerio de la Defensa, ya que en Villa Nueva se realizan patrullajes combinados y existen destacamentos militares en algunas comunidades del lugar identificados como áreas rojas por la presencia de maras. En este caso, no se puede hablar de una relación de dependencia o control ya que legalmente la autoridad local no tiene ninguna potestad sobre los cuerpos de seguridad. Sin embargo, es de resaltar que tampoco existe ningún tipo de conflicto en dicha relación. Más bien, el alcalde subsidia con fondos propios⁶ lo que se estime necesario para que se pueda brindar el servicio de seguridad que demandan los vecinos.

EXPERIENCIAS LOCALES DE PREVENCIÓN SOCIAL EN SEGURIDAD

(Viabilidad, Impacto, etc)

⁵ Artículo 1º. Protección a la Persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.

Artículo 2º. Deberes del Estado. 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.

Artículo 3º. Derecho a la Vida. El Estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona

⁶ En entrevista realizada al Sr. Alcalde Salvador Gándara el 01/12/2009, comentó que se estima en alrededor de Q 2 millones anuales la inversión que se realiza con fondos propios del municipio a las distintas entidades del sector de seguridad y justicia para que presten dichos servicios a la población.

Adicionalmente la municipalidad ha donado a las distintas instituciones del sector justicia alrededor de 10 manzanas de tierra para que construyan sus instalaciones,

A partir de los tres problemas identificados por la población en el año 2004 se implementaron algunos proyectos que pueden identificarse como de prevención social, dentro de ellos destacan los siguientes:

Centros de Alcance, Ciudad del Sol y Búcaro en Villa Nueva

Los Centros de Alcance son un programa de prevención social ubicados en dos comunidades de Villa Nueva desde hace cinco años. La finalidad del programa es proveer de alternativas de recreación y capacitación⁷ a niños y jóvenes vulnerables de la comunidad en donde está ubicado. El objetivo es otorgar opciones que permitan el aprovechamiento del tiempo libre y la ejecución de acciones de proyección comunitaria. Su población meta oscila entre las edades de 8 y 25 años a excepción de las mujeres beneficiarias del programa que en su mayoría están comprendidas entre los 20 a 30 años, generalmente son esposas de jóvenes vinculados a maras. El 60% de los beneficiarios son de sexo masculino y están comprendidos entre los 15 y 24 años de edad.

Funcionamiento del Centro

El Centro de Alcance está abierto de 09:00 a las 17:00 hrs. aunque en algunos casos funciona hasta las 20:00 hrs. de lunes a sábado; los servicios que presta son gratuitos y es de libre acceso. El personal de soporte esta constituido por un socio ejecutor (que es el representante de la iglesia) un socio sostenible (en este caso es la municipalidad); un coordinador (único personal asalariado, su trabajo es hacer funcionar el centro por medio de alianzas y se responsabiliza del buen uso del equipo con que se cuenta) y voluntarios (son los responsables de desarrollar el contenido de los distintos cursos de capacitación).

Centros de Atención para Víctimas de Violencia Intrafamiliar

A través del Centro de Justicia que funciona en Villa Nueva se ha apoyado la articulación de una red de derivación para atender los casos de VIF que se presentan en el municipio; para ello se cuenta con dos refugios que desde su inicio cuentan con el apoyo de la municipalidad, esto ha motivado un incremento en el reporte de casos de VIF por parte de las víctimas.

Secretaría de Deporte

La municipalidad ha fortalecido a partir de la visualización de la problemática de maras y de deserción escolar una secretaría de deportes para que genere programas y actividades dirigidas a niños y jóvenes que utilicen positivamente su tiempo libre. Dicha secretaría es la responsable de organizar e implementar los campeonatos deportivos en las distintas disciplinas y dotar a los participantes de los implementos necesarios y del apoyo con buses. Los recursos financieros para desarrollar las actividades deportivas provienen de una estrategia trazada desde el año 2001 para contar con patrocinadores de iniciativa privada a la fecha cuentan con 27 patrocinadores. Un aspecto a resaltar lo constituye el principio implementado por la municipalidad de que no se aceptan patrocinios de empresas que distribuyen productos que generen adicción, si reciben el apoyo de la cervecería pero consiste en donativos de alimentos.

