

**Evaluación Estratégica (2003-2008) y Análisis Prospectivo (2009-2013)  
del Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad (FOSS)  
y del apoyo proporcionado por la Oficina Regional en Latinoamérica  
de la Alianza Internacional para la Consolidación de la Paz (*Interpeace*)**

**Informe de Evaluación elaborado por  
Jorge L. Alvarado Pisani, Consultor Independiente,  
en colaboración con Koenraad von Brabant, *Interpeace***

**Presentado a la consideración de:  
Oficina Regional de *Interpeace* para Latinoamérica**

# CONTENIDO

## Acrónimos y Abreviaturas

## Introducción

### Capítulo 1. Análisis de Entorno: Situación de Violencia e Inseguridad

- 1.1. Situación Actual: Tendencia hacia el Incremento de la Violencia
- 1.2. Cultura de Violencia e Impunidad
- 1.3. Debilidad del Estado en Gestión de la Seguridad Democrática
- 1.4. Necesidades Estratégicas de Guatemala en Seguridad Democrática
  - 1.4.1. Necesidades del Congreso de la República
  - 1.4.2. Necesidades del Poder Ejecutivo
  - 1.4.3. Necesidades del Organismo Judicial
  - 1.4.4. Necesidades de las Autoridades Municipales y Locales

### Capítulo 2. Análisis de Desempeño del FOSS (2003-2008)

- 2.1. Perfil Institucional del FOSS
  - 2.1.1. Primera Fase (2003-2005)
  - 2.1.2. Segunda Fase (2006-2007)
  - 2.1.3. Tercera Fase (2008-en adelante)
- 2.2. Estructura y Funciones del FOSS
  - 2.2.1. Desarrollo Organizacional
  - 2.2.2. Financiamiento del FOSS
  - 2.2.3. Membresía del FOSS
  - 2.2.4. Funcionamiento del FOSS
- 2.3. Balance de los Resultados Obtenidos por el FOSS
  - 2.3.1. respecto a las Organizaciones Integrantes
  - 2.3.2. Como Foro de Colaboración
  - 2.3.3. Con el Congreso de la República
  - 2.3.4. Con el Consejo Asesor de Seguridad (CAS)
  - 2.3.5. Con el Consejo Nacional de Seguridad (CNS)
  - 2.3.6. Impacto en el Imaginario y el Discurso Político

### Capítulo 3. Valoración Estratégica (2003-2008) y Análisis Prospectivo (2009-2013) del FOSS

- 3.1. Análisis FODA (2003-2008)
  - 3.1.1. Principales Fortalezas Internas
  - 3.1.2. Principales Debilidades Internas
  - 3.1.3. Principales Amenazas del Entorno
  - 3.1.4. Principales Oportunidades en el Entorno
- 3.2. Análisis Prospectivo (2009-2013)
  - 3.2.1. Escenarios Futuros: Entre la “FOSSilización” y la “FOSSforescencia”
  - 3.2.2. Estrategias de Influencia del FOSS
- 3.3. Recomendaciones para la “FOSSforescencia”
  - 3.3.1. Motores Internos de “FOSSforescencia”
  - 3.3.2. Motores Externos de “FOSSforescencia”
  - 3.3.3. Plan de Acción para la “FOSSforescencia”

## Referencias Bibliográficas y Documentales

**Anexo 1:** El Proceso de Evaluación Estratégica

**Anexo 2:** Listado de Leyes e Iniciativas Legales vinculadas con el FOSS y TdR de la Oficina de Enlace del FOSS con el Congreso de la República

## Acrónimos y Abreviaturas

AAM	Asociación de Abogados Mayas
AFPC	Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una Sociedad Democrática
ANASEJU-GUA	Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia en Guatemala
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
AVANCSO	Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala
BMZ	Ministerio de Cooperación Externa de la República Federal Alemana
CALDH	Centro para Acción Legal en Derechos Humanos
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CAS	Consejo Asesor de Seguridad
CCJ	Corte Centroamericana de Justicia
CdR	Congreso de la República
CEESC	Centro de Estudios Estratégicos y de Seguridad para Centro América
CEG	Centro de Estudios de Guatemala
CI	Cooperación Internacional
CICIG	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
CIEN	Centro de Investigaciones Económicas Nacionales
CNAP	Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz
CNS	Consejo Nacional de Seguridad
CNSAFJ	Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia
COCODES	Consejos Comunitarios de Desarrollo
CODEDES	Consejos Departamentales de Desarrollo
COMUDES	Consejos Municipales de Desarrollo
CONFECOOP	Confederación de Cooperativas de Guatemala
CONJUVE	Consejo Nacional de la Juventud
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
CP-CAS	Comisión Preparatoria del CAS
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DIGICI	Dirección de Inteligencia Civil
ECP-USAC	Escuela de Ciencia Política de la USAC
EEUU	Estados Unidos de América
EMBUSA	Embajada de los Estados Unidos de América
FADS	Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro
FCO	<i>Foreign and Commonwealth Affairs Office</i>
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMM	Fundación Myrna Mack
FODA	Análisis Estratégico de Fortalezas, Oportunidades, Amenazas y Debilidades
FONGI	Fondo de ONGs Internacionales
FPP	Foro Permanente de Partidos
FUNDAECO	Fundación para el Ecodesarrollo y la Conservación
G-13	Grupo de Donantes y Cooperantes Internacionales con Guatemala
GIIS	Geneva Graduate Institute of International Studies
IAP	Investigación-Acción Participativa
ICCPG	Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala
ICMSJ	Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia
IDEM	Incidencia Democrática
IDPP	Instituto de la Defensa Pública Penal
IEPADES	Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible
IGEDEP	Instituto Guatemalteco para el Desarrollo y la Paz
IMASP	Instancia para el Monitoreo y Apoyo a la Seguridad Pública
INACIF	Instituto de la Defensa Pública Penal
INCEP	Instituto Nacional Autónomo de Ciencias Forenses
INES	Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad
<i>Interpeace</i>	<i>International Peacebuilding Alliance</i>
IPES	Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales

IRIPAZ	Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigación para la Paz
LEGIS	Asociación para el Desarrollo Legislativo y la Democracia
MCS	Medios de Comunicación Social
MDN	Ministerio de la Defensa Nacional
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MINREX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MOLOJ	Asociación Política de Mujeres Mayas “Movimiento”(Moloj)
MP	Ministerio Público
MPJ	Movimiento Pro-Justicia
OACNUDH	Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OAV	Oficina de Atención a la Víctima (de la PNC)
OE	Organismo Ejecutivo
OEA	Organización de Estados Americanos
OJ	Organismo Judicial
OL	Organismo Legislativo (Congreso de la República)
OMA	Organización Madres Angustiadas
ONGs	Organizaciones No Gubernamentales
OSCs	Organizaciones de la Sociedad Civil
OSS	Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad
PAFIC-OEA	Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la Institucionalidad del Congreso de la República de Guatemala
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PDH	Procuraduría de Derechos Humanos
PESD	Programa de Estudios en Seguridad Democrática
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POLSEC	Proyecto <i>Hacia una Política de Seguridad Ciudadana</i>
POLSEDE	Proyecto <i>Hacia una Política de Seguridad para la Democracia</i>
PROPAZ	Fundación ProPaz
PSIS	Programa para Estudios Estratégicos y de Seguridad Internacional del GIIIS
PVDGP	Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política (OEA-Guatemala)
REDAC	Red Departamental de Atención de Conflictos de Huehuetenango
REDGUA	Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática
SAAS	Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad
SAIA	Servicio de Análisis e Información Antinarcoóticos
SAE	Secretaría de Análisis Estratégico
SEPAZ	Secretaría de la Paz
SEDEM	Asociación para el Estudio y Promoción de la Seguridad en Democracia
SEICMSJ	Secretaría Ejecutiva de la ICMSJ
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República
SGP	Secretaría General de la Presidencia de la República
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIE	Secretaría de Inteligencia Estratégica de Estado
SNS	Sistema Nacional de Seguridad
ST-CNS	Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad
UDEFEGUA	Unidad de Protección de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos de Guatemala (USAC)
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNRISD	Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social
UNOPS	Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas
URL	Universidad Rafael Landívar
USA	Estados Unidos de América
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>
WOLA	<i>Washington Office for Latin America</i>
WSP	<i>War-Torn Societies Project</i>

## Introducción

A doce años de haberse firmado los Acuerdos de Paz, aún persisten los factores estructurales que dieron origen a la guerra de insurgencia-contrainsurgencia 1960-1996: exclusión económica y política, incohesión social y cultura de violencia. Aunque tales factores no son causa única de los actuales hechos de violencia y criminalidad, son terreno abonado para éstos. Por ello, para Guatemala, como Nación, no hay nada más urgente e importante que desarticular las viejas y nuevas estructuras del sistema de violencia, criminalidad e impunidad que impiden a sus connacionales disfrutar una vida pacífica, segura y libre de temores y carencias

Es sabido que los problemas de violencia, pública y privada, y de inseguridad vital en Guatemala, como en todas partes del mundo global, tienen cuádruple raíz: histórica, económica, política y psicológica. Histórica: violencia como tradición cultural y costumbre personal. Económica: el negocio de las armas y la industria del crimen. Política: violencia e inseguridad como técnicas de control social. Y psicológica: violencia e inseguridad como patologías de salud pública.

Sin embargo, la situación no es totalmente desesperada. El Sistema Nacional de Seguridad (SNS), tal como está planteado en la Ley Marco del SNS (Decreto 18-2008), constituye un gran avance político, legal e institucional cuya implementación es perentoria. Y hay personas y organizaciones sociales en Guatemala con la capacidad técnica y la experiencia política requeridas para enfrentar con éxito los retos de la violencia, el crimen y la impunidad. Entre ellas destacan las integrantes del Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad (FOSS), el cual, con el apoyo de *Interpeace*, tiene como objetivo final contribuir al fortalecimiento de las instituciones públicas de seguridad, en el marco del paradigma de la seguridad democrática.

El Proyecto FOSS comenzó en septiembre del 2003, integrado por 13 organizaciones: ASIES, CEG, FLACSO, FADS, FMM, ICCPG, IEPADES, IGEDEP, IDEM, OMA, POLSEC, SEDEM y URL. Actualmente, el FOSS, como Foro, está integrado por 8 organizaciones: ASIES, SEDEM, CEG, FMM, ICCPG, IDEM, IEPADES y ECP-USAC. La presente evaluación estratégica pretende aportar insumos al FOSS, a sus organizaciones integrantes, a *Interpeace* y a la comunidad internacional para completar la transición del FOSS desde proyecto de *Interpeace* hacia su plena autonomía estructural, programática y funcional. Para ello propone un análisis del entorno nacional, un análisis de la evolución del FOSS desde 2003 hasta ahora, una valoración de su impacto en la institucionalidad estatal y un conjunto de recomendaciones estratégicas y tácticas para viabilizar la sostenibilidad, eficacia y eficiencia del Foro en su nueva etapa.

Los resultados de la evaluación estratégica permiten afirmar que la existencia misma del FOSS y sus notables resultados técnicos y políticos demuestran que en Guatemala es posible contrarrestar la violencia y la criminalidad, sin ceder a la tentación de suprimir la vigencia de los derechos humanos y del estado de derecho. Ahora bien, tal afirmación pareciera ser ingenua y falsa, si se quiere juzgar la ejecutoria individual de las organizaciones integrantes del FOSS y la ejecutoria del FOSS, en cuanto Foro, en comparación con los índices actuales de violencia, criminalidad e inseguridad del país. Sin embargo, el presente Informe demuestra que la afirmación es sostenible. Como dijo una de las personas entrevistadas en el transcurso de la evaluación: *“La situación actual es muy mala. Pero si no existieran nuestras organizaciones, y si no existiera el FOSS, la situación no sólo sería peor sino que no tendría remedio”*.

Los autores del presente Informe quieren agradecer a las personas entrevistadas y a las personas que trabajan en las organizaciones integrantes del FOSS, en las instancias del FOSS, y en la oficina de *Interpeace* en Guatemala, la sinceridad de sus respuestas y la oportunidad de haberlas podido acompañar un trecho del camino en su ingente tarea cotidiana de construcción de la paz y la seguridad democrática en Guatemala.

## Capítulo 1. Análisis de Entorno: Situación de Violencia e Inseguridad

En Guatemala, a doce años de la firma de los Acuerdos de Paz, la “letra” de los compromisos establecidos en ellos (la llamada “agenda de la paz”) ha sido sobrepasada por las dinámicas y problemáticas actuales del país, de la región centroamericana y del sistema mundial. Aunque los Acuerdos de Paz ciertamente crearon estabilidad política y macroeconómica y participación democrática, mediante la llamada “Institucionalidad de la Paz”, lo realmente importante, en el momento presente y en el futuro inmediato, no es tanto asegurar el cumplimiento de la “letra” de los Acuerdos de Paz sino reencontrar el “espíritu” contenido en sus considerandos. En efecto, hay que reconocer, con realismo, que: <sup>1</sup>

“(…) Las transformaciones que no hemos sido capaces de realizar durante estos veinte años no se lograrán mañana por el hecho de estar en la ‘agenda pendiente de la Paz’. A partir de las nuevas realidades –globales, regionales y nacionales– es posible renovar la agenda de paz y desarrollo, no así desde la revisión de los compromisos pendientes de cumplir. Un ciclo ha concluido.”

“(…) El Estado no es capaz de impartir justicia para todos, de combatir la impunidad, ni de asegurar un mínimo de seguridad a la persona y a la propiedad privada, de mejorar la calidad y ampliar la cobertura de los servicios de educación y de salud, de sacar a una porción cada vez mayor de la población de la pobreza, de proporcionar la infraestructura material e institucional mínima que requiere una economía abierta a la competencia internacional, de contener el crecimiento urbano desenfrenado y anárquico, de mantener la moral pública, de evitar su propia bancarrota financiera y la de los sistemas de seguridad y previsión social. No funcionan los servicios de transporte, los hospitales, las escuelas, las aduanas, las cárceles. El narcotráfico y la delincuencia corrompen la vida pública y la juventud. El entorno natural y cultural se deteriora aceleradamente. Se encuentra así la paradoja del Estado incapaz en muchas dimensiones. Algunos incluso hablan del ‘Estado fallido’. Una de estas dimensiones es la que está relacionada con la violencia. El Estado contrainsurgente, que ejercía la fuerza con brutalidad, parece transformarse en un Estado segmentado, infiltrado por fuerzas criminales o, en el mejor de los casos, incapaz de hacer frente a diversos ‘poderes ocultos’. Durante el enfrentamiento armado, la guerrilla disputaba al Estado el control de territorios limitados, lográndolo en muy escasas oportunidades y durante períodos cortos. La población civil residente en estos territorios pagó las consecuencias con un altísimo número de víctimas inocentes, la mayoría de ellas reprimidas por el Estado contrainsurgente. En cambio, el Estado democrático que hoy lo sustituye no logra mantener el control de zonas mucho más vastas –en áreas del interior así como en barrios de las principales ciudades– mientras que la población residente, desprotegida, llega a apoyar a las mafias que ejercen el control territorial, en sus comunidades y en sus barrios, porque les brindan servicios que el Estado es incapaz de ofrecer.

“(…) La agenda del futuro no es más que una complicación de la agenda actual. Este Estado nuevo, más moderno pero débil, que aún no logra garantizar la seguridad de sus ciudadanos, estará bajo los embates cada vez mayores de fenómenos que pondrán más en riesgo la seguridad humana, ciudadana y ambiental. (...) Debería mejorar su capacidad de recaudación, no limitándose a impuestos escasamente progresivos sino incorporando de manera creciente el cobro por servicios ambientales y por el uso y deterioro de recursos e infraestructuras públicas. Debería mejorar la concertación entre gobierno y sociedad civil, por ejemplo en el campo de la seguridad ciudadana, en un país donde la policía sigue siendo mal pagada y es cinco veces menor que los cuerpos privados de seguridad.”

En los apartados siguientes se ofrecerá un análisis más detallado de la situación de inseguridad y de la tendencia actual hacia el incremento de la violencia en Guatemala.

---

<sup>1</sup> Ver CAVALRUSO, FELICIANI y STEIN (2007: 52. 60. 62-63)

## 1.1. Situación Actual: Tendencia hacia el Incremento de la Violencia

La principal tendencia, en lo que ya era un país muy violento, es el incremento de las tasas de violencia y criminalidad a niveles incluso superiores a los ocurridos en la guerra civil. En efecto, según datos de la Policía Nacional Civil (PNC) y de la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH), la cantidad anual de homicidios aumentó en 138 por ciento entre 1999 (2,655 casos) y diciembre 2008 (6,338 casos), hasta alcanzar una cifra acumulada mayor a 32,000 víctimas en nueve años, y una tasa anual promedio de casi 50 asesinatos por cien mil habitantes.<sup>2</sup> Según el Informe PNUD (2007: 9), "...este crecimiento equivale a un aumento mayor al 12% por año desde 1999, superando ampliamente al crecimiento poblacional, que es inferior al 2.6% anual. Estas cifras posicionan a Guatemala como uno de los países más violentos del mundo oficialmente en paz, donde los derechos humanos de la población continúan sin ser plenamente respetados". En 2008, la PNC reportó 33,543 hechos delictivos. Los tipos prevalentes de delito fueron los siguientes:

- 1) Homicidios y femicidios, resaltando los asesinatos de 135 pilotos de autobuses, 722 mujeres y casi 600 niños o niñas.
- 2) Asaltos en viviendas, transportes y vías de comunicación (10,606 casos en 2008)
- 3) Secuestros, extorsión, tráfico de migrantes y trata de personas, especialmente mujeres.
- 4) Delitos contra la niñez, incluidos robo de menores, secuestros (82 en 2008, contra 20 en 2004) y asesinatos (591 en 2008, de ellos 472 con arma de fuego).
- 5) Tráfico de armas (pequeñas y ligeras) y de municiones.
- 6) Robo de automóviles: 5,766 en 2006; 5,543 en 2007; y 5,907 en 2008.<sup>3</sup>
- 7) Violencia juvenil entre maras o pandillas.<sup>4</sup>
- 8) Violencia intrafamiliar (2,053 delitos en 2008) y delitos sexuales.<sup>5</sup>
- 9) Tráfico de estupefacientes, comercio ilegal de precursores químicos, incitación al consumo, lavado de activos, etc.
- 10) Rezagos de la violencia de postguerra: "limpieza social", agresiones contra defensores de derechos humanos (180 casos y un asesinato en 2008), tortura, homicidios atroces, etc.

La principal fuente actual de violencia parece ser el enfrentamiento entre narco-mafias. Se estima que la "guerra contra la droga" en México ha empujado parte de las operaciones ilegales hacia el sur y hacia Guatemala. Esto pone en conflicto los cárteles mexicanos con los narco-operadores basados en Guatemala, mientras aquéllos continúan sus luchas de poder en territorio guatemalteco. Guatemala es ya más un "país depósito" que un "país de tránsito" de droga. Las narco-mafias son capaces de confrontación armada no sólo con la Policía sino con el Ejército. Se ha alcanzado ya una situación de "estado paralelo" emergente: grupos del crimen organizado han tomado control de amplias zonas del territorio<sup>6</sup> y las poblaciones locales no están cooperando

---

<sup>2</sup> Es importante mencionar que las estadísticas oficiales no representan cabalmente la realidad (subregistro delictivo), por varias causas: (1) Muchas denuncias no son presentadas por las víctimas, básicamente por temor a sufrir venganza del victimario o revictimación de parte de las instituciones de seguridad; (2) Las instituciones de seguridad no tienen presencia continua en todo el territorio nacional; (3) Las instituciones carecen de sistemas actualizados para captar, almacenar, procesar y difundir información; y (4) Hay en las instituciones poca voluntad o tradición de rendición de cuentas veraces y exactas a la ciudadanía.

<sup>3</sup> La PNC ha identificado más de 25 bandas dedicadas al robo de vehículos.

<sup>4</sup> Según el Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE), entre 170 mil y 250 mil de los 4 millones de jóvenes guatemaltecos forman parte de alguna mara.

<sup>5</sup> Según datos del Ministerio Público y del Organismo Judicial de Guatemala, entre el año 2000 y 2007 se registraron 6,025 denuncias de violaciones sexuales y 3,281 muertes violentas de mujeres, de las que únicamente 2% han sido resueltas.

<sup>6</sup> Extraoficialmente se conoce la presencia de Los Zetas y de los cárteles del Golfo, Sinaloa y Medellín en Petén, El Quiché, Huehuetenango, Alta Verapaz, Zacapa, Chiquimula, Jutiapa, Izabal y San Marcos.

con las investigaciones conducidas por el Estado, debido a una mezcla de temor y también de interés por los beneficios materiales provenientes de la economía de la droga. La actual situación es tan crítica que muchas personas avizoran una posible “colombianización” de Guatemala, es decir, una situación en la que el Estado ha perdido control sobre parte de su territorio a manos de los cárteles de la droga, los grupos paramilitares encubiertos y los movimientos de resistencia, con posibles conexiones entre ellos, en los cuales participan muchas personas por falta de alternativas económicas.

Sin embargo, los conflictos relacionados con la droga no son la única fuente de violencia. La violencia contra las mujeres sigue existiendo, con una tasa gradualmente creciente de femicidios. Y durante varios años las tasas de homicidio de jóvenes han sido altas y con tendencia creciente, afectando en su mayoría a hombres jóvenes que pertenecen a pandillas rivales o “maras”. A este respecto, hay que precisar que sólo unas cuantas pandillas están conectadas con el crimen organizado y la mayoría no lo está. En última instancia, el problema de las maras es consecuencia de la exclusión social, económica, política y cultural de las y los jóvenes pobres, como lo han demostrado de manera fehaciente los análisis de USAID (2006) y de KLIKSBURG (2007):<sup>7</sup>

“ (...) La criminalidad epidémica de jóvenes es un indicador muy contundente de que las sociedades de la región tienen serios problemas de cohesión social. Surge, como se ha visto, de su incapacidad para asegurar bienestar colectivo, reducir desigualdades y generar equidad. Por otra parte, tratar este gran problema con la lógica de la mano dura acentúa todos estos elementos. Pone más aún en los márgenes de la sociedad a los sectores más afectados por la exclusión y las disparidades y, con frecuencia, los coloca en ‘puntos sin retorno’. La lógica convencional puramente punitiva ahonda el déficit de cohesión social de la región. Al mismo tiempo, no proporciona un alivio real al problema (...) La delincuencia juvenil se reduce invirtiendo más en educación, creando oportunidades de trabajo para los jóvenes y fortaleciendo la familia. Por otra parte, debe sumarse a ello un abordaje renovado de la acción de la policía, la policía comunitaria o de cercanías, en donde la misma actúa generando concertaciones estratégicas con diversos sectores de la comunidad para prevenir el delito y sancionarlo. Todo ello debe estar complementado con un sistema penal orientado a la reeducación y la reinserción, con estrategias acordes.”

Igualmente importantes, en la percepción pública de inseguridad, son los asesinatos de pilotos de autobuses. Aunque han sido atribuidos generalmente a extorsionistas o “mareros”, una línea de análisis del patrón de asesinato insinúa que los crímenes han sido planificados para hacer creer que el Gobierno no tiene control y que el país se encuentra en estado de anarquía.

## 1.2. Cultura de Violencia e Impunidad

El nivel de impunidad existente en Guatemala es enorme. De cada 100 delitos, sólo 4 son juzgados. Sólo 10 de cada 100 casos de homicidio son investigados. Y, de esos 10, sólo 2 casos reciben sentencia judicial.<sup>8</sup> Continuamente los MCS reflejan (y realimentan) las percepciones de inseguridad, vulnerabilidad y miedo que tienen las personas habitantes del país. Por ejemplo, el editorial del diario *elPeriódico*, del 3 de marzo 2008, afirmaba que:<sup>9</sup>

“Todos los días se reportan muertes violentas y lesionados como resultado de los incontrolables hechos de sangre que ocurren en todo el territorio nacional y que mantienen a la población en constante zozobra. La saña con que se está matando en Guatemala ya ha excedido los límites de nuestra imaginación. Los cadáveres aparecen acibillados a tiros, descuartizados, descabezados o lacerados brutalmente. También abundan los ajusticiamientos con tiro de gracia, así como los asesinatos de familias enteras, presuntamente atribuidos a venganzas y silenciamientos del hampa

<sup>7</sup> Ver KLIKSBURG (2007: 62-63)

<sup>8</sup> Ver OACNUJDH (2009: 3)

<sup>9</sup> Ver: “Víctimas de la violencia”. Editorial (03.03.08) del diario *elPeriódico*. Accesible en: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20080303/opinion/49579/>



y de la mafia, así como víctimas inocentes de balaceras y enfrentamientos armados. Por otro lado, las fuerzas del orden no sólo son impotentes ante el desborde delincencial, sino que muchas veces participan activamente en la comisión de los crímenes, como autores, cómplices o encubridores. Se ha llegado al extremo que la gente le teme a la presencia policial, porque no es confiable. No quisiéramos pensar que el diálogo de las pistolas se ha convertido en la forma de dirimir los conflictos en Guatemala, porque esto, inexorablemente, nos llevará a una violencia generalizada, superpuesta al régimen de legalidad y nos condenará a la ley del más fuerte o del sálvese quien pueda.”

Diez meses después, el 21 de enero 2009, la opinión editorial del mismo diario ratificaba que:<sup>10</sup>

“Los guatemaltecos prácticamente estamos viviendo bajo un estado de guerra, porque la violencia se ha generalizado, al extremo que todos los días la ciudadanía está siendo víctima de agresiones por parte de los delincuentes que inequívocamente se han apoderado de las calles. Lo más lamentable es que muchos de esos criminales actúan con absoluta impunidad, debido a que pertenecen a bandas delincuenciales organizadas que están vinculadas con grupos de poder. Como en las más oscuras épocas de la represión, constantemente aparecen cadáveres y son asesinadas personas en la vía pública. Los registros de denuncias por asesinatos, violaciones, linchamientos, homicidios, lesiones, secuestros, extorsiones y demás han aumentado escandalosamente, al igual que los saqueos de negocios, comercios, oficinas y viviendas. Las autoridades, rebasadas por el crimen organizado y la delincuencia común, constantemente anuncian que tomarán medidas o, peor aún, tratan de minimizar la aguda crisis de seguridad en que nos encontramos. Sin embargo, la población sabe que las cosas no están mejorando y que, por el contrario, están empeorando. Luego, con profunda frustración, nos percatamos que las autoridades no pueden resolver el problema de la inseguridad y la violencia en un contexto democrático y respetuoso de las leyes. Asimismo, advertimos que la justicia oficial sigue en alitas de cucaracha. La falta de castigo es constante y miles de denuncias penales que día con día llegan al Ministerio Público, a la Policía Nacional Civil y a los Tribunales de Justicia, se quedan en nada. Según estadísticas recientes, sólo una mínima parte de las denuncias por comisión de delitos son investigadas y sólo un porcentaje de estas denuncias investigadas llega a proceso penal. Luego, los casos que terminan en sentencia condenatoria son irrelevantes, al lado de la impunidad que impera en Guatemala. Sin duda, el clima de inseguridad y zozobra en que nos encontramos sumidos está redundando negativamente en la vida económica y social del país. El ánimo decae y la intranquilidad se apodera de las gentes. Sin seguridad y sin justicia no habrá paz ni prosperidad en Guatemala. Por ello, insistimos en que todos los esfuerzos deben encaminarse hacia la consecución de estos dos objetivos fundamentales. Todo lo demás está subordinado a esta misión principalísima.”

En su edición del día siguiente, 22 de enero 2009, el mismo diario inició una campaña de conciencia y afirmación ciudadana contra la violencia, la impunidad y la criminalidad:<sup>11</sup>

“En Guatemala deberíamos estar de luto. La bandera, otrora significativo símbolo patrio, podría ser rescatada para que ondee a media asta y refleje, con dignidad, el verdadero sentir de un pueblo que alcanza ya sus límites de tolerancia frente al crimen y la ineptitud y franca mediocridad de quienes dirigen los asuntos de la nación. No creemos que exista un solo guatemalteco que no sienta ira y frustración, frente al miedo que provocan los miles de impunes asesinatos en el año 2008 y los que ya se suman en estas primeras semanas de 2009. En nombre de las víctimas, *el Periódico* inicia hoy una campaña cívica más, empezando por resaltar los fundamentos que, como personas, dan sentido a nuestra existencia: la vida, la libertad y nuestro derecho a la felicidad. Buscamos hacer conciencia sobre las condiciones de miedo a las que las mafias, organizadas y tuteladas por acción u omisión desde los altos y medianos niveles de los poderes del Estado, nos están sometiendo e impidiendo que vivamos libres, responsablemente, y tengamos la opción de ser felices. Usted, su esposa o esposo, su prole y todos en el país, anhelamos vivir y ser

<sup>10</sup> “Círculo vicioso de la impunidad”. Editorial (21.01.09) del diario *el Periódico*. Accesible en: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20090121/opinion/87407>

<sup>11</sup> “Liberémonos de la violencia”. Editorial (22.01.09) del diario *el Periódico*. Accesible en: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20090122/opinion/87583>

libres para tener la oportunidad de alcanzar la felicidad. Son estos los valores supremos con que hemos sido creados. En 1821, los próceres de la patria, alcanzaron algún nivel de libertad con la Independencia que cada 15 de Septiembre celebramos. Toca ahora asumir nuestro rol de ciudadanos conscientes de nuestros derechos y deberes y, fundamentados en la Constitución de la República, no quedarnos sentados y esclavos del miedo sino dar un nuevo grito de liberación: ¡Liberémonos de la violencia!. Llegó la hora de actuar. Actuar, esto sí, con la inteligencia que parece hacerle falta a nuestros dirigentes y con firmeza y carácter resolutivo, con ideas muy claras e inquebrantable constancia. No podemos permitir que nuestras lágrimas y la sangre de tantos inocentes sean estériles. Rescatemos la libertad para vivir y buscar nuestra felicidad. ¡Ánimo, Guatemala!”

