

diciones de la comunidad de origen. Las capacidades, conocimientos y aprendizajes muchas veces son subutilizados o no se utilizan de nuevo dadas las condiciones laborales o culturales existentes en la comunidad de origen. Esta situación contiene un problema potencial, ya que si bien los postulados teóricos sobre las remesas sociales establecen que éstas pueden generar un cambio de visión y percepción de los entornos sociales de la comunidad de origen, la subutilización de los conocimientos adquiridos en contextos laborales diferentes podría conllevar la frustración y percepción negativa de la comunidad de origen por parte del migrante retornado.

En este sentido, se enfatiza en la idea que las remesas sociales y sus efectos positivos serán potencializados en relación a la presencia o no del Estado, brindando las condiciones y el apoyo a los migrantes retornados para que las remesas sociales adquiridas no se conviertan en una dinámica contraproducente debido a la idealización de las condiciones dejadas en la comunidad de destino, en menosprecio de las condiciones encontradas en la comunidad de origen, sino más bien en el aprovechamiento de las nuevas capacidades aprendidas. El aprendizaje de nuevas experiencias, tanto positivas como negativas se han convertido también en remesas sociales, como agentes de cambio para familias de migrantes que exigen sus derechos, que participan y que intentan reconfigurar sus relaciones familiares incorporando nuevos aprendizajes.

Isabel Rosales es politóloga, con Maestría en Relaciones Internacionales, y actualmente, candidata a doctora en Ciencias Políticas en el GIGA-Instituto de Estudios Latinoamericanos de Hamburgo, Alemania. Contacto: rosales@giga-hamburg.de.

Otto Argueta

Seguridad privada en Guatemala: diferentes caminos hacia un mismo resultado

La seguridad, entendida como un bien público propiciado por instituciones estatales específicas, presupone el monopolio estatal de los medios legítimos del uso de la fuerza. Dicho monopolio, ha sido una de las aspiraciones propias del Estado moderno, el cual, por el contrario, históricamente ha delegado dicha función de seguridad en actores no estatales, tanto formales como informales. Los procesos de reforma al sector seguridad persiguen devolver al Estado dicho monopolio dentro de un marco democrático de referencia.

La tendencia a delegar la función de seguridad ha sido una constante en la formación del estado moderno. Ya sea a través de mecanismos de organización de la población civil con fines de autodefensa o bien a través de servicios de seguridad privada comercial. La gama de opciones paralelas al Estado es amplia y demuestra la obtusa línea que divide lo público de lo privado en cuanto a funciones sociales. Esta situación es aún más compleja cuando la construcción del estado se ha enfrentado a la continua irrupción de regímenes autoritarios basados en la implementación de intrincados mecanismos estatales y no estatales de control político y social. Centroamérica es un claro ejemplo de dicha situación. Durante la primera mitad del siglo xx, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y en mucha menor medida Costa Rica, atravesaron por gobiernos dictatoriales. Posteriormente, desde los años sesenta hasta los noventa, tres de los

cinco países tuvieron conflictos armados internos e iniciaron procesos políticos de negociación para finalizarlos y transitar a la democracia hasta la década de los noventa. Por ejemplo, durante el siglo XX Guatemala tuvo un total de 58 años de gobiernos militares distribuidos en diferentes momentos. La transición democrática incluyó la reforma y, en algunos casos, la creación de instituciones civiles de seguridad frente a una concepción militarizada de la misma. La reforma al sector seguridad se concentró en la desmovilización de los anteriores cuerpos de seguridad, la reducción del ejército y la reforma de los servicios de inteligencia. Al igual que en otras regiones del mundo, este proceso se caracterizó en Guatemala por un exceso en la desmilitarización de las instituciones de seguridad, lo que evidenció el vacío de seguridad que las nuevas instituciones debieron enfrentar ante la proliferación de actores armados no estatales y formas de criminalidad anteriormente ocultas por la violencia política. La reforma al sector seguridad no fue culminada en su totalidad, limitándose a la desmovilización del personal militar y de los otros cuerpos de seguridad.

