

ESTADO DE SITUACION DE LA REFORMA POLICIAL

Helen Mack
Comisionada Presidencial para la Reforma Policial

Cuando tomé la decisión de involucrarme plenamente en el proceso de reforma de la Policía Nacional Civil, fue una decisión compleja porque estaba segura de que esa participación traería consigo problemas de diversa índole, retos difíciles de superar, detractores de diversa calaña, y un sinnúmero de situaciones molestas en términos políticos. No me equivoqué, pero tampoco me arrepiento de haber aceptado.

Al haber asumido tal posición, admito que puse en riesgo mi trayectoria personal y puse en riesgo -en alguna medida- la posición de la Fundación Myrna Mack, institución que presido y que es el lugar desde donde hemos hecho aportes importantes a la lucha contra la impunidad en Guatemala.

A pesar de tener conciencia de esas consecuencias, los integrantes de la Fundación, la junta directiva y los equipos técnicos, me dieron su total apoyo, al igual que mi familia y amistades, así también la comunidad internacional.

No he perdido ese apoyo. El haber aceptado ser la Comisionada Presidencial para la Reforma de la Policía Nacional Civil era un paso lógico, luego de haber experimentado vínculos con los policías desde 1990.

Quizá algunos de ustedes lo ignoren, pero yo quedé emocionalmente comprometida con la figura del policía. Mi primera experiencia fue impactante: uno de los policías que coadyuvó a esclarecer y a sancionar el asesinato de mi hermana, fue asesinado luego de haber rendido testimonio judicial. Dos policías tuvieron que salir al exilio para salvar la vida.

Años más tarde, esos policías fueron honrados. Uno, en forma póstuma, y el otro en vida. El Estado de Guatemala admitió su responsabilidad en el asesinato de José Miguel Mérida Escobar; y en los sucesos que culminaron con la reparación material e inmaterial a su memoria y a su familia.

Con esos antecedentes que tanto tocaban mi vida personal y familiar, no fue difícil que desde la Fundación Myrna Mack iniciáramos un trabajo que nos llevaría a tratar de determinar los problemas en materia de seguridad, a elaborar propuestas de solución y a intentar rescatar a la PNC.

Hacia finales del año 2007, cuando ya todos los demonios del crimen y la violencia campeaban descontrolados en el país, yo estaba preparada para dar pasos hacia adelante en el trabajo con la PNC.

La institución estaba totalmente colapsada, desprestigiada, debilitada y penetrada por el crimen. Pero precisamente en esta época tan oscura, se presentó la oportunidad de hacer algo, como la propuesta de enrumbarnos hacia la reforma, empezando por el fortalecimiento de la Inspectoría General, la creación de una unidad especializada en

planificación estratégica y desarrollo, entre otros aspectos que están contenidos en las reformas al reglamento que entraron en vigencia en 2009.

Estoy presentado mi testimonio, mis razones para involucrarme en estas tareas, porque mi desempeño ha sido vilipendiado y porque la opinión pública, la sociedad guatemalteca y la comunidad de policías tienen derecho a tener información sobre lo que está ocurriendo. Porque yo tengo derecho a comunicar, a informar sobre el trabajo que se ha hecho; y para no quedarme en silencio frente a la ficción y el vituperio.

Una de las tantas ficciones que han surgido es aquella que dice: Helen Mack es funcionaria del gobierno del Presidente Colom y le pagan un jugoso salario, no saben que trabajo *ad honorem*. Muchos creen que, además, hemos estado ociosos. Mis detractores dicen que apenas tenemos una presentación en programa *power point* y que es la misma que llevamos y traemos a todos lados.

Les aseguro que tenemos varias presentaciones, no solo una. Pero, para variar un poco, hoy no hicimos presentación *power point*. En su lugar, presentamos un video en el que intentamos resumir el documento que vamos a entregar ustedes y que denominamos “Informe de situación del proceso de Reforma de la Policía Nacional Civil”.