Obviamente, la inoperancia del sistema de justicia, la falta de capacidad investigativa del Ministerio Público y la presión de diversos poderes fácticos y del crimen organizado sobre los operadores de justicia son algunos de los principales factores que contribuyen a la impunidad y a la aparición de acciones delictivas de autodefensa (linchamientos, ejecuciones extrajudiciales, “limpieza social”, etc). Recíprocamente, la impunidad realimenta la acción de tales factores, en un casi irrompible círculo vicioso. Con respecto a la actual situación de impunidad existente en el país, la Fundación Myrna Mack (FMM), organización integrante del FOSS, expuso, en ocasión de la visita de la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos, el siguiente diagnóstico de la situación de impunidad en el país:<sup>12</sup>

1. Guatemala atraviesa por una profunda crisis de violencia y criminalidad, con tendencia ascendente, que ha producido en los últimos cinco años más de 25 mil 700 víctimas mortales, generando una tasa de mortalidad promedio de 41.8 muertes por cada 100 mil habitantes. Estas cifras colocan al país como uno de los más violentos de la región latinoamericana.
2. Con esta situación de criminalidad y con instituciones disminuidas en su capacidad, por mal desempeño y corrupción de muchos de sus funcionarios, el sistema de justicia en Guatemala se ha convertido en fuente de impunidad. Incumple con sus funciones primordiales, multiplica las prácticas que deniegan el acceso a la justicia y reproduce modelos represivos e injustos.
3. El factor común de la mayoría de asesinatos es la impunidad que gozan los perpetradores. Las deficiencias en materia de investigación, persecución y sanción penal, aunadas a fenómenos como la corrupción, la ineficiencia y las deficiencias técnicas, la falta de vocación de servicio, la debilidad o inexistencia de controles y supervisión para sancionar efectivamente el mal desempeño de funcionarios, así como la falta de voluntad política para mejorar la actuación de las instituciones, se traduce inevitablemente en una casi nula aplicación de justicia.
4. Esta impunidad representa una violación masiva de derechos humanos, por cuanto su práctica sistemática permite la comisión de hechos que lesionan la vida, la integridad física, el patrimonio y las libertades del ser humano, cierra las posibilidades de reparar el daño ocasionado a las víctimas y a sus familiares, y promueve la repetición de los delitos.
5. La impunidad desnaturaliza a las instituciones cuya función es garantizar el pleno goce de los derechos humanos. Crea estadios en los que la persona pierde dignidad y valor porque predominan intereses diversos, que bien pueden ser económicos o políticos, del Estado, de estructuras de poder o de grupos particulares. En este contexto, la Constitución Política de la República, las leyes nacionales y los instrumentos de derecho internacional pierden valor en la vida cotidiana.
6. Los mecanismos de impunidad que operan ahora son los mismos que se usaron en el pasado para obstruir las investigaciones sobre las violaciones de derechos humanos, aunque la actual politización es un factor que refuerza su práctica, y la violencia es utilizada como instrumento eficaz para destruir o intentar destruir procesos judiciales. De manera que, además de no administrar justicia sobre el pasado, las instituciones tampoco lo hacen sobre los nuevos crímenes que afectan a la población y que son producidos por fenómenos criminales

---

<sup>12</sup> Ver FMM (2008)

- crecientes como la corrupción, la delincuencia común, el crimen organizado, las maras y los cuerpos clandestinos que provocan violencia con efectos sensibles en el orden político.
7. Además de la impunidad que se reporta en el ámbito de la justicia penal, también es importante señalar que el fenómeno opera en situaciones de inobservancia de los derechos económicos y sociales. Por ejemplo, las prácticas de injusticia social y abuso de poder, los factores que multiplican la pobreza, la precariedad laboral y la falta de acceso a los servicios básicos, son ámbitos donde la administración de justicia no tiene cabida.
  8. Asimismo, resaltan la violencia y la subsiguiente impunidad que sufren quienes ejercen alguna actividad social o política contraria a intereses de grupos poderosos. Por ejemplo, líderes indígenas, campesinos y sindicales, periodistas, opositores políticos, operadores de justicia, personas dedicadas a promover y defender los derechos humanos, organizaciones que propugnan por rescatar la memoria del pasado y académicos que realizan investigaciones sociales y antropológicas sobre el conflicto armado, la violencia y otros fenómenos.
  9. Si bien ya no existe más una política sistemática como la que se ejecutó durante el conflicto armado interno, la responsabilidad estatal por la inseguridad y la impunidad es incuestionable. El Estado tiene obligación de garantizar el derecho de toda persona a la vida, la libertad y la seguridad, y debe asegurar la eficiencia de las instituciones judiciales para proteger a cualquier ciudadano de actos que violan sus derechos fundamentales.
  10. Sin embargo, la debilidad y la inoperancia de las instituciones, particularmente en el ámbito de la seguridad y justicia, crean espacios de arbitrariedad que son aprovechados por estructuras criminales, que operan tanto dentro como fuera del Estado a favor de grupos poderosos. En esa función emplean la presión política, la corrupción y la violencia como medios para alcanzar sus objetivos, haciendo girar la maquinaria de la impunidad para su propia protección y la de quienes los financian.
  11. En virtud de lo anterior, hay suficientes ejemplos y elementos para imputar al Estado responsabilidad política nacional e internacional, tanto por los hechos atribuibles a sus agentes como por las acciones que corren a cuenta de operadores criminales. Es notorio y público que el Estado se muestra incapaz de prevenir los hechos de violencia y criminalidad. Tampoco muestra voluntad real de investigar, perseguir, enjuiciar y sancionar como corresponde, con apego a los principios del debido proceso legal.
  12. Ejemplo de ello es la actuación del Ministerio Público, cuyos resultados concretos en términos de justicia para las víctimas siguen siendo escasos. Un monitoreo en siete fiscalías, entre los años 2005 y 2007 (...) demostró que, en más del 90 por ciento de los casos de delitos contra la vida y la libertad sexual, los expedientes quedan entrampados en una fase casi interminable de investigación, son sobreesidos y clausurados o bien son archivados, luego de haber realizado ninguna, una o, como máximo, dos diligencias.
  13. Cada acción de archivo, sobreesimiento o clausura provisional que se aplica arbitrariamente o de forma inadecuada, o cada acusación que no logra convertirse en un proceso judicial sólido, constituye una ofensa para la víctima y para la ciudadanía en general. Especialmente porque, en la mayoría de expedientes, el uso de estas salidas procesales carece de justificación; y porque los casos de alto impacto son tratados con negligencia, sin importar que está en juego la vida de seres humanos y el sufrimiento de sus familiares.
  14. Con ello se configura un mecanismo de impunidad que se suma a otros cuellos de botella que afectan a la administración de justicia, tales como: el secreto de Estado, el uso malicioso de garantías como el amparo y la acción de inconstitucionalidad, la corrupción y la violencia contra operadores de justicia y actores vinculados a los procesos penales, entre otros. (...)

El anterior diagnóstico de la FMM ha sido ratificado por ella misma un año después, en ocasión de la visita del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, Sr. Leandro Despouy, del 26 al 30 de enero de 2009:<sup>13</sup>

“El Relator Despouy encuentra a Guatemala cual país sumido en una impunidad que abarca todo tipo de delitos, pero especialmente los ataques contra la vida y la integridad física de hombres y mujeres, los hechos de corrupción y las actividades propias del crimen organizado. Los que

---

<sup>13</sup> Ver FMM (2009: 1)

usualmente son llamados ‘delitos bagatela’, pero que impactan día a día a la población que transita por las calles y utiliza el servicio de transporte público, se encuentran también impunes, porque la inoperancia del sistema es prácticamente total. De manera que todo ilícito, de cualquier ámbito, es susceptible de caer en el mar de denegación de justicia que se reporta en el país. La impunidad no es algo nuevo. Es uno de los factores que caracterizan la historia de la justicia en el país, desde hace décadas, como resultado de la inoperancia de sus instituciones que han sido cooptadas por diferentes grupos de poder y cuyo funcionamiento es direccionado para favorecer a unos y oprimir a otros. Todo esto ha tratado de ser cambiado, pero sin mayor éxito.”

### **1.3. Debilidad del Estado en Gestión de la Seguridad Democrática**

El Estado de Guatemala es, en efecto, un Estado débil. No sorprende que la “inseguridad” haya sido uno de los grandes temas de la campaña electoral de 2007. Por ende, podría esperarse que los gobiernos sucesivos estén abiertos a iniciativas para fortalecer la capacidad estatal de retomar el control. Esta debilidad es el resultado de la confluencia de múltiples factores, entre ellos:

- 1) Baja recaudación fiscal y continua oposición del sector privado al incremento de la base impositiva. Como resultado, políticas y programas tienen recurrentes dificultades de implementación, ya que los fondos presupuestados no son entregados o son insuficientes.
- 2) Deficiente diseño institucional del Estado y falta de cooperación interinstitucional.
- 3) Un sistema de partidos políticos altamente volátiles y que carecen de visión sustantiva. En efecto, los partidos políticos no son instrumentos para materializar visiones sustantivas sino empresas para llevar al poder a ciertos grupos de presión. No es de extrañar que los políticos profesionales y los miembros del Congreso puedan cambiarse de partido o hacerse independientes (“tránsfugas”) con mucha facilidad y que los partidos aparezcan y desaparezcan con asombrosa rapidez. Los partidos políticos son instrumentos de grupos minoritarios que rivalizan por el poder, en vez de plataformas con fuerte base social. Desde 1986 ha habido no menos de 65 partidos políticos en el país, de los cuales el más antiguo tiene 19 años de existencia, aunque la vida promedio de los partidos no excede los 3.5 años.<sup>14</sup> La regulación del financiamiento de los partidos es también deficiente y se sospecha, cada vez con más fuerza, que el narco-dinero ha entrado a los partidos y al financiamiento electoral, especialmente al nivel local.
- 4) Falta de personal calificado en los lugares correctos. La volatilidad del sistema de partidos obliga a los líderes a apoyarse en los “amigos”, lo cual no es garantía suficiente de tener las mejores personas en los cargos correctos. Cuando asume cada nuevo Gobierno, los titulares de muchos cargos son removidos, lo cual debilita la “institucionalización” del Estado y conduce a pérdida de continuidad en la ejecución de políticas y programas. No existe una Ley de Servicio Civil que revierta esta situación y promueva la carrera institucional y la formación, promoción y retención de cuadros técnicos especializados.
- 5) Desperdicio de recursos limitados, no necesariamente usados de la forma más efectiva y eficiente. Como resultado, la presencia del Estado y la prestación de sus servicios está, cuando mucho, bajo mínimos en muchas partes del territorio nacional.
- 6) Aumento de los niveles y formas de corrupción en instituciones públicas y privadas.
- 7) Incapacidad para contener la violencia y proteger la ciudadanía. La prevención del crimen y de la violencia están sumamente descuidadas. Como la mayoría de femicidios están vinculados a conflictos intrafamiliares, si las mujeres pudieran solicitar de las autoridades acciones preventivas eficaces, un cierto número de estos asesinatos no ocurriría. También podría haber más medidas indirectas de prevención mediante más inversión en educación, creación de empleo y cuidado de la cohesión social y de la

---

<sup>14</sup> Ver ASIES (2008)

- cohesión familiar (en muchas familias, la violencia intrafamiliar contribuye a crear familias disfuncionales que no transmiten valores y principios fundamentales).
- 8) El Estado ha perdido control sobre su propio sistema de prisiones. Es sabido que los reclusos organizan en ellas redes de extorsión y secuestro. Los asesinatos dentro de las prisiones también suceden regularmente, sea como resultado de enfrentamientos entre diferentes pandillas pero también para silenciar a testigos potenciales. El Estado necesita retomar el control de sus propias prisiones.
  - 9) Incapacidad real o fingida de la Policía y de los operadores de justicia para llevar a cabo investigaciones criminales competentes. Aunada a la intimidación y asesinato de testigos, y a la intimidación o corrupción de jueces, contribuye a las extremadamente bajas tasas de condena (2-3%) en todos los casos que son llevados a juicio.
  - 10) Desbalance de las fuerzas de seguridad. Las fuerzas policiales alcanzan solamente a 19,000 efectivos, pero de ellos sólo 14,000 son activos y quizás sólo 7,000 están desplegados al mismo tiempo. Esto conduce a un cociente policía/población muy bajo, comparado con el de otros países, lo cual de hecho implica que no hay presencia policial en muchos lugares la mayor parte del tiempo.<sup>15</sup> Para incrementar la presencia y la capacidad operativa de las fuerzas de seguridad, existen actualmente “fuerzas combinadas” de la Policía y el Ejército. Pero, en vez de fortalecer la Policía, que típicamente es responsable de la seguridad interna, las decisiones políticas han llevado a incrementar al Ejército en un número entre 15,000 y 25,000 efectivos, revirtiendo la tendencia iniciada en 2004, cuando 11,700 de un total de 27,210 militares fueron pasados a retiro y el presupuesto del Ejército se disminuyó en 25 por ciento.
  - 11) Se sospecha con fundamento que actualmente ex militares y militares activos están trabajando con los cárteles de la droga y usando su experiencia en contrainsurgencia para ayudar a tales mafias a controlar territorios del interior del país y a las poblaciones que viven en ellos. Se sospecha también que miembros de las fuerzas de seguridad están involucrados en otros crímenes o realizan ejecuciones extrajudiciales, a menudo de miembros “socialmente indeseables” de las pandillas.
  - 12) Privatización de la seguridad. Si la PNC y el Ejército juntos suman unos 44,000 efectivos (25,000 militares + 19,000 policías), el número de guardias de seguridad privada empleados en más de 200 empresas privadas (de las cuales más de 70 carecen de autorización del MINGOB) es estimado en 110,000 (2.5 veces el número de fuerzas públicas de seguridad). Simultáneamente, están reapareciendo “grupos de autodefensa civil”, fenómeno muy preocupante si se considera la brutalidad de tales “fuerzas de defensa civil” durante la pasada guerra civil, lo cual por supuesto forma parte de la experiencia vital de la generación actual.
  - 13) Ausencia de una Política Nacional de Seguridad, de una Política Anti-Criminal y de Políticas Sectoriales de Prevención que permitan la continuidad de planes y programas, superando los frecuentes cambios de decisión, casuísticos y coyunturalistas.

Así las cosas, no debería causar sorpresa que la desconfianza de la ciudadanía en el Estado sea tan alta y se exprese de diferentes formas. Una de tales expresiones es la autorreclusión en “sociedades paralelas”. Esta es una estrategia de larga data utilizada por muchas comunidades indígenas para protegerse a sí mismas de la colonización racista, pero también significa que algunas de tales comunidades han sido capaces de mantener un nivel de cohesión social con muy

---

<sup>15</sup> En efecto, entre mayo 2002 y abril 2007, el personal policial se redujo de 20,300 a 18,500 efectivos (del cual 10% es personal administrativo). Esta cifra es menos de la mitad del estándar internacional, reconocido por Naciones Unidas, de 286 policías por cien mil habitantes, para países desarrollados; 350 por cien mil, para países en desarrollo; y 170 por cien mil, para países de menor desarrollo. El cálculo para Guatemala es de  $(350 / 100,000) \times 12,000,000 = 42,000$  efectivos policiales necesarios en todo el país.

bajos niveles de violencia interna. Por otra parte, las pandillas juveniles pueden también ser consideradas como una forma de “sociedad paralela”, ofreciendo identidad, status e ingresos que son negados a la juventud en la sociedad regular. Otra expresión, sin embargo, es el recurso a la violencia colectiva y al linchamiento donde la policía y la justicia son percibidas como ineficaces.

Se ha sugerido también que hay actualmente grupos de poder en la sociedad que están creando un clima de desconfianza en el Gobierno, en general, y en el Congreso en particular, posiblemente con la intención de generar una crisis institucional como la sucedida en 1993. El Congreso está bajo continuo ataque, por algunos MCS, como inepto y corrupto. La deslegitimación del Congreso podría implicar también la deslegitimación de todas las leyes que este organismo ha aprobado. Y un análisis del patrón de asesinato de los pilotos de autobuses ha conducido a algunos analistas a pensar que no se trata solamente de casos de extorsión sino que hay motivaciones políticas más profundas de crear la imagen pública de un estado de anarquía que el Gobierno es incapaz de controlar.

No es exagerado afirmar que el poder fáctico en Guatemala no pertenece al Estado sino a los “poderes paralelos” que no han podido ser sometidos a control ciudadano y al imperio de la ley.<sup>16</sup>

A este respecto, WOLA (2007:7) afirma categóricamente que:

“(…) Parte significativa de la violencia creciente ha sido atribuida a los grupos armados ilegales o a las organizaciones clandestinas de seguridad que surgieron durante los años de la guerra y que hoy se valen del soborno, la intimidación y la violencia para proteger sus intereses políticos y financieros. Estos grupos prosperan por los beneficios obtenidos del contrabando, corrupción y otras formas de delito organizado, y por su creciente participación en el narcotráfico. Los grupos desarrollan o compran influencia política y penetran el aparato estatal para garantizar su impunidad.”

Igualmente, el documento PNUD (2007: 10) considera que:

“(…) El Estado guatemalteco se encuentra en una situación de grave debilidad institucional para hacer frente a esta problemática. Existen en Guatemala grupos clandestinos que operan violentamente, respondiendo a los intereses de redes de individuos poderosos que se enriquecen por medio de actividades ilícitas, como contrabando de bienes, secuestros, tráfico de personas, de armas y municiones, y tráfico de narcóticos. Estas redes tienen sus orígenes en la economía política de la violencia creada durante el conflicto armado interno. Estas organizaciones mantienen vínculos con instituciones del Estado y con sectores influyentes de la sociedad. Los altos niveles de impunidad prevalecientes y la debilidad de las instituciones estatales encargadas de la justicia y de la seguridad pública son fomentados por estas redes de acción criminal, por medio de acciones corruptivas y coercitivas.”

Y, en esta misma línea, BRISCOE (2008: 10-11), afirma que:

“(…) Algunos análisis recientes sobre la evolución de las redes criminales en Guatemala (como en El Salvador) indican que sus orígenes se encuentran ciertamente en los poderes extra-judiciales y emergentes pagados por las operaciones de contra-insurgencia durante la guerra civil. El EMP, la Inteligencia Militar G-2 y el Departamento de Investigaciones Criminales (DIC) de la Policía organizaron conjuntamente los actos de represión más brutales del régimen militar en un contexto de total impunidad. Hacia finales de los años 1980, su atención giró de forma creciente hacia la

---

<sup>16</sup> Para una aproximación al estudio de los “poderes ocultos” en Guatemala, ver PEACOCK (2003) y la nota PORRAS (2007), donde Gustavo Porras C. presenta algunas claves para comprender el problema. Para una aproximación a la problemática de los “poderes paralelos”, ver MENOCA (2007), reseña periodística del Foro “Poderes Ocultos”: ¿Quién gobierna en Guatemala?, realizado en el Paraninfo de la Universidad San Carlos el día miércoles 2 de mayo 2007, y la nota AGUILERA (2007), que contiene la opinión de Gabriel Aguilera Peralta sobre los “poderes paralelos”, publicada el día 22 de mayo 2007.

persecución del crimen organizado, sólo para ser luego utilizados como comandos que se pudieran involucrar en actividades ilegales, tales como robos de coches, secuestros y narcotráfico. Al igual que en Pakistán, los militares usaron el tiempo de guerra para acceder al poder estatal y a la élite económica y adquirir un imperio empresarial **lícito**, que incluyó la electricidad estatal y los monopolios de las telecomunicaciones, la compañía aérea nacional y la cadena nacional de TV. El primer intento serio de descubrir redes **ilícitas** conectadas con el establishment militar comenzó en 1996, con la destitución de 27 oficiales (entre ellos destacados generales) vinculados a una red de contrabando dirigida supuestamente por Alfredo Moreno Molina. Pero una disminución del interés oficial en dismantelar estas redes, agravada por la victoria del candidato populista en las elecciones presidenciales de 1999, redujeron la ofensiva política y judicial contra el crimen organizado influido por los militares. Desde entonces, Guatemala ha experimentado un agudo crecimiento de la tasa de asesinatos, el colapso del sistema judicial y la fragmentación del crimen organizado en varios cárteles que parecen estar compitiendo por la influencia política y por el control del crimen. Muchos de estos grupos parecen tener origen en la camaradería existente entre los oficiales militares retirados (La Cofradía y El Sindicato, por ejemplo), aunque también parece ser probable que la Policía del país y la élite empresarial políticamente dominante esté teniendo una presencia creciente en el crimen organizado. El análisis de casos individuales sugiere ciertamente que varios de estos emprendimientos son empresas oportunistas, que reúnen empresarios con características delictivas y funcionarios estatales y de seguridad, de acuerdo con las circunstancias. Más aún, los expertos sostienen que estos grupos han creado diferentes ramas sucursales operativas, para tratar con aliados políticos y del poder judicial, manejando actos de violencia y procedimientos de lavado de dinero. En términos de gobernanza en Guatemala, los resultados de este afianzamiento del crimen en el Estado han significado la perpetuación de instituciones públicas frágiles, corruptas y de bajo presupuesto, las que a su vez son incapaces o no quieren organizar ninguna respuesta seria a las redes del crimen organizado. El recientemente electo presidente, Álvaro Colom, parece determinado a cortar los vínculos de estos cárteles con las autoridades estatales (y respalda completamente a la CICIG) pero sus planes están destinados a chocar en algún punto con la necesidad de apoyo de su partido político y de los restantes en el Parlamento (en el que el 43 por ciento de los diputados cambiaron de bando en las últimas legislaturas), de agencias estatales clave, y de importantes agentes de poder locales.

¿Qué hacer contra los “poderes paralelos”? El escenario futuro avizorado por el mismo BRISCOE (17-18) es muy poco esperanzador:

“ Las condiciones propicias para la creación y consolidación de “estados paralelos” se pueden encontrar en países que históricamente han tenido Estados débiles, marcados por la existencia de una institución fuerte (usualmente los militares), y en los que la globalización ha aumentado el abanico de oportunidades comerciales lícitas e ilícitas. (...) Los casos de estudio de Pakistán y Guatemala ofrecen los mejores ejemplos de dinámicas estatales controvertidas, mientras que también plantean serias preguntas sobre la pertinencia de las prescripciones de la comunidad internacional respecto de los Estados frágiles en estos casos. El fortalecimiento de los sectores de la seguridad en estos países no es garantía de la mejora de la protección ciudadana, tal como ilustran la fracasada reforma de la Policía en Guatemala en los años 1990 y la reciente ayuda militar a Pakistán. La implementación de los procedimientos básicos de la democracia, aunque loable en sí misma, no es un modo seguro de dismantelar los poderes de las organizaciones del “estado paralelo”, que prosperan bajo condiciones de democracia de baja intensidad (...) Mientras tanto, una mayor apertura comercial y el fortalecimiento de la capacidad institucional pueden ser capturados por intereses corporativos o criminales que operan al interior del Estado. En cambio, el principal objetivo de cualquier esfuerzo de la comunidad internacional para dismantelar estas estructuras debería estar centrado en minar la posibilidad y continuidad de los mecanismos de transmisión clave de los “estados paralelos”: transacciones regulares entre líderes políticos y organizaciones clandestinas, mediatizadas por la amenaza constante de la violencia y el sabotaje de estas últimas. Al tratar con países marcados por “estados paralelos” depredadores, los formuladores de políticas y donantes de ayuda deberían considerar políticas que fortalezcan alternativas a la dependencia de estos grupos organizados, las que podrían ser mejoradas a través de una mezcla de persecución legal de las redes criminales transnacionales y sus socios legítimos,

intervenciones multilaterales selectivas en la policía nacional y en los sistemas judiciales, y ayuda específica a vehículos alternativos de apoyo público (partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, agencias estatales descuidadas). (...) Por otra parte, el dinero, las armas y la ceguera internacional (todo en el nombre de una política estrecha basada en la seguridad) seguramente profundizarán los oscuros mundos del Estado y afianzarán los principales problemas que ha causado esta alarma internacional.”

Todo lo anterior hace más evidente aún la necesidad de fortalecer el Estado. Hay sin embargo diferentes modelos de “estado fuerte”. Uno de tales modelos favorece un abordaje autoritario y represivo de la “inseguridad”. Este modelo definitivamente tiene simpatía en algunos sectores de la sociedad y, dados los altos niveles de violencia, encuentra resonancia en un gran segmento de la opinión pública. El abordaje de “mano dura” amenaza, sin embargo, los avances democráticos logrados desde los Acuerdos de Paz de 1996, que pusieron formalmente término a 36 años de guerra civil, y puede abrir la puerta al retorno del Ejército al poder político. La alternativa es un modelo de estado fuerte que busque la paz social, el orden público y la seguridad ciudadana dentro del marco de la “seguridad democrática”, es decir, poniendo en primer lugar la seguridad de la ciudadanía, manteniendo las fuerzas de seguridad y defensa bajo control político y retomando el monopolio del uso de la fuerza dentro de los parámetros democráticos, el respeto a los derechos humanos y el estado de derecho. Un análisis más profundo de la situación debe considerar los actores, intereses y actitudes en los diversos sectores de la sociedad. Las siguientes son algunas notas preliminares:

- 1) *Sector Privado*. Financieramente muy fuerte y, por ende, influyente. Continúa pensando primero en sus propios intereses. Si éstos no están amenazados entonces no tiene mayor preocupación por el bien común. Para que Guatemala llegue a ser capaz de revertir la espiral de violencia y criminalidad y de reconstruir una Sociedad y un Estado más viables, es esencial sin embargo el involucramiento del sector privado. ¿Quién puede hacer esto y cómo?
- 2) *Medios de Comunicación Social*. Los MCS en general, y particularmente la prensa escrita, son considerados como muy poderosos, debido a su capacidad de moldear la opinión pública. Parte de la prensa escrita es considerada como responsable de haber convertido la inseguridad en una obsesión nacional mediante el sensacionalismo, en algunos casos, o haciendo apología de la violencia, en otros. Una parte de la prensa escrita que se considera vinculada a grupos de poder fáctico es también considerada responsable por el descrédito del Estado en general y del Congreso en particular.
- 3) *Sindicatos*. Son una potencial fuerza sociopolítica. Algunos aún existen. Se considera, sin embargo, que es peligroso hacer sindicalismo, especialmente si se busca movilizar y conformar un movimiento sindical más amplio y coherente. Los sindicalistas activos corren serios riesgos de ser blanco de represión.
- 4) *Iglesias*. La Iglesia Católica y las Iglesias Evangélicas son influyentes. Las Iglesias Evangélicas son activas en ayudar a los pandilleros a salir de las maras mediante la conversión (la única forma de salir con vida de una pandilla). Y las Pastorales Sociales de la Iglesia Católica trabajan a nivel de base en la erradicación de la conflictividad y la violencia.
- 5) *Opinión Pública*. Generalmente percibida como muy abierta a la manipulación. Se estima que está mayoritariamente a favor de los abordajes autoritarios y represivos. Sin embargo, la realidad es probablemente más matizada y la “opinión pública” no es tan monolítica. Es obvio, sin embargo, que el trabajo transformativo de la sociedad guatemalteca requiere explorar también cómo influir en la opinión pública.



#### 1.4. Necesidades Estratégicas de Guatemala en Seguridad Democrática

La situación general que presenta Guatemala es la de un Estado débil y una Sociedad fragmentada. Existe en Guatemala un arraigado patrón histórico de violencia y exclusión, que fue reforzado por 36 años de guerra civil y no fue revertido realmente por los Acuerdos de Paz de 1996. Guatemala es una Nación desigual y violenta, donde los “poderes paralelos” están en expansión y el narco-dinero está alimentando la corrupción y minando aún más, desde dentro, un Estado ya bastante débil. La situación ha alcanzado el punto crítico en que muchas personas hablan de un riesgo real de “colombianización” del país. Ciertos grupos de interés definitivamente estarían a gusto si vieran un retorno al Estado autoritario, y el nivel de inseguridad percibida crea una opinión pública receptiva a esa salida. La tarea de intentar revertir la tendencia negativa es aún más complicada, por cuanto la violencia se considera profundamente arraigada en la historia y en el imaginario social de Guatemala.

Se trata, por supuesto, de una sociedad moldeada por la “conquista”, en la cual las poblaciones indígenas (actualmente, más de la mitad de la población total) fueron a menudo subyugadas de forma violenta. Los mismos habitantes de Guatemala consideran a su sociedad como profundamente “racista”, “clasista” y “machista”. El grado de desigualdad social en Guatemala es muy alto (su Índice Gini actual de 0.551 es el peor de Centroamérica y uno de los cinco peores del mundo) y 36 años de guerra civil no cambiaron esto. La falta de oportunidades de empleo ha llevado a muchas personas guatemaltecas a buscarse un mejor modo de vida fuera del país, particularmente en los Estados Unidos. En consecuencia, las remesas son un componente esencial de la economía del país y una importante “red de seguridad social”, en peligro por la reciente crisis financiera global. La falta de oportunidades educativas y laborales hace vulnerable a la juventud al reclutamiento por pequeños o grandes grupos criminales.

Así las cosas, en Guatemala la violencia es un medio de manejar los conflictos de cualquier clase y a cualquier nivel. Al respecto, una de las personas entrevistadas afirmó que “... *en Guatemala, toda nuestra sociedad está psicológicamente enferma*”, y su afirmación coincide con el diagnóstico hecho por las y los profesionales en psicología y sociología de la violencia, como, por ejemplo, los doctores Marco Antonio Garavito, director de la Liga de Higiene Mental en Guatemala, y Raúl de la Horra, quien ha escrito:<sup>17</sup>

“... La violencia (y la muerte, como expresión extrema de esa violencia) rebasa con mucho el fenómeno de las estadísticas y el recuento de cadáveres (es decir, la muerte en su dimensión física). La manera como la violencia y la muerte se producen en una sociedad se encuentra también vinculada con las concepciones acerca de la vida y el mundo de los seres humanos que la componen. La violencia, como dice Garavito, *es más que balas, golpes y gritos*, y el principal daño que ocasiona está sobre todo en el ámbito de la subjetividad. En el fondo, el objetivo no confesado de cualquier violencia es el de impactar y anular la subjetividad (emociones, voluntad, capacidad de decisión) del otro, para negar sus derechos fundamentales e impedir su desarrollo, en beneficio de nuestros propios intereses y necesidades. Y lo cierto es que la violencia no sólo existe en y a través de los demás, sino también por nuestra propia acción u omisión personal ante los hechos de violencia. De allí que no tenga sentido considerarse ajeno o al margen de ella, ya que siempre la sufrimos y de alguna manera contribuimos a su reproducción. Contribuimos a reproducirla con nuestras actitudes intolerantes, con nuestra incapacidad para resolver los conflictos de manera racional y razonable, con las interpretaciones y proyecciones sin fundamento que hacemos acerca del comportamiento de los demás. Y la reproducimos igualmente en la exaltación que hacemos de las jerarquías y de la autoridad, en nuestra ceremoniosidad y rigidez formal, en nuestra sumisión, en la reverencia que profesamos a las normas que privilegian el valor

---

<sup>17</sup> Ver: *Percepciones de la Violencia en Guatemala*, INCEP, 1999; *Violencia Política e Inhibición Social*, Magna Terra Editores, segunda edición 2005; y el artículo “Frustración: ¿Fuente de violencia social?”, en *Las Violencias en Guatemala*, FLACSO/UNESCO, 2005. Citados por DE LA HORRA (2006: 5)

de las apariencias por encima de los valores del ser y del hacer. Y bueno, de aquí a propinarle un garrotazo al vecino o apretar el gatillo debido a alguna discrepancia, no hay más que una pequeña diferencia cuantitativa, que bien podría medirse en la cantidad de grados de alcohol ingeridos y el contexto en que nos encontremos.”

Curiosamente, mientras algunas personas en Guatemala rechazan la constante caracterización de su situación como un “post-conflicto”, argumentando que el reto es propiamente el de una “democracia frágil”, en otras instancias se considera que las consecuencias de la guerra civil son determinantes. La guerra misma, en la cual los civiles a menudo fueron el objetivo, no sólo creó diversos centros de poder sino también brutalizó la sociedad. Las armas se masificaron entre la población. Muchos excombatientes, desmovilizados después de los Acuerdos de Paz, no han sido todavía plenamente reintegrados a la sociedad y se han involucrado en actividades ilícitas. La impotencia de llevar a juicio a quienes cometieron crímenes de lesa humanidad durante la guerra civil ha dejado un legado de impunidad que se expande hacia nuevas formas de criminalidad. (“*La Oligarquía y el Ejército son la madre y el padre de la impunidad*”, se nos ha dicho) Adicionalmente, las falencias en la reconstrucción y difusión de la memoria histórica de la guerra civil implican que las nuevas generaciones no están al tanto de ella, lo cual incrementa el riesgo de que la sociedad guatemalteca pueda repetir una vez más los mismos errores y horrores.

Si el análisis situacional del anterior apartado 1.3 es suficientemente correcto, entonces se podría argumentar que hay una obvia necesidad de fortalecer el Estado en Guatemala. Sin embargo, incluso un Estado fuerte no puede hacerle frente a todos los problemas y retos sociales. Para revertir la tendencia destructiva, debe producirse una mayor movilización social, general y sectorial. Esto requiere colaboración intersectorial. El sector privado es un sector estratégico que debe estar involucrado. Los MCS, en particular la prensa escrita, o al menos parte de ella, puede ser otro sector estratégico, dada su influencia sobre (una parte de) la opinión pública. La movilización general de la sociedad implica nuevas formas de movimientos sociales, que no necesitan presentarse como movimientos de “protesta social”. Dado que un prerrequisito para la formación de movimientos sociales es un cierto grado de cohesión social, todo programa que intente facilitar interacciones más constructivas entre el Estado y la Sociedad Civil, por consiguiente, también requiere construir nuevas formas de cohesión social, o identificar las que todavía existen y construir sobre ellas, involucrando cada vez más al sector privado. Esto inevitablemente implica trabajar no solamente a lo interno de los círculos políticos tomadores de decisiones, basados en la ciudad capital, sino un mayor involucramiento de sectores y de ciudadanía a lo largo y ancho de todo el territorio nacional (e incluso, potencialmente, de la diáspora guatemalteca en el exterior).

