



**Capacidades estatales para afrontar el problema de la violencia armada en
América Latina y el Caribe**

INFORME DE PAIS GUATEMALA

Capacidades estatales para afrontar el problema de la violencia armada en América Latina y el Caribe

Informe de País Guatemala

Coordinación:

**Dra. María Eugenia Villarreal.
Directora.
ECPAT/Guatemala.**

Autora:

Tania del Mar Sagastume.

Edición:

**Mariana Santano Calvinisti de del Aguila.
ECPAT/Guatemala.**

La investigación se realizó en el marco del proyecto apoyado por Action on Armed Violence y SEHLAC.

Se puede reproducir total o parcialmente la información de esta publicación, siempre y cuando se cite la fuente y a ECPAT/Guatemala.

INDICE

Presentación.....	3
Introducción.....	4
1. Contexto de la violencia armada en Guatemala.....	5
2. Características de los sistemas de medición, monitoreo y análisis de la violencia armada.....	11
3. Características de los marcos normativos y tratados asociados a la prevención y reducción de la violencia armada y a la asistencia a víctimas	16
4. Características de las intervenciones para la prevención y reducción de la violencia armada.....	20
5. Características de las intervenciones dirigidas a la asistencia de las víctimas.....	25
Conclusiones.....	29
Recomendaciones.....	31
Bibliografía.....	32

PRESENTACIÓN

El presente informe cuya elaboración fue responsabilidad de ECPAT/Guatemala con el apoyo de Action on Armed Violence (AOAV). El proyecto tuvo como fin identificar las principales acciones emprendidas por 12 Estados de la región de América Latina con miras a medir, monitorear y analizar el fenómeno de la violencia armada, reducir sus índices y asistir a las víctimas de este fenómeno.

En el primer capítulo se registra información sobre los niveles de violencia en Guatemala y la dinámica de esos niveles en los últimos 10 años, la distribución geográfica de la violencia, así como la población más afectada por la misma violencia por etnicidad, rango etario y género. También se presentan los perpetradores identificados por las autoridades, el tipo de armas que son utilizadas y los tipos de violencia más comunes en el país.

El capítulo 2 hace referencia a las características de los sistemas de medición, monitoreo y análisis de la violencia armada. Se trata de entender cómo el Estado Guatemalteco entiende el concepto de violencia armada y cómo recopila, sistematiza y analiza la información sobre los hechos violentos que ocurren a nivel nacional. Para ello, se presentan las instituciones responsables, los sistemas de monitoreo, medición y/o análisis existentes y su aproximación al problema de violencia armada. También se estudia los tipos de violencia que son medidas, analizadas o monitoreadas por estas instituciones: incluye los ámbitos de la violencia, la intencionalidad y/o motivación de la violencia. Finalmente, se presentan las fuentes de alimentación de los sistemas de medición/monitoreo y análisis, y la accesibilidad para el público de la información y de la metodología utilizada.

Las características de los marcos normativos y tratados asociados a la prevención y reducción de la violencia armada y a la asistencia a víctimas, se aborda en el capítulo 3; en el cual se hace mención del marco legal para la prevención y reducción de la violencia armada, los instrumentos internacionales de carácter universal y regional y las normas jurídicas vigentes en materia de seguridad pública. Así mismo se incluye información sobre el Marco jurídico para la asistencia a víctimas de violencia armada.

En los capítulos 4 y 5 se describen y analizan las características de las intervenciones estatales para la prevención y reducción de la violencia armada y para la asistencia de las víctimas. Se trata en estos capítulos de realizar un mapeo y estudio de los programas, proyectos planes que se han implementado en los últimos 10 años para reducir, prevenir y asistir a las víctimas de violencia armada. Se releva información sobre la concentración geográfica de las intervenciones, las instituciones estatales y no estatales encargadas del diseño y/o implementación de las intervenciones, los tipos de intervenciones implementadas y los procesos de monitoreo y evaluación de estas.

El presente documento incluye conclusiones y recomendaciones.

INTRODUCCIÓN

Guatemala presenta uno de los índices más altos de violencia en la región¹. El gobierno de Guatemala señaló durante la firma la Declaración de Ginebra en el 2006, que la principal causa de muerte en el país es debido al uso de las armas de fuego, identifica como principal causa de esta situación, la existencia de un flujo de armas que atraviesa la región de forma ilícita y que provee por lo tanto armas al crimen organizado, a la delincuencia común ‘agudizando el problema de la inseguridad y de la violencia’².

El Estado guatemalteco ha tenido grandes dificultades para enfrentar la ola de violencia que ha azotado al país en los últimos años y las altas tasas de criminalidad, a pesar de algunos avances en materia de reforma de instituciones como la policía nacional civil y la aprobación de leyes de protección de los derechos humanos, con enfoque de género y pertinencia cultural.

Para efectos de la investigación se adoptó la definición de violencia armada “El uso o la amenaza del uso de armas para causar lesiones, muerte, perjuicios psicosociales, que mina el desarrollo” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD).

Durante el proceso de investigación, se identificó que existe un desconocimiento por parte de las instituciones encargadas de la seguridad y justicia del concepto de “violencia armada” y por ende existen ciertas reticencias para abordar el fenómeno de manera directa, asimismo, se dificultó delimitar las iniciativas que deberían ser incluidas en la investigación debido a que, existe un significativo número de programas de prevención de la violencia.

Sumado a lo anterior, la información disponible sobre las intervenciones implementadas para la prevención y la reducción de la violencia armada es limitada. El cambio continuo de funcionarios públicos, y la falta de sistematización y seguimiento de las intervenciones, han ocasionado la pérdida continua de información valiosa sobre lo que se ha realizado.

¹“Espantosa violencia y criminalidad azotan a CA, El Herald, Junio 2011” <http://www.elheraldo.hn/Ediciones/2011/06/06/Noticias/Espantosa-violencia-y-criminalidad-azotan-a-CA>

²Memorándum, Ministerio de Relaciones Exteriores, Respuesta de Guatemala a la solicitud de opinión por el Secretario General de las Naciones Unidas”, 25 de mayo 2009., Guatemala.

1. CONTEXTO DE LA VIOLENCIA ARMADA EN GUATEMALA.

La situación de la violencia en Guatemala hoy en día no puede entenderse sin tomar en cuenta que el país vivió durante 36 años un conflicto armado interno (1960 a 1996). En efecto, según investigaciones de la Comisión del Esclarecimiento Histórico (1999), durante ese periodo, más de 200,000 personas fueron asesinadas, 50,000 fueron desaparecidas y 42,275 personas fueron víctimas directas de violaciones a derechos humanos en el marco de la política contrainsurgente implementada por el Estado.

Hoy en día, catorce años después de la firma de los Acuerdo de Paz, ha habido un incremento constante de los índices de criminalidad, cometidos en un 84% con armas de fuego y con una mayor complejidad que en las décadas anteriores, debido a la participación de nuevos actores, nuevos procesos de victimización y lógicas de violencia.

a. Los niveles de violencia en Guatemala

Para presentar la situación actual de violencia armada en Guatemala, se toma como referencia algunos de los principales indicadores que se utilizan para su medición: el número absoluto de homicidios y lesiones y la tasa por 100,000 habitantes.

Tabla 1. Estadísticas de los homicidios y lesionados cometidos en 2010 y en 2011.

	2010		2011 de enero a abril	
	Homicidios ³	Lesiones	Homicidios	Lesiones
Número absoluto	5 960	6 132	1 948	2 156
Tasa por cada 100 000 habitantes	41	43	13	15

Fuente: Elaboración de la PDH con datos de la PNC. Tasa basada en las estimaciones y proyecciones del Instituto Nacional de Estadística.

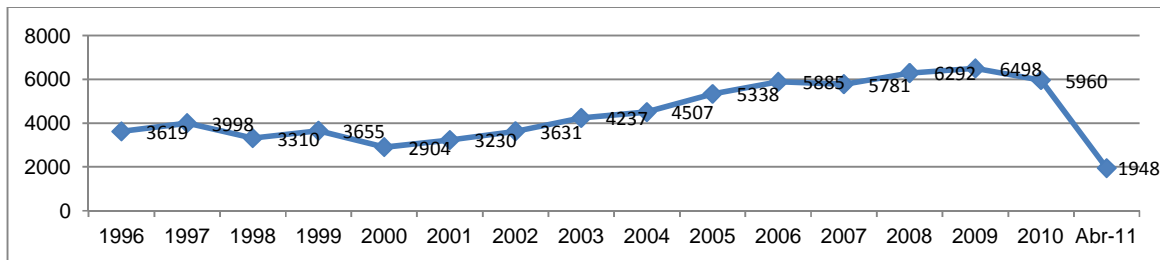
Estas cifras se traducen en 16.32 muertes violentas por día en el 2010 y 16.09 muertes violentas por día en los primeros 4 meses del año 2011.

b. La dinámica de los niveles de la violencia en los últimos 10 años

Los tres últimos gobiernos han reconocido el incremento constante de la tasa de homicidios. Del año 2001 al 2010 se cometieron 53, 272 homicidios, lo que representa un aumento del 49% comparado con la tasa de homicidios en el año 2000. A continuación se presenta una gráfica de la evolución de la tasa de homicidios, elaborada por el Centro de Estudios de Guatemala, basado en los informes de la Policía Nacional Civil-PNC.