El equipo técnico, los policías que han participado en el proceso, y yo, compartimos con la sociedad guatemalteca, con las autoridades nacionales y con la comunidad internacional, este informe que contiene un análisis de los AVANCES DE PROCESO, ofrece una vista más o menos detallada de la evolución del proceso y un esbozo de los obstáculos y problemas que hemos enfrentado.

En menos de ocho meses, la reforma policial muestra una evolución significativa, considerando la fase aún inicial que estamos ejecutando. Algunos de ellos son:

--En materia de investigación criminal:

Se encuentra en marcha un proceso que busca revitalizar esta estructura policial, con una nueva doctrina y un conjunto de principios que ayuden a mejorar su desempeño como ente auxiliar de la administración de justicia. Esto implica el diseño de programas de especialización, la construcción de un manual que estandarice los procedimientos, y mecanismos para repeler penetraciones ilegales y manipulaciones de todo tipo.

--En materia de prevención:

Se está trabajando en la transformación cultural del policía y de la institución de la Policía Nacional Civil, para que la función específica de la prevención del delito encuentre un acomodo en el quehacer cotidiano de las fuerzas de seguridad, y no se dediquen en exclusiva a la parte represiva. Este esfuerzo es descentralizado y ha tocado ya delegaciones policiales en diferentes regiones del país. En lo que respecta a la parte técnica, están en proceso de elaboración las propuestas que incluyen programas de formación, herramientas básicas para la prevención y estrategias que incluyen un nuevo despliegue, la participación de la comunidad y una nueva orientación para la institución.

--Recurso humano:

El bienestar del policía es parte esencial de la reforma, porque si los seres humanos que visten el uniforme no son tratados como tales, jamás podrán rendir en su trabajo y no

estarán con energía ni con ánimo de ser protagonistas en la tarea constitucional del Estado, de dar protección a las personas.

Estamos gestionando un conjunto amplio de acciones que tienden a reducir las pésimas condiciones en que laboran los agentes y los oficiales. Lamentablemente, todo esto depende de dinero, pues demanda inversión en mejorar el equipo, las instalaciones físicas, los recursos de oficina, y todo lo relacionado con el bienestar (salario, prestaciones, seguros y facilidades para vivienda).

Otros aspectos, que están más relacionados con la voluntad para tomar decisiones y cumplirlas, son los instrumentos para fortalecer la carrera policial y hacerla respetar, los sistemas de evaluación de desempeño y la promoción constante de la educación y la formación de los policías.

--En materia de planificación y desarrollo institucional:

Se han generado los primeros elementos que conducen a la implantación de un nuevo modelo policial. Esto incluye crear y fortalecer estructuras especializadas en el desarrollo institucional y la planificación de carácter estratégico, la adopción de nuevas tecnologías, la consolidación del soporte informático y el fortalecimiento de la ejecución presupuestaria.

También es fundamental darle rango constitucional a la PNC. Esta propuesta la trabajamos en consulta con varias organizaciones y fue recogida por ASIES y las universidades Rafael Landívar y San Carlos de Guatemala, en el proyecto de reforma constitucional que presentaron al Congreso de la República.

--Controles institucionales:

El informe se ocupa del eje de los controles internos, fundamental para impulsar la depuración de la institución siguiendo las vías administrativas y legales predeterminadas por las leyes vigentes y por las garantías constitucionales. En este ámbito hay avances bastante bien perfilados, pues se han formulado propuestas específicas para crear la Política de Control Institucional y reformar el reglamento disciplinario.

Estos AVANCES DE PROCESO, son el resultado de mucho tiempo de trabajo y en ellos han participado alrededor de tres mil agentes y oficiales de la Policía Nacional Civil, en cuenta personal de comisarías de diferentes regiones del país.

El trabajo se ha desarrollado en un marco de precariedad presupuestaria, porque no hemos podido tener el nivel de ejecución adecuado y porque no somos unidad ejecutora. Dependemos de que el Ministerio de Gobernación autorice las requisiciones. El Director de la PNC podría hacerlo, porque la ley se lo permite, pero se ha establecido la costumbre de que la cúpula policial no ejecuta sin autorización del Ministerio.