Avanzar hacia una dinámica de mayor amplitud puede requerir también un marco más amplio con respecto al cual conceptualizar la “seguridad”. El trabajo apoyado por el FOSS y por *Interpeace* siempre se ha enfocado en el rol del Estado como proveedor de servicios de seguridad y en la promoción del paradigma de la “seguridad democrática”, como opuesto al paradigma autoritario y estatocéntrico de seguridad. Una perspectiva sociocéntrica más abarcadora del extenso fenómeno de la violencia y la criminalidad requiere un cambio de enfoque hacia la “seguridad humana”, lo cual pone en primer plano la provisión de servicios sociales, oportunidades económicas y seguridad habitacional. En este enfoque, el Estado no se considera necesariamente como el primer actor que tiene la responsabilidad primaria (por ejemplo, de la violencia intrafamiliar o de la predisposición individual hacia la violencia). Dadas las dimensiones regionales de los procesos migratorios (y del tráfico de personas) y del comercio de drogas, y dada la estrategia regional del Plan Mérida, respaldada por los Estados Unidos, la lucha de la sociedad guatemalteca contra los problemas de violencia e inseguridad requiere también un abordaje regional.

#### **1.4.1. Necesidades del Congreso de la República**

Las personas elegidas como Congresistas o como sus asesoras no tienen necesariamente experiencia previa de los procedimientos legislativos (preparación y gestión de iniciativas legales, reglamento del Congreso, etc.) ni poseen necesariamente las competencias requeridas para su trabajo (formación política, conocimientos técnicos, etc.) Por ello es tan relevante el trabajo en curso de una organización como la Asociación para el Desarrollo Legislativo y la Democracia (LEGIS), que brinda apoyo específico en el campo de las “competencias técnicas” requeridas. En la misma línea, al menos ocho Comisiones del Congreso han estado recibiendo apoyo y estímulo por parte del FOSS, que es bienvenido y requerido por las personas entrevistadas que trabajan en el Congreso. Algunas han sugerido que el mismo apoyo y estímulo requieren otras Comisiones que no han sido hasta ahora objeto de la atención prioritaria del FOSS (por ejemplo, la Comisión del Trabajo). Así mismo, la sociedad civil también podría prestar más atención a los procesos de reglamentación de leyes (malos Reglamentos pueden impedir la implementación de buenas Leyes) y a la defensa del Listado Geográfico de Obras que es elaborado de manera democrática en el Sistema de Consejos de Desarrollo pero es frecuentemente irrespetado por los y las congresistas, que a veces aprueban las obras por beneficio electoral o incluso personal o familiar.

Sin embargo, uno de los grandes retos del Congreso consiste en proteger o recuperar su integridad moral y su eficacia institucional, tan negativamente percibidas y calificadas por los MCS y por la opinión pública, sobre todo después de la “pérdida” de 82.8 millones de quetzales, en 2007, y la dotación de recursos millonarios a ONGs y a empresas de papel vinculadas a congresistas, en 2008. Para enfrentar este reto, además de autoimponerse las correcciones necesarias, el Congreso necesita permitir la auditoría social y diseñar una mejor estrategia de comunicación pública para interactuar bidireccionalmente con la ciudadanía, a lo largo y ancho de todo el país. Aunque actualmente cuenta con el sitio web <http://www.congreso.org.gt>, bien diseñado y administrado (y parece contar con una estación o al menos un canal de TV, que no están activos), este recurso no está disponible para la mayoría de la población que no tiene acceso a Internet sino a los MCS de mayor alcance y accesibilidad, como la radio y la prensa escrita,

#### **1.4.2. Necesidades del Organismo Ejecutivo**

Tener buenas leyes es un componente esencial y necesario para enfrentar los retos, pero no es suficiente. El otro componente crítico es su implementación, y todos los análisis parecen converger en que, para tal implementación, los roles del Organismo Ejecutivo y del Organismo Judicial en Guatemala son muy problemáticos. Las dificultades de implementación están relacionadas, por una parte, con la debilidad estructural y la fragmentación del Estado y con las debilidades del funcionariado público, pero también, por otra parte, con la intimidación, corrupción e infiltración del Estado por elementos criminales. Esto afecta a las autoridades centrales y a las autoridades locales, aunque no necesariamente de la misma manera.

Las personas entrevistadas han sugerido varias formas de apoyo que necesita el Organismo Ejecutivo. Entre ellas, destaca el aporte que pueden hacer las alianzas estratégicas entre la cooperación internacional, la sociedad civil y algunas instituciones estatales para mitigar los efectos de la rotación de personal en el conjunto de las instituciones estatales, especialmente en el Organismo Ejecutivo. Espacios de diálogo temático en donde se encuentren actores estatales y no estatales (dedicados, por ejemplo, a derechos humanos, equidad de género, derechos de los pueblos indígenas, etc.) podrían ser valiosos en sí mismos, incluso aunque no fuesen procesos orientados a obtener consensos. La sociedad civil podría usar esos espacios para ser críticamente constructiva, provocativa y propositiva.

La sociedad civil también puede aportar un sólido apoyo técnico a las instituciones del Ejecutivo, tal como lo hace con el Congreso. Esto puede requerir que los actores de la sociedad estudien cómo fortalecer sus propias capacidades técnicas y temáticas. La sociedad civil también puede ayudar a facilitar la colaboración entre las instituciones estatales de seguridad, defensa y justicia, colaboración absolutamente necesaria pero que no ocurre por falta de confianza, actitudes colaborativas y espacios interinstitucionales. La sociedad civil también podría prestar atención al proceso de elaboración de las normativas internas de las instituciones estatales, particularmente del Organismo Ejecutivo. Normativas internas mal formuladas e inconsistentes con el espíritu de las leyes y sus reglamentos pueden impedir la adecuada implementación de éstas.

El Ejecutivo necesita un mapeo actualizado y un monitoreo estadístico de las incidencias nacionales y locales de la violencia y del crimen organizado, a modo de observatorio de la violencia o sistema de alerta temprana. Ciertamente hay estadísticas nacionales, pero no existen estadísticas suficientemente confiables a nivel local, municipal y departamental, y los fenómenos de violencia y sus causas y condiciones varían considerablemente de un lugar a otro. A este respecto, pudiera ser interesante conocer y adaptar la experiencia del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) de México, iniciativa conjunta de instituciones académicas y organizaciones de la empresa privada.<sup>18</sup> En esta línea, también se necesitan mediciones anuales periódicas de percepción pública de seguridad, semejantes a los índices de corrupción elaborados por Transparencia Internacional. Estas percepciones, desde luego, deben ser contrastadas con los datos empíricos del monitoreo estadístico.

En este momento, no existe un mecanismo confiable de realimentación que permita al Ejecutivo comparar la realidad del terreno con la intencionalidad de las políticas y programas estatales, al nivel nacional. La sociedad civil podría tener un papel muy importante en ello, especialmente si puede aportar información sólida y pertinente (creando, por ejemplo, un Observatorio de la Implementación de la Ley de Acceso a la Información) Esto podría ayudar a las autoridades a identificar lo que funciona y lo que no funciona y quizás también por qué sucede así y dónde hay vacíos importantes, de modo que la implementación se haga más eficaz y eficiente. Esta iniciativa podría también beneficiar al Congreso en su rol de supervisión y contraloría del Ejecutivo.

Las relaciones exteriores de Guatemala en cooperación regional en seguridad y justicia con los otros países de Centroamérica están a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX), que interactúa, en estos temas, con instancias del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) como el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) y la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas y Delitos Conexos (CCP). Así mismo, las instituciones estatales mantienen relaciones de colaboración con sus homólogas regionales. Es el caso, por ejemplo de la PNC con la Comisión de Jefes, Jefas y Directores(as) de Policía de Centroamérica y el Caribe (CJPCC). Sin embargo, estas vinculaciones son muy incipientes, en comparación con la magnitud de los problemas regionales de seguridad y la lucha contra el crimen organizado. Si las OSS guatemaltecas ampliaran y profundizaran sus relaciones de cooperación con sus homólogas de la región podrían aportar estímulo y apoyo a las autoridades de sus respectivos países para desarrollar la Agenda Regional de Seguridad y Justicia, construida en 2007 pero luego postergada para dar prioridad al Plan Mérida, que se impuso sobre la visión de seguridad democrática propia de los países de la región.

---

<sup>18</sup> El ICESI es una organización especializada en información estadística sobre la delincuencia en México. Realiza las Encuestas Nacionales sobre Inseguridad (ENSI) Está integrado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Fundación Este País y la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex). Ver: [http://www.icesi.org.mx/icesi/icesi\\_organizacion.asp](http://www.icesi.org.mx/icesi/icesi_organizacion.asp)

Actualmente es necesario apoyar la implementación del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia en Guatemala (ANASEJU-GUA), suscrito por los titulares de los tres poderes del Estado, cuya implementación se ha encargado a la a la Secretaria Técnica del Consejo Nacional de Seguridad (CT-SNS). Las medidas de corto plazo de ejecución (3 meses) del ANASEJU-GUA, bajo responsabilidad del Organismo Ejecutivo, son las siguientes: Las medidas de corto plazo de ejecución (3 meses) del ANASEJU-GUA, bajo responsabilidad del Organismo Ejecutivo, son las siguientes:<sup>19</sup>

Actividades Centrales	Responsables
1. Sentar las bases metodológicas, definir actores y establecer la ruta para la formulación de la Política Criminal del Estado de Guatemala	MINGOB, OJ, INACIF, IDPP, CNS, MP
2. Aprobar el Modelo de Gestión Interinstitucional de los Juzgados Penales de 24 horas	ICMSJ
3. Revisión y actualización de protocolos que faciliten la coordinación sectorial en escena del crimen e investigación criminal en el MP - PNC - INACIF	MP, MINGOB, INACIF
4. Mejora de la comunicación y coordinación MP - IDPP en el tema de asistencia legal a las víctimas, mediante la definición de mecanismos que permitan brindar asistencia efectiva oportuna. (Rol de turnos, directorio y otra información básica)	MP IDPP, OAV-PNC
5. Mejora de la comunicación y coordinación MINGOB - IDPP en el tema de asistencia legal a las víctimas, mediante la definición de mecanismos de coordinación con la PNC que permitan brindar asistencia efectiva oportuna. (Rol de turnos, directorio y otra información básica)	MINGOB, IDPP
6. Contratación de asistencia técnica para la formulación del Plan Nacional de Seguridad (En cumplimiento de lo previsto en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad)	MINGOB
7. Inicio del proceso de la instalación de capacidad técnica y tecnológica para implementar escuchas telefónicas, dentro del marco del Decreto 21-2006, Ley Contra la Delincuencia Organizada.	MP, MINGOB
8. Inicio de la Asistencia Técnica para la formulación del plan de implementación de la Ley Contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia Contra la Mujer	SEICMSJ, IDPPP
9. Asignación de espacios presupuestarios en las Instituciones del Sector y a la SEICMSJ para fuentes de Cooperación Internacional	OE (MINFIN), OL
10. Aprobación del Convenio de Préstamo del Programa de Apoyo al Sector Justicia Penal, Préstamo 1905/OC-GU0177 del Banco Interamericano de Desarrollo	OL, OE
11. Identificación de otros países cooperantes para la protección de testigos	MP, MINGOB, OE
12. Elaboración de protocolos de investigación criminal técnica y científica	MP, MINGOB, INACIF
13. Diseño de programa de sensibilización y divulgación a la ciudadanía para la prevención del Delito	Todas las Instituciones
14. Contratación de asistencia técnica para la definición de indicadores de transparencia dentro del Sector Justicia y Seguridad	SEICMSJ, CI
15. Aprobación de reformas a la Ley de Amparo, Exhibición Personal e Inconstitucionalidad	OL, OE
16. Diseño de estrategia sectorial de sensibilización del rol de los operadores y auxiliares del sistema de justicia y los derechos de la ciudadanía.	Instituciones del Sector
17. Asistencia técnica para la revisión del Código Procesal Penal (CPP)	ICMSJ, SEICMSJ
18. Plan de Formación y especialización en materia de investigación	MP, MINGOB, INACIF
19. Crear y poner en funcionamiento la unidad especial de investigación que funcionará a lo interno del Ministerio de Gobernación	MINGOB
20. Asignación de los 30 millones de Q. para fortalecer la capacitación y equipamiento de la unidad en el marco de la labor de la CICIG.	OL, MINFIN
21. Definir mecanismos para conocer, investigar y resolver casos relevantes. Estos mecanismos deberán contemplar las medidas de protección de los operadores que intervengan.	MP, MINGOB, OJ
22. Aprobar el Reglamento Orgánico de la Policía Nacional Civil	MINGOB, SGP
23. Diseño y desarrollo de un sistema de monitoreo, control interno y disciplinario del personal asignado a la investigación.	MINGOB
24. Definir un sistema de uso, registro y control de armas y municiones de las fuerzas de seguridad	MINGOB
25. Poner en funcionamiento los bloqueadores de señal de telefonía móvil en los perímetros de los principales centros de detención y reclusión del país.	MINGOB, inicio 30 días.
26. Analizar y establecer si los casos relacionados con el crimen organizado pueden ser conocidos y resueltos por Juzgados de la Capital, sin importar donde ocurre el hecho presuntamente delictivo.	OJ
27. Impulsar la elaboración de una agenda para la aprobación de leyes para el combate a la impunidad y fortalecimiento de la seguridad y la justicia.	OL
28. Elaboración del Plan Operativo Sectorial 2009	ICMSJ, Mesa Sectorial
29. Estudio y propuesta de fortalecimiento institucional de la ICMSJ y su Secretaría Ejecutiva	SEICMSJ

<sup>19</sup> Ver ANASEJU-GUA (2009: Anexo 1) Estas acciones fueron establecidas en diciembre 2008, cuando el Acuerdo era liderado por la Vicepresidencia de la República. En realidad, es muy probable que sean modificadas.

Recientemente, el 28 de enero 2009, la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), el Arzobispado Metropolitano, la Alianza Evangélica y la Rectoría de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) han presentado al Organismo Ejecutivo y a la comunidad nacional e internacional una “Propuesta de Estrategia para la Construcción de una Agenda Nacional de Seguridad”,<sup>20</sup> que contiene los siguientes elementos, convergentes con las líneas de acción del futuro ANASEJUGUA:

1. Formulación e implementación de la Política Nacional de Seguridad que desarrolle la Ley Marco del Sistema de Seguridad Nacional (SNS) e incluya planes de desarrollo en zonas de mayor incidencia.
2. Creación del Ministerio de Seguridad Pública, para que asuma las funciones que al respecto tiene en la actualidad el de Gobernación.
3. Refundación de la PNC, por medio de una comisión nacional que diseñe una propuesta que incluya un plan de despliegue de los agentes egresados de la Academia de la Policía, para que, de manera progresiva, sustituyan al personal depurado.
4. Depuración de la PNC, revisión de los antecedentes del personal de la institución y creación de programas de formación que incluyan capacitación en derechos humanos.
5. Fortalecimiento de la transparencia policial, por medio de un registro de identificación de todos los agentes, que incluya inventario de huellas balísticas de las armas usadas por las fuerzas de seguridad.
6. Creación de una entidad de investigación criminal que, con medios científicos, aporte de forma efectiva las pruebas necesarias para esclarecer los crímenes.
7. Desarrollo de la Legislación para la Seguridad Pública, incluyendo la aprobación urgente de una nueva ley que regule el registro y uso de armas y municiones y a las empresas de seguridad privada.
8. Implementación de un plan nacional de desarme, cuya meta sea disminuir la cantidad de armas de fuego en manos de civiles.
9. Fortalecimiento del control de la criminalidad, con énfasis en la violencia intrafamiliar y en la investigación, erradicación y prevención de la “limpieza social”.
10. Creación de un nuevo Sistema Penitenciario, depurado y dignificado, que garantice la formación profesional.
11. Fortalecimiento de la administración de justicia, por medio de programas como la protección de los sujetos procesales. Tipificar el delito de tráfico de influencias en el Organismo Judicial y otras instituciones del sector.
12. Desarrollo de la Participación y Comunicación Social en Temas de Seguridad para que la población esté informada de los avances y compromisos del sector justicia.

### 1.4.3. Necesidades del Organismo Judicial

En el área de la administración de justicia, además de las necesidades mencionadas en el apartado anterior, hay que tomar en cuenta el apoyo que necesitará el Organismo Judicial para implementar las siguientes medidas de corto plazo establecidas en el ANASEJU-GUA:<sup>21</sup>

Instancia	Medidas de Corto Plazo (30 días)
Supervisión General de Tribunales y Departamento de Comunicación Social del Organismo Judicial	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diseñar mecanismos para la supervisión de los juzgados de 24 horas (de turno).</li> <li>2. Apoyar el diseño de un Programa de sensibilización y divulgación a la ciudadanía para prevención del delito</li> <li>3. Apoyar el diseño una estrategia sectorial para la sensibilización del rol de los operadores y auxiliares del sistema de justicia y los derechos de la ciudadanía.</li> <li>4. Realizar estudio de factibilidad del traslado a la capital de los juicios relacionados con el crimen organizado.</li> <li>5. Impulsar la asistencia técnica para la revisión del Código Procesal Penal</li> <li>6. Realizar seguimiento a la asistencia técnica para la formulación del Plan de Implementación de la Ley Contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia Contra la Mujer</li> <li>7. Realizar seguimiento a la contratación de asistencia técnica para la definición de indicadores de transparencia dentro del Sector Justicia y Seguridad.</li> </ol>

<sup>20</sup> Ver <http://www.prensalibre.com.gt/pl/2009/enero/29/291886.html>

<sup>21</sup> Ver ANASEJUGUA (2009: Anexo 2) Igualmente, es muy probable que sean modificadas.

Instancia	Medidas de Corto Plazo (30 días)
<b>Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diseñar mecanismos para la supervisión de los juzgados de 24 horas (de turno).</li> <li>2. Mejora de la comunicación y coordinación MP - IDPP en el tema de asistencia legal a las víctimas, mediante la definición de mecanismos que permitan brindar asistencia efectiva oportuna. (Rol de turnos, directorio y otra información básica)</li> <li>3. Mejora de la comunicación y coordinación MINGOB - IDPP en el tema de asistencia legal a las víctimas, mediante la definición de mecanismos de coordinación con la PNC que permitan brindar asistencia efectiva oportuna Apoyar el diseño de un Programa de sensibilización y divulgación a la ciudadanía para la prevención del delito</li> <li>4. Apoyar el diseño una estrategia sectorial para la sensibilización del rol de los operadores y auxiliares del sistema de justicia y los derechos de la ciudadanía.</li> <li>5. Elaboración del Plan Operativo Sectorial 2009</li> <li>6. Estudio y propuesta de fortalecimiento institucional de la ICMSJ y su Secretaría Ejecutiva</li> </ol>
<b>Ministerio Público (MP)</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Diseñar mecanismos para la supervisión de los juzgados de 24 horas (de turno).</li> <li>2. Revisión y actualización de protocolos que faciliten la coordinación sectorial en escena del crimen e investigación criminal en el MP-PNC-INACIF</li> <li>3. Mejora de la comunicación y coordinación MP – IDPP en el tema de asistencia legal a las víctimas, mediante la definición de mecanismos que permitan brindar asistencia efectiva oportuna. (Rol de turnos, directorio y otra información básica).</li> <li>4. Inicio del proceso de la instalación de capacidad técnica y tecnológica para implementar escuchas telefónicas, dentro del marco del Decreto 21-2006, Ley Contra la Delincuencia Organizada.</li> <li>5. Identificación de otros países cooperantes para la protección de testigos e identificación de albergues temporales equipados y localizados estratégicamente para protección de testigos</li> <li>6. Elaboración, revisión y actualización de protocolos de trabajo para fortalecer la investigación criminal y científica.</li> <li>7. Apoyar el diseño de un Programa de sensibilización y divulgación a la ciudadanía para la prevención del delito</li> <li>8. Apoyar el diseño una estrategia sectorial para la sensibilización del rol de los operadores y auxiliares del sistema de justicia y los derechos de la ciudadanía.</li> </ol>

Adicionalmente, el documento ASIES (2008: 135-161) contiene un total de 68 recomendaciones a 9 instituciones integrantes del sistema de seguridad y justicia del país. Como el estudio conducido por ASIES fue validado por personas que trabajan en la FMM y el IDEM, tres organizaciones integrantes del FOSS, tales recomendaciones pueden ser consideradas como insumos para el trabajo del FOSS con las instituciones del sector justicia.

#### 1.4.4. Necesidades de las Autoridades Municipales y Locales

Las necesidades de seguridad democrática al nivel municipal y local están aún muy poco investigadas y determinadas. En apartados anteriores ya se ha mencionado el problema de la falta de información estadística verificable y fidedigna, sobre todo al nivel municipal y local. En este sentido, Guatemala necesita que las OSS, con voluntad firme y decidida, emprendan la tarea de extender el ámbito de sus intervenciones al nivel municipal y local, retomando una de las líneas de acción que quedó apenas explorada al finalizar el POLSEC.<sup>22</sup> Al nivel departamental municipal y local hay “comités de seguridad” en los COMUDES y CODEDES, que son plataformas con las cuales tanto el Estado como la Sociedad Civil necesitan trabajar conjuntamente. La sociedad civil local bien puede tener un discurso y una praxis autoritaria (sobre todo si se considera que han surgido juntas locales de seguridad, comités de vigilancia o juntas de vecinos que son más bien grupos armados que capturan y ajustician supuestos delincuentes) pero puede estar interesada en abrirse a nuevos marcos y conceptos de trabajo. La sociedad civil basada en la ciudad capital puede proporcionar los canales y la interfaz entre la sociedad civil local y las autoridades estatales nacionales. Un posible medio de interacción entre ellas pudieran ser las radios comunitarias.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Ver MUNCOTZ (2006 a) y MUNCOTZ (2006 b)

<sup>23</sup> Hay mucha experiencia sobre este trabajo en Guatemala y hay nuevas experiencias en Burundi y Guinea-Bissau. Ver: [http://www.interpeace.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=67&Itemid=154](http://www.interpeace.org/index.php?option=com_content&task=view&id=67&Itemid=154)

## Capítulo 2. Análisis de Desempeño del FOSS (2003-2008)

El actual Foro de Organizaciones Especializadas en Temas de Seguridad (FOSS) tiene sus raíces diez años atrás, en el proyecto *Hacia una Política de Seguridad para la Democracia* (POLSEDE 1999-2003). Este amplio proyecto se desarrolló como un ejercicio de investigación-acción participativa destinado a facilitar la transformación de los marcos de seguridad del Estado. El proyecto POLSEDE fue una iniciativa conjunta de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Instituto Guatemalteco para el Desarrollo y la Paz (IGEDEP) y el Proyecto Sociedades Desgarradas por la Guerra (*War-Torn Societies Project International, WSP International*),<sup>24</sup> antecesor de *Interpeace*, como respuesta al estancamiento de la reforma de las Fuerzas Armadas pactada en el “Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática” (AFPC). El POLSEDE fue el primer ejercicio de diálogo intersectorial realizado en el país, con propuestas sobre seguridad y defensa, después de la firma de los Acuerdos de Paz.<sup>25</sup>

En el POLSEDE participaron 5 instituciones gubernamentales: MINGOB, MDN, SAAS, SAE y SEPAZ; 16 instituciones académicas y de la sociedad civil: ASIES, AVANCSO, CIEN, FLACSO, FMM, INCEP, IEPADES, IPES, IRIPAZ, CALDH, SEDEM, ICCPG, CEG, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la URL, Escuela de Ciencias Políticas de la USAC y Centro de Estudios Globales y Regionales de la USAC; y 10 personas notables invitadas a título personal:<sup>26</sup> La primera fase de investigación del POLSEDE, entre abril y septiembre de 1999, estuvo organizada en cinco grupos y un subgrupo de trabajo: G1 (Marco Conceptual), G2 (Concepto y Agenda de Seguridad, G3 (Doctrina Militar), G4 (Controles Democráticos), SG4 (Inteligencia Civil) y (G5) Función Militar.<sup>27</sup>

---

<sup>24</sup> El *WSP International* fue un proyecto, iniciado hace 15 años, en junio 1994, ejecutado por el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD) y el Programa para Estudios Estratégicos y de Seguridad Internacional (PSIS, Programme for Strategic and International Security Studies) del Geneva Graduate Institute of International Studies (GIIS).

<sup>25</sup> En el capítulo 2 (“Oportunidades y Estancamientos: El Contexto de las Relaciones Civiles-Militares al Inicio del Proyecto POLSEDE”) del libro *Hacia una Política de Seguridad para la Democracia en Guatemala: Investigación Acción Participativa (IAP) y Reforma del Sector Seguridad*, puede encontrarse un análisis del contexto de las relaciones existentes entre Sociedad, Estado y Fuerzas Armadas en aquella época. Ver ARÉVALO (2005: 25-45)

<sup>26</sup> Julio Balconi, Gabriel Aguilera Peralta, Guillermo Pacheco, Héctor Alejandro Gramajo, Mauricio López Bonilla, Mario Mérida, Héctor Rosada-Granados, Humberto Preti, Álvaro Pop y Otto Pérez Molina.

<sup>27</sup> Para una descripción analítica del POLSEDE, ver el Capítulo 3 (“Investigación Acción Participativa como herramienta para la reforma del sector seguridad: El Proyecto Hacia una Política de Seguridad para la Democracia en Guatemala”), en ARÉVALO (2005: 66-69). Afortunadamente, los doce documentos generados por POLSEDE se encuentran, todavía hoy (febrero 2009), en español, en el siguiente sitio: [http://www.polsec.org/documentacion\\_polsede.html](http://www.polsec.org/documentacion_polsede.html) ; y, en inglés, en el sitio de *Interpeace*: [http://www.Interpeace.org/pdfs/Publications\\_\(Pdf\)/Past\\_publications/Toward\\_a\\_security\\_policy\\_for\\_democracy/](http://www.Interpeace.org/pdfs/Publications_(Pdf)/Past_publications/Toward_a_security_policy_for_democracy/). Los títulos de los documentos son los siguientes: G1 (“Marco Conceptual Base para la Consideración de la Cuestión Militar”; “Sociedad Estado y Ejército en Guatemala del Siglo XXI”); G2 (“Concepto y Agenda de Seguridad”); G3 (“Doctrina Militar: Enfoque de los Aspectos Constitutivos y Consideraciones para la Orientación de una Nueva Visión Doctrinaria”); G4 (“Aportes para el Estudio de la Inteligencia de Estado en Guatemala I”; “Criterios Generales para la Reforma del Sistema de Inteligencia en Guatemala II”; “Guatemala: Fundamentos del Sistema de Inteligencia III”; “Estructura Orgánica y Carrera del Sistema de Inteligencia en Guatemala IV”; “Controles Democráticos del Sistema de Inteligencia de Guatemala V”; “El Sistema de Seguridad en Guatemala: Apuntes para una Reforma VI”); SG4 (“Subsistema de Inteligencia Civil del Ministerio de Gobernación”); y G5 (“La Función de Ejército en una Sociedad Democrática”)



El *momentum* generado por el POLSEDE se prolongó en cuatro iniciativas, a saber: El Proyecto “Hacia una Política de Seguridad Ciudadana” (POLSEC), la Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática (REDGUA),<sup>28</sup> el Proceso de Negociación para establecer el Consejo Asesor de Seguridad (CAS) y el Proyecto “Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en Temas de Seguridad (Proyecto FOSS), en las cuales participarían las organizaciones y personas involucradas en el Proyecto POLSEDE.

Por su parte, el Proyecto POLSEC, ejecutado entre 2002 y 2004, fue una plataforma de investigación y diálogo intersectorial para el diseño de la política de seguridad ciudadana, en el marco de la democracia y el fortalecimiento del Estado de Derecho. Sus principales líneas de acción fueron las siguientes: (1) Contribuir a la formulación de una política de seguridad ciudadana dentro de un marco consensuado entre la sociedad civil, el gobierno y los actores políticos; (2) Dar continuidad a los esfuerzos que se han realizado en el campo de la seguridad ciudadana; (3) Promover la participación y la responsabilidad de los diversos actores e instituciones que se ocupan de esta temática; y (4) Incidir en la labor legislativa previamente consensuada que desarrolle la conceptualización y acuerdos generados a partir de este ejercicio.

El POLSEC fue dirigido por Carlos Ramiro Martínez Alvarado e Iván Estuardo García Santiago, siendo Héctor Rosada-Granados su coordinador de investigaciones. El Consejo Consultivo de POLSEC estuvo integrado por la Comisión Nacional de Apoyo y Seguimiento al Fortalecimiento de la Justicia, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) -Sede Guatemala-, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la organización Seguridad en Democracia (SEDEM).

Las instituciones del Estado involucradas en el POLSEC fueron: Ministerio de Gobernación (PNC, Sistema Penitenciario, Dirección General de Migración), Congreso de la República (Comisión de Gobernación), Organismo Judicial, Defensoría Pública Penal, Ministerio Público, Secretaría de la Paz, Procuraduría de los Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Apoyo y Seguimiento al Fortalecimiento de la Justicia. POLSEC generó la participación de 70-80 personas en tres grupos de trabajo: Institucionalidad de la Seguridad ciudadana, Seguridad Preventiva y Derechos Humanos e Investigación Criminal. Muchas de ellas han seguido trabajando profesionalmente en instituciones estatales y en organizaciones sociales de seguridad y defensa, algunas de las cuales se incorporaron al FOSS. Los principales documentos producidos por el POLSEC fueron los siguientes:<sup>29</sup> “Aproximaciones a una Política de Seguridad Ciudadana”, “Institucionalidad de la Seguridad Democrática”, “Seguridad y Sistema de Administración de Justicia”, y “Derechos Humanos, Investigación Criminal y Género”.

Puede afirmarse, sin lugar a dudas, que las líneas de trabajo POLSEDE-FOSS y POLSEDE-POLSEC y la interacción POLSEC-FOSS han sido la columna vertebral de la construcción política e institucional de los nuevos esquemas de seguridad y defensa de Guatemala, basados en el espíritu de los Acuerdos de Paz. Para una valoración conjunta del impacto de los proyectos POLSEDE, POLSEC y FOSS, puede consultarse GIUPPONI (2006). Especialmente significativa es la siguiente valoración de los resultados, la influencia y el “impacto acumulativo” de estos tres proyectos sinérgicos:<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> La REDGUA está integrada por instituciones del Estado, organizaciones de la sociedad civil y personas que participan a título personal. Derivó del Proyecto POLSEDE y tiene como propósito promover la adopción de sus recomendaciones y el establecimiento de marcos de seguridad democrática en Guatemala, a través del diálogo propósitivo entre los distintos actores involucrados, el desarrollo de análisis e investigación sobre la temática y la capacitación de recurso humano especializado.