³ La Policía Nacional Civil cuenta con cifras que clasifica en la tipología de 'muertes violentas'.

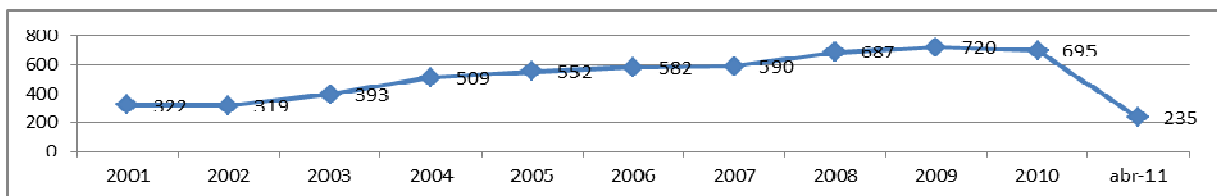
Gráfico 1. Homicidios en Guatemala



Fuente: *Elaborado por el Centro de Estudios de Guatemala con datos de la PNC (2011)*

En el caso de los asesinatos de mujeres, la evolución en los últimos 10 años, sigue el mismo patrón que la tasa de homicidios en general, duplicándose el número de homicidios durante ese periodo. Esto se puede apreciar en la gráfica siguiente:

Gráfico 2. Número de muertes violentas de mujeres

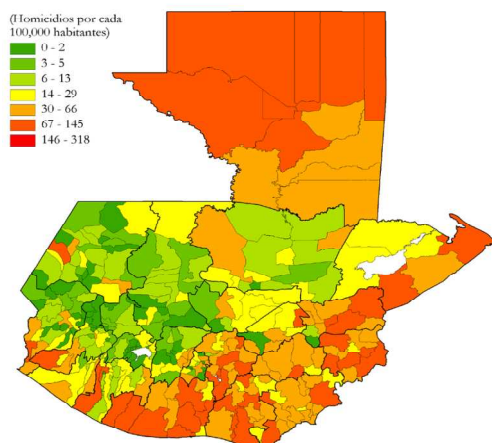


Fuente: *Elaborado por el Centro de Estudios de Guatemala con datos de la PNC (2011)*

c. La distribución geográfica de la violencia

Las víctimas de homicidios se concentran en la ciudad capital, y en algunas cabeceras departamentales del oriente del país, Este hecho se puede observar en el mapa siguiente:

Mapa 1. Tasa de homicidios año 2010



...or rojo y naranja que tienen
 ...homicidios por cada 100 mil
 ...tran en el departamento del
 ...Escuintla. Se logra también
 ...lo que se ha denominado 'el
 ...cia' (PNUD 2007) que inicia
 ...oriental, pasa por la zona
 ...il, recorre la zona de la costa
 ...rontera sur con México en

Elaboración de la PDH, informe distribución territorial de las tasas de homicidios (2010)

Si se analiza por área urbana y rural, **la violencia se concentra en las áreas urbanas** ya que se presentan en las cabeceras departamentales. La tabla siguiente realizada por la Procuraduría de los Derechos Humanos –PDH- confirma este dato:

Tabla 5. Muerte violenta según área rural o urbana. Enero a diciembre 2010. Frecuencia y porcentajes.

Área	Frecuencia	%
Rural	2,395	44.05
Urbana	3,042	55.95
Total	5,437	100.00

Fuente: Elaboración de la PDH (2010) con datos de la PNC

d. La población más afectada por la violencia

- **Violencia y etnicidad**

Guatemala es un país que se caracteriza por contar con una población multiétnica y pluricultural.

Existe una distribución geográfica de acuerdo a su condición étnica y se pueden distinguir municipios que se autodenominan mayoritariamente indígenas y otros mayoritariamente no-indígenas.

Según estudios del PNUD en 2006⁴ *se manifiesta la desigual presencia de la violencia en el país y la concentración de los altos índices de criminalidad en los municipios que se autodefinen como no indígenas.*

- **Violencia por rango etáreo**

Según datos del informe anual de la PDH en el 2010, los homicidios de personas menores de 18 años se elevaron a 433, donde **el 72% de estas muertes fueron de adolescentes de 15 a 17 años**. Según datos de la PNC las muertes de menores de edad fueron cometidas en un **83.91% por armas de fuego** y representaron el **7.26% de la tasa global de homicidios del año 2010**.

En este mismo año, según el informe de la PDH murieron 3, 706 personas entre 18 y 35 años, teniendo en cuenta que casi **la mitad de las personas muertas en esta categoría tenían entre 18 y 25 años**.

Las muertes de jóvenes adultos entre 18 y 35 años representaron el **62.18% del total de muertes registradas ese año**.

⁴Informe estadístico sobre la Violencia en Guatemala, Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia del PNUD Guatemala, Guatemala, diciembre 2007

- **Violencia y género**

La Procuraduría de Derechos Humanos elaboro una tabla donde compara la tasa de muertes de personas del sexo femenino con las muertes de personas de sexo masculino.

Tabla 8. Muerte violenta según sexo. Enero a noviembre 2009-2010

Sexo	2009	%	2010	%
Masculino	5,300	88.97	4,804	88.35
Femenino	657	11.03	633*	11.65
Total	5,957	100.00	5,437	100.00

Fuente: elaboración de la PDH (2010) con datos de la PNC.

*Esta cifra varía a la cifra publicada por la PNC para ese mismo año, que está representada en el gráfico número 2.

Si bien la mayoría de las víctimas son del sexo masculino, el asesinato de mujeres ha llamado mucho la atención por **la brutalidad con la cual la violencia es ejercida sobre ellas**. Una gran mayoría de los asesinatos de mujeres son acompañados de señales de violación sexual, tortura o descuartizadas (PDH 2010).

Después de desagregar la tasa de homicidios en diferentes categorías, se puede concluir que las principales víctimas de la violencia es **la población masculina, no indígena, urbana, joven entre 15 a 35 años de edad**.

e. Los perpetradores de la violencia

En los archivos estadísticos de la PNC y de la PDH, no se logró identificar el origen de los perpetradores de homicidios, lesiones y otras violencias. Además el Organismo Judicial no cuenta con estadísticas específicas sobre los procesos iniciados en contra de agentes de las fuerzas de seguridad del Estado a quienes se les imputa la comisión de delitos contra la vida. Sin embargo se pueden revelar ciertas características de estos últimos por la tasa de detenidos. Según el informe de la PDH de enero a abril del 2011, **73.44% de las personas detenidas por homicidio y lesiones tienen entre 18 y 40 años**, y dentro de esta categoría **casi la mitad (45.7 %) tienen entre 18 y 25 años**. Sin embargo no se puede establecer una correlación sistemática entre el perfil de los detenidos y los perpetradores de hecho de los homicidios.

f. Tipo de armas con qué se genera esta violencia

Uno de los elementos más importantes a analizar son los altos niveles de homicidios que se cometen con armas de fuego. Según la PDH el **84.27% de los homicidios**, o sea 4 mil 582 casos, **han sido ejecutados con armas de fuego** entre enero y noviembre del 2010.

La Dirección General de Control de Armas y Municiones (DIGECAM) del Ministerio de Defensa publicó el 9 de diciembre del 2010 que el número de las armas registradas que circulan en el país: la pistola representa casi la mitad de la totalidad de armas (47.7%), la escopeta (21.22%) y el revólver (17%).

El total de armas legales registradas en el país asciende a 450 mil según datos del DIGECAM, se han vendido legalmente 508 millones de municiones en los últimos 12 años. Paralelamente a este mercado de armas legales, existe el problema del flujo de las armas ilegales. Según las estimaciones, la proliferación de armas ilegales en el país ha superado la cantidad de armas registradas, de hecho **dos de cada tres armas son ilegales según la PDH.**

Según el PNUD en su informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, las ambigüedades o vacíos normativos, la alta demanda privada de armamento, la tecnología sofisticada de los traficantes internacionales y la incapacidad de las instituciones para hacer cumplir las leyes dejan que prolifere el uso ilegal de armas, en particular en el Triángulo Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras)

g. Los tipos de violencia más comunes

Las categorías utilizadas para clasificar los tipos de violencia más comunes son las establecidas en los informes de la PDH:

Violencia interpersonal individual se cuenta con los índices de violencia intrafamiliar, que se denomina como violencia 'relacional'. En el 2010, hubo un total de 2305 casos denunciados a la PNC, donde 93.02% de esos casos son por bofetadas y puntapiés, el 3.17% corresponde a lesiones con arma blanca y el 1.13% por amenazas con arma blanca. Las denuncias de lesiones con armas contundentes, de fuego y homicidios sumaron el 1.86%.

Violencia interpersonal colectiva (o de grupos), según datos del Informe de Desarrollo Humano para América Central 2009-2010 del PNUD en el año 2006, la PNC reportó la existencia de 432 grupos 'pandilleros' y 14 000 pandilleros. No fue posible encontrar estadísticas de la naturaleza ni de la cantidad de actos violentos que se le imputan a estos grupos, sobre todo porque el pertenecer a una 'pandilla' no está tipificado como un delito. Es el caso también de la delincuencia organizada.

En cuanto a la naturaleza del daño de los actos violentos.