Actualmente se observa en Centroamérica el aumento de la criminalidad y, paralelamente, el aumento de formas no estatales de enfrentarla (empresas privadas de seguridad, grupos vecinales de seguridad y de limpieza social). Está claro que la debilidad de las instituciones públicas de seguridad conduce a la proliferación de formas privadas de seguridad —entendiendo lo privado desde una perspectiva dicotómica como lo no estatal—. No obstante, este argumento puede ser contrastado a partir de casos en los que el desplazamiento —formal e informal— de la función estatal de seguridad hacia el ámbito privado ha sido una constante que, al contrario, debilita las instituciones civi-

les y democráticas. El argumento central aquí es que la seguridad privada en Guatemala tiene sus orígenes dentro de las instituciones estatales en un proceso de delegación de la función de seguridad hacia el ámbito privado y que dicho proceso ha sido una de las causas de la debilidad de las instituciones civiles de seguridad.

Seguridad privada en Guatemala

A partir de una definición de seguridad que reconoce la existencia de múltiples centros interactuantes de seguridad, de los cuales el Estado es uno más, se entiende por seguridad privada los mecanismos a través de los cuales se lleva a cabo la función de seguridad por actores no estatales. Dado que la gama de éstos es amplia, se toman en cuenta aquí aquellos actores armados no estatales que en nombre de la ley y el orden realizan acciones —legales e ilegales— en el espacio público. Igualmente, se distingue entre la seguridad privada comercial —empresas privadas de seguridad (EPS)— y la seguridad privada no comercial, como las juntas locales de seguridad.

¿Qué explica la proliferación de formas privadas de seguridad? Para iniciar la búsqueda de una respuesta a esta pregunta, es necesario comenzar con algunos datos elementales. Por un lado, las EPS en Guatemala son mayoritariamente locales, es decir, las pocas transnacionales de la seguridad existentes operan como una empresa nacional (G4S, por ejemplo). Por otro lado, es evidente que la seguridad privada proliferó de manera paralela al proceso de democratización y al aumento de la criminalidad.

En Guatemala existen 189 EPS legalmente inscritas y autorizadas por el Ministerio de Gobernación y se calcula que existen otras 100 empresas ilegales. Los

registros muestran que durante la década de 1990, existían en Guatemala entre 70 y 80 EPS. En 2004 se reportaron 170, de las cuales solamente 82 estaban debidamente autorizadas. En ese momento el número de agentes legales era de 25.000 a la par de otros 20 000 ilegales aproximadamente (Táger, G: “The Privatisation of Security in Guatemala”, *Internacional Alert*, September, 2002). En el año 2006 la situación era diferente: 127 empresas registradas y 99 en trámite de autorización pero ya en funcionamiento. Se registraron 60 mil guardias y se estimó que una vez aprobadas las empresas en trámite el número de guardias privados ascendería a aproximadamente 106.700. Se calculó también que en ese año operaban aproximadamente 31 empresas ilegales. En 2007, la Policía Nacional Civil –PNC– y el Ejército contaban con un total de 36 mil elementos. De la PNC eran 20 mil agentes, de los cuales 4 mil se dedicaban a asuntos administrativos y los restantes 16 mil se dividían en turnos de 24 horas, con lo que se disponía de 8 mil agentes diarios para 12 millones de habitantes.

Una sola dependencia de la PNC se encarga del control de las EPS. Su limitado número de agentes se enfrenta a numerosos obstáculos, tales como corrupción, amenazas, sumisión a las antiguas jerarquías militares y policiales e ineficiencia de los mecanismos de registro de datos.