En menos de ocho meses hemos presentado 80 solicitudes por un monto de 20 millones que queríamos invertir en mejorar las condiciones de trabajo y de vida de los policías, de acuerdo con los compromisos del *Gobernando con la Policía*, pero aún no obtenemos respuesta. No pretendemos hacer gastos superfluos e innecesarios. Pedimos

presupuesto de funcionamiento, equipo de computación modesto, pues no tenemos ni siquiera lo mínimo para trabajar, y tampoco contamos con espacio físico para hacerlo.

La burocracia y la falta de colaboración son algunos de los varios factores que están deteniendo la reforma policial, pero confío en que vengan nuevas y mejores etapas para la reforma; y que haya impulso suficiente para hacer que los engranajes políticos y administrativos empiecen a funcionar en aras de adquirir más dinamismo.

Dicen que los agradecimientos siempre van al final de la intervención, pero quiero manifestar mi agradecimiento y de quienes integran el equipo técnico, a las personas e instituciones que desde el Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional nos han ayudado.

Menciono, como ejemplo, a: IMASP, la Fundación Myrna Mack, NAS, GYZ, Cooperación Española, USAID, Canadá, ONU Mujeres, PNUD, Chile, Colombia y Taiwan, la junta directiva y los jefes de bloque del Congreso de la República, algunas comisiones legislativas, entre otros.

Por supuesto, están los protagonistas centrales del proceso de reforma: los policías. En esta ruta crítica hemos contado con el apoyo de numerosos oficiales y agentes policiales que, pese a todo, han mostrado compromiso para con su institución, lo cual reconozco, admiro y valoro. Ellos me han convencido de que hay personas que buscan dignificar a su institución y a su profesión, y que por ellos vale la pena arriesgarse, someterse al desgaste y afrontar vituperios.

Ahora, me gustaría pasar a otro ángulo de la reforma: los obstáculos, que yo clasificaría en tres grupos:

1) Los que nacen de la falta de voluntad política, la comprensión defectuosa del proceso y problemas de comunicación. En teoría, no sería difícil desactivar estos focos de obstrucción.

2) Los que tienen raíz social estructural. Me refiero a obstáculos que son de mayor profundidad y complejidad, pues están afincados en patrones ideológicos, políticos, históricos y culturales, de los cuales se desprenden todo tipo de acciones negativas, rechazo extremo y no descartaría el sabotaje.

3) Los de orden financiero. Se requiere una fuerte inversión financiera del Estado para rescatar primero y, luego, fortalecer, a una institución que históricamente ha estado supeditada a poderes y a intereses ajenos a las funciones y al mandato específico. Para superar estas carencias se demanda el concurso de todos los involucrados en proceso de proyección, aprobación y ejecución presupuestaria.

De todo lo anterior, se desprenden aspectos relevantes como:

- La resistencia a los cambios. Entre los policías había y quizá todavía haya miedo a lo desconocido, a lo nuevo, a enfrentar desafíos que ponen en riesgo incluso la vida y la integridad física. Era lógico una reacción así ante la posibilidad de perder el confort de la rutina.

- El fortalecimiento de los controles institucionales se convirtió en un hecho amenazante para algunos policías. Esto infunde temor en quienes están involucrados en actividades delictivas, pero también inquieta a los oficiales y agentes que trabajan en el fortalecimiento de estas estructuras, en los procesos de investigación de sus colegas y sustanciación de denuncias.
- La falta de información y los problemas de comunicación también amenazan al proceso de reforma o lo dificultan. Hay personas y grupos que, incluso algunos de mala fe, confunden el proceso de reforma policial con la ejecución de planes para combatir en la calle la violencia y la criminalidad. No advierten que son ámbitos separados. Uno, el de los planes operativos, es el que ejecutan las autoridades de la PNC para enfrentar la cotidianidad de violencia y crimen. El otro ámbito, el de la reforma, que es de carácter estratégico.
- Otro gran problema es la escasa inversión en la Policía Nacional Civil, y la casi nula inversión en la reforma policial. Sin financiamiento será imposible avanzar hacia etapas que requieren de mucha elaboración técnica y de programas integrales de capacitación, especialización y profesionalización, para mejorar la oferta en la Academia para agentes y crear la Escuela de Oficiales.
- La falta de recursos impacta negativamente también en otra área esencial: la investigación criminal. La ausencia de dinero impide a la institución formar técnicos y especialistas en la materia, capaces de conducir la institución a cumplir con éxito su papel de ente auxiliar de la administración de justicia. Además, sin recursos no será posible incrementar y expandir la presencia, en las diversas regiones del país, de la estructura policial dedicada a la investigación criminal.
- Una dificultad de fondo es que no ha sido posible que el Congreso de la República entre a conocer el proyecto de Ley Marco de la Reforma Policial. Esta propuesta busca otorgarle rango de política obligatoria del Estado a la reforma de la PNC. Sin este cuerpo normativo, la reforma seguirá dependiendo de la discrecionalidad del Ministro de Gobernación de turno.