Actos violentos con daños sexuales: El Ministerio Público declaró haber recibido 680 denuncias en 2010 por violación sexual⁵.

Actos violentos con daños psicológicos: No se pudo encontrar información estadística.

Privaciones a la libertad: En el año 2009, el subdirector de Investigaciones de la PNC declaró que 20 casos fueron confirmados como secuestros sin distinción del

⁵En relación a este tipo de delitos se puede observar que existe un sub registro de las violaciones sexuales, ya que es un delito que no se denuncia fácilmente por las víctimas por pena, culpabilidad o temor, aún más si los agresores hacen parte de su círculo familiar.

tipo de secuestro y en el 2008 fueron 24. Según, la PDH publicó en el 2009, se cometieron 200 plagios⁶.

Intencionalidad de los actos violentos: Si se compara con el período del conflicto armado, se puede afirmar que existe una disminución de las víctimas de violencia política y el aumento de víctimas de la violencia delincencial y de otro tipo de violencias.

Esto lo demuestran las cifras publicadas en el 2010 por el Ministerio Público sobre los delitos relevantes: robo (46 500 casos), amenazas (42 751 casos), violencia contra la mujer (31045 casos), robo agravado (23 671), la extorsión (9373 casos), lesiones culposas (8372), homicidio (6987 casos). Sin embargo existe una ausencia de datos estadísticos sobre los hechos delictivos en contra de sindicalistas, operadores de justicia, periodistas, defensores y activistas de derechos humanos, que ha sido denunciado por la PDH en su informe anual del 2010.

⁶En efecto, existe un doble problema con los casos de secuestros. El primero es la importante diferencia entre el número de denuncias de plagios registrados y el número de casos confirmados. Este problema está relacionado con la debilidad de la labor de investigación criminal de la PNC. El segundo problema según la PDH en su informe anual circunstanciado del 2009, es el sub registro de los casos de secuestro ya que muchos de estos actos no son denunciados por miedo a las represalias

2. CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE MEDICIÓN. MONITOREO Y ANÁLISIS DE LA VIOLENCIA ARMADA.

a. Las instituciones responsables de los sistemas de medición y monitoreo en Guatemala.

En Guatemala, la responsabilidad del diagnóstico de la criminalidad está distribuida entre las instituciones que pertenecen al sistema de seguridad ciudadana y de justicia penal (SSCJP⁷). Estas instituciones por naturaleza y por mandato legal están a cargo del registro de las diferentes etapas del proceso de la comisión y tratamiento del delito. Ellas usan metodologías distintas y se concentran en diferentes aspectos de la criminalidad⁸.

Las fuentes de información primaria son principalmente la Policía Nacional Civil (PNC) quien registra a partir de la escena del crimen, el Ministerio Público (MP)⁹ quien registra a partir de la apertura de la indagación preliminar, de investigación formal o por denuncia y el Organismo Judicial (OJ) quien registra el número de procesos abiertos.

Existen otras instituciones que aportan información valiosa sobre la violencia ejercida hacia diferentes sectores de la población, como es el caso de la violencia contra la niñez registrada, medida y monitoreada por la Procuraduría General de la Nación a partir de las denuncias que reciben. También, se incluyó en este estudio la labor de otras instituciones¹⁰ quienes retoman las cifras de las fuentes primarias relacionadas con la violencia y el delito y realizan un trabajo de monitoreo y análisis.

Finalmente se incluyó el registro de armas y el otorgamiento de licencias para la tenencia y portación que está a cargo de la Dirección General de Control de Armas y Municiones (DIGECAM).

En relación a las instituciones no estatales el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), produce datos estadísticos y los analiza a través de la implementación de encuestas de victimización¹¹. Las estadísticas producidas por PNUD son utilizadas por ciertas instituciones estatales al momento de implementar programas o proyectos tal como fue el caso del proyecto de 'Sistema de Alerta Temprana para la Prevención de Conflictos' de la Vicepresidencia de la República.

⁷Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, Abrir espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, octubre 2009

⁸Ciertos sistemas están especializados en violencia contra la Mujer, violencia contra la Niñez.

⁹El Instituto Nacional de Ciencias Forenses produce estadísticas importantes en materia de homicidios y violencias sexuales. Sin embargo no se integró en tanto que un sistema de medición aparte ya que los casos contabilizados son los casos referenciados por el Ministerio Público.

¹⁰la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH), el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el Observatorio Centroamericano sobre la Violencia (OCAVI) y la Dirección General de Inteligencia Civil. del Sistema Nacional de Inteligencia

¹¹ Informe estadístico sobre la Violencia en Guatemala, Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia del PNUD Guatemala, Guatemala, diciembre 2007

b. Los sistemas de monitoreo, medición y/o análisis y su aproximación al problema de violencia armada

Guatemala se caracteriza por no tener un sistema de información integrado y centralizado en materia de violencia, aunque existen diversas instituciones que generan datos que en ocasiones difieren. Se detectaron 16 sistemas de medición, monitoreo y/o análisis activos en el país. Esta situación produce un registro parcial y difuso del fenómeno de la violencia armada.

En relación a la definición propuesta sobre la 'violencia armada' de la OECD, tan solo la mitad de los sistemas identificados toman en cuenta todos o algunos de sus componentes en su clasificación. El problema recurrente en el 50% de los sistemas es, la ausencia de la integración sistemática del uso o la amenaza de uso de armas para causar lesiones, muerte o perjuicios psicosociales, sobre todo en casos de violencia sexual¹². Este hecho puede estar relacionado con la falta de interés del papel que juegan las armas en los hechos delictivos¹³.

A pesar que casi la totalidad de los sistemas toman en cuenta el eje analítico de los perpetradores, tan solo dos sistemas de los 16 toman en cuenta la intencionalidad. Las características de los sindicatos que se registran son muy pobres (el sexo y edad) pero no se tiene información sobre el motivo. Este vacío de información sobre la intencionalidad está relacionado con la debilidad de la investigación criminal antes mencionada.


Ahora bien, los sistemas integran el eje analítico de las víctimas. En los últimos años se ha visibilizado a las poblaciones 'vulnerables,' situación que se ve reflejada en los sistemas especializados en violencia contra la mujer y en contra de los niños¹⁴.

c. Tipos de violencia medidas, analizadas o monitoreadas

En Guatemala, los sistemas de medición, monitoreo y análisis identificados tienen una cobertura nacional y son ejecutados por instituciones estatales excepto por el sistema implementado por el PNUD.

La unidad de medición de la violencia utilizada por las instituciones es la tasa de homicidios. Se considera que la cifra obscura del homicidio es mínima, ya que es un delito difícil de esconder y que las instituciones no tienen un interés en ocultarlo*En delitos de agresión, violación sexual y secuestro la cifra obscura es mayor.

d. Ámbitos de la violencia

 **El ámbito de la violencia interpersonal relacional:** En el 80% de los sistemas, se registran casos de violencia que acontecen dentro del marco familiar. Sin

¹²A nivel de la intencionalidad para este tipo de casos, la adopción de la ley contra el femicidio y otras formas de violencia (Decreto 22-2008), integra la intencionalidad de violencia de género a al análisis, a pesar que en las estadísticas oficiales todavía no aparezca como tal.

¹³ En base a las entrevistas, se observó que los sistemas de medición y monitoreo eran iniciativas que están empezando a tomar importancia pero que no cuentan los recursos necesarios para poder ser funcionales, eficaces en la medición, monitoreo y/o análisis de la violencia.

¹⁴ Defensoría de la Mujer de la Procuraduría de Derechos Humanos, la Procuraduría General de la Nación, el sistema sobre la violencia contra la Mujer y de la violencia intrafamiliar del Instituto Nacional de Estadísticas.

embargo, las estadísticas relativas a la violencia intrafamiliar no coinciden de una institución a otra¹⁵.

A partir de la aprobación de la ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar y su Reglamento, existe una mayor conciencia de la importancia del registro de este tipo de delitos.

Por ello la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres –CONAPREVI y el Instituto Nacional de Estadística, han insistido en la necesidad de que se utilice la boleta única de registro de las denuncias de violencia intrafamiliar y contra las mujeres, sin embargo, no se ha podido implementar de manera efectiva,

✚ El ámbito de la violencia interpersonal comunitaria y la violencia interpersonal colectiva: Según el estudio cuantitativo, se puede identificar que en el 70% de los sistemas, se registran los hechos de violencia que ocurren en los barrios y en las comunidades y un poco más del 50% de los sistemas toman en cuenta los hechos imputados a la violencia colectiva.

Estos ámbitos de la violencia hacen referencia a los sujetos activos del delito que son las pandillas o ‘maras’, las organizaciones criminales, los narcotraficantes, y la delincuencia común, que operan tanto a nivel comunitario como a nivel nacional.

Sin embargo, dada la debilidad de la investigación criminal, los delitos imputados a estos sujetos activos del delito se diluyen en las estadísticas de homicidios, extorsiones, robo a mano armada, secuestros y agresiones por ‘ajuste de cuentas’¹⁶ y no se les relaciona a todos con estrategias de grupos organizados.

e. La intencionalidad y/o motivación de la violencia

Durante las entrevistas se identificó que la mayoría de los sistemas (el 60 %) asumen que la intencionalidad es ‘individual-emocional’, que cubre principalmente los delitos cometidos en el marco de la violencia intra-familiar y también cometidos en el barrio, comunidad o escuela.