La legislación que regula las EPS data de 1970, a la cual se agregó en 1979 un decreto para regular la actividad de los “Cuerpos de Seguridad de las Entidades Bancarias Estatales y Privadas”. Estas leyes no regulan en su totalidad las acciones de las EPS tales como investigaciones privadas, guardianías, sistemas electrónicos y recuperación de bienes y personas. Esto se debe a que dicha ley regula únicamente las entidades privadas con estructuras similares a las de la PNC, a saber,

aquellas que brindan seguridad a entidades bancarias. Además, durante la década de 1970, las EPS se concentraban en guardianías, mientras que la diversificación y especialización de servicios de seguridad es una de las características principales del cambio de las EPS a mediados de los años 90. Es de notar que la responsabilidad penal por algún tipo de infracción en estas empresas recae sobre el guardia, liberando así de toda implicación legal al propietario de la misma.

En lo que a seguridad privada no comercial se refiere, las juntas locales de seguridad (JLS) son agrupaciones de vecinos que se organizan en torno a la protección de su área de habitación. Realizan actividades que van desde la organización para contratar una EPS, pasando por patrullajes armados con rostros cubiertos, capturas, allanamientos, persecuciones y hasta linchamientos de supuestos criminales. Las JLS fueron creadas en 1999 por la Policía Nacional Civil con el fin de contar con el apoyo de la población civil organizada. En 2001 se registraron 231 JLS; en 2008 fueron 677 registradas y aproximadamente 200 que funcionaban ilegalmente. Estas juntas son coordinadas y controladas por la Subdirección General de Prevención del Delito creada en 2005. La capacidad de esta institución ha sido mínima ante tal número de juntas, por lo que muchas de ellas actúan de manera autónoma y sin ningún tipo de control.

Las JLS fueron creadas originalmente en aquellos lugares con presencia de la PNC para respaldar sus acciones. En ese momento, el número de agentes de la PNC era reducido y ésta se encontraba en un proceso de reforma, por lo que su desplazamiento era limitado y aún prevalecía el pensamiento estratégico militar orientado a la creación de redes de inteligencia.

Estas formas de autodefensa organizada han existido en Guatemala de manera

paralela a la formación del Estado liberal desde finales del siglo XIX. Si bien han cambiado su estructura y denominación, la función de control social y político bajo la forma de autodefensa ha sido la misma ajustándose a diferentes contextos y motivaciones. Por ejemplo, los llamados “auxilios civiles” de la primera mitad del siglo XX cumplían la función de controlar a la población, reproducir la legitimidad de las autoridades, organizar patrullajes, informar, capturar y castigar, es decir, constituirse en una extensión de las tareas de control represivo del Estado dictatorial. Estas estructuras fueron conocidas como regidores, auxiliares, patrulleros, guardabosques, comisionados, milicianos, mayores y alguaciles. La función fue común en todas ellas y las diferencias eran respecto al tipo de trabajo al cual estaban destinadas, o bien, la entidad administrativa a la cual eran asignadas.

A inicios de la década de 1970, la estrategia contrainsurgente reactivó los históricos mecanismos de control de la población civil en materia de seguridad y para 1996 se había estructurado en Guatemala una compleja red de instituciones, actores y agrupaciones bajo el control directo –formal e informal– del Ejército. Contrario a la idea de que la presencia del Estado ha sido escasa, ésta compleja red ubicó al Estado y sus mecanismos de control social en la totalidad del país, en especial en las áreas de mayor actividad insurgente, siendo el ejército el referente institucional del poder coercitivo del Estado.

Asimismo, las Patrullas de Autodefensa Civil –PAC– fueron creadas sobre la base organizativa de anteriores formas de control social. En 1986 estos grupos aglutinaron, de manera voluntaria o forzada, a casi un millón de civiles. La dinámica organizativa de las PAC fue muy diferente en cada región así como sus actividades: asegurar la comunidad del ataque de gru-

pos guerrilleros, control social, generar información y participar en operativos militares. Las PAC profundizaron las bases de una forma de organización comunitaria para la autodefensa que, pese a haber sido formalmente disuelta en 1996, en muchos casos continuó sus operaciones bajo otras denominaciones.