⁷ El centro de Alcance es una instalación física que cuenta con programas de capacitación que están homologados con el Ministerio de Educación por medio de la Comisión Nacional de Alfabetización (CONALFA). Las capacitaciones son en panadería, electricidad, manualidades, belleza, computación; así mismo, se imparten clases de refuerzo para los niveles de educación primaria y cuenta con un área lúdica (que cuenta con instrumentos como guitarras, baterías, teclados; televisión, DVD, aparato de sonido y películas. Se imparten clases de música, danza rítmica, etc) y de deportes. También han generado casos de ubicación laboral de algunos de los beneficiarios, aún cuando no constituye parte de su objetivo. El equipamiento de los Centros de alcance se realiza a través del financiamiento otorgado por USAID, mismo que estará finalizando en diciembre del 2009.

También cuentan con un programa denominado rincón joven, donde se desarrollan actividades de tipo lúdico para todos los interesados, dicho programa funciona desde el año 2000 y ha sido reforzado en los últimos años.

Vinculación entre política urbana y prevención situacional

La inversión realizada por la municipalidad de Villa Nueva que pueden ubicarse dentro de una estrategia de prevención situacional se concentran en la temática de iluminación pública para generar una sensación de mayor seguridad a los vecinos; así mismo, se ha construido un gimnasio y 60 canchas polideportivas en las áreas vulnerables de Villa Nueva con la finalidad de proporcionar a los jóvenes espacios de recreación.

Participación ciudadana en seguridad ciudadana a nivel local

Es de resaltar que la pérdida de credibilidad en los operadores de justicia y el temor derivado por la violencia generada principalmente en los casos de extorsión, incide negativamente en la denuncia por parte de las víctimas.

Sin embargo, en el municipio de Villa Nueva se puede observar una participación ciudadana dinámica alrededor de los distintos espacios que para este fin existen o que se dan en torno al componente de participación que tienen los distintos proyectos. Dentro de ellos podemos mencionar El Consejo de Prevención del Delito, espacio generado por el Centro de Justicia de Villa Nueva, las Juntas Locales de Seguridad impulsadas por la Policía Nacional Civil y los Comités de Vecinos que se organizan para demandar a la municipalidad las mejoras de sus comunidades en distintos aspectos, siendo uno de ellos el de seguridad. No obstante, la figura contemplada por la ley de Consejos de Desarrollo que promueve la organización y participación comunitaria en diferentes niveles para propiciar el desarrollo de las comunidades y la generación de una planificación integral como producto de la participación ciudadana no se evidencia en dicho municipio. Como tampoco, se evidencia que dicha participación ciudadana cumplan un rol de auditoria social en torno a los resultados emanados de los proyectos desarrollados en el ámbito de la seguridad ciudadana.

Lamentablemente, existen casos en donde la participación muchas veces se da en torno a funciones que no les competen y que debido al desconocimiento y/o confusión que se da en el manejo de la seguridad, conlleva la comisión de abusos y hasta delitos por parte de algunos vecinos, como lo es el caso de los patrullajes vecinales motivados por la autoridad policial argumentando la falta de personal policial para dicho cometido.

Es preocupante la indiferencia de las autoridades de la cartera de gobernación ante la cantidad de incidentes reportados en los medios de comunicación social que evidencian los abusos cometidos por vecinos que realizan rondas vecinales muchas veces portando gorras pasamontañas y armas de fuego. Uno de los lugares mencionados lo constituye el caso de Bárcenas en Villa Nueva en donde los miembros de la JLS han sido señalados de cometer abusos contra la población tanto residente como foránea.