La intencionalidad económica es registrada por un 40 % de los sistemas quienes asumen esta intencionalidad en el marco de la delincuencia común (robo, secuestro, extorsión), imputada a los grupos criminales organizados. Para la intencionalidad calificada como política, el 40% de los sistemas la toman en cuenta.

A pesar de ser un país multicultural, la violencia ‘étnica’ se visibiliza en únicamente en ¼ de la totalidad de los sistemas, la violencia catalogada como ‘religiosa’ es excluida en la mayoría de los sistemas, excepto por dos de ellos.

¹⁵.Informe sobre violencia intrafamiliar para la audiencia de CIDH, Red de la No violencia contra las mujeres, julio 2006.
http://www.alianzaintercambios.org/files/doc/1167176212_1167167473_Informe%20Guatemala.pdf.

¹⁶.La Institucionalización de la violencia en Guatemala, Centro de Estudios de Guatemala.
www.ceg.org.gt/fotos/file/Institucionalizacionviolencia3.pdf

f. Fuentes de alimentación de los sistemas de medición/monitoreo y análisis

Los sistemas de medición/monitoreo y análisis existentes utilizan las siguientes metodologías para alimentar los sistemas de medición/monitoreo y análisis:

- a. Información provista por fuentes humanas. En el 60% de los sistemas de medición, monitoreo y análisis se requiere que la víctima, o un tercero afectado, ponga una denuncia para que un hecho criminal quede oficialmente registrado.
- b. Registro, monitoreo y análisis de casos de violencia provenientes de organizaciones no gubernamentales. Más de un tercio de los sistemas integran información recolectada por organizaciones de apoyo a las víctimas.
- c. Registro de casos de violencia de información publicada en medios de comunicación por un tercio de los sistemas.
- d. Una parte importante de los sistemas (44 %) identificados se alimentan de información de acceso restringido.

g. Elementos contextuales que facilitan la emergencia de la violencia armada identificados por los sistemas

Los elementos contextuales no son integrados por los sistemas de medición y monitoreo de manera sistemática (7 sistemas de los 16 no toman en cuenta el contexto).

En los sistemas en los cuáles se puede encontrar información, los elementos recurrentes son los altos índices de pobreza, la presencia de grupos criminales, el narcotráfico, la impunidad, el desempleo y la inequidad. Estos elementos no son estudiados de manera profunda por los sistemas pero generan ciertos elementos de comprensión de la problemática.

Es importante resaltar que casi ninguno de los sistemas establece una correlación entre la disponibilidad de las armas y los niveles de violencia en el país.

h. La accesibilidad para el público de la información y de la metodología de los sistemas de medición, monitoreo y/o análisis

En Guatemala, se aprobó una ley que permite el acceso a la información pública (Decreto 57-2008), lo que obliga la publicación de la información por parte de las instituciones estatales. A pesar de esta ley, únicamente 11 de los 16 sistemas de medición, monitoreo y análisis es de acceso público. Existen dificultades para tener a disposición la información ya que únicamente 6 sistemas producen informes periódicos sobre datos estadísticos. 4 sistemas, no generan informes específicos, y se tiene que realizar una solicitud a la Unidad de Información Pública de cada institución estatal. Este proceso puede tomar varios días, lo que dificulta el acceso para personas que tienen una capacidad de movilización reducida. En cuanto a dos

sistemas (DIGICI y a la DIGECAM), la información que producen es confidencial. En relación al acceso a la metodología de los sistemas, existe una relativa opacidad, únicamente 9 de los 16 sistemas tiene un acceso público.

En los sistemas de medición, monitoreo y análisis se encuentran datos suficientemente sólidos sobre delitos de alto impacto social como los homicidios que permiten generar una idea sobre la dimensión y distribución de la violencia en el país.

Sin embargo, las diferencias entre las estadísticas generadas sobre los hechos de violencia y delictivos en general, por el Organismo Judicial, Ministerio Público (MP) y Policía Nacional Civil (PNC), ocasionan problemas para determinar las cifras reales de violencia, como lo han denunciado varias instituciones entre ellas el Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP)¹⁷.

¹⁷“Discrepancias en estadísticas de índices de violencia en el país,” el Periódico, 15 de julio 2011, <http://www.elperiodico.com.gt/es//lacolumna/15728>

3. CARACTERÍSTICAS DE LOS MARCOS NORMATIVOS Y TRATADOS ASOCIADOS A LA PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DE LA VIOLENCIA ARMADA Y A LA ASISTENCIA A VÍCTIMAS.

a. Marco legal para la prevención y reducción de la violencia armada

i. Instrumentos internacionales de carácter universal y regional

Guatemala ha adoptado los principales tratados internacionales y regionales en materia de derechos humanos, control de armas, de defensa nacional y de protección de la mujer y la niñez contra la violencia.

En total, se suman 26 instrumentos internacionales que constituyen el marco jurídico para la prevención y reducción de la violencia armada. Entre los tratados firmados y ratificados por el país, son preponderantes los tratados que legislan sobre las violencias interpersonales colectivas, en particular sobre las normas que hacen parte de Derecho Humanitario Internacional, pero también contra las 'nuevas amenazas' tales como la criminalidad organizada o el terrorismo.

Asimismo, se han realizado importantes logros en la adopción de las normas internacionales sobre la violencia interpersonal relacional a favor de la protección de la mujer de los distintos tipos de violencias (violencia contra la mujer, violencia intrafamiliar, no discriminación...). En esa misma perspectiva el tema de la violencia interpersonal comunitaria ha sido enfrentado en los tratados de prevención de la violencia juvenil a nivel internacional y en Centroamérica¹⁸.

A nivel regional, la integración centroamericana ha jugado un papel importante en la adopción de tratados sobre la seguridad regional y nacional. La firma del Tratado Marco de Seguridad Democrática (1995) marca un cambio de paradigma en la región y ofrece un nuevo modelo de seguridad donde la persona es el objeto de seguridad¹⁹, promoviendo la adopción de un marco jurídico que establezca las bases de un Estado democrático de derecho. Los principales ejes son el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la superación de la pobreza, erradicación de la violencia, impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas, entre otros.

Los acontecimientos del 11 de septiembre del 2001 en los Estados Unidos de Norteamérica, introdujeron transformaciones sustantivas en las percepciones del concepto de seguridad²⁰. En el año 2003, la Organización de Estados Americanos

¹⁸. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, Abrir espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, octubre 2009

¹⁹. Héctor Rosada Granados, Guatemala, 1996-2010 hacia un Sistema Nacional y Justicia, Cuaderno de Desarrollo Humano 2009/2010, Guatemala

²⁰.idem

(OEA) adoptó la Declaración sobre Seguridad en las Américas, mediante la cual se crea un nuevo concepto de 'seguridad hemisférica' y se integran nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos. La implementación de este nuevo concepto, ha favorecido en el transcurso de los años la respuesta militar a los problemas de la región²¹ y ha creado un desfase entre las prioridades que exige el contexto de violencia y los compromisos adoptados por presión exterior, tal como el compromiso de lucha contra el 'terrorismo', cuando este último no se identifica como un problema para la región (parte1).

ii. **Normas jurídicas vigentes en materia de seguridad pública**

Según los resultados de la investigación, se identificaron 17 instrumentos normativos que participan a la prevención y reducción de la violencia armada. Una parte importante de estos instrumentos fueron adoptados en los 4 últimos años.

La normativa adoptada relativa a la prevención y reducción de la violencia armada se diseñó desde la firma de los Acuerdos de Paz, en particular el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC).

La adopción de la ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, propuesta desde el AFPC,²², no logró adoptarse hasta el año 2008. Esta ley representa 'el marco institucional, instrumental y funcional del Estado para hacer frente a los desafíos en materia de seguridad' y establece el 'paradigma de la seguridad democrática' como el referente legal a la acción del Estado²³, siguiendo los mismos lineamientos que el Tratado Marco a nivel centroamericano firmado desde 1995.

La adopción tardía de esta ley así como la Ley de Control de Armas y Municiones (2009) y la ley de Control de los Servicios Privados de Seguridad (2010), tuvo impactos importantes en el aumento progresivo de la criminalidad y en lo que llaman 'negocios de la violencia'²⁴.

La naturaleza de los daños que son atendidos por estos instrumentos son principalmente los daños letales y los daños físicos no letales.

Pero es importante insistir en la importancia que ha tomado en el debate público y en la normatividad internacional la legislación sobre los actos violentos tales como las privaciones de libertad, los daños sexuales y psicológicos, gracias al trabajo de la sociedad civil²⁵ En relación a las intencionalidades a las que se refiere los instrumentos normativos, casi la mitad (8 leyes de 17), no integran este eje analítico

²¹.idem

²².idem.

²³. Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, Abrir espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, octubre 2009

²⁴.La Institucionalización de la violencia en Guatemala, Centro de Estudios de Guatemala.
www.ceg.org.gt/fotos/file/Institucionalizacionviolencia3.pdf

²⁵.Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, Abrir espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, octubre 2009

En el tema de la violencia interpersonal relacional y comunitaria, Guatemala se posiciona a la vanguardia normativa de la región, en particular la ley contra el femicidio y otras formas de violencia (2008) la ley contra la delincuencia organizada (decreto 21-2006) y contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (Decreto 9-2009).

