

LA GUARDIA CIVIL EN GUATEMALA

Agapito Arnaiz García Coronel de la Guardia Civil Director europeo del Programa de apoyo a la política nacional de seguridad ciudadana de la Unión Europea en Guatemala

Antecedentes

A finales de 1.996 Guatemala estaba poniendo fin a treinta y seis años de conflicto armado, uno de los varios que asolaron istmo centroamericano en la época de la guerra fría.

España que formaba parte del Grupo de Países amigos, que trabajaba en la consecución de la paz, considero que podía contribuir a la mejora de las Instituciones ofreciendo su apoyo a un nuevo Cuerpo policial que venia exigido por la firma de los Acuerdos de Paz.

Dentro de esos Acuerdos tiene especial importancia el de “Fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática” que establece la necesidad de crear un nuevo cuerpo policial en Guatemala que tendrá no menos de 20.000 componentes.

El Gobierno del Presidente Álvaro Arzú eligió entre los diferentes ofrecimientos recibidos el modelo de la Guardia civil española.

Así el 10 de Diciembre de 1996, se firmó entre el Reino de España y la República de Guatemala, un Memorando de entendimiento para iniciar una Asistencia Técnica a la Policía Nacional Civil de Guatemala, centrada fundamentalmente en la formación de Oficiales y Agentes en una nueva Academia.

Al mes siguiente un contingente de cuarenta y nueve guardias civiles, de todos los empleos, al mando de un coronel, llegaba a Guatemala para iniciar el desarrollo del Memorando.

Las circunstancias del país y de los Cuerpos policiales existentes, pusieron de manifiesto que en realidad, se trataba de crear ex-novo una nueva Institución policial que se ajustara a los estándares habituales en los países desarrollados.

La Policía Nacional Civil nació con enormes carencias en todos los sentidos derivadas de los siguientes factores:

Nació como exigencia de los Acuerdos de Paz, lo que condiciona su ritmo de implantación (no menos de 20.000 agentes a finales de 1.999).

Hizo desaparecer los dos Cuerpos policiales que existían anteriormente.

Tendría competencias globales en todos los ámbitos de actuación policiales.

Su despliegue abarcaría todo el territorio nacional.

El Proyecto presentaba, además de las complejidades propias, otras derivadas de sus propias peculiaridades:

La decisión del Gobierno de utilizar al personal de los antiguos Cuerpos policiales y asignar tres meses a su formación, constituía una decisión que podría dificultar el futuro de la Institución.

Unificar culturas policiales diferentes que complicaban el proceso de formación.

Solapar estructuras distintas durante el proceso de unificación y despliegue.

Importantísimas carencias iniciales de infraestructuras y medios materiales.

Unificar documentos personales y ficheros de todo tipo que rara vez presentaban características comunes.

Muy bajos niveles formativos en el personal disponible y con frecuencia escasamente motivados.

El desarrollo del Proyecto implicaba las siguientes acciones:

Crear todo el marco legal y organizativo de la nueva Institución.

Diseñar e implementar los órganos de mando, dirección, coordinación y control de la Dirección General de la Institución.

Poner en funcionamiento un Centro de formación, capaz de atender las necesidades de enseñanza de los mandos, las especialidades policiales, los antiguos integrantes de los cuerpos policiales existentes y formar al nuevo personal que integraría la nueva policía.

Acompañar a las nuevas unidades territoriales que se desplegaran en la Republica y a las especialidades en sus primeros meses de funcionamiento

Para hacer frente a estos retos el contingente de la Guardia Civil se estructuró en tres áreas bien definidas:

Gabinete de la Dirección General para elaborar el marco normativo: leyes, reglamentos y ordenes generales de organización y funcionamiento de la Institución

Área de formación para definir los programas de estudio de los diferentes niveles de mando y de las especialidades policiales y elaborar los textos necesarios

Área de Seguimiento del Despliegue territorial para asesorar permanentemente a los mandos operativos en las unidades policiales que se iban estableciendo

Cada una de estas áreas se hizo cargo de todas las competencias asignadas que, a medida que iba siendo posible, pasaban a ser responsabilidad de los propios guatemaltecos paulatinamente a lo largo del periodo de cinco años que duró la asistencia técnica.

El Programa de apoyo a la política nacional de seguridad ciudadana

Dado que la Unión Europea tenía importantes proyectos de cooperación destinados a la transformación de Guatemala, parecía lógico armonizar los esfuerzos, por lo que pronto se empezó a trabajar en el diseño de un Programa europeo, que diera continuidad al Memorando español y aportara al proceso

de paz iniciado en Guatemala el respaldo político y económico de la Unión Europea.