<sup>29</sup> Estos documentos todavía (febrero 2009) son accesibles en el sitio: <http://www.polsec.org/estudios.html>

<sup>30</sup> Ver GIUPPONI (2006: 15-16)

“ (...) There are two levels on which POLSEDE, POLSEC and FOSS respectively but also cumulatively have had and continue to have a real impact: the first relates to the specific achievements of the projects themselves; the second relates to the fulfillment of the Peace Accords, notably the AFPC. The first important success of POLSEDE took place during its preparatory stages, by getting the agreement of the more ‘orthodox’ group of officials in the Ministry of National Defense to participate in a debate on issues of state security in the project’s dialogue groups, a feat that required substantive skills of persuasion and political ability. Paradoxically, this was made possible by creating a space for knowledge-based but informal reflection and non-binding debate and dialogue. This represented a key achievement for democratic society, effectively removing a stumbling block that had been difficult to overcome up to that point: the military’s resistance to treat these issues outside its own domain. (...) One retired officer interviewed for this report, affirmed that the process through which those involved in the project began opening up to others –specifically between military and civilians, among whom were ex guerrilla combatants– not only promoted an atmosphere of understanding that was generally reflected in the final results of the project, but also symbolized the possibility of reconciliation in the country. (...) Over the years it has become evident that the Guatemalan capacities –in different sectors of the state and society– to take on the issues of security in a constructive and effective manner has improved significantly. The positive experience of collaboration among sectors that up until then had been confrontational with one another permitted a constructive process based on trust that not only made the work within the projects possible, but also allowed the emergence of additional and complementary initiatives for dialogue and consensus. One example of these are the Defense Policy Groups (*Mesas de Política de Defensa*) convened by the Ministry of Defense under the auspices of the UNDP. (...) The Program of Democratic Security Studies (PESD) developed under FOSS and implemented with the participation of several universities, research centers and specialized NGO’s in turn has resulted in a series of concrete policy proposals that express the level of technical command the organizations have reached in these issues. Simultaneous efforts to promote collaboration between civil society and political parties in the Congress also resulted, in early 2004, in an agreement between civil society organizations and Congressional authorities, to establish a formal ‘Liaison Office’ that supports the work of the congressional committees dealing with security issues. A second level of impact of the projects relates to the fulfillment of the commitments established in the AFPC. Direct impacts can be seen where final recommendations formulated and agreed upon through the projects, have had a direct influence on specific legal and institutional reforms, or on the development of new social and political processes undertaking security sector reform tasks. One example of this would be the translation –in an ongoing participatory manner– of recommendations on intelligence reform that had been generated in the POLSEDE process, into a ‘Draft Framework Law on Intelligence’. A second example is the eventual creation, in 2004, of the Security Advisory Council (CAS) in the President’s office. This is a formal platform for civil society to officially advise the President, regarding the development of public security policies. It institutionalises civil society’s oversight role and acts as a civilian counter-balance against military domination of state security institutions. Agreed in the AFPC, its implementation till then had been stalled by distrust, lack of political will and lack of technical expertise within civil society organizations to serve as advisors on such issues.”

## **2.1. Perfil Institucional del FOSS**

La siguiente descripción del perfil institucional del FOSS asume una periodificación en tres fases de su proceso de desarrollo institucional (2003-2005; 2006-2007; 2008-en adelante). El Informe Narrativo FOSS (2008 f), por su parte, ofrece una descripción pormenorizada de la historia institucional del FOSS, periodificada en cuatro etapas: I (2003-2005), II (2006), III (2007) y IV (2008-en adelante). El criterio de periodificación en tres etapas es resaltar el cambio organizativo del FOSS: de Proyecto multidonantes, asociado a IGEDEP, en la primera fase; a Proyecto asociado a *Interpeace*, en la segunda fase; y a Foro de OSS con autonomía organizativa y tendencia a la autonomía financiera, en la tercera y actual fase.

### 2.1.1. Primera Fase del FOSS (2003-2005)

El Proyecto FOSS fue ejecutado en su primera fase desde el 5 de septiembre del 2003 al 31 de diciembre del 2004. Contribuyeron, como donantes del Proyecto, USAID e *Interpeace* (anteriormente *WSP-Internacional*). Posteriormente, con el propósito de ampliar el alcance del Proyecto, se sumó como donante, desde marzo 2004 hasta el 2007, la *Foreign and Commonwealth Affairs Office* (FCO) del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

El objetivo general del FOSS fue contribuir al fortalecimiento institucional de las organizaciones de la sociedad civil y desarrollar actividades de investigación, cabildeo, auditoria social y asesoramiento en el área de seguridad, defensa y relaciones civiles-militares. Es decir, el FOSS fue concebido desde sus inicios como una contribución al avance de los procesos de reforma, en el marco de la gobernabilidad democrática, de las instituciones de seguridad y defensa.

Durante su primera fase (2003-2005), el proyecto FOSS se propuso desarrollar dos componentes: (1) El Programa de Estudios en Seguridad Democrática (PESD), en el marco del Instituto Guatemalteco para el Desarrollo y la Paz (IGEDEP), que integraría todas las organizaciones de sociedad civil especializadas en temas de seguridad (OSS); y (2) La constitución del Consejo Asesor de Seguridad (CAS), establecido como compromiso en los Acuerdos de Paz. Estos componentes correspondían a dos líneas estratégicas: (1) Fortalecer a las OSS en temas de seguridad democrática e institucionalizar un espacio colaborativo para desarrollar sus capacidades de investigación, difusión, docencia, cabildeo y auditoria social; y (2) Apoyar el establecimiento de un espacio dentro de la institucionalidad del Estado en el que representantes de la sociedad civil puedan formular recomendaciones específicas a las autoridades correspondientes sobre temas relacionados con la seguridad democrática.

En esta primera etapa el FOSS estuvo integrado por 13 organizaciones, a saber: ASIES, CEG, FLACSO, FADS, FMM, ICCPG, IDEM, IEPADES, IGEDEP, OMA, POLSEC, SEDEM y URL. La Comisión Coordinadora del Programa PESD estaba integrada por un representante de cada una de las organizaciones participantes y por el Coordinador del FOSS, Héctor Rosada-Granados (01/10/2003 al 30/06/2005). Las funciones de la Comisión Coordinadora eran: (1) Establecer Plan Estratégico; (2) Elaborar un reglamento para convocatoria y aprobación de proyectos financiados desde el FOSS; y (3) Recibir y valorar proyectos propuestos por las organizaciones integrantes (para ello recomendaba a IGEDEP el financiamiento de los proyectos, o requería modificaciones del proyecto antes de valorarlo de nuevo, o no recomendaba su financiamiento).<sup>31</sup>

Con respecto a la constitución del CAS, los principales logros fueron:<sup>32</sup> (1) Facilitación de un acuerdo entre las organizaciones y el Gobierno de la República, en torno al procedimiento de consulta con 15 sectores, para establecer la Comisión Preparatoria para el Consejo Asesor de Seguridad, cuya responsabilidad fue proponer lineamientos y modalidades para el funcionamiento del CAS; (2) Facilitación del proceso de selección e instalación de los miembros de la Comisión Preparatoria; (3) Implementación del CAS por Acuerdo Gubernativo AG 115-2004, del 16 de marzo del 2004, según la propuesta de WSP-FOSS; y (4) Creación, en marzo 2004, de la Oficina de Enlace del FOSS con el Congreso de la República, especialmente con las Comisiones de Gobernación, Defensa, y Legislación y Puntos Constitucionales.

El 31 de agosto 2004 se firmó un Convenio de Cooperación entre el FOSS y el Congreso de la República para formalizar el trabajo de apoyo e interlocución de la Oficina de Enlace del FOSS

---

<sup>31</sup> De 12 proyectos presentados fueron aprobados 10 proyectos a 7 de las organizaciones integrantes (5 de ellas no obtuvieron financiamiento). Ver FOSS (2008 f: 9-11, 15-16). Según varias personas entrevistadas en la presente evaluación, esta tercera función de la Junta Coordinadora creó situaciones de tensión y discordia entre las organizaciones, por el desempeño no siempre objetivo y respetuoso del IGEDEP.

<sup>32</sup> Ver FOSS (2008 f: 16-17)

con el Congreso de la República. A este respecto, TÁGER (2005: 307-308) expresó hace cuatro años la siguiente valoración, ratificada por los resultados de la presente evaluación:

“...Uno de los logros más importantes que se ha obtenido en el FOSS es la creación de esta oficina, en la cual las organizaciones de la sociedad civil facilitan diferentes esfuerzos de apoyo y colaboración en la dirección del cumplimiento del espíritu de los Acuerdos de Paz, en materia de seguridad. La sociedad civil ha presentado al Congreso de la República un listado de 16 leyes pendientes sobre temas de seguridad derivados de los Acuerdos de Paz. La Oficina de Apoyo al Congreso de la República (...) ya ha logrado avances significativos en la construcción de una relación de confianza e interlocución con diferentes diputados, respecto de la temática de seguridad. (...) Es de resaltar, un hecho inédito en Guatemala, que grupos de la sociedad civil firmen un convenio de cooperación con el Congreso. La construcción de esta relación y la dinámica que involucra están dando como resultado que el FOSS se esté posicionando como referente técnico en la temática de seguridad, y que asimismo se consolide como un espacio de negociación e intercambio intra-institucional en el Congreso. Por otro lado, las instituciones del FOSS han aprovechado el espacio de incidencia e interlocución que ofrece la Oficina de Apoyo al Congreso, y las comunicaciones directas para coordinación de seminarios o citas se están canalizando inicialmente con la Oficina de Apoyo.”

### **2.1.2. Segunda Fase del FOSS (2006-2007)**

En la segunda fase del FOSS (2006-2007), las organizaciones integrantes decidieron redefinir la estructura organizativa del PESD y, por ende, del FOSS mismo, en dos aspectos fundamentales. En primer lugar, decidieron que IGEDEP no tendría ya capacidad de decisión sobre los proyectos. Y, en segundo lugar, al no contar con nuevos fondos para la ejecución de proyectos, acordaron configurar al FOSS como una plataforma de incidencia conjunta para la reforma del sector seguridad, con la facilitación y coordinación de *Interpeace*. La coordinación del FOSS en esta fase estuvo bajo la responsabilidad de Francisco Jimenez Irungaray (del 01/07/2006 al 31/12/2006) y de Gabriel Aguilera Peralta (del 01/05/2007 al 25/04/2008).

La estrategia de FOSS en esta fase fue fortalecer los espacios de convergencia entre las organizaciones sociales e instituciones del Estado para la promoción de la reforma del sector seguridad, bajo el paradigma de la seguridad democrática. El objetivo general quedó definido así: “Lograr la estructuración de los componentes doctrinales, conceptuales, institucionales y operativos del Sistema Nacional de Seguridad (SNS), planteando para el logro de dicho propósito las coordinaciones interinstitucionales indispensables para garantizar la continuidad del proceso de reformas al sector, entre ellas, la estructuración del Sistema de Inteligencia y la elaboración de una Agenda Nacional de Seguridad”. Para lograr este objetivo se organizó el trabajo en dos componentes: (1) Promoción de espacios de articulación; y (2) Trabajo con el Congreso de la República. Los principales resultados alcanzados por el FOSS en esta fase, en ambos componentes, mediante la ejecución de una intensa agenda de actividades, fueron los siguientes:

- 1) Participación en la redacción, discusión y aprobación de importantes leyes de seguridad.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Aprobación del decreto 35-2007 que aprueba la creación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG); Ley de la Dirección de Inteligencia Civil (DIGICI); Ley contra el Crimen Organizado; Ley del Instituto Nacional Autónomo de Ciencias Forenses (INACIF); Ley Orgánica del Sistema Penitenciario; Aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas y Degradantes, Decreto 53-2007; Aprobación de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad; Reformas a la Ley de Amparo y Exhibición Personal y Constitucionalidad; Reformas al Código Penal en delitos sexuales; Ley de Servicios de Seguridad Privada;

- 2) Organización de seminarios para diferentes Comisiones del Congreso.<sup>34</sup>
- 3) Participación en la formulación de políticas públicas de reforma del sector seguridad.
- 4) Apoyo a la Secretaría de la Paz (SEPAZ) en el manejo del proceso de participación y diálogo para la definición del SNS. Formulación y presentación al Presidente de la República de una propuesta de acciones concretas para la creación del SNS.
- 6) Apoyo a la creación de institucionalidad civil en seguridad y justicia penal: DIGICI, INACIF, Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG) y el SNS, entre otras.
- 7) Consolidación de los canales de interlocución entre las OSS y el Congreso
- 8) Presentaciones del *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina* a partidos políticos, MCS, instituciones de gobierno, miembros del FOSS, OSCs y CI.
- 9) Creación de un espacio permanente de análisis en temas de seguridad y justicia con la CI. Fortalecimiento de las capacidades técnicas, organizativas y colaborativas de las organizaciones que integran el FOSS para mejorar sus capacidades de incidencia política.
- 11) Seguimiento y cabildeo permanente en el Congreso de la República para impulsar la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.
- 12) Elaboración del documento “Acciones Estratégicas de Apoyo desde la Sociedad Civil para la Implementación del Sistema Nacional de Seguridad en Guatemala, bajo el Paradigma de la Seguridad Democrática”.
- 13) Fortalecimiento de las capacidades de diálogo y de coordinación interinstitucional Sociedad Civil/Estado para el impulso de leyes y políticas de seguridad democrática.
- 14) Divulgación y capacitación sobre seguridad democrática a instituciones académicas y partidos políticos.

Con respecto a los anteriores resultados, el Informe FOSS (2008 f: 43-44) considera que:

“El principal logro consumado en el 2007, para el cual fue necesario un enorme esfuerzo del FOSS, fue la ratificación por parte del Congreso de la República del Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala para el establecimiento de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), el 1 de agosto. Asimismo se lograron dictámenes favorables para varias iniciativas en materia de seguridad y justicia con la participación del FOSS en la Comisión de la Defensa Nacional, en la Extraordinaria Plan Visión de País, en la Extraordinaria de Reforma al Sector Justicia, en la de Relaciones Exteriores y en la de Legislación y Puntos Constitucionales, Comisión de la Mujer y Comisión del Menor. (...) Algunos de los impactos del proyecto en el 2007 fueron la creación de institucionalidad civil para la seguridad y justicia, mediante la aprobación de cinco leyes, la creación de espacios de interlocución Estado-sociedad civil, para el debate de los temas de seguridad y justicia, el abordaje de los temas de seguridad desde una perspectiva civil y especializada y el cambio de visión sobre la sociedad civil en el Congreso.”

---

Ley de Inteligencia; Ratificación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; Ley de Armas y Municiones; y Ley de Acceso a la información.

<sup>34</sup> Seminario Internacional: Reformas al Sector Seguridad; Seminario sobre acercamiento a una Agenda Nacional de Seguridad; Curso sobre Seguridad Democrática; Curso sobre seguridad hemisférica; Seminario de actualización sobre economía y comercio internacional; Curso propedéutico sobre seguridad democrática; Taller sobre Formulación y monitoreo de proyectos de Cooperación técnica; Seminario Internacional: El SNS componente base para la Reforma del Sector Seguridad; El SNS: Perspectiva para su implementación; Presentación del Atlas de Defensa; Encuentros de diálogo con partidos políticos; Curso sobre el Tratado Marco de Seguridad Democrática; y Seminario sobre reforma al Sector Seguridad.

### 2.1.3. Tercera Fase del FOSS (2008-en adelante)

En esta fase, el FOSS está integrado por 8 organizaciones, a saber: Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Asociación para el Estudio y Promoción de la Seguridad Democrática (SEDEM), Centro de Estudios de Guatemala (CEG), Fundación Mirna Mack (FMM), Incidencia Democrática (IDEM), Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES), Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG) y la Escuela de Ciencia Política de la Universidad de San Carlos de Guatemala (ECP-USAC).

En mayo 2008, asumieron Carmen Ortiz Estrada la coordinación del FOSS y Juan Ramón Ruiz la Oficina de Enlace con el Congreso de la República. Fue la primera vez que el FOSS pudo proponer una terna de candidaturas para proveer el cargo de Coordinación. En junio 2008, como un gesto de madurez institucional, las organizaciones integrantes del FOSS decidieron por consenso cambiar el nombre del FOSS, conservando el mismo acrónimo, de “Programa de Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en Temáticas de Seguridad” a “Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temáticas de Seguridad”.

En julio 2008 se realizó un ejercicio de planificación estratégica para el período 2009-2013 que permitió definir explícitamente, por primera vez, el problema de enfoque, la misión y la visión de futuro del FOSS como Foro, de la siguiente manera:<sup>35</sup>

**Problema de Enfoque del Foro:** Debilidad estructural de la institucionalidad del Estado de Guatemala responsable de implementar la seguridad democrática.

**Misión del Foro:** Contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad del Estado de Guatemala responsable de la implementación de la seguridad democrática para el bienestar de la población, coordinando esfuerzos de incidencia y sensibilización con propuestas técnicas dirigidas a las instancias pertinentes.

**Visión de Futuro del Foro:** Un Estado comprometido con el paradigma de la seguridad democrática y que reconoce al FOSS como referente en el tema.

Consecutivamente al Plan Estratégico, se formuló el Plan Operativo 2008-2009 del Foro, con indicadores por objetivo, responsables y cronograma de actividades.<sup>36</sup> Para implementarlo, la Coordinación elabora cronogramas mensuales de trabajo, ajustando las actividades a la inestable dinámica del entorno político e institucional del país, que se estudia bimensualmente en sesiones de análisis de coyuntura. Entre el 2 de julio 2008 y el 7 de enero 2009, Francisco J. Jiménez Irungaray, segundo coordinador del FOSS, fue Ministro de Gobernación. Desde allí fue trasladado por el Presidente Colom a la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad (CT-CNS), organismo coordinador del SNS, que había sido creado el 11/03/08 por la Ley Marco del SNS y está integrado por el Presidente de la República, los Ministros de Gobernación, Relaciones Exteriores y Defensa, el Secretario de Inteligencia de Estado y el Procurador General de la Nación. La presencia de Jiménez en la ST-CNS es una excelente oportunidad para la colaboración del FOSS en la implementación del SNS.

Los principales resultados obtenidos por el Foro en esta tercera fase de su desarrollo han sido, hasta ahora, los siguientes:<sup>37</sup>

- 1) Contribución a la aprobación de la Ley Marco del SNS, Decreto Legislativo 18-2008.
- 2) Formulación de un proyecto conjunto para apoyar la implementación del SNS en 2009.<sup>38</sup>
- 3) Eficaz, eficiente y respetuoso trabajo de la Coordinación.

<sup>35</sup> Ver AZURDIA (2008 a: 5-6)

<sup>36</sup> Ver AZURDIA (2008 b)

<sup>37</sup> Ver FOSS (2008 f: 54-57)

<sup>38</sup> Ver FOSS (2008 d)

- 4) Formulación del PEI 2009-2013 y del POA 2008-2009
- 5) Análisis del Plan Mérida y sus implicaciones para Centroamérica.
- 6) Elaboración de opiniones técnicas para el Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz (CNAP) sobre Ley de Armas y Municiones, Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, Ley de Acceso a la Información y Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil.
- 7) Participación en el proceso convocado por el CNAP para elegir integrantes del Consejo Asesor de Seguridad (CAS), en el cual resultaron electos representantes de tres de las organizaciones integrantes del FOSS (IEPADES, FMM, ICCPG).
- 8) Desde la Oficina de Enlace con el Congreso se continuó trabajando con 8 Comisiones: Comisión de la Mujer, Comisión de Derechos Humanos, Comisión del Menor y la Familia, Comisión de la Defensa Nacional, Comisión de Gobernación, Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, Comisión Extraordinaria de Plan Visión de País y Comisión Extraordinaria de Reforma al Sector Justicia.
- 9) Contribución a la aprobación de la Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer (Decreto Legislativo 22-2008) y la Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto Legislativo 57-2008)
- 10) Participación en la discusión y dictamen desfavorable a la Iniciativa 2990 (Ley de Armas y Municiones, en versión que quedó desechada para dar paso a la 3902), a la Iniciativa 3753 (Ley Penal de Armas y Municiones), y en los dictámenes favorables a la Iniciativa 3314 (Ley Marco de Inteligencia), Iniciativa 3608 (Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad) y versiones previas de la Ley de Acceso a la Información Pública.
- 11) Promoción de la Agenda Legislativa a favor de la mujer: Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, y Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer.
- 12) Colaboración con el Organismo Ejecutivo, instituciones del Sector Justicia y organizaciones de cooperación internacional.

En el ejercicio de planificación estratégica de julio 2008, se determinaron cinco áreas de trabajo, para el período 2009-2013, con los siguientes objetivos, líneas de trabajo y productos esperados:<sup>39</sup>

Plan Estratégico FOSS 2009-2013			
Área de Trabajo	Objetivo de Área	Líneas de Trabajo	- Productos Esperados
<b>(1) Incidencia en el Congreso de la República</b>	Promover una agenda legislativa acorde a la seguridad democrática	Implementación del SNS	- SNS implementado y con recursos - Cooperación internacional en ejecución
		Monitoreo de la Agenda Legislativa Apoyo Técnico y Opinión Técnica	- Avance en agenda legislativa de AdP en seguridad y justicia
		Sensibilización, Cabildeo y Auditoría Social	- Mejor relación FOSS-Congreso
		Coordinación interna FOSS	- FOSS coordinado y fortalecido
<b>(2) Incidencia en el Ejecutivo</b>	Estimular el desarrollo de una Política de Seguridad Democrática en Guatemala	Controles Democráticos	- Ciudadanía accede a datos sobre servicios de seguridad e inteligencia - Autoridades del SNS sensibilizadas sobre rendición de cuentas - Mecanismos de selección, formación, carrera e inspectoría de funcionarios del SNS diseñados y presentados
		Implementación del SNS	- Propuestas técnicas debatidas y presentadas
		Relación FOSS-CAS	- Canal de comunicación establecido - CAS consolidado como interlocutor entre sociedad civil y gobierno
		Comunidad Internacional (C.I.)	- C.I. involucrada en temas de seguridad democrática - Clima favorable para el logro de mandato CICIG
<b>(3) Justicia relacionada con</b>	Mejorar la efectividad y coordinación,	Controles Democráticos	- Ciudadanía accede a datos sobre servicios de seguridad e inteligencia - Autoridades del SNS sensibilizadas sobre rendición de cuentas

<sup>39</sup> Ver AZURDIA (2008 a: 36-40)

<b>Seguridad</b>	con controles democráticos, del sistema nacional de justicia (SNJ)	Desformalización de servicios de justicia	Mayor efectividad en aplicación de la Justicia
		Relación SNJ con sociedad civil	-Cabildeo -Posicionamiento del FOSS en el SNJ
		Coordinación interinstitucional y regional contra violencia e impunidad	-Disminución índices de inseguridad -Mejorar percepción de seguridad de la población
<b>(4) Fortalecimiento del FOSS</b>	Lograr sostenibilidad para el FOSS	Actualización interna permanente	Capacidades técnicas y políticas del FOSS fortalecidas
		Intercambio de experiencias	Perspectiva institucional ampliada
		Identificar nuevos aliados nacionales e internacionales.	- Acercamiento con C.I. - Alianzas temáticas y apoyo financiero
<b>(5) Coordinación del FOSS</b>	Facilitar el cumplimiento de la misión del FOSS	Coordinación y facilitación	- Convocatorias de Consejos Técnico y Político cumplidas - Procesos de trabajo y coordinación ejecutados - Plan Operativo Anual formulado y ejecutado
		Fomentar buenas relaciones internas y externas del FOSS	- Adecuado manejo de disensos funcionando - Relaciones interpersonales armoniosas logradas
		Búsqueda de financiamiento	- Proyectos de cooperación formulados y presentados a la C.I.
		Actualización y cumplimiento de normativa interna	- Normativa interna actualizada y aplicada - Información y comunicación interna y externa cumplidas

## 2.2. Estructura y Funciones del FOSS

### 2.2.1. Desarrollo Organizacional

El desarrollo organizacional del FOSS constituye un caso ejemplar de progresiva apropiación (*ownership*), casi totalmente alcanzada, de un programa de cooperación internacional por sus organizaciones ejecutoras nacionales. Ha sido un proceso continuo y constante, no exento de altibajos, de creación y/o fortalecimiento de capacidades endógenas que ha resultado exitoso no por azar sino por la visión de futuro de sus promotores. Este hecho ha sido ampliamente reconocido y comentado por las personas entrevistadas para la presente evaluación, en plena coincidencia con los resultados de la anterior evaluación estratégica del FOSS realizada hace dos años, en septiembre 2006:<sup>40</sup>

“(…) Asimismo, se vienen modificando en Guatemala los mecanismos y los vehículos de la participación ciudadana en la definición y monitoreo de las políticas públicas y, en particular, la naturaleza y las capacidades de algunas de las OSCs que conformaron el FOSS. Algunas de estas organizaciones han revisado y/o están revisando su planificación estratégica, renovando la definición de su misión y adaptando sus objetivos al nuevo contexto internacional, nacional e institucional. En términos generales, todos coinciden en que son relevantes [para ellas los aportes] (...) del FOSS, como lo resumen algunos de los consultados: “*Cuando empezó el FOSS, nos reunieron sobre la base de una necesidad común; la mayoría de nosotros no teníamos experiencias en estos temas y nuestros conocimientos específicos del sector eran incipientes*”. “*El representante del WSP [Bernardo Arévalo de León] era considerado por todos como uno de los principales expertos de seguridad democrática en Guatemala: desde esta posición pudo coordinar los esfuerzos de organizaciones aún no especializadas, abogando por financiamientos internacionales que supo encontrar y canalizar hacia nuestra labor*” (...)”

En realidad, el FOSS ha sido una escuela, excepcional en su género en Centroamérica, no sólo de teoría y praxis de la seguridad democrática sino también una escuela de desarrollo organizacional, tanto para las organizaciones participantes individuales como para el FOSS mismo, en cuanto organización de segundo piso (*second tier organisation*) o plataforma de interacción y de acción común de las OSS. Esta afirmación, que pudiera parecer excesiva, puede comprobarse de forma inmediata con tan sólo hacer un recuento de las personas que han sido y siguen siendo líderes y/o funcionarios en las instituciones estatales y en las organizaciones sociales de Guatemala desde la

<sup>40</sup> Ver FELICIANI (2006: 10). Paréntesis añadidos.



firma de los Acuerdos de Paz. La gran mayoría de ellas estuvo o sigue estando involucrada de una u otra forma en la dinámica POLSEDE-POLSEC-FOSS (1999-2009).

A continuación se presenta una descripción esquemática del proceso de desarrollo organizacional del FOSS desde su condición de Programa de Fortalecimiento hasta su actual condición de Foro de OSS.<sup>41</sup>

Durante la primera fase del proceso, la organización del FOSS fue muy compleja. La identidad del FOSS quedó subsumida en la ejecución de uno de sus componentes: el Programa PESD. Este hecho se manifestó incluso en los nombres de las instancias de coordinación: el FOSS tenía una “Secretaría Técnica” y el PESD una “Comisión Coordinadora”, integrada por un representante del Consejo Directivo del IGEDEP,<sup>42</sup> un representante de las organizaciones integrantes del PESD y el coordinador o secretario técnico del FOSS. La subsunción del FOSS en el PESD creó una disfuncionalidad organizacional que tuvo serias consecuencias para la armonía entre las organizaciones integrantes. Tal disfuncionalidad se manifestaba en que la “autoridad principal” del FOSS, en la práctica, era una autoridad dual dividida entre la Comisión Coordinadora del PESD y el Consejo Directivo del IGEDEP, el cual, en teoría, era una de las instituciones integrantes y beneficiarias del FOSS.

El Informe FOSS (2008 f), resume el cambio organizacional del FOSS de la forma siguiente:<sup>43</sup>

“El desarrollo del proyecto durante su primera etapa se enfocó en lo definido en el marco lógico del documento de proyecto aprobado por los donantes. En el primer objetivo se establecía institucionalizar al Instituto Guatemalteco para el Desarrollo y la Paz (IGEDEP) como un espacio colaborativo de la sociedad civil que permitiera el fortalecimiento de la capacidad técnica y la solidez institucional de las organizaciones especializadas en temas de seguridad. Dicho objetivo parecía haberse cumplido en un primer momento debido a que el IGEDEP fue una de las instituciones que prioritariamente fue fortalecida. Lamentablemente, por diferencias entre el IGEDEP y las organizaciones sociales que integraban el FOSS, dicha organización no continuó jugando el rol que se le había previsto. En ese sentido se decidió en la segunda etapa del proyecto que las organizaciones sociales se constituirían como un plenario para la toma de decisiones sustantivas conjuntas y que contarían con la facilitación y coordinación de *Interpeace*.”

El siguiente esquema muestra la estructura del FOSS en la primera fase (2003-2005).<sup>44</sup>

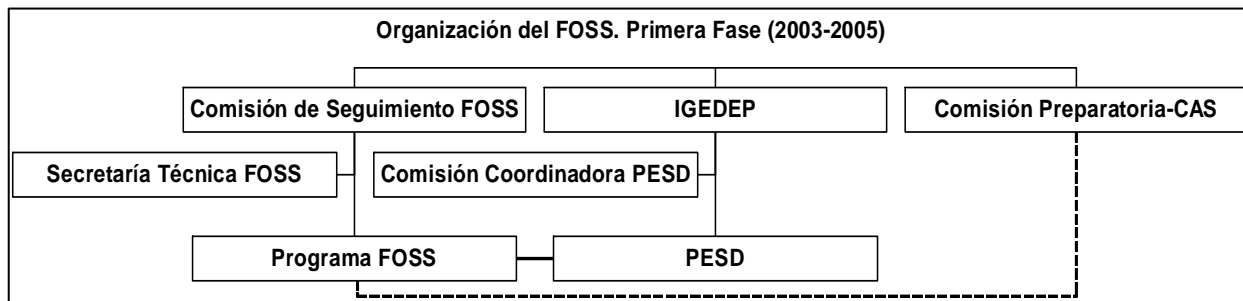
---

<sup>41</sup> Obviamente no sería pertinente entrar aquí en los detalles del proceso, como sería el caso en una sistematización de la experiencia del FOSS.

<sup>42</sup> Consejo Directivo de IGEDEP: Eduardo Stein Barillas, *Presidente*, Raquel Zelaya, *Vicepresidente*, Edelberto Torres-Rivas, *Secretario*, Gonzalo De Villa, *Tesorero*. Vocales: Gabriel Aguilera, René Poitevin, Guillermo Pacheco, Marta Altolaquirre. Funciones: Aprobar financiamiento de proyectos presentados por las organizaciones; requerir información adicional a través de la Comisión Coordinadora del Programa; o no aprobar financiamiento, informando a la Comisión Coordinadora.

<sup>43</sup> Ver FOSS (2008 f: 11-12)

<sup>44</sup> Ver FOSS (2008 f: 14)



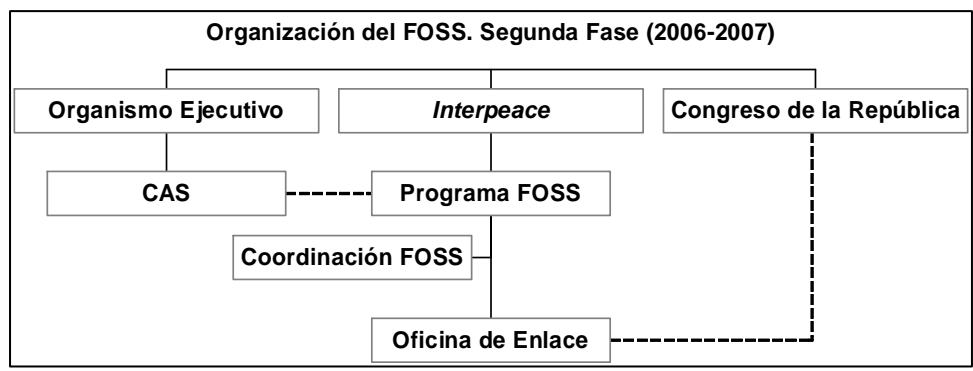
**Organizaciones Integrantes del Programa FOSS (2003-2005)**  
 ASIES, CEG, FLACSO, FADS, FMM, IEPADES, ICCPG,  
 IGEDEP, IDEM, OMA, POLSEC, SEDEM y URL

**Comisión de Seguimiento**  
 WSP, UNOPS, USAID, Coordinación FOSS

Durante la segunda fase del proceso, el FOSS comienza a concebirse a sí mismo como una plataforma con mayor identidad y autonomía que en la fase anterior. En efecto, el Informe FOSS (2008 f) señala que:<sup>45</sup>

“A partir de la segunda etapa, el FOSS se reestructura ,al haber cumplido su objetivo de creación del CAS y al decidir las organizaciones miembros la redefinición del PESD en dos sentidos: por un lado no continuar trabajando con el IGEDEP como marco coordinador, y en segundo lugar por el hecho de no tenerse un fondo de financiamiento grande como con el que se contó durante la primera etapa. Esto presentó un desafío para la continuidad del trabajo conjunto más allá del hecho de ejecutar proyectos en conjunto. En ese sentido, se define que será el FOSS el espacio que aglutinara a todas las organizaciones para poder continuar trabajando conjuntamente en la búsqueda de incidencia para la reforma del sector seguridad y que sería *Interpeace* la institución que actuaría como facilitador del espacio y encargado de la coordinación.”