A pesar de los grandes adelantos en el plano normativo del país, organizaciones de la sociedad civil²⁶ y de la comunidad internacional²⁷ han señalado la persistencia de altos niveles de violencia armada, y la falta de efectividad de los compromisos adoptados.

b. Marco jurídico para la asistencia a víctimas de violencia armada

La asistencia a víctimas de violencia armada por parte del Estado de Guatemala se caracteriza por la falta de un marco legal que permita regular las acciones del Estado a favor de las mismas.²⁸ En el marco de la investigación, se identificaron un tratado internacional y cuatro instrumentos normativos relativos a la asistencia a víctimas.

Se constata que no existe una definición común sobre quienes son 'víctimas', pero se pueden identificar dos grandes categorías de víctimas, relacionado al contexto histórico-político del país:

- 1) las víctimas del conflicto armado interno (CAI), y
- 2) las víctimas de distintos tipos de violencias después del CAI.

Marco legal de la asistencia a víctimas del Conflicto Armado Interno

La Comisión de Esclarecimiento Histórico-CEH- declaró que 200, 000 personas fueron víctimas de ejecuciones extrajudiciales o de desaparición forzada durante el Conflicto Armado Interno y reportó 42,275 violaciones a derechos humanos. El CEH reconoció que se ejecutaron crímenes de genocidio, de guerra, de lesa humanidad y de tortura. Es en base a estas declaraciones que durante el periodo de la firma de la paz, se integró en la Ley de Reconciliación Nacional (Decreto 145-1996), en el artículo 9 la necesidad de asistir a las víctimas por parte del Estado.

La asistencia es definida como '*medidas y programas gubernamentales de carácter civil y socioeconómico dirigidos en forma prioritaria a quienes más lo necesitan dada su condición económica y social*'. El tipo de asistencia prevista se limita a la indemnización económica y no regula otra forma de asistencia. Además, esta ley se caracteriza por la ausencia de definición del tipo de víctimas a las que se quiere asistir (víctimas directas y/o indirectas). Organizaciones de la sociedad

²⁶Artículo: 'Señalan debilidad en casos de femicidios', el Periódico, martes 09 de marzo 2010, <http://www.elperiodico.com.gt/es/20100309/pais/141256/>

²⁷."Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados culmina su visita a Guatemala," Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 30 de enero 2009.http://www.onu.org.gt/documentos/ConclusionesRelatorDespouy_30en09_.pdf

²⁸.Desde las organizaciones de la sociedad civil, como la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado, se habla de un déficit histórico en la atención a víctimas.<http://cerigua.org/la1520/index.php/geografica/79-guatemala/3981-odha-organizo-foro-con-vicepresidenciales-y-sociedad-civil?587e178a822f54e7af1cb1495ad2ecbd=547f05d3ba887f6b816bc12fc82d565f>

civil a nivel internacional y nacional señalan 'la falta de voluntad de asistir a las víctimas de genocidio'²⁹.

En el caso específico de la violación sexual que comprende el 2.38% del total de las violaciones de los derechos humanos, el CEH consideró estos casos como un crimen de lesa humanidad, como crimen de guerra y genocidio³⁰ y se considera que las víctimas pueden beneficiarse de la asistencia prescrita en la legislación referida a la violencia contra las mujeres³¹. Sin embargo, 'la falta de acceso a la justicia y con ello de la impunidad en que permanecen las violaciones sexuales'³² no permite que las víctimas se beneficien de la asistencia que les corresponde.

Marco legal para la asistencia a víctimas de violencia fuera del contexto del conflicto armado

Los instrumentos identificados de asistencia a víctimas de violencia armada que afecta el país desde el 2001, se caracterizan por tipificar la asistencia por tipo de violencia. Se identificaron tres instrumentos normativos y un tratado internacional, dirigidos a las mujeres y a los niños, niñas y adolescentes. La asistencia a las víctimas de la violencia de género ha logrado en los últimos 10 años concretar avances, garantizando mecanismos de atención integral a las víctimas directas e indirectas, con fondos del Estado. Los tres otros instrumentos, abordan el tema de la violencia sexual y la violencia contra la niñez.

²⁹. Inés Benítez, GUATEMALA: Reclamo de reparación a víctimas de conflictos, UpsideDownWorld, 2007 <http://upside-downworld.org/main/en-espatopmenu-81/1016-guatemala-reclamo-de-reparacion-victimas-de-conflictos>

³⁰ Seguimiento al informe "Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas" Diagnóstico y recomendaciones para Colombia, Guatemala y Perú, Project Counselling Service PCS, 2009 <http://www.pcslatin.org/drupal/files/CIDH137SesinAccesoJusticianov6.pdf>

³¹. Ley para prevenir, sancionar y erradicar la violencia intrafamiliar. (Decreto legislativo N°97-1996). Ley Contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra las Mujeres (decreto legislativo n°22-2008). Ley contra la violencia sexual, explotación y trata de personas (decreto legislativo n°09/2009)

³². Violencia de Género en conflictos armados, estrategias para la persecución penal. Fernando Arturo López, María Martín Quintana, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias penales, 2007 http://www.iccpq.org.gt/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&qid=15&Itemid=37

4. CARACTERÍSTICAS DE LAS INTERVENCIONES PARA LA PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DE LA VIOLENCIA ARMADA.

La investigación de campo logró identificar la implementación de 63 intervenciones para la prevención y/o reducción de la violencia armada. El nivel de planeación y gestión de las intervenciones tomaron principalmente la forma de 'programas' de prevención de la violencia representando un 36 % de las intervenciones.

En menor medida se identificó la forma de 'planes' (27%) y 'políticas públicas' (23%) y ocasionalmente la forma de 'proyectos' (13%). La cantidad significativa de intervenciones que se han implementado desde el 2001, corresponde a un periodo particular en el contexto histórico-político del país.

a. La concentración geográfica de las intervenciones

Guatemala es un país que manifiesta una alta centralización político-administrativa y económica. La concentración institucional se ubica en la ciudad capital, donde también se concentra la violencia (con más de 41% de las muertes violentas ocurridas en el país), lo que ha implicado que numerosas iniciativas suelen impulsarse en la Ciudad.

Sin embargo, después de comprobar su eficacia, estos programas han sido trasladados a municipios considerados como violentos, tal como sucedió con los programas de prevención de la PNC de Escuelas Abiertas y Escuelas Seguras. En otras oportunidades las instituciones responden a intereses empresariales como por ejemplo con el Plan Cuadrante de Seguridad- de la PNC. que apoya el proyecto de recuperación del centro histórico.

Hay que subrayar que la mayor parte de las intervenciones tienen un alcance nacional; sin embargo, la debilidad institucional del Estado continúa impidiendo implementar de manera efectiva las intervenciones lejos de los cascos urbanos.

b. Instituciones estatales encargadas del diseño y/o implementación de las intervenciones

Las instituciones encargadas de diseñar y/o implementar las intervenciones para reducir y prevenir la violencia son en un 73%, las instituciones gubernamentales nacionales.

La responsabilidad de la seguridad en el país recae principalmente sobre el Ministerio de Gobernación responsable de la seguridad en Guatemala. Sin embargo, este Ministerio ha sido criticado por concentrarse en acciones coyunturales³³.

A pesar de la debilidad de este Ministerio, se ha avanzado en adoptar enfoques y en crear unidades especializadas en la prevención de la violencia, como la División de

³³. Por ello, existen iniciativas sin éxito, para crear el Ministerio de Seguridad- véase el artículo: Álvaro Velásquez, "Informe Gestión Municipal de la seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana, capítulo Guatemala", diciembre 2009. El Ministerio de Gobernación se ha caracterizado por ser un Ministerio inestable por el cambio casi anual de los Ministros y ha perdido credibilidad por los numerosos escándalos de corrupción (caso Vielmann).

Orientación Preventiva de la Policía Nacional Civil y la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia (UPCV) del Vice ministerio de Apoyo Comunitario.

También, instituciones del poder judicial están implementando actualmente un proceso de transformación interna para luchar contra los altos índices de impunidad y poder llevar a cabo un régimen de justicia transicional.

Otras instituciones gubernamentales que no hacen parte del sector seguridad y justicia, juegan un papel importante en materia de prevención de la violencia, tal como los Ministerios 'sociales' (el Ministerio de Educación y de Cultura y Deportes) asumiendo como responsabilidad difundir valores y convicciones que fomenten la cultura de paz. De la misma forma, varias secretarías y comisiones presidenciales que fueron creadas a raíz de los Acuerdos de Paz o la firma de convenios internacionales, han sido muy activas en la coordinación de intervenciones de prevención sobre un tipo de violencia de acuerdo a su especialidad (violencia contra la mujer, contra los jóvenes...).

Por otra parte, los entes de control (5 instituciones de las 63), han tenido progresivamente una mayor participación en la parte 'reactiva' de la seguridad ciudadana. Existe una mayor presencia del ejército que ha sido criticado por exceder su mandato de la defensa de la soberanía nacional y del territorio³⁴.

c. Las instituciones no estatales encargadas del diseño y/o implementación de las intervenciones para reducir y/o prevenir la violencia armada

Dada la falta de voluntad política en respetar y cumplir con los Acuerdos de Paz³⁵, los actores no estatales han jugado un papel importante en la prevención y reducción de la violencia, representando un poco más del 10% de las instituciones responsables.