Estos esfuerzos se materializaron en el Convenio de Financiación N° GTM/B7-310/IB/97/421 con una duración de cuatro años y un presupuesto de 32.700.000 euros firmado por la Unión Europea y la República de Guatemala el 10 de mayo de 1998 y que empezó a ejecutarse a primeros de agosto del mismo año.

Los objetivos específicos establecidos en el Convenio fueron los siguientes:

Apoyar la profesionalización de la Policía Nacional Civil emprendiendo acciones de formación y capacitación con las cuales se impulsará un nuevo modelo policial que modificará los actuales procedimientos de actuación y las pautas de comportamiento hacia los ciudadanos.

Contribuir al mejoramiento de las condiciones de trabajo de los policías, proporcionando las infraestructuras necesarias.

Proporcionar los medios necesarios para lograr un real despliegue territorial de la Policía nacional Civil.

La ejecución del convenio se encargaba a una Unidad de Gestión integrada por un codirector europeo, un coronel de la Guardia Civil española y un codirector guatemalteco. Esta Unidad de Gestión así constituida tenía personalidad jurídica propia, plena autonomía en todos los aspectos y el control total de los medio asignados al Programa.

Para auxiliarle en los aspectos contables y administrativos contaba con un Administrador europeo nombrado por la Comisión Europea.

El personal auxiliar lo aportaba el Ministerio de Gobernación de Guatemala

Aunque el Convenio permitía, lógicamente, la incorporación al Programa de expertos de otros países de la Unión europea, su presencia fue testimonial recayendo la mayor parte de la ejecución del Programa sobre la asistencia técnica española.

En Julio de 2001 se incorporaron dos expertos del Reino Unido con carácter transitorio y en Diciembre de 2001 un Asesor Técnico Italiano con carácter permanente. El Reino Unido recibió a dos oficiales para completar su formación durante un mes y Finlandia recibió a un oficial durante el mismo periodo de tiempo.

Aunque el Programa tenía prevista su finalización el uno de agosto de 2002, la Comisión Europea aceptó una prórroga de seis meses a petición del Gobierno de Guatemala y no aceptó una nueva prórroga solicitada, por considerar que el Programa había cumplido satisfactoriamente los objetivos establecidos en el Convenio de Financiación

Los resultados

Gabinete de la Dirección General

Se elaboraron y presentaron al Gobierno y a la Dirección General de la Policía Nacional Civil para su aprobación 60 disposiciones de carácter general siendo publicadas 48 que contienen la doctrina, el marco legal y reglamentario y la organización y el funcionamiento de la nueva Institución.

A través de estas disposiciones generales se definieron todos los órganos de mando, dirección, coordinación y control de la Policía Nacional Civil hasta el nivel Sección.

Área de Formación

Este Área atendió todas las necesidades de la Academia de la Policía Nacional Civil: cursos de ascenso, formación de especialistas en las distintas áreas policiales y formación básica de agentes.

En este proceso se elaboraron sesenta textos, se proporcionaron al Centro 316 documentos de apoyo a la enseñanza, se formaron los profesores necesarios para asumir los cometidos asignados a la Academia y se distribuyeron entre los alumnos más de cuatrocientos mil libros de texto sobre las materias cursadas.

Al final del periodo de vigencia del Programa, habían pasado por la Academia y recibido la formación necesaria los siguientes efectivos:

11	Comisarios Generales
50	Comisarios
141	Subcomisarios
280	Oficiales Primeros
340	Oficiales Segundos
732	Oficiales Terceros
743	Inspectores
687	Subinspectores
17217	Agentes

También habían recibido formación y entrado en servicio cuatro mil efectivos de las especialidades que a continuación se detallan:

Oficina de Responsabilidad Profesional (Asuntos Internos)
 Servicio de Investigación Criminal (Policía Judicial)
 Gabinete de Identificación (Policía Científica)
 Fuerzas Especiales de Policía (Antidisturbios)
 Servicio de Protección a la Naturaleza (Medio Ambiente)
 Servicio de Transito
 Servicio Fiscal y de Fronteras
 Servicio de Información
 Servicio de Desactivación de Explosivos
 Servicio de Protección y Seguridad (Personalidades y Edificios)
 Policía de Turismo (Atención al turista)
 Planas mayores (Apoyo al Mando)
 Armamento y tiro
 Seguridad Privada(Control de la Seguridad privada)
 Automovilismo
 Grupo de Acción Rural (Actuación en terrenos difíciles)

La formación de estos especialistas se completó enviando a setenta oficiales a visitar en España y otros países, las especialidades respectivas durante treinta días.