El siguiente esquema muestra la estructura organizativa del FOSS en la segunda fase (2006-2007), mucho más sencilla y práctica que la que tuvo en la fase anterior.<sup>46</sup>



**Organizaciones Integrantes del Programa FOSS (2006-2007)**  
 ASIES, CEG, FADS, FMM, IEPADES,  
 IGEDEP, IDEM, OMA, SEDEM y URL

<sup>45</sup> Ver FOSS (2008 f: 22)  
<sup>46</sup> Ver FOSS (2008 f: 22)

Sin embargo, este “adelgazamiento” organizativo no causó, como podría haberse esperado, pérdida de pertinencia ni de impacto del trabajo del FOSS. Por el contrario, en esta etapa se desarrolló una de las intervenciones más importante del binomio FOSS-*Interpeace* en el campo de la mediación política: la superación del *impasse* para crear el SNS y la promoción del consenso en torno a la propuesta de SNS que finalmente fue presentada en febrero 2006 al Presidente Berger y a su Gabinete de Seguridad. El Informe FOSS (2008 f) ha sabido captar la trascendencia de lo que estaba en juego en ese momento para el futuro modelo del SNS.<sup>47</sup>

“ (...) El proceso para alcanzar una propuesta de Sistema Nacional de Seguridad, se insertó en el marco de la Mesa de Diálogo y Participación sobre Seguridad y Defensa convocada por el Gobierno de la República. El problema fue que dicha Mesa no logró su estructuración desde la SEPAZ y fue el Ministerio de la Defensa (MDN) quien asumió el liderazgo. (...) En esa lógica, en mayo 2005, el Ministerio decidió convocar a un proceso de discusión sobre el SNS, pero recibió la oposición de distintas organizaciones de la sociedad, las cuales argumentaron que no participarían en un ejercicio de esta naturaleza debido a que la temática no era específica del sector defensa, ya que implicaba definir asuntos relacionados con el conjunto de instituciones encargadas de la seguridad en el país y, por lo tanto, el hecho de que la Defensa y no un ente de nivel político lo convocara planteaba una visión militarista de la seguridad. Ante dicha problemática, la SEPAZ decidió retomar el control de la Mesa, pero para ello decidió realizar previamente un proceso de definición con el MINREX, MINGOB, MDN, SAE, CAS, FOSS y REDGUA sobre el alcance y la mecánica de un ejercicio de esta naturaleza. En ese marco, solicitó a *Interpeace* (en ese momento, aún *WSP-Internacional*) apoyo sustantivo y metodológico, inicialmente, para el desarrollo de dicha definición y, posteriormente, para el manejo de la Mesa de Diálogo. *Interpeace* aceptó apoyar a la SEPAZ, ya que, en el marco del trabajo que estaba realizando con el FOSS, se tenía como objetivo desarrollar la propuesta de un Sistema de Seguridad para Guatemala. En ese sentido, se elaboró una propuesta metodológica que fue consensuada con las distintas instituciones del Estado involucradas en el tema y con las organizaciones del FOSS y la REDGUA por parte de sociedad civil, en donde se definió que el punto de partida del proceso serían los resultados del proyecto POLSEDE y el modelo propuesto por el CAS, que estaba basado también en los planteamientos de dicho proyecto. El proceso de definición de la mecánica de la Mesa fue muy importante, sobre todo porque permitió establecer confianza entre los actores del Estado que estaban confrontados unos con otros (...) Para el desarrollo de la Mesa se contó con el apoyo del Gobierno Británico, desde el proyecto FOSS; el apoyo que proporcionó la SEPAZ, por medio de una colaboración que recibieron de Suecia; y la colaboración, en cuanto a la facilitación de espacios para el desarrollo de las reuniones, de las distintas instituciones del Estado y de la Sociedad involucradas en el proceso.”

La discreta pero decisiva actuación que tuvieron FOSS e *Interpeace* (con apoyo del Gobierno Británico) en la concepción del SNS, durante la Administración Berger, al comenzar la segunda fase del FOSS en 2006, siguió ejerciéndose (también con apoyo del Gobierno Británico) hasta concluir esta segunda fase, en diciembre 2007, ya electo Presidente el Ing. Álvaro Colom: <sup>48</sup>

“Las actividades públicas en 2007 terminaron, en el mes de diciembre, una vez ya definido el ganador del proceso electoral, con la realización del Seminario Internacional “Avances en la Implementación de la Reforma del Sector Seguridad y la Consolidación del Sistema Nacional de Seguridad”, el cual contó con el apoyo de la Embajada del Reino Unido en Guatemala. Los objetivos del citado seminario fueron: (1) Comparar experiencias de reforma al sector seguridad, incluyendo problemas encontrados y los caminos para superarlos. El análisis debía incluir la participación de sectores civiles en la implementación del proceso; (2) Realizar una introducción sobre la reforma al sector seguridad de manera de ampliar los conocimientos de los nuevos funcionarios que tomarían posesión en enero de 2008; y (3) Discutir los avances de la reforma al sector seguridad en Guatemala y su vinculación a la implementación del SNS. A esta actividad

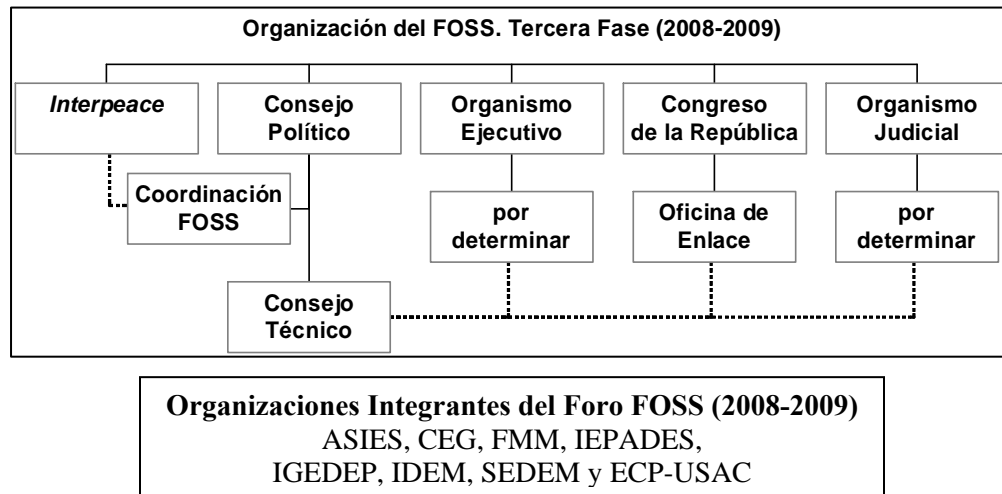
---

<sup>47</sup> Ver FOSS (2008 f: 23-25)

<sup>48</sup> Ver FOSS (2008 f: 40-41)

asistieron funcionarios salientes, funcionarios entrantes, expertos de las OSC, partidos políticos, periodistas y comunidad internacional. Se contó con la participación del experto británico Sr. John Parr, asesor del Ministerio de la Defensa del Reino de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.”

EL siguiente esquema muestra la organización del FOSS en la tercera fase.<sup>49</sup> como Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Seguridad. Aunque las estructuras internas del FOSS (Asamblea de OSS, Consejo Político, Consejo Técnico y Coordinación) ya existían en la fase anterior, se presentan ahora como autónomas con respecto a *Interpeace*.



Esta fase del proceso, ahora en curso, abre una disyuntiva: la maduración y consolidación del FOSS como Foro, o el tránsito hacia su inoperancia y desintegración (ver más adelante apartado 3.2.1). La resolución de la disyuntiva depende fundamentalmente del valor estratégico y táctico que atribuyan las organizaciones integrantes a seguir construyendo esta institución de segundo piso tan peculiar que es el FOSS.

### 2.2.2. Financiamiento del FOSS

Como se dijo en el apartado 2.1.1, el Proyecto FOSS fue ejecutado en su primera fase (septiembre 2003 a diciembre 2004) con financiamiento de USAID, *Interpeace* y la *Foreign and Commonwealth Affaire Office* (FCO). Las organizaciones integrantes del PESH-FOSS presentaban proyectos a la Comisión Coordinadora, solicitando financiamiento o co-financiamiento por un máximo de USD 100,000. Luego de ser aprobados los proyectos por IGEDEP, las organizaciones favorecidas firmaban un contrato financiero con UNOPS.<sup>50</sup> Durante la segunda y tercera fases, el FOSS no ha recibido financiamiento para proyectos. A partir de febrero de 2009, los costos de Coordinación son cubiertos en un 80% por *Interpeace*. Anteriormente, del 2007 a enero 2009, los gastos operativos de la Coordinación fueron cubiertos por la Fundación Soros Guatemala y el *Open Society Institute*. Los costos logísticos de la Oficina de Enlace con el Congreso son cubiertos por *Interpeace*, y los costos personales de la Oficialía de Enlace por el proyecto CEG/*Interpeace*/ASDI. En realidad, *Interpeace* gestiona los fondos con donantes. Si no se obtiene apoyo de los donantes, *Interpeace* asume los costos, tal como está sucediendo ahora. Los fondos gestionados no alcanzan para ejecutar proyectos, solamente para cubrir estos gastos operativos, y ello de forma variable.

<sup>49</sup> Ver AZURDIA (2008 a: 27)

<sup>50</sup> Entre 1999 y 2004, WSP *International* trabajó en Guatemala de forma asociada con el Sistema de Naciones Unidas. Por esto los arreglos contractuales de las organizaciones se hicieron con UNOPS. Desde 2004, *Interpeace* trabaja como ONG internacional directamente con sus contrapartes nacionales.

### 2.2.3. Membresía del FOSS

La característica más resaltante en el primer acercamiento de un observador externo al FOSS es la pluralidad ideológica y política de sus instituciones integrantes, las cuales, según las personas entrevistadas, pueden situarse en una línea imaginaria “izquierda-derecha” de la manera siguiente (si es que algo significan todavía las etiquetas clasificatorias):

CEG	IDEM	SEDEM	ECP-USAC	ICCPG	IPEADES	FMM	ASIES
← “izquierda”			“centro”		“derecha” →		

Ahora bien, esta pluralidad parece no afectar el funcionamiento del Foro, ya que existen unas “normas de convivencia”, una “normativa de reuniones plenarias” y unas “normas de coordinación” acordadas entre las organizaciones.<sup>51</sup> Esta característica pluralista del FOSS es especialmente notable en el entorno político guatemalteco, donde las alianzas políticas suelen hacerse entre organizaciones ideológicamente afines.

Por otra parte, hay que subrayar (críticamente) que el FOSS no muestra pluralidad intercultural, ya que no hay en el FOSS presencia de organizaciones sociales indígenas que aporten la perspectiva indígena de la violencia y la inseguridad, como podrían hacerlo, por ejemplo, la Asociación de Abogados Mayas (AAM), la Asociación Política MOLOJ o la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI), entre otras. Tampoco hay en el FOSS suficiente presencia de organizaciones sociales locales o que aporten la perspectiva local de la problemática nacional de inseguridad y violencia como, por ejemplo, la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), la Red Departamental de Atención de Conflictos de Huehuetenango (REDAC), las Pastorales Sociales de la Iglesia Católica, el Consejo Ecuménico Cristiano de Guatemala, o, señaladamente, la Fundación PROPAZ. Ni tampoco hay en el FOSS presencia de las organizaciones sociales que trabajan en la seguridad medioambiental y pueden darle al FOSS capacidad y experiencia para apoyar el trabajo de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED), institución integrante del Sistema Nacional de Seguridad (SNS). A este respecto, podría ser una excelente oportunidad para el trabajo del FOSS en seguridad medioambiental, como parte de la seguridad democrática y la seguridad humana, la presencia en el actual CAS de Marco Vinicio Cerezo Blandón, fundador de FUNDAECO.

Otra de las características criticables del actual FOSS es la ausencia de instituciones universitarias entre sus organizaciones integrantes. En la primera fase estuvieron FLACSO y la URL, que se retiró por decisión propia aduciendo que los temas de seguridad no eran temas académicos sobre los cuales la URL tuviera propuestas especializadas y estratégicas. En la segunda fase se aprobó la integración de la Escuela de Ciencia Política (ECP) de la USAC. En la tercera fase, la Dirección General de Investigaciones (DIGI) de la USAC solicitó incorporación y fue admitida con voz pero sin voto porque no puede ser incorporada sin una decisión oficial de la Rectoría de la USAC. Por su parte, la ECP-USAC no ha participado en las actividades del FOSS, pese a estar formalmente incorporada y recibir todas las informaciones y convocatorias. De manera que el FOSS sigue careciendo de integrantes del mundo universitario, lo cual es muy desventajoso tanto para las OSS como para las propias instituciones universitarias.

De las 13 organizaciones que, en la primera fase integraban el PESD-FOSS, una de ellas (POLSEC) concluyó su ciclo de proyecto durante la segunda fase. Dos (FLACSO y URL) dejaron el FOSS por razones de reorganización interna de sus líneas de trabajo. FADS se retiró por inconformidad con el proceso de selección de la persona responsable de la Coordinación del FOSS. Y OMA se retiró tras las discusiones en torno a la pena de muerte, que era apoyada por

<sup>51</sup> Ver FOSS (2008 a), (2008 b) y (2008 c)

OMA y no por el resto de organizaciones del FOSS. <sup>52</sup> La reducción de integrantes activos de 13 a 10, y luego a 8, no deja de ser intrigante para un observador externo, ya que tampoco ha habido incorporación de nuevas OSS. Uno de los excoordinadores del FOSS afirmó que esta carencia de nuevas incorporaciones puede deberse a que las personas que dirigen las organizaciones integrantes del FOSS, y las organizaciones mismas, necesitan “*un operativo de shock para despertar a los fósiles de la sociedad civil*”.

Se observa que las organizaciones integrantes están individualmente especializadas en los diferentes campos temáticos de la seguridad democrática, y ello coopera al funcionamiento complementario y sinérgico del conjunto. Así, el CEG se especializa en técnica e incidencia legislativa; ASIES, en contenido legal e investigación sistemática; IDEM, en temas militares; FMM, en inteligencia civil y defensa; SEDEM, en controles democráticos y redes locales; ICCPG, en seguridad y justicia; IEPADES, en institucionalidad de la seguridad y en seguridad y cultura democrática. Todas ellas tienen capacidad reconocida en investigación, análisis político, formación de recursos humanos, incidencia y cabildeo. Sin embargo, no todas tienen el mismo tamaño institucional. ASIES y FMM son más “grandes” que las otras, y se mantienen hasta ahora en el FOSS. Todas las personas entrevistadas (excepto dos) que trabajan en organizaciones “grandes” o “pequeñas”, manifestaron que a todas las organizaciones les conviene pertenecer al FOSS porque el FOSS genera “*valores agregados*” a las organizaciones: (1) Inteligencia Colectiva: intercambio de ideas, visiones, información y conocimientos; (2) Entendimiento Colectivo: coincidencia estratégica y co-incidencia (incidencia colectiva) táctica; (3) Voluntad Colectiva: energía y estímulo moral; (4) Memoria Colectiva: un reservorio de experiencia compartida; y (5) Sinergia Interinstitucional.

#### **2.2.4. Funcionamiento del FOSS**

Una conclusión importante del presente proceso de evaluación es la diferencia de “espíritu de cuerpo” o “sentido de pertenencia” al FOSS que existe, por una parte, entre las personas que dirigen las organizaciones (y forman el Consejo Político) y, por otra parte, entre las personas que forman el Consejo Técnico. Mientras algunas entre aquéllas expresaron críticas y desaveniencias mutuas de tipo político y personal, todas éstas manifestaron visión común y capacidad de construir consenso y respetar las posiciones aparentemente irreconciliables. Ahora bien, estas coincidencias en el Consejo Técnico no logran constituirse en coincidencias institucionales entre las organizaciones, porque quienes participan en el Consejo Técnico no tienen necesariamente capacidad decisoria (salvo las personas que participan simultáneamente en el Consejo Político). El Informe FOSS (2008 f) expone una de las consecuencias de este hecho: “*En algunas ocasiones se percibe interferencia de posicionamientos personales y no institucionales, especialmente por parte de algunos miembros del Consejo Técnico. Esto no solamente puede crear conflictos sino también retrasos innecesarios que afectan el trabajo en equipo. Sobre el particular, es preciso recordar que, según las Normas de Convivencia del FOSS, las decisiones de índole política son adoptadas por los representantes ante el Consejo Político. No todos los miembros del Consejo Técnico participantes están facultados para adoptar decisiones políticas de trascendencia.*” <sup>53</sup>

Es obvio que no es el Consejo Político quien “lleva la carga” del FOSS. Todas las personas entrevistadas consideran que quienes “llevan la carga” del FOSS son el Consejo Técnico y la actual Coordinadora, descrita como una persona dinámica, técnicamente capaz, políticamente neutral y muy hábil para las relaciones humanas. Este hecho constituye un reconocimiento tanto a

---

<sup>52</sup> Actualmente, FADS, OMA y la FMM –que sigue incorporada al FOSS– integran una plataforma conjunta denominada “Movimiento Pro-Justicia” (MPJ).

<sup>53</sup> Ver FOSS (2008 f: 51)

ella en lo personal como también al éxito de la facilitación de *Interpeace*. Sin embargo, sólo las personas integrantes del Consejo Político pueden tomar las decisiones institucionales que las organizaciones llevan a la Asamblea General del FOSS. Ahora bien, varias personas integrantes del Consejo Político manifestaron que no tienen tiempo en su agenda, ni lugar en sus prioridades, para atender los problemas propios del FOSS. Hay aquí un riesgo importante para el funcionamiento del FOSS que podría disminuirse mediante la delegación de la toma de ciertas decisiones a personas que realmente “llevan la carga” del FOSS por parte de las organizaciones.

Se observa que las organizaciones integrantes del FOSS tienen un terreno común en los Acuerdos de Paz y en el paradigma de seguridad democrática, aunque entre ellas hay pluralismo ideológico y político; asimetrías en tamaño, presupuesto y especialidades temáticas; e incluso diferencias de interpretación del “consenso” (como unanimidad de todas en todo o como “el mejor acuerdo posible”). Esta diversidad es un valor, reflejo de la diversidad social del país, y es un reto para buscar la suficiente coincidencia que permita convivir mejor y hacer co-incidencia más eficaz. También se observa que el rol de *Interpeace* en el funcionamiento del FOSS ha sido de facilitación neutral y discreta, siempre respetuosa de los ritmos, agendas y prioridades de las organizaciones integrantes. Tarea nada fácil, sin ceder a la tentación de imponer eficacia y eficiencia a cualquier costo, ante la abrumadora situación de violencia, inseguridad e impunidad existente en el país.

### **2.3. Balance de los Resultados Obtenidos por el FOSS**

Puede afirmarse que los principales resultados obtenidos por el FOSS en sus tres fases han sido los siguientes:

- 1) Contribución al desarrollo organizacional y al desarrollo de capacidades técnicas y políticas de las organizaciones integrantes.
- 2) La existencia misma del FOSS como Foro, es decir, organización de segundo nivel, de ocho organizaciones nacionales especializadas en seguridad.
- 3) Existencia de la Oficina de Enlace con el Congreso, con sus innegables resultados legales y legislativos (ver Anexo 2 del presente documento).
- 4) Contribución al diseño, aprobación e implementación del CAS y del SNS.
- 5) Establecer el paradigma de la seguridad democrática en el imaginario y el discurso de la clase política, las y los profesionales de la seguridad y la justicia, la comunidad académica e incluso los MCS.
- 6) Formación y capacitación de recursos humanos en los diferentes campos temáticos de la seguridad democrática.
- 7) Apropiación (*ownership*) progresiva del Proyecto por sus ejecutores nacionales, caso ejemplar de cooperación internacional a la construcción de capacidades nacionales.

A continuación se ofrece una consideración más detallada de tales resultados.

#### **2.3.1. Con respecto a las Organizaciones Integrantes**

La sociedad civil guatemalteca tiene actualmente una capacidad técnica y temática en seguridad ciudadana que probablemente no tiene parangón en América Latina. Como es obvio, no puede atribuirse la creación de esta capacidad en exclusiva, ni siquiera en forma principal, al programa POLSEDE-POLSEC-FOSS. Sin embargo, es posible afirmar que es significativa la contribución de POLSEDE-POLSEC-FOSS a generar esa capacidad. Este hecho ha sido documentado por

diversas instancias nacionales e internacionales como, por ejemplo, el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (IDRC):<sup>54</sup>

“(…) A draft Framework Law on Public Security was going through Congress during the field visit for this report. It included the creation and regulation of a civilian intelligence capacity, a law to regulate private security companies and another on the possession of firearms. The passage of these laws which had been drawn up through a very important process of consensus between government and security sector civil society organisations was notable for two things. On the one hand, the increasing sophistication of the security sector policy community in dealing with Congress. A Congressional Commission of FOSS (*Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en Temas de Seguridad*, or Strengthening of Social Organisations in the Theme of Security) was working all hours to penetrate the complex and shifting alliances amongst political forces in Congress, and to resist the role of the *Ministro de Gobernación* in trying to erode the agreed Draft Law. On the other, the power of the political forces, many with connections to the parallel and clandestine groups, to use the fears in a society with no trustworthy means of State security to foster authoritarian and violent solutions. Guatemalan civil society organisations were in general fragmented and weak by 2005. Mayan organisations in particular had failed to build a capacity to articulate the indigenous voice in the post war years, for a variety of reasons. When MINUGUA, the UN Verification Mission, left Guatemala in 2004, there was a widespread feeling at the final conference that Guatemalan civil society organisations had not been sufficiently strengthened to sustain the peace-building effort. However, as we discuss below, some organisations managed to reorganise, restructure and develop new frameworks for work, and the human rights and security sector and judicial reform groups stand out in this respect. (...) Improved capacity to generate security sector reform policy is also apparent in the legislative agenda around democratic security which was taken up in the wake of the POLSEDE process. The Programme of Strengthening Social Organisations in Security Themes (FOSS) has been important for bringing several civil society organisations together to draw up legislative proposals for a Law of Free Access to Information, a Law of Private Security Services, and a Public Order Law (...)”

### 2.3.2. Como Foro de Colaboración

El FOSS ha madurado gradualmente y ha evolucionado desde ser un Proyecto que ofreció oportunidades para financiar el fortalecimiento de las organizaciones integrantes hasta ser un Foro que, aunque no ofrece oportunidades financieras, proporciona un espacio para pensar y debatir sobre asuntos específicos de seguridad y para presentar, cuando es posible, propuestas comunes. El FOSS es un reflejo de la sociedad guatemalteca y, como tal, manifiesta su diversidad y sus diferencias, pero también es un espejo de la gobernabilidad posible de Guatemala que muestra cómo tales diferencias pueden ser manejadas y a menudo superadas.

### 2.3.3. Con el Congreso de la República

Desde 2004, el FOSS, como grupo de OSS, tiene una Oficina de Enlace con el Congreso, que permite la interacción directa de la sociedad civil con congresistas y la participación en debates parlamentarios e iniciativas legislativas. La relación fue formalizada mediante un Convenio, el 31 de agosto de 2004, ratificado en noviembre 2008.<sup>55</sup> Este parece ser un arreglo muy excepcional, incluso a nivel mundial.<sup>56</sup> Originalmente, la Oficina de Enlace fue una propuesta del CEG (Centro de Estudios de Guatemala) y esta asociación de la Oficina con el CEG ha generado a

---

<sup>54</sup> Ver IDRC (2006: 30)

<sup>55</sup> El Convenio se encuentra en el documento FOSS (2008 g)

<sup>56</sup> En el *Boletín Informativo* del Congreso de la República quedó consignada ese día la siguiente nota: “El Presidente del Congreso de la República, Rolando Morales Chávez, destacó que la sociedad civil, a través del Proyecto de Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en temas de Seguridad (FOSS), abrió un canal de comunicación que había estado postergado por mucho tiempo”. Accesible (04/02/09) en: [http://www.congreso.gob.gt/gt/ver\\_noticia.asp?id=90](http://www.congreso.gob.gt/gt/ver_noticia.asp?id=90)



veces sensación de ambigüedad y ha creado ciertas tensiones internas en el FOSS, al menos entre algunas organizaciones integrantes. Técnicamente esta ambigüedad ya no debería existir, por cuanto el financiamiento actualmente se entrega a *Interpeace*, quien contrata a la persona que asume el cargo y proporciona la logística para la Oficina de Enlace.

El trabajo del FOSS con el Congreso depende críticamente de la calidad y capacidad de la persona contratada para tal función. Hasta ahora ha habido cuatro Oficiales de Enlace: Martín Arévalo de León, Javier Monterroso, Ligia Blanco y Juan Ramón Ruiz. Sus términos de referencia son particularmente amplios y exigentes.<sup>57</sup> Se observan algunas dificultades estructurales para el trabajo de la Oficina de Enlace, por cuanto el cargo parece tener subordinación jerárquica a tres instancias diferentes: Dirección de CEG, Coordinación de FOSS y Dirección de *Interpeace* (como empleador). Este es un serio problema organizativo, ya que la línea de mando gerencial debe ser totalmente clara, para que pueda trabajar, como debe ser, de forma colaborativa y sin “ruido organizacional” con organizaciones tan diferentes.

Lo que se conoce como Oficina de Enlace en realidad ha sido, y sigue siendo hasta ahora, un cargo unipersonal, una Oficialía de Enlace, por así decirlo, sin oficina propia. La cuestión de instalar la Oficina de Enlace como oficina propia en los alrededores del Congreso, en la Zona 1, donde tienen su despacho muchas bancadas legislativas, y no en la algo distante Zona 10, donde están las oficinas de *Interpeace* en Ciudad de Guatemala, ha surgido en el transcurso de la presente evaluación. Por ejemplo, la Asociación para el Desarrollo Legislativo y la Democracia (LEGIS), integrante del “Consortio Legislativo”,<sup>58</sup> tiene oficina en la Zona 1 y encuentra que la proximidad al Congreso es un factor favorable. Sin embargo, por otra parte, contra esa posibilidad se ha argumentado que la nueva ubicación daría mayor visibilidad al FOSS y que esto podría causar malestar y acusaciones de influencia indebida, además de incrementar los costos del trabajo con el Congreso. Otra opción a considerar podría ser no instalar fuera de *Interpeace* una Oficina de Enlace sino una pequeña Oficina del FOSS, donde también tuviera un despacho la persona encargada de la Oficialía de Enlace. Aunque varias personas entrevistadas confirmaron que una oficina física en la Zona 1 pudiera efectivamente tener ventajas, nadie sugirió que no tener oficina hasta ahora haya sido un problema.

Siendo el foco del FOSS la seguridad democrática, las nueve comisiones parlamentarias clave con quienes se ha relacionado son: Comisión de la Defensa Nacional, Comisión de Gobernación, Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, Comisión Extraordinaria de Plan Visión de País y Comisión Extraordinaria de Reforma al Sector Justicia. Comisión de la Mujer, Comisión de Derechos Humanos, Comisión del Menor y la Familia y Comisión Extraordinaria de la Juventud, la cual ha solicitado apoyo técnico para la Iniciativa de Ley de Prevención de la Violencia Juvenil. Varios miembros del Congreso han sugerido la conveniencia de un acercamiento del FOSS a la Comisión del Trabajo, para fortalecerla técnica y políticamente. Y varios integrantes del FOSS también han sugerido la conveniencia de trabajar con otras Comisiones, entre las actuales 47 Comisiones del Congreso, como, por ejemplo, la Específica de Asuntos de Seguridad Nacional y de Inteligencia, la Extraordinaria Encargada del Estudio y Análisis para la Deslegislación, la de Pueblos Indígenas y la de Relaciones Exteriores.

Desde 2004, el FOSS ha contribuido efectivamente a promover y proteger el estado de derecho y la seguridad democrática en un conjunto de leyes que han sido aprobadas. El Anexo 2 del presente documento ofrece el Listado de Leyes e Iniciativas Legales con las cuales el FOSS ha tenido vinculación. El Listado incluye también una agenda legislativa mínima (18 leyes) que necesita ser promovida durante 2009, y probablemente durante 2010, por la Oficina de Enlace. En

---

<sup>57</sup> Ver Apéndice 2 del presente documento.

<sup>58</sup> Ver nota 66 del presente documento.

esta agenda están la Ley de Armas y Municiones y la Ley de Servicios de Seguridad Privada, sujetas al cabildeo de otros grupos de interés con diferentes visiones sobre la seguridad del país.

Un hecho muy importante a subrayar es la ausencia en Guatemala de leyes represivas de mano dura y tolerancia cero, contras las pandillas o maras juveniles, que han sido adoptadas en El Salvador y en Honduras. Tales legislaciones realmente corroen los fundamentos del estado de derecho y de los derechos humanos, y el FOSS puede reclamar crédito parcial en que tales cursos de acción legislativa no se hayan seguido en Guatemala. La influencia de la sociedad civil, especialmente de los integrantes del FOSS, en los debates legislativos y en la legislación resultante adoptada es innegable. Y ello constituye, con mucho, el mayor “impacto” del FOSS. Es importante resaltar, además, que este impacto ha sido logrado con una elevada eficiencia costo-beneficio. Es también necesario mencionar que estos resultados han sido logrados en épocas y circunstancias extremadamente difíciles y adversas: transfuguismo de congresistas; fraccionamiento de los partidos políticos (en la semana de la evaluación estratégica, la Unidad Nacional de la Esperanza, el partido gobernante, perdió 10 de sus diputaciones, cuyos titulares formaron una nueva bancada “independiente”); rotación anual de los presidentes de las Comisiones; una significativa ralentización del trabajo parlamentario cuando comienza la campaña electoral, un año antes de las próximas elecciones; supuestas situaciones de corrupción y fraude prohijados supuestamente desde la misma Presidencia del Congreso; descrédito muy fuerte del Congreso en la opinión pública nacional e internacional, etc.

Ante el notable impacto del FOSS en su trabajo con el Congreso es pertinente preguntar: ¿Qué hace tan eficaz y eficiente a la Oficina de Enlace? Los integrantes del Congreso y los asesores políticos entrevistados apuntan un conjunto de factores:

- 1) Objetividad de la información, de los análisis y de las propuestas presentadas por FOSS, lo cual atenúa la dinámica ideológica y focaliza la atención sobre cuestiones y alternativas técnicas.<sup>59</sup>
- 2) Alta calidad técnica de los aportes del FOSS.
- 3) Oportunos análisis de legislación comparada, relacionada con los tópicos bajo debate.
- 4) Ofrecer espacios informales de reunión y discusión a los diputados y asesores políticos, más allá de las reuniones formales que existen entre ellos.
- 5) Vinculación de congresistas con instancias de sociedad civil (por ejemplo, a nivel local) que aportan nuevas perspectivas desde el conocimiento de su propia realidad.
- 6) Información sobre alternativas legales creadas en otros países y vinculación con experiencias internacionales potencialmente útiles.
- 7) Monitoreo continuo de las agendas y los cronogramas parlamentarios, lo cual permite a las organizaciones integrantes del FOSS priorizar y sincronizar su trabajo en función de la dinámica del Congreso.