Las JLS son un eslabón más de una larga cadena de colaboraciones civiles organizadas en materia de seguridad y control que han existido de manera paralela al Estado ya sea de manera formal o informal y con altos niveles de autonomía. Desde sus inicios las JLS se convirtieron en fuentes de información para la PNC. Rápidamente éstas se resistieron a colaborar debido a la alta corrupción y desconfianza hacia dicha institución y continuaron sus operaciones de manera autónoma. Sus acciones se han asociado a otros fenómenos violentos como linchamientos, desapariciones, extorsiones y limpieza social.

Diferentes vías, un mismo resultado y opciones bloqueadas

La seguridad privada en Guatemala es el resultado de una serie de procesos sociales y políticos con una marcada dimensión temporal que se retroalimentan en función de su continuidad y han sentado las bases del bloqueo a otras posibilidades competitivas: instituciones civiles de seguridad. Identificar las vías y secuencias de dicho proceso es necesario para explicar los mecanismos causales a través de los cuales la seguridad privada ha proliferado. Al respecto, se identifican seis vías principales.

La primera fue explicada en referencia a las JLS. De Auxilios Civiles en los años treinta, a Patrulleros Civiles durante el conflicto armado y finalmente a las JLS a

partir de 1999. Como se mencionó, la denominación de estas formas de organización ha variado, pero la función de control social y autodefensa es constante. En cada secuencia, los motivos de su organización han variado: control dictatorial en los años treinta, contrainsurgencia durante el conflicto armado y actualmente delincuencia común. La función de autodefensa se ha reintroducido en la siguiente secuencia estimulada por la delegación que el Estado ha hecho de la función de seguridad al ámbito privado. Al mismo tiempo, las JLS son la expresión de la diferenciación social que la seguridad privada comercial introdujo a partir de la década de los años 80, dado que es la opción para quienes no pueden pagar una EPS.

La segunda vía es la creación de EPS por parte de miembros de los cuerpos de seguridad del Estado durante los años '70. Según los datos disponibles, la primera EPS fue autorizada el 3 de agosto de 1971 como "Policía Privada de Investigaciones Valiente" propiedad de Manuel de Jesús Valiente Téllez, conocido miembro de la Policía Judicial (cuerpo de investigación que durante el conflicto armado se encargó de la persecución de líderes políticos, estudiantiles y sindicales). El Acuerdo Gubernativo enfatiza en que se otorga la autorización para que dicha empresa "pueda seguir desarrollando sus actividades" (Archivo Histórico de la Policía Nacional, Recopilación de leyes, Guatemala, 3 de agosto de 1971) Esto sugiere que dichas empresas ya funcionaban con anterioridad. A partir de esa fecha se pueden identificar una serie de autorizaciones de EPS de diferentes tipos así como su vínculo con los cuerpos de seguridad del Estado.

La tercera vía es la creación de EPS por parte de empresarios que, como el caso de la EPS El Ébano, encontraron en la seguridad privada una rentable actividad comercial que se inició con la seguri-

dad bancaria y se extendió a la seguridad comercial, electrónica y personal.

La cuarta vía es la entrada al país de especialistas israelitas contratados como asesores de seguridad y guardia privada de grupos empresariales a inicios de los años 80. Ofrecieron un sistema de seguridad que, por su experiencia de guerra y la importación de armas, penetró rápidamente en el mercado. Actualmente, Grupo Golán es el consorcio de seguridad privada israelita más grande y antiguo del país y cuenta con cerca de 3 mil guardias y un número considerable de investigadores y asesores de seguridad.