Los actores que destacan para objeto de esta investigación, son las agencias de cooperación al desarrollo, la Unión Europea y las agencias de Naciones Unidas³⁶. Estas agencias han producido información valiosa y han diseñado y financiado varios programas de prevención de la violencia, seguridad ciudadana, reforma del sector justicia y control de armas ilegales.

También, las instituciones regionales tal como la Organización de los Estados Americanos, han participado activamente en asuntos de desminado y de destrucción de municiones obsoletas.

En relación a las instituciones de la sociedad civil, se menciona la labor del Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES), que tiene institucionalizada su cooperación con las instituciones del Estado, sobre temas relacionados con la violencia armada (Control de armas, seguridad preventiva, entre otros temas).

³⁴ Mandato planteado por los Acuerdos de Paz

³⁵ Conclusiones: "A diez años de los acuerdos de paz en Guatemala, Conferencia Internacional, 2007 http://www.gruposur.eu.org/A-diez-anos-de-los-acuerdos-de-paz_43.html

³⁶ La Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la Agencia del Desarrollo Internacional de Estados Unidos (USAID) y el PNUD.

d. Tipos de intervenciones implementadas para prevenir y/o reducir la violencia armada

La desmilitarización de la seguridad ciudadana producto de los Acuerdos de Paz, sentó las bases para la promoción de innovaciones operativas en materia de seguridad y en particular en el ámbito de la prevención del delito y la reducción de la criminalidad.

- **Tipo de estrategia:** Los resultados de la investigación de terreno indican que la mayoría de las intervenciones responden al fenómeno de la violencia armada de manera directa (57%). Las otras intervenciones actúan de manera indirecta (27% de ellas) o de manera mixta (16%).
- **Ejes analíticos:** un 70% de las intervenciones se articulan principalmente alrededor del potencial perpetrador. La mayoría de intervenciones se dirigen conjuntamente a 'agentes individuales y grupos organizados' (53%), pero concentrándose particularmente en los grupos organizados, sobre todo en las pandillas³⁷, por su facilidad de identificación.

En muy pocas ocasiones las intervenciones se articulan en función del tipo de arma que es utilizada para ejecutar los actos violentos. Cuando se toma este eje analítico en cuenta, son las armas de fuego pequeñas y ligeras las más atendidas por las intervenciones, pero también se encuentran intervenciones que se dirigen a los explosivos y municiones de racimo, producto del fin de la guerra.

- **Estrategias de intervención:** A pesar de no presentar estrategias claras en ciertas intervenciones (en 12 % de ellas), se identificó como una de las estrategias más ofrecidas por las instituciones estatales, la propuesta de 'educación formal e informal' y 'capacitaciones laborales' a las poblaciones vulnerables o potenciales perpetradores (en 25% de las intervenciones).

En menor medida pero de manera recurrente, las intervenciones utilizaron la estrategia de la atención de las poblaciones vulnerables a través de la reinserción comunitaria y la atención psicosocial (20%).

Paralelamente, se identificaron intervenciones 'reactivas' que utilizan estrategias de disuasión o contención mediante el uso legítimo de la fuerza y de vigilancia ciudadana y agentes privados de seguridad (20%). Estas estrategias utilizadas hacen referencia al proceso de 'endurecimiento' antes mencionado.

Se puede mencionar el caso emblemático del apoyo institucional de las llamadas Juntas locales de seguridad conformadas por civiles que tienen como fin 'apoyar las labores' de la Policía Nacional Civil en las comunidades de los barrios 'rojos'. En ciertas regiones, estas Juntas han sido criticadas por abusos de poder³⁸. También se puede mencionar el uso cada vez más recurrente de las Fuerzas Armadas³⁹ en la

³⁷ Observación identificada durante las entrevistas.

³⁸ Iduvina Hernández, 'De los abusos de las PAC a las arbitrariedades de las juntas, Plaza Pública, http://plazapublica.com.gt/plazapublica/index.php?option=com_content&view=article&id=120:de-los-abusos-de-las-pac-a-las-arbitrariedades-de-las-juntas-&catid=38:tercera&Itemid=75

³⁹ Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, Abrir espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, octubre 2009.

seguridad ciudadana, como lo prueba los patrullajes conjuntos del Ejército con la PNC. En los 'procesos de desarme' se cuenta el caso del trabajo realizado del desminado y de destrucción de municiones obsoletas pero existe resistencia y obstáculos para la implementación del Plan de Desarme.

- **Intencionalidad:** Una parte importante de las intervenciones no toman en cuenta la intencionalidad en su formulación e implementación. Cuando lo hacen, las intervenciones tienen en cuenta principalmente la motivación económica como motivación recurrente de los actos violentos (representa el 26%).

Esta motivación se le imputa a los actos violentos de las pandillas, de la delincuencia común y hasta al narcotráfico. En menor medida pero con igual de importancia (23%), las intervenciones integran la motivación emocional-individual como una motivación frecuente, en particular en los casos de actos violentos contra la mujer y los niños. Y en tercera instancia la motivación étnica o racial sobresale como una motivación frecuente (en un 16%). Sin embargo, la consideración del factor racial se visibiliza poco en las propuestas de respuesta de las instituciones al fenómeno de violencia.

e. Elementos contextuales que facilitan la emergencia de la violencia armada tomados en cuenta por las intervenciones

En base a los resultados de las entrevistas, las instituciones consideran que la violencia en general es el producto de múltiples factores. A través de sus intervenciones intentan atender ciertos factores considerados como prioritarios, de manera directa y/o de manera indirecta.

Es así que la alta exposición a representaciones con el uso de la violencia (imágenes vehiculadas por los símbolos de las pandillas, en la televisión, los juegos con pistolas...) es el factor que resultó mencionado con más frecuencia en las intervenciones identificadas.

En segunda instancia la presencia de instituciones débiles, así como los altos niveles de pobreza fueron reconocidos como fundamentales para entender el uso de la violencia y los factores que se tienen que atender de manera estructural.

En tercera instancia, fueron mencionados en el mismo nivel, los factores sociales, tales como la alta escasez de oportunidades educativas, los altos índices de inequidad, los débiles lazos familiares, la discriminación y la cultura de la impunidad. Y finalmente de manera casi residual, pocas intervenciones consideraron la alta disponibilidad y demanda de armas y el narcotráfico como factores necesarios, o que podían atender.

f. Los procesos de monitoreo y evaluación de las intervenciones

Aquellos programas que son financiados por organismos o cooperaciones internacionales que representan la mitad (49%) de las intervenciones, suelen ser monitoreados de manera exhaustiva. Las intervenciones en materia de femicidio cuentan con sistemas de monitoreo y evaluación relativamente eficaces.

Sin embargo, en 26 intervenciones de las 63 (el 41%), no disponen de procesos de monitoreo ni de evaluación, ya que no cuentan con medios suficientes, como en el caso de las Juntas Locales de Seguridad que cuentan con presupuesto del Ministerio de Gobernación y cuyo número desborda la capacidad de control del Estado, lo que sin duda da lugar a toda clase de abusos.

5. CARACTERÍSTICAS DE LAS INTERVENCIONES DIRIGIDAS A LA ASISTENCIA DE LAS VÍCTIMAS.

Las intervenciones dirigidas a la asistencia de las víctimas de violencia armada fueron más escasas que las intervenciones dirigidas a la prevención y/o reducción de este tipo de violencia. Se identificaron 12 intervenciones en total. Dentro de estas más de la mitad tomaron la forma de 'programas' (8 de 12 intervenciones), en menor medida la de políticas públicas (2 intervenciones) y finalmente la forma de un 'plan' y de un 'proyecto'. La cobertura de ellas es principalmente nacional, y una es regional.

a. Definición a las víctimas en las intervenciones

Se observa que las intervenciones desarrolladas en Guatemala para la atención a la víctima son eminentemente sectoriales.

En relación a la definición de víctima, los programas para víctimas del conflicto y víctimas de violencia, coinciden en que una víctima es una persona que sufrió un daño de manera directa e indirecta, individual o colectivamente.

En lo que se difiere es en el tipo de daño, en caso de las víctimas del conflicto, identificados por el Programa Nacional de Resarcimiento, se integra además del daño físico, daños particulares como "la desaparición forzada, ejecución extrajudicial, tortura física y psicológica, desplazamiento forzado, reclutamiento forzado de menores, violencia sexual, genocidio y masacres"⁴⁰.

En caso de las víctimas de violencia armada actual, se establece un enfoque especial a las víctimas mujeres y niños que hayan sufrido lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdida financiera o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales⁴¹.

La totalidad de las intervenciones se dirigen a las víctimas directas y tan sólo la mitad se dirigen a las indirectas.

b. Concentración geográfica de las intervenciones para la asistencia a las víctimas de la violencia

Se insiste en que las iniciativas gubernamentales para la atención a víctimas se han focalizado en víctimas de violencia sexual e intrafamiliar y de violencia de género, para las que se han habilitado centros de atención integral, que se encuentran en Guatemala, Escuintla –siendo ambos departamentos los que registran una mayor violencia hacia la mujer- Baja Verapaz, Suchitepéquez y Quetzaltenango. Por otra parte hay que poner en evidencia que la Red Nacional de Derivación para la Atención a las Víctimas, creadas por el Ministerio Público, en las cabeceras departamentales dificultando la atención en los municipios.