La valoración unánime sobre el trabajo del FOSS en el Congreso queda bien expresada en la siguiente opinión: “*El FOSS se ha convertido en un referente si no en la opinión pública por lo menos para los diputados y sus asesores.*” Y tal consenso es tanto más significativo cuanto que todas las personas entrevistadas respondieron que ellas diferencian muy bien entre las intervenciones del FOSS como FOSS y las intervenciones individuales de sus organizaciones integrantes. Las personas entrevistadas en el Congreso de la República tienen total claridad sobre la identidad colectiva del FOSS, y sobre los aportes que pueden ser atribuidos al FOSS como tal, *vis à vis* las interacciones que tienen con las organizaciones individuales. Igualmente, saben que

---

<sup>59</sup> Un asesor en el Congreso comentó, a título personal, que él y otros asesores eran considerados y marginados como “reaccionarios”, pero que el acercamiento al FOSS permitió superar estereotipos y condujo a lograr leyes progresistas e ilustradas.

éstas a veces no logran consensuar sus posiciones, pero no consideran esto como problema o deficiencia del FOSS, el cual parece ser claramente su interlocutor más significativo.

La explicación de esta fina y atinada percepción está en que las organizaciones del FOSS sólo presentan, como FOSS, propuestas y aportes al trabajo legislativo si y sólo si han alcanzado unanimidad entre ellas. Dado que cada organización individual integrante del FOSS está fuertemente especializada en ciertos campos temáticos de la seguridad democrática, puede ser que una o dos de ellas generen propuestas preliminares que son sometidas a debate a lo interno del FOSS y que pueden ser asumidas, o no, como propuestas del FOSS en dependencia de los resultados del debate. Como es obvio, las organizaciones individuales pueden hacer su propio cabildeo con diputados y asesores (por ejemplo, la FMM ha designado a una persona para su propio cabildeo, y las personas que dirigen las organizaciones tienen sus propias redes de influencia y negociación política). Sin embargo, estas interacciones autónomas no suelen entrar en conflicto con las posiciones del FOSS, como FOSS, las cuales se consideran igualmente válidas que las individuales. Cuando el FOSS, a lo interno, no logra alcanzar unanimidad, las organizaciones siguen sus estrategias individuales o bien se asocian entre sí para hacer propuestas o tomar líneas de acción compartidas.

#### 2.3.4. Con el Consejo Asesor de Seguridad (CAS)

La presentación oficial del CAS, en su “blog oficial” recientemente construido (en internet desde diciembre 2008), menciona explícitamente la influencia en su conceptualización y creación del trinomio POLSEDE-POLSEC-FOSS:<sup>60</sup>

**“Datos personales:** El Consejo Asesor de Seguridad (CAS) es una institución creada según Acuerdo Gubernativo número 115-2004, publicado el 16 de marzo de 2004, como respuesta a los compromisos de los Acuerdos de Paz, específicamente a lo contemplado en el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC). El origen del CAS responde al enfoque de seguridad establecida en el Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centro América, así como también a la prioridad planteada por diversos círculos de discusión de Seguridad, entre ellos el proyecto “Hacia una Política de Seguridad Democrática” (POLSEDE), el proyecto “Hacia una Política de Seguridad Ciudadana” (POLSEC) y el proyecto “Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en Temáticas de Seguridad” (FOSS), los cuales han contado con el apoyo de diversos sectores de la sociedad, así como el Estado y la Cooperación Internacional. **Intereses:** El fundamento teórico del CAS se apoya en la “Seguridad Democrática” como un concepto inseparable de la dimensión humana que contempla una visión comprensiva e interrelacionada con todos los aspectos de desarrollo humano. A partir de la convicción de que el respeto de los derechos humanos debe ser el interés legítimo del Estado, el concepto de Seguridad Democrática se orienta a la protección de los intereses de las personas para su pleno desarrollo.”

Por su parte, el Informe FOSS (2008 f) ofrece un preciso recuento del aporte del FOSS al complejo proceso de definición política del CAS.<sup>61</sup> El FOSS ha ayudado al CAS a fortalecer su relación institucional con las OSS y ha constituido un mecanismo de comunicación y traslado de información entre las OSS y el CAS. Igualmente, el FOSS ha elaborado opiniones técnicas sobre los temas solicitados por el CAS como, por ejemplo, la “Opinión Técnica de las Organizaciones del FOSS sobre el Anteproyecto de Ley Contra El Terrorismo”.<sup>62</sup> Es importante resaltar que en el primer CAS participaron seis personas pertenecientes a organizaciones integrantes del FOSS y que en el segundo CAS esta coincidencia se ha reducido a tres personas.<sup>63</sup>

<sup>60</sup> Ver: <http://consejoasesordeseuridad.blogspot.com/> y <http://www.blogger.com/profile/00363321915899706681>

<sup>61</sup> Ver FOSS (2008 f: 12-13).

<sup>62</sup> Ver FOSS (2007)

<sup>63</sup> El primer CAS (7 titulares y 3 suplentes) fue integrado en junio de 2004 por Julio Balconi (General en Retiro), Carmen Rosa de León (IEPADES) y Sandra Muralles (FADS), más 4 personas provenientes de la

### 2.3.5. Con el Sistema Nacional de Seguridad (SNS)

La propuesta del SNS nació en el CAS e incorporó las propuestas generadas por el POLSEDE, el POLSEC y el FOSS. En efecto, el anterior Coordinador del CAS, Enrique Álvarez, Director de IDEM, una de las organizaciones integrantes del FOSS, al hacer un balance de lo actuado por el CAS desde su fundación hasta 2008, reconoce que la conceptualización del SNS fue desarrollada desde el CAS, a partir de los planteamientos de POLSEDE- POLSEC-FOSS: <sup>64</sup>

“(…) El Sistema Nacional de Seguridad es un elemento que está enunciado ya en el Proyecto POLSEDE (...) Después de éste se desarrolló el Proyecto de Seguridad Ciudadana (POLSEC) y finalmente el FOSS. Casi al momento de su instalación, el CAS empieza a trabajar en esa propuesta. Se recibió la aprobación inicial del Presidente y fue avalada en el Foro Permanente de Partidos Políticos, luego que el CAS la presentara a los Secretarios Generales. Ellos crearon una comisión técnica para trabajar la ley, que finalmente fue emitida este año. Surgieron interrogantes en torno a por qué crear un Sistema con componentes institucionales nuevos y para qué sustituir al Gabinete de Seguridad por el CNS. Entonces, la propuesta nuestra fue de funcionamiento sistémico y dijimos que en Guatemala con frecuencia se habla de sistemas que realmente no funcionan como tales: el Sistema de Justicia, el Sistema de Presidios. De ahí que propusimos crear las instituciones para propiciarlo y buscamos también que se definiera, de forma muy clara, el más alto nivel de responsabilidad política para poderlo diferenciar del área operativa.”

El Informe FOSS (2008 f: 23-25) ofrece un recuento del aporte del FOSS a la definición política y técnica y a la implementación del SNS. Por otra parte, hay que mencionar que, desde la Oficina de Enlace FOSS-Congreso, se apoyó al Congreso de la República para el conocimiento, debate y aprobación del Decreto 18-2008, Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. En particular, se tuvo incidencia sobre el Dictamen favorable a la iniciativa 3608, Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, en la Comisión Extraordinaria Plan Visión de País. Además, varios puntos resolutivos de la Ley Marco tuvieron avance en su implementación con participación o apoyo de la Oficina de Enlace, y su implementación se debe seguir acompañando y monitoreando en el futuro. Así mismo, la Oficina de Enlace se dispone a promover la discusión, dictamen y aprobación de la Ley Interna de la Secretaría de Inteligencia Estratégica, en el contexto de la Ley Marco del SNS.

Con respecto a la importancia de la Ley Marco del SNS para Guatemala y la actitud proactiva de las OSS en su definición, promoción y negociación, es importante la valoración de una de las más destacadas expertas y militantes en derechos humanos del país, actual integrante del CAS: <sup>65</sup>

“Llegar a la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad no fue fácil, y tomó años de discusión y negociación entre diputados y expertos en seguridad. La legislación aprobada no incorpora todos los elementos sugeridos desde el Programa de Seguridad Democrática impulsado por las

---

Comisión Preparatoria (CP-CAS): Adela de Torrebiarte (OMA), Iduvina Hernández (SEDEM), Max Quirin (CACIF), y Enrique Álvarez (IDEM), como coordinador. Fueron suplentes: Helen Mack (FMM), José Eduardo Martí Guilló (URL) y Ciriaco Pirique Raguay (CONFECOOP). Entre 2005 y 2007 se retiraron Iduvina Hernández, Adela de Torrebiarte, Julio Balconi y Helen Mack. En enero 2008 se integraron Roberto Ardón (CACIF), como titular, y Fernando Girón (FMM), Julio Curruchiche (Foro Guatemala) y Michelle Castillo de Leal (OMA), como suplentes. Todos terminaron sus funciones el 14 de junio 2008. El Presidente Colom, juramentó el lunes 21 de julio 2008 al nuevo CAS: Roberto Ardón (CACIF), Michel Castillo de Leal (OMA), Julio Curruchiche (Foro Guatemala), Fernando Girón (FMM), Sandra Muralles (FADS), Claudia Virginia Samayoa (UDEFEGUA) y Carmen Rosa de León Escribano (IEPADES), como coordinadora. Y Marco Vinicio Cerezo Blandón (FUNDAECO), Ciriaco Pirique (CONFECOOP) y Marco Antonio Canteo (ICCPG), como suplentes.

<sup>64</sup> Ver OBSERVADOR (2008: 18)

<sup>65</sup> Ver SAMAYOA (2008: 9)

organizaciones especializadas en la materia. Esta normativa constituye, al igual que sucede con la mayoría de leyes que aprueba el Congreso de la República, un acuerdo que refleja las visiones oficiales junto con las visiones sociales. Pese a ello, genera un sistema y, por ende, tiene la potencialidad, si se aplica la Ley, de empezar a poner fin a la arbitrariedad que ha reinado en el ámbito de la seguridad.”

### 2.3.6. Impacto en el Imaginario y el Discurso Político

El paradigma de “seguridad democrática” ha entrado de forma definitiva en el imaginario y el discurso político en Guatemala, lo cual no significa que todos los grupos y actores estén de acuerdo con sus implicaciones. De cualquier manera, influir en el discurso político general es un logro notable y un avance esperanzador. Al respecto, desde la perspectiva del FOSS y de *Interpeace*, es muy importante que el Preámbulo del futuro Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia en Guatemala haga mención expresa de ese paradigma.<sup>66</sup>

“Ratificamos nuestra adscripción al Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática que se sustenta en la supremacía y fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, y el tráfico de armas. Igualmente nos enmarcamos en los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz, reconocidos como compromisos de Estado en la Ley Marco respectiva, así como, en los principios derivados de la Ley Marco de Seguridad Democrática, en el esfuerzo compartido del Plan Visión de País y en la declaración de Antigua II en dónde la cooperación internacional se compromete con el Estado de Guatemala para acompañar este esfuerzo de coordinación interinstitucional.”

En este esfuerzo sostenido por posicionar el paradigma de la seguridad democrática en el imaginario y el discurso político del país, el FOSS es una voz en el concierto de otras voces, varias de ellas formadas en la escuela del POLSEDE, como el Centro de Estudios Estratégicos y de Seguridad de Centroamérica (CEESC)<sup>67</sup> y la Red Guatemalteca para la Seguridad Democrática (REDGUA), y por otras instituciones vinculadas a organizaciones internacionales, como el “Consortio Legislativo”, coordinado por OEA-PAFIC.<sup>68</sup>

---

<sup>66</sup> Ver ANASEJU-GUA (2009: 1)

<sup>67</sup> El CEESC es una asociación civil sin fines de lucro, fundada a fines de 2005 e inspirada en el paradigma de la seguridad democrática. Su objetivo general es crear, promover, implementar y apoyar proyectos y programas de investigación científica en los campos de seguridad y gobernabilidad democráticas, estado de derecho y derechos humanos. Sus miembros son: Héctor Rosada-Granados, Sandino Asturias Valenzuela, Ricardo Marroquín Rosada, Edgar Gutiérrez Girón, Julio Rivera Clavería, Antonio Arenales Forno, Iván García Santiago, Miguel Ángel Reyes Illescas, Mario Alfredo Mérida González, Adolfo Reyes Calderón, Gabriel Aguilera Peralta, Gabriela Contreras, Elizabeth Ávalos, Alberto Samayoa y Jorge Herrera.

<sup>68</sup> El “Consortio Legislativo” está formado por Acción Ciudadana, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria (nIMD/PROLEY) y la Asociación para el Desarrollo Legislativo y Democracia (LEGIS). Desarrolla su trabajo en el marco del Proyecto Modernización y Agenda Legislativa del Congreso, perteneciente al Programa de Apoyo al Fortalecimiento de la Institucionalidad del Congreso de la República de Guatemala (OEA-PAFIC), bajo la coordinación del Programa Valores Democráticos y Gerencia Política (PVDGP-OEA) y con el auspicio de la Real Embajada de Suecia. El OEA-PAFIC es una iniciativa de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para fortalecer el rol político e institucional del Congreso de la República, mediante el fortalecimiento de sus tres funciones constitucionales de representación, legislación y fiscalización. Ver más información en: <http://www.gerenciapolitica-oea.org/PAFIC/>

## **Conclusión del Capítulo 2**

El FOSS, en línea con POLSEDE y POLSEC, ha tenido mucho éxito en familiarizar a la sociedad civil y a la clase política de Guatemala con el paradigma de seguridad democrática y en fortalecer las capacidades técnicas de las OSS en los campos de la defensa y la seguridad, No hay posiblemente ningún otro país en América Latina y El Caribe donde exista un nivel tan elevado de conocimiento técnico y político de los temas de seguridad como el que existe en Guatemala.

El FOSS, como Foro de OSS, ha sido altamente eficaz y eficiente en su trabajo de influir la producción de legislación vital para Guatemala, no obstante algunas divergencias personales e institucionales que aparecen en el FOSS como en todas las organizaciones sociales. La relevancia de esta legislación radica no sólo en el objeto de la legislación sino también en el hecho de haberse creado en el marco del paradigma de seguridad democrática. Un mecanismo clave para la colaboración con el Congreso de la República es la Oficina de Enlace del FOSS, esencialmente una Oficialía de Enlace, que ha estado operando bajo un Convenio formal con el Congreso desde 2004. Tal mecanismo formal de colaboración entre la Sociedad Civil y el Parlamento de un país es, con toda seguridad, un suceso poco frecuente.

Las mismas instituciones integrantes del FOSS estiman que si el FOSS no hubiera existido, la situación general de seguridad podría haber sido peor de lo que es ahora, al menos en los niveles legales y políticos. Efectivamente, aquellos actores acostumbrados a manejar el Estado a su libre arbitrio no hubieran asumido por sí mismos ni los Acuerdos de Paz de 1996 ni el paradigma de la seguridad democrática. Las organizaciones integrantes del FOSS reconocen que ellas no están revertiendo una tendencia negativa pero sí al menos ralentizándola. Lo cual aún deja abierta la pregunta sobre qué condiciones se requieren para revertir la acelerada espiral de violencia e inseguridad y cómo pueden crearse tales condiciones.

### **Capítulo 3. Valoración Estratégica (2003-2008) y Análisis Prospectivo (2009-2013) del FOSS**

En este capítulo se exponen los resultados de la valoración estratégica y el análisis prospectivo del FOSS realizados por los autores del presente documento. El Anexo 1 contiene una descripción somera del proceso de la evaluación y de los instrumentos utilizados en ella. Las valoraciones y percepciones aquí expresadas no pretenden ser indiscutibles ni definitivas, tan sólo aspiran a tener la objetividad del espejo que devuelve, con mínima distorsión, su propia imagen a las personas y organizaciones que a él se asoman.

#### **3.1. Análisis FODA (2003-2008) del FOSS**

El siguiente análisis estratégico de fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades del FOSS está basado en información proveniente de FELICIANI (2006: 5-9), FOSS (2008 f: 50-53), AZURDIA (2008 a: 19-20. 22-23. 30-32) y en los resultados de la investigación documental y de las entrevistas y otras actividades realizadas durante la presente evaluación.

##### **3.1.1. Principales Fortalezas Internas**

- 1) Amplio reconocimiento de la capacidad propositiva, la calidad técnica y la ética profesional del FOSS entre los integrantes de la clase política nacional y en la comunidad internacional de cooperación.
- 2) Conciencia en las organizaciones integrantes del FOSS de su progresiva madurez, en cuanto a lo que las motiva a ser parte del FOSS y en la forma de interactuar entre sí.
- 3) Experiencia política, capacidad técnica y voluntad de servicio que han permitido al FOSS constituirse en referente ineludible en temas de seguridad, especialmente ante el Congreso de la República.
- 4) Pluralismo ideológico-político, manejado con tolerancia y provecho, y diversidad y complementariedad de especializaciones temáticas entre las organizaciones integrantes.
- 5) Sentido de “comunidad” que facilita el intercambio de ideas y el trabajo en equipo, sobre todo en el Consejo Técnico. Este “sentido común” del Consejo Técnico proviene de compartir todas las organizaciones el mismo paradigma de seguridad democrática y de haber dedicado tiempo, paciencia e inteligencia a la discusión abierta y al intercambio de ideas y perspectivas.
- 6) Actualmente el FOSS cuenta en la Coordinación y en la Oficina de Enlace con dos personas brillantes, dinámicas, muy eficaces, eficientes, democráticas y dotadas de calidad humana, competencia técnica, madurez política y habilidad negociadora.<sup>69</sup>
- 7) Contar con el Plan Estratégico Institucional (PEI) 2009-2013 y el Plan Operativo Anual (POA) 2008-2009, formulados colectivamente.

##### **3.1.2. Principales Debilidades Internas**

- 1) Los naturales intereses particulares de las organizaciones integrantes del FOSS a veces derivan en rivalidades, contradicciones ideológicas y animosidades personales. También hay ocasiones en que la falta de comunicación o alieneamiento entre personas de la misma organización integrante complican la dinámica colectiva del FOSS.

---

<sup>69</sup> Las organizaciones integrantes del FOSS admiten francamente la importancia decisiva de la naturaleza y calidad de las personas encargadas de la Coordinación y de la Oficialía de Enlace, que deben ser y parecer neutrales, objetivas e igualitarias. Esto requiere varios aspectos estructurales, como que la Coordinación y la Oficialía de Enlace no puede estar parcializada o comprometida con alguna de las organizaciones integrantes, así como la necesidad de acordar un proceso de reclutamiento y selección para los cargos que sean percibidos como objetivos y democráticos por todas las organizaciones.

- 2) Hay dos personas directivas de organizaciones integrantes que no manifiestan suficiente “sentido de pertenencia” al FOSS e incluso dudan de su utilidad. “*Yo peleo con el FOSS. Me iba a ir del FOSS a principios de 2007, pero me pidieron algunas organizaciones que no lo hiciera. ¿Cuál es el valor añadido del FOSS? El FOSS como tal es casi como si no existiera*”, opinó una persona. “*¿Yo gano algo con el FOSS? Mi delegado al Consejo Técnico dice que sí*”, afirmó la segunda persona.
- 3) La normativa draconiana de no manifestarse el FOSS sin consenso unánime impide que pueda reaccionar con rapidez ante demandas urgentes de la coyuntura nacional. Esto hace que sean relativamente escasos los pronunciamientos públicos del FOSS. Incluso alguna organización integrante parece eludir pronunciarse públicamente como parte del FOSS.
- 4) No todas las organizaciones aprovechan la Oficina de Enlace con el Congreso, por considerarla de alguna forma “atada” a la imagen y/o a la agenda del CEG, y algunas prefieren hacer incidencia legislativa por su propia cuenta.
- 5) Desigualdad en cantidad de personal y en recursos financieros entre las organizaciones “grandes” y las “pequeñas”, que a veces se traduce en falta de cohesión y eficiencia.
- 6) Parece que el FOSS no ha estado presionando con la suficiente intensidad por la implementación de la Ley Marco de del SNS. Por ejemplo, la Ley contempla la creación del Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad (INES), que el FOSS no ha identificado como una de sus líneas de trabajo.<sup>70</sup>
- 7) Recargados cronogramas individuales de las organizaciones, que compiten con las demandas de tiempo y recursos que exigen las tareas compartidas del FOSS

### 3.1.3. Principales Amenazas desde el Entorno

- 1) Acelerada espiral de violencia, criminalidad, impunidad e inseguridad ciudadana, que parece tener al país como atrapado sin salida en las redes de las mafias nacionales e internacionales (los “poderes paralelos”) y que propicia el desencanto con la democracia y la demanda de soluciones autoritarias y militaristas.
- 2) Debilidad de las instituciones del Estado responsables de la seguridad democrática, debida a la baja tributación, al solapamiento y falta de articulación de sus mandatos, a la corrupción impune y a la continua rotación de personal.
- 3) Fragmentación de la sociedad civil y rivalidad entre organizaciones sociales.
- 4) Debilidad y fragmentación de los partidos políticos, que funcionan como empresas electorales y no como escuelas de pensamiento, gobernanza y administración pública.
- 5) Influencia, no siempre constructiva, de los MCS que, en muchas ocasiones, responden a intereses particulares de ciertos grupos de poder.
- 6) La agenda de seguridad de los Estados Unidos de América (“Guerra contra el Terrorismo”, “Plan Mérida”, etc.) sobredetermina las decisiones del Estado de Guatemala, no siempre en el marco del paradigma de la seguridad democrática y no siempre en línea con las estrategias endógenas de seguridad y defensa del país.
- 7) Cambio en las prioridades y urgencias de la cooperación internacional al desarrollo.

---

<sup>70</sup> Decreto Legislativo 18-1008, Artículo 17. Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad: “Se crea el Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad, que es el marco institucional, instrumental y funcional que el Estado dispone para formar, profesionalizar y especializar el recurso humano idóneo en el ámbito de la seguridad de la Nación, mediante la dirección y coordinación de diferentes instituciones de enseñanza del Estado en materia de seguridad, impulsando programas de diplomados, licenciaturas, maestrías y doctorados. El Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad estará adscrito al Consejo Nacional de Seguridad y atenderá los asuntos que éste le asigne en materia de formación, profesionalización y especialización. Asimismo, coordina con otras instituciones nacionales y extranjeras, programas de formación, profesionalización y especialización.”



### **3.1.4. Principales Oportunidades en el Entorno**

- 1) Alto grado de aprobación y demanda del trabajo del FOSS con el Congreso de la República, a través de la Oficina de Enlace.
- 2) Aprobación por el Congreso de la República, en marzo 2008, del Decreto Legislativo DL 18-2008, o Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (SNS), que entró en vigencia el 16 de julio 2008.
- 3) Nombramiento, el 14 de junio 2008, del nuevo Consejo Asesor de Seguridad (CAS).
- 4) Juramentación de los miembros del Consejo Nacional de Seguridad (CNS), en noviembre 2008 y nombramiento de Francisco J. Jiménez Irungaray, ex coordinador del FOSS, el 7 de enero 2009, como primer Secretario Técnico del CNS. Estas son las primeras manifestaciones de la voluntad presidencial de implementar el SNS.
- 5) Próxima ratificación e implementación del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia en Guatemala (ANASEJU-GUA), suscrito por los titulares de los tres poderes del Estado y adherido hasta ahora por trece instituciones públicas o privadas, entre las cuales se encuentra el FOSS.
- 6) Interés creciente entre los donantes de la comunidad internacional por trabajar con, y a través de, las organizaciones de la sociedad civil, armonizando sus respectivos esfuerzos, tras el desencanto con los resultados obtenidos durante varios años de trabajar directamente con las instituciones estatales.
- 7) La existencia de la CICIG y de su hoja de ruta preliminar, propuesta al OE y al OJ para controlar algunas de las causas inmediatas de la criminalidad y de la impunidad.

### **3.2. Análisis Prospectivo (2008-2013) del FOSS**

Al valorar en conjunto los datos anteriores, es necesario concluir que las amenazas del entorno parecen superar con mucho las fortalezas internas del FOSS para aprovechar las oportunidades del entorno y para superar sus propias debilidades internas. Cuando ocurre esta situación en la vida institucional de una organización, se encienden las alarmas, se declara situación de emergencia y se activan los planes de contingencia. Sin embargo, durante las entrevistas e interacciones con las personas integrantes del FOSS, salvo una o dos excepciones, los autores de este documento no percibieron en ellas ni la conciencia ni el sentimiento de que Guatemala está alcanzando un punto crítico en su existencia como Estado-Nación ni tampoco el sentimiento de la urgencia de desacelerar y comenzar a revertir la espiral de violencia y criminalidad dominante.

¿Estamos aquí ante un error de percepción de los evaluadores, o ante un error de su metodología, o ante una lectura incorrecta suya de la realidad del país? Ahora bien, si ese no es el caso, y dado que son públicamente conocidas e indudables las valientes y acertadas intervenciones de cada una de las organizantes integrantes, ¿por qué no manifiestan como Foro la fortaleza que tienen como organizaciones individuales? ¿Por qué la fortaleza del FOSS parece ser menor que la suma de las fortalezas de sus organizaciones integrantes? ¿Y por qué la debilidad del FOSS parece ser mayor que la suma de las debilidades de sus organizaciones integrantes? ¿Ello augura un escenario tal que la magnitud y complejidad de la problemática nacional realmente las propias debilidades internas del Foro y lo lleve a su parálisis progresiva y posterior desaparición como Foro? El apartado siguiente intentará aproximarse a dar una respuesta a estas preguntas.

#### **3.2.1. Escenarios Futuros: Entre la “FOSSilización” y la “FOSSforescencia”**

Durante el ejercicio de análisis prospectivo realizado en la evaluación, se identificaron tres escenarios en los cuales el FOSS puede estar actuando entre 2009 y 2013. Un escenario catastrófico de estancamiento e involución, llamado “Fossilización del FOSS”. Un escenario tendencial de prolongación de la situación actual. Y un escenario utópico de florecimiento y

mayor fructificación, llamado “Fossforescencia del FOSS”. A continuación se presenta una somera descripción de sus factores clave y una valoración de su probabilidad de ocurrencia.<sup>71</sup>

**A) Escenario catastrófico de “fossilización” del FOSS.** Sus factores clave son:

- 1) Deja *Interpeace* de apoyar al FOSS.
- 2) Hay alguna forma de Coordinación del FOSS, pero ineficaz ante la falta de respuesta de las organizaciones integrantes.
- 3) No se logra obtener financiamiento para proyectos conjuntos ni apoyo de otros donantes.
- 4) Se mantiene la Oficina de Enlace con el Congreso, pero con menor proactividad.
- 5) El Plan Estratégico 2009-2013 se implementa mínimamente.
- 6) El Consejo Político no sesiona y el Consejo Técnico casi nunca tiene quorum.

Escenario no completamente imposible, especialmente si el FOSS pierde su relevancia estratégica, al continuar haciendo más de lo mismo en vez de orientarse a responder las demandas actuales. ¿Están las OSS perdiendo su energía, su creatividad, su capacidad de presionar por agendas. debido a que se han convertido a sí mismas en grupos de expertos técnicos, “grandes dinosaurios”, que son sólo reactivos? Pero también el FOSS podría perder su foco si intenta abarcar mucho y se dispersa a sí mismo, entrando en áreas en las que no tiene sólida capacidad técnica y comprensión de las estrategias políticas apropiadas.

**B) Escenario tendencial de prolongación de la situación actual.** Factores clave son:

- 1) *Interpeace* continúa apoyando al FOSS durante 2009.
- 2) La Coordinación continúa siendo proactiva y eficaz, como en 2008.
- 3) No se logra obtener financiamiento para proyectos conjuntos ni apoyo de otros donantes.
- 4) Se mantiene la Oficina de Enlace con el Congreso, proactiva y eficaz, como en 2008.
- 5) Se cumplen el Plan Operativo 2009 y el Plan Estratégico 2009-2011 en un 50%.
- 6) El Consejo Político y el Consejo Técnico sesionan como en 2008.

Este parece ser el escenario más probable, aunque no el preferido por las organizaciones integrantes ni por *Interpeace*. Sería en todo caso el escenario que se da por descontado para 2009.

**C) Escenario utópico de “FOSS-forescencia”.** Mayor florecimiento y mayor fructificación del FOSS. Sus factores clave son:

- 1) Crecimiento del FOSS como Foro colaborativo, con más miembros plenos o no plenos.
- 2) *Interpeace* continúa apoyando al FOSS hasta 2013.
- 3) La Coordinación continúa siendo proactiva y eficaz.
- 4) Se logra obtener financiamiento para proyectos conjuntos y apoyo de otros donantes.
- 5) Se instala una Oficina del FOSS en Zona 1 que aloja la Coordinación, siempre proactiva y eficiente, y la Oficina de Enlace con el Congreso, que crece en aceptación e impacto.
- 6) Se cumple el Plan Estratégico 2009-2011 en un 80%.
- 7) El Consejo Político y el Consejo Técnico asumen nuevas y reforzadas atribuciones.

---

<sup>71</sup> La terminología de “escenario catastrófico”, “escenario tendencial” y “escenario utópico” no implica ningún juicio de valor asociado a las palabras “utopía” y “catástrofe”. Son términos ya normales del lenguaje de la prospectiva científica, provenientes de la teoría de sistemas complejos y de la teoría del caos. El escenario utópico es el escenario extremo de lo deseable con estructuras potencialmente diferentes a las actuales y responde a la pregunta: ¿qué pasaría si todo sale bien? El escenario tendencial es una extrapolación basada en las estructuras del presente y responde a la pregunta: ¿qué pasaría sin ningún cambio o esfuerzo adicional? El escenario catastrófico es el peor escenario y responde a la pregunta: ¿qué pasaría si todo sale mal? Las anteriores definiciones de escenarios provienen de MIKLOS (2008: 8)

Este escenario tiene dos posibilidades. Escenario C1: “Fossforescencia” con *Interpeace* apoyando la Coordinación, como hasta ahora, y una parte de los costos de operación de la Oficina del FOSS. Y Escenario C2: “Fossforescencia” con *Interpeace* como gestora internacional de fondos para proyectos conjuntos del FOSS y apoyando la Coordinación, pero sin apoyar directamente los otros costos de la Oficina del FOSS.

Este es un escenario probable, si el FOSS logra consolidarse definitivamente como Foro y si logran funcionar los “motores internos” y los “motores externos” de la “fossforescencia” (ver los próximos apartados 3.3.1 y 3.3.2) En ambas variantes del Escenario C, el FOSS permanece como un Foro dinámico y fuerte cuyos integrantes respetan sus mutuas diferencias pero también reconocen que los resultados del trabajo colaborativo tienen mayor peso y, por ende, mayor influencia que los resultados de sus trabajos individuales. El FOSS se las arregla para entregar en tiempo oportuno insumos apreciados sobre aspectos claves de relevancia estratégica, y logra incidir en los actores clave. Adicionalmente, el FOSS expande su colaboración institucional al OE, al OJ y al ámbito municipal y local, desarrollando más proyectos y programas colaborativos. Por su parte, *Interpeace* continúa apoyando estratégicamente al FOSS, como Foro, en cualquiera de las variantes del Escenario C, respondiendo a la voluntad y al compromiso de las organizaciones integrantes de construir en común un FOSS “fossforescente”.