La quinta vía es la entrada de militares en el negocio de la seguridad privada en dos diferentes momentos. El primero de ellos fue posterior al golpe de estado de 1982, cuando un grupo de militares fue expulsado de las fuerzas armadas. Años más tarde, en 1989, el capitán Rodolfo Muñoz Piloña fundó la Unidad de Servicios Integrales de Seguridad –USI– empresa conocida como "el cuartelito" ya que se rige por la disciplina militar y es el refugio laboral de ex militares golpistas. Estas empresas aglomeran a un gran número de oficiales que, al salir de las fuerzas armadas, continuaron alimentando las redes y estructuras de seguridad con que contaron en el ejército.

El segundo momento de incorporación de ex militares a la seguridad privada se dio luego de las reducciones del ejército producto de los Acuerdos de Paz (1998, 2003 y 2004). Estas reducciones fueron diseñadas en dos etapas, la primera, la reducción de las filas del ejército, y la segunda, la incorporación de dichos elementos a la vida civil democrática. La segunda etapa del proceso no fue realizada, por lo que la incorporación de los ex-militares a la vida civil se dio sin ningún tipo de controles y derivó, entre otras cosas, en la formación de EPS ile-

gales y redes de crimen organizado y narcotráfico.

La sexta vía esta constituida por la disolución de los cuerpos de seguridad del Estado luego de la Firma de los Acuerdos de Paz. La Policía Militar Ambulante –PMA– fue creada en 1958 como parte del Ministerio de la Defensa. En 1965, la PMA amplió sus operaciones al mantenimiento del orden en apoyo a la Policía Nacional en todo el territorio nacional. La PMA contó con dos diferentes unidades tácticas: la PMA-Ordinaria con estructura típicamente militar y la PMA-Especial que, a solicitud de empresas y propietarios de fincas brindó seguridad privada comercial. El origen de sus recursos fue diferente: la primera formó parte del presupuesto del Ministerio de la Defensa, mientras que la segunda, generó sus fondos a través del pago que hacían los contratistas privados.

En 1997, la PMA contaba con 2.421 efectivos. Según un informe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, luego de su formal disolución, algunos de sus agentes se incorporaron a la PNC, a la Guardia de Presidios y a las EPS. Con la existencia de este cuerpo de seguridad, el Estado, a través de los militares, ejerció dos formas diferentes de autoridad: una para proteger los intereses de seguridad del Estado y otra para la protección de intereses privados.

La desmovilización de la PMA dejó sin protección a importantes empresarios y finqueros del país. Empresarios como Carlos Quintanilla, propietario de SERPROP, recontrataron a más del 60 por ciento de elementos desmovilizados de la PMA y así continuaron el servicio de seguridad a través de una EPS. Las elites empresariales no confiaron en la nueva PNC ni en las otras instituciones civiles de seguridad. La confianza se depositó en la continuidad de la relación comercial con los militares que anteriormente les brindaron seguridad.

En conclusión, la seguridad privada en Guatemala es el producto del constante desplazamiento de la función pública de seguridad hacia el ámbito privado. El vacío de seguridad generado por los cambios institucionales propios del proceso de democratización abrió la brecha para que la función de seguridad propia de los regímenes autoritarios continuara en el ámbito privado, tanto comercial como no comercial. De ahí que la seguridad privada en Guatemala es un factor que, entre otros, explica la debilidad de las instituciones públicas de seguridad.

Otto Argueta es historiador, con una maestría de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Guatemala. Desde el 2007 es candidato a doctor en el GIGA-Instituto de Estudios Latinoamericanos, en Hamburgo, Alemania. Correo electrónico: argueta@giga-hamburg.de

Silvio René Gramajo

Un pasado que aún pesa: los legados autoritarios estampan su huella en la Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala

En Guatemala ha existido históricamente una cultura del secreto, de la opacidad y la arbitrariedad en la administración pública. A pesar del reconocimiento constitucional a favor del acceso a la información pública (artículo 30 de la Constitución), muchos fueron los obstáculos para la aprobación de una norma que regulara y garantizara tal derecho. Ocho años fueron el marco de una serie de deliberaciones públicas que permitieron que, finalmente,