⁴⁰Propuesta de reglamento del Programa Nacional de Resarcimiento, Acuerdo Gubernativo 2004, Guatemala, Septiembre 2004 (Art. 2 y 3)

⁴¹Declaración de los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y abuso de poder de las Naciones Unidas, 1985, Resolución 40/34.

c. Características generales de las instituciones estatales encargadas del diseño y/o implementación de las intervenciones

En relación a la atención inmediata de las víctimas, se han desarrollado iniciativas importantes por instituciones estatales gubernamentales nacionales. El Ministerio Público se ha destacado por haber desarrollado un modelo de atención integral, reconocido a nivel regional⁴². También la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia - ha impulsado su utilización en los Centros de Apoyo Integral para Mujeres Sobrevivientes de Violencia –CAIMUS–.

La Policía Nacional Civil también cuenta con una Oficina de Atención a la Víctima donde se reciben denuncias y proporcionan atención urgente y apoyo a mediano plazo, y que si bien fue fortalecida en 2004, sigue padeciendo deficiencias como la falta de recursos para atender a quienes sufrieron algún hecho delictivo.

Por otra parte existe una ayuda especializada, como el apoyo legal brindado por el Instituto de la Defensa Pública Penal. Las otras instituciones que desarrollan intervenciones para las víctimas de violencia son los Ministerios ‘sociales’ como la Secretaría de Bienestar Social que da un acompañamiento de largo plazo a través de sus albergues, pero únicamente para mujeres y niños.

En relación a las víctimas del conflicto armado, las principales instituciones que se han responsabilizado en responder son el Ministerio de Salud y la Secretaría Presidencial de la Paz.

d. Características generales de las instituciones no estatales encargadas del diseño y/o implementación de las intervenciones

La ausencia de una voluntad política para fortalecer los programas de atención a víctimas y de brindar los recursos necesarios, ha generado que instancias como el Banco Interamericano de Desarrollo, apoyara el diseño y financiara intervenciones de asistencia a víctimas.

Resulta importante mencionar el papel que juegan las organizaciones de la sociedad civil, ya que existen entre 20 a 30 que intervienen de manera puntual en cooperación con las instituciones estatales con el fin de lograr ofrecer servicios completos de atención.

e. Tipos de intervenciones implementadas para asistir a las víctimas de violencia armada

- ✚ **Tipo de asistencia:** El 37% de las intervenciones identificadas brindan asistencia de ‘rehabilitación’ donde se ofrece una atención psicológica y médica a las víctimas. Este tipo de atención se enfoca particularmente a las víctimas de violencias sexuales o violencias intrafamiliar, donde se considera que son las víctimas más vulnerables, sin muchos recursos y necesitan de atención inmediata.

⁴² Prof. Dra Rebeca Aída González Leche, Modelo de atención a la víctima del delito, implementado en el Ministerio Público de Guatemala, Centro América. <http://www.ilanud.or.cr/A116.pdf>

La inclusión social económica es ofrecida por el 18% de las intervenciones. Esta atención es dirigida particularmente a los niños, niñas y adolescentes víctimas y a las mujeres dependientes económicamente del perpetrador. Finalmente, el tipo de asistencia de restitución (15%), la satisfacción moral (11%) y la garantía de no repetición (11%) son tipos de asistencia que son propuestas en menor medida y son difícilmente aplicables ya que requieren de una intervención judicial.

- ✚ **Ámbitos de las violencias sufridas por las víctimas asistidas:** las víctimas que son asistidas por las instituciones estatales correspondientes han sufrido principalmente de una violencia interpersonal colectiva, es decir que son víctimas de grupos organizados.

Esta categoría hace referencia a todas las víctimas que son afectadas por el conflicto armado y a personas que dicen haber sido víctimas de extraños. Sin embargo, se tiene que tener una cierta precaución ya que dada la debilidad de la investigación criminal, existe una tendencia a asumir que muchas de las violencias son perpetradas por pandillas sin tener pruebas concretas⁴³.

También, y casi al mismo nivel, 35% de las intervenciones asisten a víctimas de violencia interpersonal relacional, es decir víctimas de la violencia intrafamiliar.

Como se ha mencionado antes, las instituciones estatales parecen dar una particular atención a estas víctimas consideradas como las más 'vulnerables'.

Esta atención puede que esté relacionado con la presión de las organizaciones de la sociedad civil y de la comunidad internacional presente en el país. Finalmente, en tercera instancia, el 27 % de las intervenciones asisten a las víctimas de violencia interpersonal comunitaria, es decir víctimas de las violencias perpetradas por personas del barrio o por los vecinos.

- ✚ **Naturaleza de los daños:** Los daños más comunes de las víctimas asistidas son los daños sexuales (atendidas por el 25% de las intervenciones), psicológicos (25%) y físicos no letales (25%). Cabe resaltar que estos daños están relacionados al hecho que las víctimas más comunes que acuden a las intervenciones estatales son mujeres. Paralelamente, las intervenciones asisten en un 21% a las víctimas de privaciones de libertad a pesar que los secuestros no se denuncian de manera frecuente.

- ✚ **Intencionalidad de la violencia de la que fueron objeto las víctimas asistidas:** En base las respuestas de los entrevistados, las intencionalidades más comunes son la intencionalidad relacional-emocional, relacionada como se menciona anteriormente a la violencia intrafamiliar, pero también se clasifican en esta categoría todas las motivaciones que no se pudieron definir y que se remiten a un problema individual. Se destacan también las víctimas de violencias por discriminación racial y por motivación económica, es decir por la delincuencia común.

⁴³ En base a las observaciones de las entrevistas y del Informe de desarrollo del PNUD, se habla de una estigmatización de los jóvenes y las pandillas quienes son responsabilizados de la violencia, sin tener pruebas.

f. Los procesos de monitoreo y evaluación de las intervenciones de asistencia a las víctimas de la violencia armada

La casi totalidad de las intervenciones no integran procesos de monitoreo y evaluación. Sin embargo existe el caso de iniciativas que se benefician del apoyo internacional y que están condicionadas a la correcta rendición de cuentas.

Por ejemplo Plan Nacional de Resarcimiento que ha establecido protocolos de actuación y el Plan Estratégico 2011 – 2014 del Ministerio Público que ha priorizado la implementación de formas de monitoreo y evaluación de las actuaciones de protección a víctimas.

CONCLUSIONES

- ✚ El fenómeno de la violencia armada es un problema que se está asumiendo progresivamente en las instituciones estatales, pero es aún desconocida por la mayoría de ellas. La prioridad ha estado volcada en el tema de la violencia en general, sin tener un enfoque particular en el tema de la proliferación de armas después de la época del Conflicto Armado Interno hasta el problema de criminalidad que vive el país actualmente.
- ✚ Existe una preocupación real de combatir la violencia, produciendo información sobre los actos violentos y diseñando e implementando una cantidad importante de intervenciones por diversas instituciones estatales del poder ejecutivo, legislativo y judicial, sin embargo el entendimiento y la respuesta son difusos. Existe una sectorización de este fenómeno donde las instituciones estatales no asumen una visión integral de la violencia.
- ✚ Los sistemas de seguridad ciudadana y de justicia están desbordados por los altos niveles de criminalidad (PNUD) presentados en el análisis del contexto de violencia. Este rebase de capacidades implica que las instituciones enfoquen todos sus esfuerzos a “controlar antes que a “prevenir”– los delitos:
- ✚ Los esfuerzos principalmente se dedican a tareas de patrullaje y de identificación, juzgamiento y castigo de los delincuentes.
- ✚ Se ha tratado de avanzar en la prevención mediante la creación de unidades especializadas y la implementación de programas de bajo impacto, de corta duración y no son sistematizadas, no responden a una respuesta integral y coherente por parte del Estado al fenómeno de la violencia y menos al fenómeno de la violencia armada. Efectivamente, se está a la espera, que el Consejo Nacional de Seguridad, proponga una Política Nacional de Seguridad y se implemente el Sistema Nacional de Seguridad, dos tareas que están definidas por la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, pero no han sido cumplidas. Dada esta ausencia y la presión creciente ejercida por las altas tasas de criminalidad, se produjo el Acuerdo Nacional de Avance de la Seguridad y Justicia, pero no tiene un valor normativo.
- ✚ También, ha sido preocupante la ausencia de Plan Nacional de Desarme, teniendo en cuenta que 84% de la alta tasa de homicidios se realizan con armas de fuego.
- ✚ Por lo tanto existen serias deficiencias en afrontar el fenómeno, marcado por una falta de voluntad política y por la presencia de intereses particulares, como es el caso de empresas de ventas de armas y de seguridad privadas.