Ahora bien, la ocurrencia o no de uno u otro de los escenarios depende no sólo de la voluntad de las organizaciones integrantes sino también de la dinámica del entorno del FOSS, sobre todo de la cantidad (y poder fáctico) de sus alianzas estratégicas y la cantidad (y poder fáctico) de sus antagonistas estratégicos. Para medir la cantidad y poder fáctico de sus aliados y antagonistas (y, por tanto, su capacidad de favorecer o de obstaculizar la ocurrencia de uno u otro de los escenarios), se realizó como parte del ejercicio de análisis prospectivo un mapeo de interés/poder.

Este tipo de ejercicio se desenvuelve mediante las respuestas, consensuadas en un diálogo estratégico, a dos preguntas generadoras: (1) ¿Cuáles son los actores que determinan la situación de violencia e inseguridad del país?; y (2) ¿Cuál es actualmente el poder fáctico relativo de cada actor y cuál es su interés actual en la Misión del FOSS? Los resultados del consenso son graficados sobre un sistema de coordenadas bidimensional X-Y, en el cual la dimensión X representa el grado relativo de poder fáctico, y la dimensión Y el grado relativo de interés en la Misión del FOSS. El mapa resultante muestra hasta qué grado el FOSS tiene conexión con actores que son simultáneamente poderosos e interesados en su Misión. Si hay pocos o ninguno de éstos, entonces se generan estrategias para elevar el bajo interés de los aliados estratégicos que tienen alto poder fáctico, para elevar el poder fáctico de los aliados estratégicos que tienen alto interés y para disminuir el alto poder de los antagonistas estratégicos fuertes.

Los resultados del ejercicio colectivo de mapeo, realizado el 3 de diciembre 2008, se muestran en la gráfica de la próxima página. Las instituciones que actualmente se consideran como aliadas estratégicas del FOSS son, en este orden: Consejo Nacional de Seguridad (CNS), Comisión de Gobernación del Congreso, Comisión Legislativa y Constitucional del Congreso, Comisión de Defensa del Congreso, y Consejo Asesor de Seguridad (CAS). Las instituciones que se consideran como aliadas estratégicas potenciales son, en este orden: Presidencia de la República, Oficina de la Primera Dama de la República (como coordinadora de los Consejos de Cohesión Social), Gobernaciones Departamentales, MCS, Ministerio de la Defensa Nacional y Donantes.

Grado de Interés en la Misión del FOSS	+	FOSS	Interpeace																		
	+	ONGs de DDHH	Redes de Seg. Dem.																		
	+		CICIG	Donantes de C.I.	OACNUDH																
	↑				PNUD	UE															
			Com. Gob Congreso	Com.Leg. Congreso		Junta Directiva Congreso															
				Francisco Jiménez																	
			Vicem. I MINGOB					Bancadas de Partidos	Instancia Jefes de Bloques Congreso												
		CAS	Com. Def. Congreso		ALCALDÍAS	MINGOB															
					Gobernac. Departamentales																
		Sistema Penitenciario	ICSJ			PNC															
		PDH	Orgs. de Mujeres		DIGICI	CSJ															
		Vicepresidencia		MP																	
	↑			Consejos de Desarrollo		SAIA		Iglesias Evangélicas	Iglesia Católica		Prensa Escrita	EMBUSA									
		Orgs. Campesinas	SIE	INACIF		CNS		Partidos Políticos	Fuerzas Combinadas	Primera Dama	CACIF	Estado Mayor Ejército									
								FPP		Presidencia de la República	MDN	Ejército									
000									Poderes Paralelos	Crimen Organizado	Narco-Poder										
	000	→ Grado de Poder Fáctico →										+++									

Los antagonistas más fuertes son los poderes paralelos, el crimen organizado y el narcopoder, los cuales no tienen, afortunadamente, por ahora ningún interés en el FOSS. Su poder fáctico sólo puede ser contrarrestado en una gran alianza estratégica de todas las instituciones estatales y sociales, nacionales e internacionales, lo cual es objetivo principal del Sistema Nacional de Seguridad de Guatemala. Quizás la conclusión más preocupante del análisis sea el gran espacio vacío que se muestra en el cuadrante superior derecho del diagrama. Es decir, la poca capacidad actual del FOSS para movilizar a actores estatales y sociales que tienen mucho poder fáctico para oponerse (democráticamente) a la violencia y a la inseguridad, pero tienen bajo interés en la Misión del FOSS. A continuación se presentan algunas propuestas extratérgicas para aumentar el grado de influencia del FOSS en el país.

### **3.2.2. Estrategias de Influencia del FOSS**

En cualquier escenario futuro, el FOSS y las organizaciones integrantes podrían asumir, en función del beneficio para Guatemala, las siguientes estrategias de influencia:

#### **(1) En el Trabajo con el Congreso**

Hay que lograr de la comunidad internacional el compromiso de mantener el flujo de fondos para este trabajo después de 2009, cuando la Cooperación Sueca trasladará sus subvenciones a otras áreas prioritarias. ¿Estaría el PNUD dispuesto a proveer los fondos? Ahora bien, aunque una fortaleza específica del FOSS ha sido la calidad de su asesoría técnica al Congreso, su futuro trabajo con él no puede seguir ignorando el descrédito del Congreso en los MCS y en la opinión pública. El FOSS no debe convertirse en un “apologista” del Congreso sino buscar cómo jugar algún rol en difundir o expandir el buen trabajo del Congreso a capas más amplias de la sociedad, en lenguaje y formato no técnicos. Por otra parte, el FOSS no puede limitarse a sí mismo a trabajar sólo con el Congreso, si en Guatemala se hacen buenas leyes pero no son implementadas.

No es realmente estratégico, en último análisis, ayudar al Congreso a producir leyes ilustradas que, sin embargo, no son (bien) implementadas. El FOSS también tiene que preocuparse por las cuestiones de implementación. Esto significa involucrarse especialmente con el Organismo Ejecutivo y, hasta cierto punto, también con el Organismo Judicial, al menos al nivel central aunque idealmente más al nivel local.

En la medida en que los actores son más diversos y dispersos en el OE y el OJ que en el Congreso, ello requerirá hacer correctos mapeos y análisis de actores, encontrando las estrategias correctas para vincularse a los asuntos claves en los momentos oportunos. Las dinámicas serán diferentes al trabajo con el Congreso, y las organizaciones integrantes del FOSS tendrán que encontrar modalidades de adaptarse a esto. Los análisis contextuales y situacionales subyacentes al actual Plan Estratégico 2009-2013 parecen insuficientes al respecto.

#### **(2) En el Trabajo con el Poder Ejecutivo**

El Ejecutivo tiene una dinámica diferente que el Congreso. En el Congreso están representados varios partidos políticos y, por su propia naturaleza, es un espacio para el debate. La parsimonia de su trabajo ofrece el tiempo necesario a las OSS para debatir entre ellas mismas y hacer trabajo técnico y temático a profundidad. En cambio, el Ejecutivo representa menos partidos políticos, también tiene espacios para debate pero está fundamentalmente orientado a la toma de decisiones (debe actuar y debe ser visto en acción) y, por tanto, ofrece menos tiempo a las OSS para discutir entre ellas y para tomar posiciones y presentar propuestas comunes. Además, el Ejecutivo está conformado por un conjunto de instituciones diferentes, a diferencia del Congreso, que es una sola institución. La diferente dinámica del Ejecutivo podría sugerir que el trabajo del FOSS con el Ejecutivo requiere un FOSS más ejecutivo y dinámico que el FOSS actual.

Así que la cuestión es cómo el FOSS puede hacer un trabajo más ejecutivo con el Ejecutivo. Se intuye que replicar simplemente el modelo del trabajo con el Congreso, es decir, crear una Oficina de Enlace, no sea probablemente lo adecuado. Ahora bien, cómo podría funcionar tal Oficina y qué restricciones debería esperar en su trabajo merece un mayor análisis.

Para trabajar con el Ejecutivo, el CAS es, en principio, un mecanismo importante. La relevancia del CAS depende de su utilidad para la Presidencia y, a través de la Presidencia, para todo el Organismo Ejecutivo. Pero, estratégicamente y tácticamente, el FOSS no debería limitarse a trabajar solamente con el CAS. No puede “controlar” ni el nombramiento de los integrantes del CAS ni la influencia del CAS sobre el Estado, ya que el CAS, de por sí, no se vincula con la

diversidad de instituciones del Estado y con sus dinámicas internas. Además, el CAS tiene serias vulnerabilidades estructurales. Su mandato existe sólo mediante Acuerdo Gubernativo y no mediante una Ley Orgánica. Los candidatos son presentados por organizaciones de la sociedad civil pero, en última instancia, son elegidos por el Presidente. Dependiendo del interés del Presidente, si el CAS no se hace oír del Presidente, entonces se vuelve inoperante. Es esencial para el CAS demostrar su relevancia y la cualidad de sus aportes, es decir, posicionarse a sí mismo como un punto válido de referencia. Y tiene un presupuesto poco significativo para cumplir un trabajo sostenido sobre sus propias prioridades de agenda.

El equipo de apoyo técnico interno del CAS es muy pequeño (un secretario técnico, una asistente técnica y un asistente administrativo) y el FOSS puede proveer mucho del apoyo técnico adicional requerido para permitirle al CAS salir adelante con propuestas sólidas, lo cual a su vez fortalecerá la percepción de credibilidad del CAS. Será importante para el FOSS hacerlo con la modestia apropiada (no se tiene conocimiento experto sobre todo). Una posible área estratégica de colaboración podría ser el diseño e implementación del ANASEJU-GUA. Así mismo, el CAS podría estar interesado en vincularse y trabajar con actores locales y redes ciudadanas en todo el país. Habría oportunidades aquí para una colaboración FOSS-CAS si ambas partes pudieran evitar el entrar en competencia entre sí.

Quizás mejor que debatir los posibles mecanismos de trabajo con el Ejecutivo, el FOSS debería hacer un análisis de los temas y actores estratégicos en el Ejecutivo, proponerse a sí mismo ciertos objetivos de mediano plazo y entonces considerar la cuestión de cómo vincularse en la práctica con el Ejecutivo, en orden a alcanzar esos objetivos.

### **(3) En el Trabajo con el Organismo Judicial**

El agudo e intenso debate a lo interno del FOSS sobre si vincularse o no con el sector justicia ya ha sido resuelto. Por algunos años hubo oposición interna, en tanto que ya hay una red de organizaciones trabajando en esta área (muchas provenientes del sector de los derechos humanos) de tal modo que se sentía como una duplicación (por supuesto que algunos integrantes del FOSS, como ICCPG, trabajan en temas de justicia con otras organizaciones, pero no a través del marco del FOSS). Existe acuerdo ahora en que hay algunos temas específicos donde seguridad y justicia están cercanamente interconectadas (controles democráticos, coordinación interinstitucional, etc.) y en donde el FOSS puede involucrarse legítimamente. Existe también una plataforma de coordinación de organizaciones que trabajan en temas de justicia que parece un relevante punto de referencia para el FOSS.

### **(4) En el Trabajo con Actores Locales**

La naturaleza de las organizaciones integrantes del FOSS parece estar decantada más hacia la investigación, el análisis, la formulación de políticas, la incidencia y el cabildeo. Mientras algunas de ellas se aventuran más allá de la ciudad capital en estas líneas de trabajo, sólo dos de ellas parecen estar trabajando más activamente a nivel local y con actores locales (SEDEM e IEPADES). Por consiguiente, pudiera no ser realista esperar del FOSS un involucramiento con otros sectores de la sociedad, especialmente en el interior del país y a nivel local. Sin embargo, debido a su conocimiento y *expertise*, contactos y acceso a los niveles centrales de la administración estatal en la ciudad capital, el FOSS podría jugar un rol más activo en conectar los actores locales con el nivel central y en trasladar hacia el nivel local información concerniente a los debates, las dinámicas y las reglas del juego en el nivel central. Si trabajar con actores locales se considera de importancia estratégica, entonces hay que encontrar los medios para hacerlo. Al menos, la persona de la Oficina de Enlace puede ser una fuente de información para las autoridades locales y los actores locales no estatales.

## **(5) Funcionar realmente como Foro Colaborativo**

Es absolutamente necesario para el FOSS hacer evidente el “valor agregado” que aporta a las organizaciones integrantes. Para ello, en primer lugar, las actividades programáticas del FOSS no deberían competir de ninguna manera con las actividades programáticas de las organizaciones integrantes, ni temáticamente ni en la captación de fondos. Si acaso hubiera solapamiento entre actividades del FOSS y de sus integrantes, entonces deberían ser de tal naturaleza que una organización sola no pudiera implementarlas por sí misma.

Sabemos que, al nivel del discurso, hay diferencias entre las posiciones de las personas directivas de las organizaciones integrantes, que van desde opiniones como esta: “*FOSS no debería ser más que un facilitador de las organizaciones integrantes para desarrollar sus agendas*”, hasta opiniones como esta otra: “*La situación en el país es tan urgente que no deberíamos gastar nuestro tiempo discutiendo nuestras diferencias internas*” Particularmente, las personas directivas de las organizaciones sienten que su carga de trabajo les dificulta estar siempre vinculadas activamente con el FOSS. La preocupación sobre las actuales cargas de trabajo hizo a una de ellas afirmar que el FOSS no puede realmente asumir las responsabilidades que tiene *Interpeace* sino hasta dentro de dos o tres años. Ahora bien, aunque el argumento de las cargas de trabajo es obviamente válido, no es muy probable que las cargas de trabajo sean más ligeras en dos o tres años. La cuestión, por consiguiente, es cómo pueden crearse condiciones adecuadas que permitan a las organizaciones integrantes gerenciarse a sí mismas mientras simultáneamente el FOSS se gerencia a sí mismo.

### **3.3. Recomendaciones para la “FOSSforescencia”**

Las siguientes recomendaciones se presentan a las organizaciones integrantes del FOSS dando por hecho que todas ellas tienen voluntad de actuar en un escenario de mayor florecimiento y fructificación del FOSS. En tanto las organizaciones integrantes apuesten a la transición del FOSS de ser “Proyecto de *Interpeace*” a ser “Foro de Organizaciones Sociales”, necesitan involucrarse y comprometerse más activamente en hacer que esa transición ocurra realmente.

#### **3.3.1. Motores Internos de “FOSSforescencia”**

Muchos de los factores que pueden hacer que el FOSS alcance el escenario de FOSSforescencia están bajo el control de las organizaciones integrantes. En efecto, concebir el FOSS como un Foro que tan sólo tiene un rol facilitador para las organizaciones integrantes en su trabajo individual podría ser un error estratégico. Aunque las organizaciones sean fuertes por sí mismas, sus acciones individuales y fragmentadas son intrínsecamente más débiles que la acción colectiva. Por tres razones fundamentales: (1) Se hace difícil para el Estado tratar con una pluralidad de actores y con una aún mayor diversidad de posiciones; (2) Resta fuerza a los argumentos provenientes de la sociedad civil el que diferentes organizaciones no sean capaces de colaborar para el bien común; y (3) Las propuestas de la sociedad civil fragmentada son más fáciles de ignorar o desacreditar por aquellos que no son proclives a la democracia y a la participación ciudadana.

Ahora bien, el fortalecimiento de la naturaleza colaborativa del FOSS requiere la evolución gradual de sus estructuras y funciones.

**(1) El Consejo Político:** El Consejo Político debe reconocer que la relevancia y el potencial beneficio del FOSS para la Sociedad y el Estado son una justificación válida para involucrarse más en el FOSS, aunque parezcan limitados los beneficios inmediatos que obtienen las organizaciones individuales. La situación del país ha llegado a ser tan crítica que las rivalidades personales e institucionales no pueden dejarse prevalecer. Es necesario ver al FOSS ya no más como una plataforma para incrementar la influencia de las organizaciones individuales sino como

una plataforma para la acción colectiva, como la única opción para tener alguna influencia sobre dinámicas sociales más amplias. El Consejo Político debería tomar nota que los interlocutores del FOSS en el Congreso manifestaron que antes del FOSS la sociedad civil expresaba opiniones pero no tenía influencia, lo cual está relacionado no sólo con la naturaleza “colectiva” de las propuestas sino con la capacidad técnica que las organizaciones han adquirido al trabajar como FOSS, de manera que sus “opiniones” ahora son de mucha mayor relevancia, calidad e influencia.

El Consejo Político debe reconocer que el FOSS es un reflejo de la sociedad guatemalteca, con sus diferentes perspectivas y visiones, pero también debe mostrar que las diferencias pueden ser manejadas constructivamente en aras del bien común. Los integrantes del Consejo Político deben mostrar la madurez política que ellos esperan ver en los políticos y servidores públicos. El Consejo Político podría decidir que sus integrantes se involucren directamente en el trabajo del FOSS, o bien considerar la posibilidad de nominar representantes con autoridad suficiente para tomar decisiones en el FOSS. También puede considerarse que cada uno de sus integrantes asuma cada seis meses la tarea de presidir el Consejo Político y dedicarse más asiduamente al FOSS, asumiendo un modelo de presidencia rotatoria semejante al de la Unión Europea.

El Consejo Político necesita movilizarse para hacer el importante trabajo de relaciones externas del FOSS. No tiene sentido que algunas personas directivas de las organizaciones no se hayan aparecido en reuniones importantes, a comienzos del 2008, con el nuevo CAS, el nuevo Ministro de Gobernación o la CICIG. El Consejo Político debe evaluar si el FOSS está incluido en la planificación estratégica y operativa de cada organización integrante. Y si no, por qué no, y cómo puede estar incluido. Si el FOSS es parte de los planes de trabajo de las organizaciones integrantes, entonces los recursos escasos (como tiempo y algunos fondos) pueden ser gestionados con la suficiente antelación.

**(2) La Coordinación:** Está la opción de tener una Coordinación que funcione como una “dirección ejecutiva”, con atribuciones que vayan más allá de la facilitación y la mediación, y la conviertan en una gerencia de proyectos. El Consejo Político devendría entonces una Junta Directiva supervisora del trabajo de la “Coordinación Ejecutiva”. Se ha argumentado que algo como esto existió en la primera fase del FOSS, cuando IGEDEP actuaba como “gerente” de los fondos que estaban disponibles para el FOSS en ese momento, y que esto trajo malas consecuencias. Aquí, sin embargo, estamos hablando sobre una persona y no sobre una organización, y mirando la cuestión con algunos años más de experiencia adicional.

**(3) La Membresía:** ¿Es mejor tener más organizaciones integrantes del FOSS o tener una colaboración más activa con otras organizaciones y redes? El argumento contra la incorporación de nuevas organizaciones es que ha tomado muchos años construir el nivel de confianza y convergencia que actualmente existe y que, con más integrantes, se podrían complicar aún más los procesos para alcanzar consensos y tomar decisiones. El argumento a favor de la incorporación de nuevas organizaciones es que el FOSS es un espacio de aprendizaje del que otras organizaciones también necesitan beneficiarse y que los retos para la sociedad han devenido mayores y más complejos, de modo que se necesita la colaboración de más actores. Sin embargo, es una práctica actual de las organizaciones integrantes del FOSS colaborar también con otras organizaciones y redes que no están en el FOSS, en torno a una variedad de tópicos. Para disminuir las complicaciones que pudieran surgir por la incorporación de nuevas organizaciones, las organizaciones del FOSS podrían considerar oportuno identificar cierto número de ellas e invitarlas a integrar un segundo círculo de “colaboradores activos y regulares” que no sean miembros plenos del FOSS. Aquí cabe preguntar si existe la opción particular de que OMA o FADS se reincorporen al FOSS. También tienen opción a membresía las instituciones universitarias en la ciudad capital y/o en el interior, las organizaciones indígenas y las organizaciones y redes locales.



**(4) Proyectos Conjuntos:** En el escenario utópico, las organizaciones integrantes desarrollan proyectos colaborativos y se involucran en la gestión de financiamiento. Estos proyectos podrían ser de diferente naturaleza:

- a) Actividades de investigación conjunta, algunos ejemplos de las cuales han sido sugeridas en el anterior apartado 1.4.2.
- b) Fortalecimiento de los conocimientos de las organizaciones integrantes para hacer análisis más efectivos y trabajar en otras áreas con el Organismo Ejecutivo (por ejemplo, sobre administración pública y reforma del sector público) y con el Organismo Judicial (por ejemplo, sobre la relación entre la justicia transicional y la seguridad democrática)
- c) Provisión a otros sectores de la sociedad civil, sobre todo al nivel local, de servicios de información y de intermediación con las instituciones estatales del nivel central.
- d) Proyectos relacionados con otros campos temáticos de la seguridad democrática o de la seguridad humana, que hasta ahora no han sido incorporados ni a la agenda del FOSS ni de modo suficiente a las agendas de las organizaciones integrantes. Por ejemplo, la seguridad medioambiental o la dimensión psicosocial de la violencia y la criminalidad.

**(5) Identidad Legal:** ¿Cómo captar fondos para proyectos conjuntos sin tener personalidad jurídica? La opción de proyectos conjuntos manejados por una de las organizaciones más pequeñas, como forma de construir capacidad, no es realista, en tanto los donantes no tendrán la suficiente confianza y la organización pequeña no tendrá la capacidad de responder a los exigentes requerimientos de los donantes. La opción de proyectos conjuntos manejados por una de las organizaciones más grandes, podría generar situaciones como las creadas por el IGEDEP en la primera fase.

**(6) Mecanismos de Consenso:** ¿Es necesario clarificar la noción de consenso en el FOSS? Las personas entrevistadas han manifestado que la cultura de consenso del FOSS ha funcionado de forma satisfactoria. Sin embargo, los (escasos) comunicados conjuntos del FOSS han requerido unanimidad. ¿Podría el FOSS considerar, cuando no surja unanimidad en torno a un punto particular, la presentación de opciones alternativas con sus respectivos argumentos a favor y en contra? Este pudiera ser el caso cuando las diferentes alternativas respetan los principios básicos de la seguridad democrática pero difieren en otros aspectos, como sucede, por ejemplo, con la actual discusión sobre si el control de armas y municiones debe quedar en el MDN o pasar al MINGOB, o con los desacuerdos acerca de abolir totalmente o reformar las instancias de investigación criminal de la PNC.

**(7) ¿Una Oficina del FOSS?:** Una Oficina del FOSS pudiera financiarse mediante: (1) Contribuciones de las organizaciones integrantes, lo cual tomaría sólo una pequeña parte de sus presupuestos e impediría que las organizaciones más grandes adquirieran una influencia indebida; (2) Financiamiento directo por cooperación internacional; (3) Partidas provenientes de recuperación de costos de proyectos ejecutados por el FOSS como tal, o de proyectos subejecutados por alguna de las organizaciones integrantes. El costo de una Oficina separada, para una persona y con costos corrientes incluidos, podría estar en el orden de entre cincuenta y sesenta mil USD al año, lo cual es accesible al presupuesto anual incluso de la más pequeña de las organizaciones del FOSS, y podría representar entre siete y nueve mil USD por organización al año. Desde un punto de vista de corto plazo, y centrado en el interés propio de las organizaciones, esto podría ser objetable para las organizaciones pequeñas, pero tal vez no tendría fuerza este argumento si la Oficina del FOSS fuese un instrumento para tener más influencia a pesar de su tamaño.

**(8) Comunicación Externa:** El FOSS en cuanto tal no tiene y no ha tenido una estrategia comunicacional. Esto se justifica parcialmente como táctica de influencia, para permitir que sus beneficiarios tengan crédito (una Comisión del Congreso, por ejemplo). Sin embargo, la falta de

comprensión y de compromiso hacia la seguridad democrática en la población en general, sugiere que una diseminación más amplia del paradigma tiene importancia estratégica. Los comunicados de prensa no habrían de ser el mecanismo único o preferido para lograrlo. En el diseño de esta estrategia comunicacional cabría también valorar la conveniencia de crear un sitio web para el FOSS.

### 3.3.2. Motores Externos de “FOSSforescencia”

**(1) Rol de *Interpeace*:** La Oficina Regional de *Interpeace* para América Latina considera que, con respecto al FOSS, su futuro rol es trabajar con potenciales donantes, como UE, UNDP, Fundación Soros, BMZ, asumiendo un papel más de acompañamiento estratégico que de facilitación del FOSS. Esto reduciría el tiempo que *Interpeace* necesita invertir en apoyar el FOSS, creando espacio para identificar y promover nuevas actividades programáticas en Guatemala. *Interpeace* no tiene la intención de “deshacerse” del FOSS (lo cual, dados los exitosos resultados del FOSS, no sería una decisión inteligente) pero quiere que su propia huella en relación con el FOSS sea más ligera. Los miembros del FOSS han elogiado ampliamente a *Interpeace* por su apoyo a la gestión de fondos y a la coordinación del FOSS y por aportar vinculaciones con la comunidad internacional. Aprecian la neutralidad y objetividad con las cuales *Interpeace* apoya la coordinación, su igualdad de trato y su voluntad de servicio. Reconocen que *Interpeace* hasta ahora ha asumido mucha responsabilidad por el funcionamiento efectivo del Foro y que les corresponde a ellos ahora poner más de su parte. En el taller colectivo, miembros del FOSS expresaron fuertemente que *Interpeace* debe continuar su trabajo con el FOSS no sólo como facilitadora sino como aliada estratégica.

**(2) Rol de los Donantes:** Pueden ofrecer fondos para programas conjuntos y estimular la presentación de propuestas con objetivos comunes y marco lógico común (como, por ejemplo, hace Suecia con el Consorcio Legislativo en su Visión 2011-2012) Sin embargo, el compromiso y el financiamiento de los donantes para proyectos colaborativos y para algunos de los costos de la “infraestructura” del FOSS están fuera del control de los miembros del FOSS. Por eso, aquí sería recomendable que el Consejo Político comenzara a relacionarse más estrechamente con las instancias adecuadas del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX) y de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN) para introducir las necesidades de cooperación del FOSS en el escenario C en las rondas de consulta y negociación con el G-13. Igualmente, de forma bilateral con las Agencias o Embajadas más interesadas en apoyar la agenda nacional de seguridad democrática.

**3.3.3. Plan de Acción para la “FOSSforescencia”:** Sin “voluntad de colaboración” no sólo no habrá Escenario C sino que se incrementará la posibilidad de un estancamiento del FOSS en el Escenario B, durante 2009, y de una posterior caída al Escenario A, en 2010. Para avanzar hacia el Escenario C se propone el siguiente plan mínimo de acción:

- a) La primera actividad recomendada al Consejo Político es “tomarse el pulso a sí mismo” y tomar decisiones sobre la existencia del FOSS y sobre el grado de compromiso de cada organización con el FOSS, en una reunión extraordinaria que debería ser convocada con carácter de urgencia. En esta reunión, el Consejo Político podría considerar la posibilidad de nominar representantes con autoridad suficiente para tomar decisiones en el FOSS. También podría considerar que cada uno de sus integrantes asuma cada seis meses la tarea de presidir el Consejo Político y dedicarse más asiduamente al FOSS, asumiendo un modelo de presidencia rotatoria semejante al de la Unión Europea. El Consejo Político debe evaluar si el FOSS está incluido en la planificación estratégica y operativa de cada organización integrante. Y si no, por qué no, y cómo puede estar incluido.

- b) Otra acción necesaria para avanzar al Escenario C es la formulación de una cartera de proyectos del FOSS que no sean una suma simple de los subproyectos individuales de cada organización integrante. La tarea de formulación no debe recaer totalmente sobre la Coordinación, sino debe ser trabajo de una comisión *ad hoc* del Consejo Técnico. Para la gestión de los recursos financieros que necesitan los proyectos, *Interpeace* deberá asumir una responsabilidad especial. También es recomendable que el Consejo Político e *Interpeace* hagan lo necesario para introducir esa cartera de proyectos en los protocolos de las rondas de consulta y negociación entre el G-13 y el Gobierno de Guatemala y en los planes de cooperación de los países donantes que apoyan el trabajo de la sociedad civil en seguridad democrática.
- c) El acercamiento político del FOSS a la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad es de importancia estratégica para la implementación del SNS. En el marco de este acercamiento, se podría retomar la participación del FOSS y de las organizaciones integrantes en la implementación del ANASEJU-GUA, de manera que la participación técnica y política de las OSS contribuya a crear sinergia (y a impedir la interferencia) entre ambas implementaciones. El trabajo del FOSS con el Organismo Ejecutivo y con el Organismo Judicial deberían situarse en este marco estratégico. En particular, el FOSS podría promover la creación del Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad (INES), previsto en el Artículo 17 de la Ley Marco del SNS.
- d) En esta misma línea, también tiene importancia estratégica el acercamiento político a otras instituciones estatales y organizaciones sociales (públicas y privadas) para que tanto el Sistema Nacional de Seguridad como el ANASEJU-GUA sean realmente nacionales. Entre ellas están la PDH, el Arzobispado Metropolitano, la Alianza Evangélica y la Rectoría de la USAC, en tanto coautoras de la “Propuesta de Estrategia para la Construcción de una Agenda Nacional de Seguridad”. Igualmente están URL, FADS y OMA, en tanto exintegrantes del FOSS, y todas las organizaciones que se han adherido al ANASEJU-GUA. El Consejo Político podrían considerar oportuno identificar cierto número de ellas e invitarlas a integrar un segundo círculo de “colaboradores activos y regulares” que no sean miembros plenos del FOSS.
- e) Simultáneamente, la Coordinación del FOSS y la Oficina de Enlace con el Congreso continuarán con su trabajo proactivo, eficaz y eficiente, al servicio de todas las organizaciones integrantes. En caso de obtenerse financiamiento para la cartera de proyectos, el Consejo Político podría decidir que la Coordinación funcionase como “dirección ejecutiva” o “coordinación ejecutiva”, con atribuciones de gerencia de proyectos. En cuyo caso el Consejo Político devendría Junta Directiva supervisora del trabajo de la “dirección ejecutiva” o “coordinación ejecutiva”.
- f) La ocurrencia o no de uno u otro de los escenarios depende no sólo de la voluntad de las organizaciones integrantes sino también de la dinámica del entorno del FOSS, sobre todo de la cantidad (y poder fáctico) de sus alianzas estratégicas y de la cantidad (y poder fáctico) de sus antagonistas estratégicos. Quizás la conclusión más preocupante del análisis de poder/interés sea la poca capacidad del actual FOSS para movilizar actores estatales y sociales que tienen mucho poder fáctico para oponerse (democráticamente) a la violencia y a la inseguridad, pero tienen bajo interés en la Misión del FOSS. En este sentido, puede ser útil formular una estrategia de comunicación del FOSS, que incluya, entre otras cosas, una estrategia de medios de comunicación (radio y prensa escrita, sobre todo) para tener acceso a amplios segmentos de la ciudadanía, la apertura de un sitio web para el FOSS.

## Referencias Bibliográficas y Documentales

AGUILERA PERALTA, Gabriel (2007): “De poderes ocultos a poderes paralelos. No se puede poner en duda la existencia de esa fuerza negativa”. Artículo de opinión publicado en el Diario *El Periódico* de Guatemala, martes 22 de mayo 2007. Accesible (23/05/07) en: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20070522/opinion/39863>

ANASEJU-GUA (2009): *Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia en Guatemala*. Borrador 10. Ciudad de Guatemala, 23 de enero 2009.

ARÉVALO de LEÓN, Bernado, BELTRÁN DOÑA, José, y FLURI, Philipp H. (2005): (Eds) *Hacia una Política de Seguridad para la Democracia en Guatemala: Investigación Acción Participativa (IAP) y Reforma del Sector Seguridad*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) and Verlag für wissenschaftliche Literatur (LIT Verlag), Münster, Hamburg, Berlin, Wien, London, Zürich. Versión en español accesible en: <http://www.dcaf.ch/publications/kms/details.cfm?lng=en&id=20472&nav1=4>

ASIES (2008 a): *Monografía de los Partidos Políticos en Guatemala (2004-2008)*. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Ciudad de Guatemala, septiembre 2008.