Área de Seguimiento del Despliegue

La primera tarea que se acometió fue recorrer todo el territorio de la República, para definir el número y composición de las Unidades que serían necesarias para garantizar la seguridad de los ciudadanos.

A medida que las diferentes Unidades territoriales de nivel provincial se iban estableciendo en el territorio nacional, se asignaba un Oficial para la asistencia integral (personal, operaciones y apoyo) y permanente del jefe de la Unidad. Igual procedimiento se siguió con las especialidades que se iban estableciendo.

A lo largo de este proceso se elaboraron 168 documentos de trabajo, que contemplaban prácticamente todas las facetas del servicio policial

Igualmente el Programa proporcionó a la Institución mas de novecientos vehículos y doscientos veinticuatro ordenadores

La estructura de la Policía Nacional civil quedó integrada como sigue:

- 1 Director General
- 1 Director General Adjunto
- 3 Subdirectores Generales
- 6 Comisarios Generales Jefes de Distrito regional
- 27 Comisarios Jefes de nivel provincial
- 130 Oficiales Primeros Jefes de Estación de nivel comarcal
- 438 Jefes de Subestación de nivel local que a su vez agrupaban varios municipios

Impacto del Programa

Sobre la Policía Nacional Civil

Se incrementó en mas de un 70 % la plantilla total de efectivos dedicados a seguridad ciudadana al pasar de menos de 12.000 a mas de 20.000.

Mejoró la formación de los efectivos con cursos básicos de ascenso y de especialización.

Aumentó el despliegue territorial de la Policía alcanzando todo el territorio de la Republica, con 601 unidades policiales, situación sin precedentes en la historia de Guatemala.

Mejóro el marco organizativo de la Policía con una estructura que permitirá asumir nuevos medios, efectivos y unidades sin necesidad de cambios de importancia.

Aumentó la autoestima de los efectivos de la Policía, mejoraron sus salarios y sus condiciones de trabajo, sentando las bases para reducir la corrupción.

Mejoraron los sistemas de investigación internos y depuración de elementos indeseables, poniéndose a disposición de las autoridades judiciales mas de 1.500 elementos de la Institución.

Por lo que respecta al ciudadano:

Mejóro la percepción de la Policía como instrumento a su servicio,

Aumentó la confianza en la denuncia como elemento para resolver situaciones de ilegalidad.

Se redujo la imagen de incompetencia y falta de formación.

Se mejoró la seguridad ciudadana por el mejor despliegue, la dotación de medios, y la mayor capacitación de mandos y agentes.

La Misión de Naciones Unidas para Guatemala, escribió en su informe de 1.999: “ *...el despliegue de la PNC al conjunto del territorio constituye sin lugar a dudas uno de los principales logros del gobierno y un elemento central de los Acuerdos de Paz.*”

Una mirada hacia el futuro

Es preciso señalar algunas deficiencias que caso de mantenerse podrían llegar a anular los resultados obtenidos. Las más notables son:

La propia estructura social, que mantiene prácticamente intactas las diferencias sociales que dieron origen al conflicto, los bajos índices de salud y educación y la corrupción que se encuentra presente en todas las actividades de la sociedad.

La estrecha relación que, forzosamente, ha de mantener la Institución policial con el Ministerio Público y el Organismo Judicial, instituciones ambas, que están notablemente alejadas de un funcionamiento satisfactorio.

La ausencia de planificación que caracteriza a la sociedad y la administración guatemalteca y que repercute en la actividad de todas las Instituciones.

La resistencia al cambio

Agradecimientos

Resulta obligado dejar constancia de algunos agradecimientos:

Al Gobierno de Guatemala, que eligió el modelo de la Guardia Civil española para configurar su propia policía y a los guatemaltecos que pusieron su entusiasmo al servicio de un proyecto que parecía imposible.

A la Comisión Europea, que hizo del Programa el mas importante de América Latina y otorgó su confianza a España y a la Guardia Civil para desarrollarlo

A todos los guardias civiles que colaboraron en el Programa, con total dedicación a una tarea, que ha permitido dejar en Guatemala un Institución hermana a la que desde aquí deseamos el mejor de los futuros.