Herramientas de medición y resultados

Lamentablemente de los proyectos mencionados en este documento, ninguno cuenta con herramientas que puedan medir los resultados de las acciones implementadas a la fecha y el impacto que las mismas han tenido en el control y/o reducción del delito en el municipio de Villa Nueva. En algunos casos como lo son los Centros de alcance se están haciendo evaluaciones del proyecto pero al no contar con líneas basales es difícil estimar el alcance del programa impulsado, los demás proyectos no han hecho ningún tipo de evaluación de resultados.

Posibilidades de experiencias locales en seguridad

En el municipio se implementaron varias acciones en materia de seguridad, de ellas diría que ninguna fue articulada en forma integral a un plan de seguridad ciudadana para el municipio sino todas constituyen acciones aisladas que responden a proyectos específicos.

Varias de las iniciativas financiadas principalmente por la cooperación internacional, están orientadas al uso positivo del tiempo libre por parte de adolescentes y jóvenes vulnerables o en conflicto con la ley. Otras, se enmarcan en programas orientados a mejorar la efectividad policial en el control del crimen.

En este sentido podemos mencionar el Programa de Seguridad Ciudadana impulsado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en 1998 (estrategia de Policía Comunitaria); hasta la más reciente que es la Instalación de una Comisaría Modelo, apoyada con fondos del gobierno de los Estados Unidos a cargo del programa NAS/LED que tuvo como objetivos: a) mejorar la calidad de la investigación criminal por parte de la PNC; y b) mejorar el patrullaje preventivo para mejorar la confianza de la población en la institución policial, por medio de la realización de operativos policiales en 21 centros educativos que eran objeto de extorsión por parte de las maras y en donde se ofrecían drogas a los estudiantes en horarios de entrada y salida a los centros educativos. Pùblicamente se conocen como el Programa Cuéntaselo a Waldemar.

Un tercer operativo lo constituyen los patrullajes combinados en las denominadas áreas rojas del municipio y la instalación de destacamentos militares para disminuir la presencia y accionar de las maras.

En las iniciativas impulsadas que tienen una incidencia directa en la seguridad del municipio también se ubica la instalación de un juzgado de turno (24 hrs) para dar cumplimiento a los plazos establecidos en la ley en el momento de la detención de un sospechoso y disminuir los casos de abuso policial.

Así mismo, se puede percibir una mejora en la coordinación de los operadores de justicia como fruto de la articulación que realiza el coordinador del Centro de Justicia de Villa Nueva desde el año 2006, fecha en que los centros de justicia pasaron a formar parte de la estructura de la Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia y se generaron lineamientos en este sentido.

RELACIÓN ENTRE POLÍTICAS NACIONALES Y POLÍTICAS LOCALES

(Qué determina el resultado? Cómo singularizar los aportes y sus efectos?)

Sostenibilidad y replicabilidad de las experiencias exitosas

En la medida en que las políticas nacionales puedan incidir en cambiar situaciones concretas de interés al municipio y conlleven resultados visibles en el corto plazo, en esa medida podrán articularse con las políticas locales. Por otra parte, es necesario que las políticas del nivel nacional sean producto de diagnósticos participativos para que tengan un respaldo social y político. En el caso de Guatemala esto es posible ya que la Ley de Consejos de Desarrollo plantea los espacios de participación por niveles para promover el desarrollo del país promovido desde el nivel comunitario.

Para distinguir los aportes, es necesario realizar una planificación de actividades que individualice en el proceso de implementación las responsabilidades de su ejecución y la contribución de cada actor, ello facilita en el proceso de divulgación de resultados los créditos.

Por otra parte, puede darse un proceso de negociación desde el inicio entre la autoridad local y la nacional para establecer los acuerdos a partir de los alcances que se esperan

En cuanto a la sostenibilidad y replicabilidad de experiencias exitosas, considero que van a ser sostenibles en la medida en que la municipalidad y la comunidad se apropien de ellas y van a ser replicables en la medida en que cuenten con un nivel de credibilidad social sobre la base del apoyo que hayan tenido.