ASIES (2008 b): *Desafíos Actuales de la Justicia Penal*. Quinto Estudio. Proceso de Fortalecimiento del Sistema de Justicia: Avances y Debilidades (Julio 2006-Octubre 2008). Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), Ciudad de Guatemala, Noviembre 2008.

AZURDIA de LEÓN, Rogelio (2008 a): *Plan Estratégico 2009-2013 del Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad (FOSS)*. Elaborado con la asesoría metodológica y conceptual de Rogelio Azurdia de León, Consultor. Ciudad de Guatemala, Abril de 2008.

AZURDIA de LEÓN, Rogelio (2008 b): *Plan Operativo 2008-2009 del Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad (FOSS)*. Elaborado con la asesoría metodológica de Rogelio Azurdia de León, Consultor. Ciudad de Guatemala, Abril 2008.

BRISCOE, Iván (2008): *La proliferación del “estado paralelo”*. Documento de Trabajo n. 71, Programa de Paz, Seguridad y Derechos Humanos, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid, Octubre 2008. En: [http://www.fride.org/descarga/WP71\\_Paralell\\_state\\_ESP\\_oct08.pdf](http://www.fride.org/descarga/WP71_Paralell_state_ESP_oct08.pdf)

CAVALRUSO, Andrea, FELICIANI, Fabrizio, y STEIN, Ricardo (2007): *Visión de Paz, Misión de Futuro. Transformaciones en el Estado Guatemalteco a Diez Años de la Firma de la Paz*. Proyecto Sistemas de Apoyo a Presidencia/Vicepresidencia de la República. Guatemala, Febrero 2007. En: [http://www.sigep.gob.gt/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=34](http://www.sigep.gob.gt/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=34)

DE LA HORRA, Raúl (2006): *Violencias Invisibles. Reflexiones sobre la Cultura de la Violencia en Guatemala*. Revista *Diálogo*, nueva época, n. 49, junio 2006. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Guatemala. En: <http://www.flacso.edu.gt/dialogo/49/49.pdf>

FELICIANI, Fabrizio (2006): “Consulta sobre el Futuro del Proyecto FOSS”. Informe Final de Consultoría. Ciudad de Guatemala, Septiembre 2006.

FMM (2008): “Consideraciones sobre la impunidad en Guatemala: La configuración de una masiva violación de derechos humanos”. Fundación Myrna Mack (FMM), Ciudad de Guatemala, Febrero 2008. Accesible en: <http://www.myrnmack.org.gt/archivos/Analisis/2008/FMM-Algunas%20consideraciones%20sobre%20la%20impunidad-0208.pdf>

FMM (2009): *Informe al Relator Especial de la ONU sobre Independencia de Jueces y Abogados*. Fundación Mirna Mack (FMM), Ciudad de Guatemala, 27 de enero 2009.

FOSS (2004): “Convenio de Colaboración entre el Congreso de la República de Guatemala y el Programa Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en el tema de Seguridad (FOSS)”. Ciudad de Guatemala, 31 de Agosto 2004.

FOSS (2005 a): Comunicado de Prensa. Ciudad de Guatemala, 3 de Agosto 2005.

FOSS (2005 b): Comunicado de Prensa. Ciudad de Guatemala, 25 de Agosto 2005.

FOSS (2007): “Opinión Técnica de las Organizaciones del FOSS sobre el Anteproyecto de Ley Contra El Terrorismo”. FOSS, Ciudad de Guatemala, 23 de Mayo 2007.

FOSS (2008 a): *Normativa de Coordinación*. Programa “Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en Temáticas de Seguridad” (FOSS). Ciudad de Guatemala, Marzo 2008.

FOSS (2008 b): *Normativas de Convivencia*. Programa “Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en Temáticas de Seguridad” (FOSS). Ciudad de Guatemala, Marzo 2008.

FOSS (2008 c): *Normativa de Plenarias*. Programa “Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en Temáticas de Seguridad” (FOSS). Ciudad de Guatemala, Marzo 2008.

FOSS (2008 d): “Acciones Estratégicas de apoyo para la implementación del Sistema Nacional de Seguridad en Guatemala, bajo el paradigma de la seguridad democrática”. Proyecto Conjunto del FOSS. Ciudad de Guatemala, Noviembre 2008.

FOSS (2008 e): “*Por la Paz y la Seguridad Democrática*”. Comunicado del Programa FOSS, en oportunidad de los inicios del período 2008-2012 de la Legislatura y Administración Pública. Ciudad de Guatemala, Febrero 2008.

FOSS (2008 f): “Experiencia del Programa FOSS (2003-2008). Documento Narrativo”. Elaborado por: Carmen Ortiz Estrada, Ana Glenda Táger y Juan Ramón Ruiz. Oficina Regional para Latinoamérica de *Interpeace*. Ciudad de Guatemala, Octubre 2008.

GIUPPONI, Daniel (2006): *Developing National Capacities to Manage Democratic Security: Relevance of WSP International Projects for MINUGUA’s Verification Mandate and their Impacts on the Implementation of Guatemala Peace Accords*. WSP-International, March 2006. At: [http://www.interpeace.org/images/pdf/wsp\\_and\\_minugua\\_march\\_2006\\_english\\_final\\_draft\\_with\\_executive\\_summary\\_op3.pdf](http://www.interpeace.org/images/pdf/wsp_and_minugua_march_2006_english_final_draft_with_executive_summary_op3.pdf)

IDRC (2006): “Case Study of IDRC-Supported Research on Security Sector Reform in Guatemala. On behalf of the Peace, Conflict and Development Program”. February 2006. Elaborated by: Professor Jenny Pearce, Department of Peace Studies, University of Bradford, United Kingdom. En: <https://idl-bnc.idrc.ca/dspace/bitstream/123456789/27529/1/122103.pdf>

INTERPEACE (2008): “Términos de Referencia de Oficial de Enlace del FOSS con el Congreso de la República”. Oficina Regional para Latinoamérica de *Interpeace*. Ciudad de Guatemala, Diciembre 2008.

KLIKSBERG, Bernardo (2007): *Mitos y Realidades sobre la Criminalidad en América Latina. Algunas anotaciones estratégicas sobre cómo enfrentarla y mejorar la cohesión social*. FyG Editores. Ciudad de Guatemala, octubre 2007. Accesible en: [http://www.undp.org/latinamerica/fpse2007/DOCS/ny1\\_kli\\_mitos.doc](http://www.undp.org/latinamerica/fpse2007/DOCS/ny1_kli_mitos.doc)

MENOCAL, Carlos (2007): “ El mal cogobierna en Guatemala. Los poderes paralelos se han adueñado del Estado”. Reseña periodística del Foro “Poderes Ocultos”¿Quién gobierna en Guatemala?”, realizado en el Paraninfo de la USAC el 02/05/07. Accesible en: <http://www.prensalibre.com/pl/2007/mayo/06/170072.html>

MIKLOS ILKOVICS, Roberto Tomás, y ARROYO, Margarita (2008): *Prospectiva y Escenarios para el Cambio Social*. Working Papers n. 8. Seminario de Estudios Prospectivos, Centro de Estudios Políticos. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPS), Universidad Autónoma de México (UNAM), Abril 2008. Accesible en: [http://www.sems.udg.mx/principal/miklos/WORKING\\_PAPERS\\_8.doc](http://www.sems.udg.mx/principal/miklos/WORKING_PAPERS_8.doc)

MUNICOTZ (2006 a): *Política Pública Municipal de Seguridad Ciudadana*. Municipalidad de Santa Lucía Cotzumalguapa, Escuintla, y Programa Nacional de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santa Lucía Cotzumalguapa, Escuintla, Julio 2006. Accesible en: <http://www.polsec.org/images/files/documentos/pdf/politicasantapdf>

MUNICOTZ (2006 b): *Encuentro Guatemala – El Salvador sobre Intercambio de Experiencias Municipales en Seguridad Ciudadana*. Municipalidad de Santa Lucía Cotzumalguapa, Escuintla, y Programa Nacional de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santa Lucía Cotzumalguapa, Escuintla, Septiembre 2006. Accesible en: <http://www.polsec.org/images/files/documentos/pdf/Encuentro.pdf>

OACNUDH (2009): “Relator Especial de las Naciones Unidas sobre Independencia de los Magistrados y Abogados culmina su visita a Guatemala”. Ciudad de Guatemala, 30 enero 2009.

OBSERVADOR (2008): Entrevista con Enrique Álvarez, realizada a principios de junio 2008, unos días antes de cesar su mandato para la Coordinación del CAS, el 14 de junio. Publicada en *El Observador. Análisis Alternativo sobre Economía y Política*. Año 3, No. 13: “Hacia la Seguridad Democrática”, pp. 15-21. Ciudad de Guatemala, Julio 2008. Accesible en: <http://www.albedrio.org/htm/documentos/EIObservadorNo13julio08.pdf>

PEACOCK, Susan, and BELTRÁN, Adriana (2003): *Hidden Powers in Post-Conflict Guatemala: Illegal Armed Groups and the Forces Behind Them*. Washington Office in Latin America (WOLA), 2003. Washington D.C. Accesible (21/03/07) en: [http://wola.org/publications/guatemala\\_hidden\\_powers\\_full\\_report.pdf](http://wola.org/publications/guatemala_hidden_powers_full_report.pdf)

PNUD (2007): *Informe Estadístico sobre la Violencia en Guatemala*. Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia, PNUD. Ciudad de Guatemala, diciembre 2007. En: <http://www.undp.org.gt/data/publicacion/Informe%20Estadístico%20de%20la%20Violencia%20en%20Guatemala%20final.pdf>

PORRAS CASTEJÓN, Gustavo (2007a): “¿A quién sirve el poder oculto?”. Nota “para meditar”, publicada en la página de opinión el Diario *Siglo XXI* de Cuatemala, en la edición del Miércoles 11 de abril 2007. En: <http://www.sigloxxi.com/index.php?link=opinion&opinionid=2152>

SAMAYOA, Claudia Virginia (2008): “Hacia la Construcción del Sistema Nacional de Seguridad en Guatemala”. Artículo publicado en OBSERVADOR (2008: 3-14).

TÁGER ROSADO, Ana Glenda (2005): “El Proyecto *Hacia una Política de Seguridad para la Democracia* dos años después”. En ARÉVALO, DOÑA y FLURI (2005: 297-319).

USAID (2006): *Central America and Mexico Gang Assessment*. United States Agency for International Development (USAID). Bureau for Latin American and Caribbean Affairs, Office of Regional Sustainable Development. Creative Associates International, Inc., April 2006. Available at: [http://www.usaid.gov/locations/latin\\_america\\_caribbean/democracy/gangs\\_assessment.pdf](http://www.usaid.gov/locations/latin_america_caribbean/democracy/gangs_assessment.pdf)

## Anexo 1: El Proceso de Evaluación Estratégica

**1. Objetivos:** Según los Términos de Referencia, la evaluación estratégica tiene como objetivos:

- 1) Realizar un análisis general de la evolución del FOSS desde su concepción inicial en el año 2003 hasta el momento.
- 2) Evaluar y valorar la relevancia y el impacto del Foro en el marco de la seguridad democrática del Estado.
- 3) Evaluar la eficacia y eficiencia del trabajo del FOSS al alcanzar resultados acordes a sus objetivos y valorar la sostenibilidad de estos resultados en los últimos cinco años.
- 4) Evaluar los procesos organizativos, comunicacionales y funcionales internos del FOSS así como la facilitación de *Interpeace* a las diferentes coordinaciones.
- 5) Formular recomendaciones para viabilizar la sostenibilidad, eficacia y eficiencia del Foro en su nueva etapa.

**2. Actividades:** Las actividades realizadas han sido las siguientes:

- 1) Revisión documental (del 30/10/08 al 26/11/08). Ver Bibliografía al final del Informe.
- 2) Taller interno de trabajo de trabajo con las organizaciones (03/12/08, 09:00-18:00 h.)
- 3) Entrevistas con personal técnico y directores de las organizaciones (ver listado).
- 4) Entrevistas con beneficiarios externos (ver listado)
- 5) Entrevistas con personal de la Oficina Regional de *Interpeace* (ver listado).
- 6) Presentación de informes parciales e informe final a la Directora Regional de *Interpeace* para América Latina y a la Coordinación del FOSS (en fechas acordadas).
- 7) Presentación al Consejo Técnico y al Consejo Político del FOSS (en fechas acordadas).

**Metodología de Entrevistas:** Diálogo abierto a partir de las mismas preguntas generadoras planteadas en el Taller de Evaluación (ver adelante)

Personas Entrevistadas	Cargo	Ubicación	Fecha y Hora
1. Héctor Rosada-Granados	Primer Coordinador FOSS	12 Av 20-44, Z 11 Ed. Mariscal 4-A, Cel: 2473-4057	27-11-08 15:00-16:00 h
2. Martín Arévalo de León	Primer Enlace FOSS-Congreso	<i>Interpeace</i> , 11 Av 15-15, Z 10, T: 2381.9700	27-11-08 17:00-18:30 h
3. Asa Wallton	Primera Secretaria Embajada de Suecia	Embajada de Suecia, 8 Av 15-07, Z 10, T: 2384.7310	28-11-08 09:00-09:30 h
4. Renzo Rosal	Director Programas Fundación Soros	6 Av 20-25, Z 10, Ed Plaza Marítima, N 6, T: 23-63-34-37	28-11-08 11:00-12:30 h
5. Sandino Asturias	Director CEG	Hotel Vista Real, Cel: 5407-0023	28-11-08 16:00-17:30 h
6. Ana Glenda Táger 7. Carmen Ortiz Estrada 8. Juan Ramón Ruiz	- Directora <i>Interpeace</i> - Coordinadora FOSS - Enlace FOSS-Congreso	<i>Interpeace</i> , 11 Av 15-15, Z 10, T: 3281.9700, T: 2366-2597, 2366-2621, Cel: 5746-3418	01-12-08 09:15-10:30 h
9. Raquel Zelaya 10. Karin Erbsen de Maldonado	Directoras ASIES	ASIES, 19 C 7-48 Z 9, T: 2334.7178	01-12-08 11:00-12:30 h
11. Ana Glenda Táger 12. Carmen Ortiz Estrada 13. Juan Ramón Ruiz	Directora <i>Interpeace</i> , Coordinadora FOSS, Cuarto Enlace FOSS-Congreso	<i>Interpeace</i> , 11 Av 15-15, Z 10, T: 3281.9700, T: 2366-2597, 2366-2621, Cel: 5746-3418	01-12-08 13:00-14:00 h
14. Mara L. Bocaletti F.	Consultora Fundación Soros	Restaurante Los Alpes, 10 C , 0-44 Z 10, Cel: 5966-2591	01-12-08 14:30-15:30 h
15. Édgar Gutiérrez	Ex Director SAE, ExCanciller, Analista, Periodista	Restaurante Los Alpes, 10 C , 0-44 Z 10, Cel: 5966-2591	01-12-08 15:30-16:30 h
16. Iduvina Hernández	Directora Ejecutiva SEDEM	SEDEM, 6 Avenida 1-73, Z1 Cel: 2251-0730	01-12-08 17:00-18:30 h

17. Rodolfo Aníbal García Hernández 18. Gerson José Pablo Sotomayor del Cid	Diputado Independiente (Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales) Asesor Legislativo	Edif.7 y 10, Of. 703, 7 Av y 10 C, Z 1 Tel. 2239-1148	02-12-08 09:00-10:00 h
19. Luis Mijangos 20. Víctor Manuel Valverth	Consultor LEGIS Director LEGIS	Asociación para el Desarrollo Legislativo y la Democracia LEGIS Edif.7 y 10, Of. 706, 7 Av y 10 C, Z 1	02-12-08 10:00-11:15 h
21. Carlos De León 22. Justo Pérez	Asesores Comisión de Gobernación	Oficinas del Congreso, Comisión de Gobernación	02-12-08 14:00-15:00 h
23. Jorge Herrera	Asesor Partido Patriota	Cafetería del Lobby, Edif.7 y 10, Of. 706	02-12-08 15:45-16:30 h
• Cynthia Fernández • Adela de Torrebiarte • Hugo Maúl Figueroa	- Consultora ASIES - Ex Ministra MINGOB - Ex Magistrado CSJ	Presentación del libro “Desafíos Actuales de la Justicia Penal”, Hotel Princess, 13 C. Z 9.	02-12-08 17:30-19:00 h
24. Enrique Álvarez	Director Incidencia Democrática - IDEM	Restaurante Hotel Clarion Suites	03-12-08 12:45-14:00 h
25. Javier Monterroso	Director Incidencia Política ICCPG, Tercer Enlace FOSS-Congreso	ICCPG, % C 1-49, Z 1, Tel: 2220-2736	04-12-08 08:30-10:00 h
26. Mayra Alarcón Alba 27. Felipe Robles 28. Fernando Girón	Directora Ejecutiva, Coordinador del Área Seguridad y Relaciones. Militares, Especialista del Área.Fundación Myrna Mack	Restaurante del Lobby del Hotel Princess	04-12-08 16:30- 17:30 h
29. Francisco J. Jiménez Irungaray	Ministro de Gobernación Segundo Coordinador FOSS	Restaurante del Lobby del Hotel Princess	04-12-08 19:00- 20:30 h
30. Carmen Rosa De León Escribano	Directora Ejecutiva IEPADES	11 Av 15-17, Z 10 Tel: 2366-2616	05-12-08 10:15-12:00 h
31. Juan Ramón Ruiz	Cuarto Enlace FOSS-Congreso	<i>Interpeace</i> , 11 Av 15-15, Z 10, T: 3281.9700, T: 2366-2597, 2366-2621	05-12-08 12:00 –13:00 h
32. Luis Carranza	Director de Política Multilateral Ministerio de Relaciones Exteriores	2 Avenida 4-17 zona 10 Tel: 2410-0000	05-12-08 15:00-16:15 h

**3. Taller de Evaluación (2003-2008) y Prospección Estratégica (2008-2013).** 18 Participantes: Álvarez, Enrique (IDEM); Ampérez, Brenda (SEDEM); Asturias, Sandino (CEG); De León, Mayda (IEPADES); Díaz, Elvin (ICCPG); González, Patricia (IEPADES); Jacobo, Liza (Interpeace); Maldonado, Rodolfo (ASIES); Mejía, Brenda (IDEM); Monterroso, Javier (ICCPG); Ortiz Estrada, Carmen (Coordinadora FOSS); Rivera, Manuel (Interpeace); Ruiz, Juan Ramón (Enlace FOSS-Congreso); Táger, Ana Glenda (Interpeace); van Brabant, Koenraad (Interpeace); Vásquez, Vanessa (CEG); Vega, Carlos (ASIES); Alvarado, Jorge (Consultor).

#### **Objetivos del Taller:**

- 1) Evaluar colectivamente la eficacia (impacto), eficiencia, relevancia y manejo de riesgos (sostenibilidad) del FOSS en el período 2003-2008.
- 2) Evaluar los procesos organizativos, comunicacionales y funcionales internos del FOSS, así como la facilitación que *Interpeace* ha proporcionado.
- 3) Formular recomendaciones para garantizar la eficacia, eficiencia, relevancia, sostenibilidad, gerencia y coordinación del FOSS en su nueva etapa 2009-2013.



## Metodología del Taller:

- 1) Evaluación de Eficacia y Eficiencia 2003-2008 del FOSS. *Pregunta generadora:* ¿Cuáles son los impactos logrados por el FOSS en la problemática de seguridad del país desde 2003 hasta ahora? *Preguntas específicas:* ¿Se han alcanzado los resultados previstos? ¿Si el FOSS no hubiera existido, la situación actual de la problemática sería peor, igual o mejor que en 2003? ¿El FOSS ha promovido el diálogo y la cooperación entre sus integrantes? ¿Cuántos y cuáles han sido los costos humanos, financieros y políticos que se han hecho para lograr los impactos?
- 2) Evaluación de Sostenibilidad y Gerencia 2003-2008 del FOSS. *Preguntas generadoras:* ¿Han sido suficientes los recursos del FOSS para lograr (o no) lo previsto? ¿La gerencia y la coordinación, han sido determinantes para lograr (o no) lo previsto?. *Preguntas específicas:* ¿Ha habido suficiente apropiación, involucramiento y compromiso por parte de las instituciones integrantes del FOSS? ¿Son apropiados los mecanismos de gerencia y toma de decisiones?
- 3) Prospección del FOSS 2009-2013: Mapa de Interés/Poder y Escenarios. Un Mapa de Interés/Poder es una visualización, en un sistema de coordenadas de dos dimensiones, del entorno institucional de una organización. En el eje horizontal se asignan valores relativos al poder político y a la capacidad de influir de las otras instituciones o factores de poder en el cumplimiento de la visión/misión institucional del FOSS. En el eje vertical se asignan valores relativos al interés de las otras instituciones o factores de poder en el cumplimiento de la visión/misión institucional y los objetivos del FOSS. El Mapa de Interés/Poder es un instrumento útil para definir los escenarios futuros y los planes de contingencia en cada uno de ellos.
- 4) Prospección del FOSS 2009-2013: Sostenibilidad y Gerencia. *Preguntas generadoras:* ¿Qué recursos necesita el FOSS para lograr lo previsto en su Plan Estratégico 2009-2013? ¿Qué tipo de gerencia y de coordinación son necesarias y suficientes?

## 4. Evaluadores:

- Jorge L. Alvarado Pisani trabaja como consultor independiente desde 1998, sobre todo para PNUD, DANIDA, Ibis, OEA y GTZ. Formación universitaria en filosofía, teología y ciencias físicas y matemáticas. Venezolano residente en Nicaragua desde 1981, ex vicerrector académico (1989-1992) de la UCA de Nicaragua, impartió docencia en la URL de Guatemala (1994-1998) y ha hecho consultorías en Guatemala desde el 2000. Campo actual de trabajo: planificación estratégica y desarrollo organizacional de instituciones estatales y sociales especializadas en derechos humanos, seguridad democrática, equidad de género y derechos de los pueblos indígenas.
- Koenraad Van Brabant se desempeña actualmente como Jefe de Práctica Reflexiva y Aprendizaje en *Interpeace*, con base en Ginebra, Suiza, y cobertura mundial. Este rol incluye la realización de evaluaciones. En su carrera previa ha estado activamente involucrado en la promoción de plataformas colaborativas entre ONGs (señaladamente el *Agency Coordination Body for Afghan Relief* y la creación del *Consortium of Humanitarian Agencies in Sri Lanka*) y ha sido también evaluador independiente de políticas y programas de diferentes organizaciones. Llegó por primera vez a Guatemala en 1979 y viene haciendo visitas de trabajo a Guatemala, con regularidad, desde 2004. No ha estado involucrado ni en el diseño ni en la gerencia del Proyecto FOSS.

**Anexo 2: Listado de Leyes e Iniciativas Legales vinculadas con el FOSS y Términos de Referencia de la Oficina de Enlace con el Congreso de la República. (Elaborado por Juan Ramón Ruiz, Oficial de Enlace FOSS-Congreso)**

**1. Apoyo al Congreso de la República para el conocimiento, debate y aprobación de 9 leyes de seguridad y justicia:**

- 1) Decreto 70-2005, Ley de la Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI)
- 2) Decreto 21-2006, Ley Contra la Delincuencia Organizada
- 3) Decreto 32-2006, Ley del Régimen Penitenciario
- 4) Decreto 33-2006, Ley del INACIF
- 5) Decreto 35-2007, Aprobación del Convenio entre la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala para crear la CICIG.
- 6) Decreto 53-2007, Aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y otros Tratos y Penas Cruelles y Degradantes
- 7) Decreto 18-2008, Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad
- 8) Decreto 22-2008, Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer
- 9) Decreto 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública

**2. Avance legislativo de otras 6 leyes de seguridad y justicia con contenidos democráticos:**

- 10) Iniciativa 2630, Reformas al Código Penal en los Delitos Sexuales..
- 11) Iniciativa 3166, Ley de Servicios Privados de Seguridad, aprobada en segundo debate.
- 12) Iniciativa 3319, Reformas a la Ley de Amparo, en consulta en la Corte de Constitucionalidad
- 13) Iniciativa 3824, Ley de Policía de Investigación Criminal, en dictamen en la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales
- 14) Iniciativa 3881, Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, dictaminada favorablemente por la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales; estaba agendada en primer debate para fines de noviembre de 2008, pero por las interpelaciones y discusión sobre el presupuesto quedó pospuesta para enero 2009
- 15) Iniciativa 3902, Ley de Armas y Municiones, aprobada por el pleno en tercer debate, pendiente de aprobación por artículos y en redacción final. Se promovió y participó en la elaboración de una posición conjunta de las organizaciones del FOSS sobre dicha iniciativa, habiéndose logrado que el documento del FOSS se utilice oficialmente como insumo de trabajo de los diputados en los seminarios organizados para la discusión por artículos de la iniciativa 3902, previo a que la discusión retorne al pleno.

**3. Leyes que tuvieron avances en su implementación con participación o apoyo de la Oficina de Enlace y cuya implementación debe seguirse acompañando y monitoreando en el futuro:**

- 16) Reglamento de la Ley del Sistema Penitenciario
- 17) Punto Resolutivo de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad
- 18) Implementación del Sistema Nacional de Seguridad
- 19) Implementación y apoyo al trabajo de la DIGICI
- 20) Trabajo de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, CICIG
- 21) Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer
- 22) Ley de Acceso a la Información Pública

**4. Dictámenes de Comisiones del Congreso en los que se ha incidido o participado:**

● **Comisión de Gobernación**

- 23) Dictamen favorable a la iniciativa 2686, Ley del Régimen Penitenciario
- 24) Dictamen favorable a la iniciativa 2846, Ley de Servicios Privados de Seguridad
- 25) Dictamen favorable a la iniciativa de Ley Contra la Delincuencia Organizada
- 26) Dictamen desfavorable a la iniciativa 3154, Ley Antimaras (dictamen conjunto con la Comisión del Menor)

27) Dictamen desfavorable a la iniciativa 3189, Ley Para Reprimir, Combatir y Erradicar las Pandillas Juveniles (dictamen conjunto con la Comisión del Menor)

● **Comisión Extraordinaria de Reformas al Sector Justicia**

28) Dos dictámenes favorables a la iniciativa 3284, Ley del Instituto Nacional de Ciencias Forenses.

29) Dos dictámenes favorables a la iniciativa 3319, Reformas a la Ley de Amparo

30) Dictamen favorable a la iniciativa 3125, Reformas al Código Procesal Penal

31) Dictamen favorable a la iniciativa 3560, Reformas al Código Procesal Penal

32) Dictamen desfavorable a la iniciativa 3580, Reformas al Código Procesal Penal

● **Comisión de Defensa**

33) Dictamen favorable a la iniciativa 3314, Ley de Inteligencia

34) Dictamen desfavorable a la iniciativa Ley de Clasificación y Desclasificación de Asuntos de Seguridad nacional

35) Se participa en la Mesa Técnica de la Comisión de la Defensa sobre la Iniciativa 3880, Ley de la Defensa Nacional. Se promovió la elaboración de una posición conjunta del FOSS sobre dicha iniciativa, pidiéndose la revisión íntegra de su contenido por considerarse que el mismo no se ajusta y riñe con la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.

● **Comisión de Relaciones Exteriores**

36) Dictamen favorable a la iniciativa 3391, Aprobación del Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura

37) Dictamen favorable a la iniciativa 2662, Aprobación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional

● **Comisión Extraordinaria Plan Visión de País**

38) Dictamen favorable a la iniciativa 3608, Ley Marco de Seguridad

● **Comisión de la Mujer, Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales y Comisión del Menor y la Familia**

39) Dictamen favorable conjunto a la iniciativa 2630, Reformas al Código Penal en materia de delitos sexuales.

**5. Agenda legislativa mínima que necesita ser promovida a partir de 2009 con incidencia de la Oficina de Enlace del FOSS en el Congreso:**

40) Ley de Armas y Municiones

41) Ley de Servicios de Seguridad Privada

42) Reformas a la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil

43) Ley Interna de la Secretaría de Inteligencia Estratégica (dentro del contexto de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad)

44) Nueva Ley de Orden Público

45) Ley del Consejo Asesor de Seguridad –CAS-

46) Ley de la Defensa Nacional

47) Nueva Ley Constitutiva del Ejército

48) Nuevo Código Penal

49) Nuevo Código Militar

50) Ley de la Policía de Investigación Criminal

51) Ley de Carrera del Ministerio Público

52) Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas

53) Reformas a la Ley de Amparo

54) Reformas a la Ley de Antejuiicio

55) Reformas al Código Procesal Penal

56) Reformas a la Ley contra la Delincuencia Organizada

57) Ratificación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional

## 6. Términos de Referencia de la Oficina de Enlace con el Congreso de la República

El documento INTERPEACE (2008) contiene los Términos de Referencia para el trabajo de la persona encargada de la Oficina de Enlace del FOSS con el Congreso de la República. Esta persona asumirá la responsabilidad integral de la dirección técnica-sustantiva metodológica y administrativa del componente de enlace con el Congreso del Proyecto FOSS. Tendrá una coordinación constante con el proyecto PROATESUS del Centro de Estudios de Guatemala (CEG). Estará bajo la supervisión directa de *Interpeace* y la coordinación del FOSS. Y tendrá las siguientes responsabilidades:

- 1) Fortalecer la presencia de FOSS en el Congreso de la República;
- 2) Atender las necesidades colectivas o individuales de los miembros del FOSS;
- 3) Gestionar iniciativas de entidades del FOSS ante el Organismo Legislativo (Comisiones, Bancadas, Junta Directiva), por medio de reuniones o seminarios;
- 4) Sensibilizar los diputados del Congreso de la República hacia el cambio de paradigma de Seguridad Democrática, enmarcado en el Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica, los Acuerdos de Paz y las recomendaciones de POLSEDE;
- 5) Hacer cabildeo para el avance de la Agenda Legislativa de la Paz en los temas de Seguridad, en coordinación con las entidades de FOSS y la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia (CNSAFJ);
- 6) Facilitar el contacto entre los entes deliberativos del Congreso de la República y las entidades de FOSS;
- 7) Conformar redes con organizaciones de la sociedad civil, entidades del FOSS y entidades gubernamentales para el impulso de la agenda legislativa de seguridad;
- 8) Realizar reuniones con Junta Directiva del Congreso, Presidentes e integrantes de Comisiones del Congreso, Jefes e integrantes de Bancadas para facilitación de gestiones y procesos;
- 9) Participar en las reuniones del FOSS así como organizar las reuniones que sean necesarias para compartir información sobre el trabajo en el Congreso con las organizaciones miembros del FOSS;
- 10) Colaborar con el Coordinador de FOSS, cuando deban realizarse reuniones y/o seminarios conjuntos para los casos en los que existan diferencias de criterios entre las organizaciones en relación a temas tratados por la Oficina en el Congreso. En todo caso, el responsable deberá promover los consensos y respetar los disensos que pudieran surgir entre las organizaciones del FOSS;
- 11) Elaborar informes mensuales y trimestrales para *Interpeace* según el formato establecido. Igualmente preparará informes para el FOSS;
- 12) Participar en las reuniones semanales de seguimiento de proyectos de *Interpeace*;
- 13) Coordinar la preparación de documentos relativos al proyecto y requeridos por *Interpeace*, los Donantes y los Gobiernos interesados, tales como Informes de Avances, informes específicos, parciales y otros, y responder a los requerimientos adicionales que eventualmente podrían ser definidos;
- 14) Participar en las reuniones mensuales del Consorcio Legislativo, apoyado por ASDI, para la evaluación de avances;
- 15) Elaborar informes periódicos de avances de gestión de la oficina para las entidades del FOSS;
- 16) Cualquier otra tarea que le sea encomendada por su supervisor, en atención a la naturaleza de la oficina.”