Quiero remarcar que estamos experimentando un PROCESO, no un conjunto de decisiones apresuradas, de rápida e inmediata aplicación. La reforma de la PNC es un proceso porque así fue concebido en los acuerdos de paz y en el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia, y porque así se hace aconsejable dado el contexto tan complejo que estamos viviendo en el país, sobre todo en esta coyuntura electoral.

Ese carácter de PROCESO es difícil de comunicar. La dificultad más abstracta e intangible que enfrentamos radica en el campo de la comunicación social, porque prima la idea de que la reforma de la PNC es una suerte de maquila, una fábrica de planes operativos, que de la noche a la mañana llegarán a los barrios citadinos y a las comunidades rurales a dar protección y seguridad ciudadana.

Tal como fue concebida, la reforma policial implica transformación, transición, modernización, profesionalización, para el mediano y el largo plazo. Los resultados no

son para hoy, pero sí deben estar al servicio de la población en un período razonable. No debemos olvidar que el PROCESO de rescate y de fortalecimiento de las fuerzas policiales es dinámico y evoluciona constantemente si tiene la vía libre, si no hay obstáculos.

Por supuesto, todos esperamos que en un mediano plazo, el proceso haya alcanzado madurez y la institución pueda empezar a dar respuesta institucional a los problemas de seguridad que afrontan amplios segmentos de población. Pero antes es preciso remover obstáculos, consolidar el proceso e invertir.

Dentro de poco tiempo, cuando tenga inicio formal la etapa de transición al nuevo gobierno, será necesario hacer un balance de los avances de proceso y del conjunto de dificultades, para sacar conclusiones, perfilar desafíos y definir una ruta.

Nosotros aprovechamos este informe para adelantar algunos desafíos:

Para principiar, no tenemos certeza de cuáles serán las acciones del nuevo gobierno respecto de la Policía Nacional Civil, pero es seguro que la institución tiene que sufrir cambios profundos para estar en capacidad de presentar a la población resultados en la prevención y el combate de los fenómenos que afectan la seguridad ciudadana.

Los cambios deben responder a una línea estratégica con mirada integral y horizonte amplio, y sobre todo debe estar arraigada en una política de Estado para que sea posible sumar los esfuerzos de múltiples instituciones y sectores.

Como lo podrán ver en el informe, algunos de los desafíos más ingentes son:

- 1) Combatir la manipulación y la utilización política de la institución policial, la penetración criminal, la corrupción y el mal desempeño.
- 2) Fortalecer a las estructuras internas responsables de concretar la depuración, vía las investigaciones, las sanciones y los eventuales procesos penales contra oficiales y agentes que resulten involucrados en hechos delictivos.
- 3) Transformar de fondo la doctrina de la institución, promover la excelencia vía la formación y la capacitación con carácter estratégico, especializado e integral; fortalecer los controles internos y la depuración en el marco del Estado de Derecho; invertir cuanto sea necesario en la investigación criminal, consolidar la carrera policial, mejorar la infraestructura y el despliegue en el territorio; además de mejorar el régimen laboral del policía, acorde con los riesgos y peligros que conlleva su trabajo.
- 4) Retomar en el Congreso de la República las gestiones para la discusión y eventual aprobación de la Ley Marco de la Reforma Policial.

Como dije antes, una vez tengamos el resultado definitivo de las elecciones generales, debemos estar atentos a la nueva correlación de fuerzas que se instalará en el Organismo Ejecutivo y en el Congreso de la República, pues el futuro de este proceso y de la misma PNC penden de las decisiones que se configuren a partir de los nuevos escenarios políticos.

Precisamente porque se acercan esos momentos de definición, es impostergable debatir sobre qué haremos con el aparato policial, sus debilidades y carencias, la incidencia criminal en sus filas, la inversión en seguridad, y tantos otros ámbitos complicados.

Como comisionada presidencial de la reforma policial, espero que el trabajo realizado hasta el momento sea analizado y evaluado de manera imparcial y objetiva, revisando el avance y la evolución del proceso, el grado de ejecución del Plan Estratégico y su viabilidad en el marco de las estrategias del nuevo gobierno.

Por ahora, nuestra meta es dejar instalado un proceso proyectado a diez años plazo, afinado en una plataforma estratégica que puede empezar a mostrar resultados por eje, fases y etapas en tiempos relativamente cortos. Hago énfasis en que si bien el plan es para diez años, la población no tiene que esperar una década para contar con una institución policial capaz, eficiente, moderna, especializada, profesional y muy bien equipada, e integrada por personal idóneo. Hay que invertir para que el proceso avance y los pasos transformadores adquieran vida en la práctica.

Es lógico que este tema haga converger, por igual, posiciones contrapuestas de apoyo y rechazo, confianza y desconfianza, credibilidad e incredulidad. Hay muchas interpretaciones sobre el problema de la institución policial y abundan las posiciones al respecto. Lo importante es que los guatemaltecos forjemos consensos sobre la ruta a seguir, porque la realidad indica que es urgente hacer cambios en la Policía Nacional Civil y que deben hacerse en el marco de una política de Estado.

El gran desafío es lograr que el Estado, sus instituciones y sus políticas de gasto estén orientadas, mejor si es a través de un decreto del Congreso, a fortalecer la fuerza policial para que esté en capacidad de enfrentar con éxito las amenazas que originan el crimen organizado transnacional, la delincuencia común y las múltiples expresiones del conflicto social y la confrontación política que mantienen al país fragmentado.

Yo he estado constantemente conmovida por la situación de los policías, porque me consta que siguen trabajando en condiciones infrahumanas. En la Academia había dos sanitarios para 120 personas, en las delegaciones y comisarías no hay lugar ni condiciones para trabajar y dormir, pues incluso deben compartir los escritorios. Por supuesto, no tienen suficiente material de oficina y sería un sueño creer que tienen computadoras. Por eso mismo, se torna cuesta arriba todo lo relativo al avance tecnológico y los sistemas informáticos.

Pero hay más. Ahora, en algunas comisarías, están convertidas en cárceles. Así que hay hacinamiento de presos y de policías. Entonces, ni los policías pueden hacer bien su trabajo, y ni pensar que haya rehabilitación para los privados de libertad.

En este equipo, queremos contribuir a cambiar esa situación. Por eso sigo en la reforma policial, a pesar de que hace mucho tiempo tuve que tomar otro rumbo.

Pero me he quedado porque quiero ayudar a la institución, a los policías y a mi país, porque me consta que las condiciones pueden cambiar para bien si hay voluntad política, compromiso, afán de servicio e inversión.

He querido atestiguar lo que sucede en la PNC, lo bueno y lo malo, para tener solvencia y argumentos en el momento en que sea interpelada por mi opción a participar en este proceso.

Desde esa posición, con base en mi experiencia en este proceso, hago un llamado a las instituciones del sistema de justicia, a los partidos políticos y a los tres poderes del Estado, para que converjan en apoyo a la PNC. De ellos depende convertir la reforma policial en un asunto de Estado y no permitir que sea reducido a un asunto del gobierno de turno. Es un proceso que debe trascender gobiernos, partidos políticos e ideologías.

Guatemala, 18 de agosto de 2011