- ✚ A pesar del reconocimiento de la importancia de la asistencia a las víctimas en el nuevo Código Procesal Penal, no existen mecanismos efectivos para la reparación de los daños causa
- ✚ dos o para asistir a las víctimas en la superación de las secuelas del delito. Existen esfuerzos incipientes para facilitar el acceso a la justicia y brindar un acompañamiento integral para evitar la 're victimización'. Pero dada la debilidad del sistema judicial y de la investigación criminal, se trata de esfuerzos puntuales.
- ✚ En cuanto al resarcimiento de las víctimas del conflicto no se ha llevado a cabo en su totalidad y existe una opacidad en el manejo de sus recursos y la ausencia de mecanismos de justicia.
- ✚ Estudiar las capacidades estatales de Guatemala para afrontar el fenómeno de violencia armada es analizar la voluntad política y las prioridades que se impone el Estado.
- ✚ La presión internacional y de la sociedad civil juega un papel importante en la imposición del seguimiento de la hoja de ruta de seguridad democrática establecida desde los Acuerdos de Paz. Sin embargo, las perspectivas con el nuevo gobierno electo, parecen demostrar que el país revivirá antiguos enfrentamientos a los conflictos sociales basada en la represión y en la respuesta militar.

RECOMENDACIONES

- **La coordinación inter-institucional:** entre las instituciones estatales responsables para lograr una retroalimentación entre los sistemas de medición, monitoreo y análisis. Para ello, el establecimiento de categorías comunes de clasificación de los actos delictivos y de indicadores sobre el tema de violencia, se presenta como una necesidad imperativa. También la coordinación es crucial en el área de las intervenciones de prevención y reducción de la violencia para poder dar una coherencia a las acciones estatales.
- **Políticas Públicas:** Se necesita la adopción de una Política Nacional de Seguridad, un Plan Nacional de Desarme, y una Política de asistencia a víctimas de la violencia para poder estructurar la respuesta estatal, sustentada en el desarrollo humano sostenible.⁴⁴
- **Fortalecimiento institucional:** Resulta fundamental fortalecer las instituciones del sistema de seguridad y justicia, en particular, las áreas de la justicia penal, así como la investigación criminal, para mejorar su actuación frente el contexto de violencia en el país. En el área de la asistencia a víctimas, el fortalecimiento pasa por la adopción de protocolos formales y públicos de atención integral con enfoque de derechos humanos, genero, generacional y étnico.
- **Recursos financieros, humanos y tecnológicos:** Las intervenciones no cuentan con los recursos humanos, tecnológicos y financieros necesarios para su eficiente implementación, por lo tanto. Se requiere de una inversión para el fortalecimiento de los equipos humanos y tecnológicos tanto para a atención a las víctimas como para los servicios de registro.
- **Luchar contra la cultura de las armas:** Se necesita integrar el eje analítico del uso de las armas en los sistemas de medición para poder contar con información clara y precisa de su utilización, así como crear incentivos para reducir el número de armas y municiones, aumentando simultáneamente las condiciones para el control efectivo tanto de su circulación en el país como de su entrada y salida ilegal
- Las instituciones deben contribuir a superar la desconfianza de la población y la falta de credibilidad hacia ellas y de esta forma contribuir a disminuir la espiral de violencia. Se debe por lo tanto informar a la ciudadanía sobre el fenómeno de la violencia armada como también de las acciones y avances del Estado.

⁴⁴ Concepto definido por el PNUD en 1994 como: la seguridad humana vincula el desarrollo humano con el ejercicio de los derechos humanos, el bienestar colectivo, la equidad y la sostenibilidad.

BIBLIOGRAFIA

- Situación en Seguridad, Justicia y Derechos Humanos, Centro de Estudios de Guatemala, Guatemala abril 2011.
- Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010, Abrir espacios a la Seguridad Ciudadana y el Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, octubre 2009
- Informe, Gestión municipal de la Seguridad Ciudadana en Centroamérica y República Dominicana, Capítulo Guatemala, Álvaro Velásquez, diciembre 2009.
- Informe Anual Circunstanciado, tomo I, Situación de los derechos humanos en Guatemala, Doctor Sergio Fernando Morales Alvarado, Procurador de los Derechos Humanos, Guatemala, enero 2011.
- Informe estadístico de la violencia en Guatemala, Programa de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia del PNUD Guatemala, Guatemala, diciembre de 2007.
- Informe Derecho a la Vida, Estadísticas sobre muerte violenta, lesionados y detenidos, Enero a abril 2011, Dirección de Estudio, Análisis e Investigación, Procurador de los Derechos Humanos.
- Informe Derecho a la Vida en Sectores Vulnerables, Estadísticas sobre Muerte Violenta y Lesiones, Enero a diciembre 2010, Procurador de los Derechos Humanos.
- Informe sobre violencia intrafamiliar para la audiencia de CIDH, Red de la No violencia contra las mujeres, julio 2006.
- http://www.alianzaintercambios.org/files/doc/1167176212_1167167473_Informe%20Guatemala.pdf.
- Asturias Sandino, Cooperación Internacional para Guatemala en Seguridad y Justicia, Informe especial, Centro de Estudios de Guatemala.
- Héctor Rosada Granados, Guatemala, 1996-2010 hacia un Sistema Nacional y Justicia, Cuaderno de Desarrollo Humano 2009/2010, Guatemala.
- Estado de situación del Ministerio Público en Guatemala, Valoraciones críticas y desafíos, Elvin Díaz, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales, 2010.
- Informe preliminar de la distribución territorial de homicidios por municipio 2003-2008, Dirección de Estudio, Análisis e Investigación, Procurador de los Derechos Humanos.
- Informe, Dirección General de Control de Armas y Municiones, Ministerio de la Defensa Nacional, Guatemala, 08 de diciembre 2010.
- Informe Derecho a la vida e integridad física de MUJERES, Estadísticas sobre muerte violenta, lesiones, delitos sexuales, violencia intrafamiliar y secuestros, Enero a abril 2011, Dirección de Estudio, Análisis e Investigación, Procurador de los Derechos Humanos.
- Informe Derecho a la vida e integridad física, Estadísticas sobre Violencia Intrafamiliar, Dirección de Estudio, Análisis e Investigación, 2010.
- Seguimiento al informe "Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas" Diagnóstico y recomendaciones para Colombia, Guatemala y Perú, Project Counselling Service PCS, 2009. <http://www.pcslatin.org/drupal/files/CIDH137SesinAccesoJusticianov6.pdf>
- La Institucionalización de la violencia en Guatemala, Centro de Estudios de Guatemala. www.ceg.org.gt/fotos/file/Institucionalizacionviolencia3.pdf
- Informe Estadísticas comparativas sobre detenciones por homicidios 2006-2007-2008-2009, enero-marzo 2010, Procurador de los Derechos Humanos.
- Violencia en Guatemala, Estudio Estadístico en 5 departamentos, Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala.
- Violencia de Género en conflictos armados, estrategias para la persecución penal. Fernando Arturo López, María Martín Quintana, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias penales, 2007 http://www.iccpq.org.gt/index2.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=15&Itemid=37
- Prof. Dra Rebeca Aída González Leche, Modelo de atención a la víctima del delito, implementado en el Ministerio Público de Guatemala, Centro América.. <http://www.ilanud.or.cr/A116.pdf>
- Iván Briscoe, El Estado y la Seguridad en Guatemala, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Documento de Trabajo, Septiembre 2009, Madrid, España.
- Memorandum, Ministerio de Relaciones Exteriores, "Respuesta de Guatemala a la solicitud de opinión por el Secretario General de las Naciones Unidas", 25 de mayo 2009., Guatemala. <http://www.un.org/disarmament/convarms/SALW/Docs/AV-MemberStatesViews/Guatemala-S.pdf>

- Audiencia Regional sobre Violencia Doméstica en Centroamérica Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Guatemala,” julio 2006 http://www.alianzaintercambios.org/files/doc/1167172566_1167167473_Introduccion%20y%20conclusiones%20CIDH.pdf
- “Investigación de Médicos Sin Fronteras señala limitantes en la atención a sobrevivientes de violencia sexual”, Médicos sin Fronteras 2011, www.msf.mx/cuentasFTP/prensa/Release-Guate-002-Estudio2011.doc

Artículos:

- Cada 45 minutos denuncian una violación sexual en Guatemala”, CIMA noticias con perspectiva de género, Guatemala 4 de noviembre 2010. http://www.cimacnoticias.com/site/index.php?id=44889&print=1&no_cache=1
- “Discrepancias en estadísticas de índices de violencia en el país,” el Periódico, 15 de julio 2011, <http://www.elperiodico.com.gt/es//lacolumna/15728>.
- Conclusiones: "A diez años de los acuerdos de paz en Guatemala, Conferencia Internacional, 2007. http://www.gruposur.eu.org/A-diez-anos-de-los-acuerdos-de-paz_43.html
- Iduvina Hernández, 'De los abusos de las PAC a las arbitrariedades de las juntas, Plaza Pública, http://plazapublica.com.gt/plazapublica/index.php?option=com_content&view=article&id=120:de-los-abusos-de-las-pac-a-las-arbitrariedades-de-las-juntas-&catid=38:tercera&Itemid=75
- Inés Benítez, GUATEMALA: Reclamo de reparación a víctimas de conflictos, Upside DownWorld, 2007 <http://upsidedownworld.org/main/en-espatopmenu-81/1016-guatemala-reclamo-de-reparacion-vimas-de-conflictos>
- Espantosa violencia y criminalidad azotan a CA, El Herald, Junio 2011”, <http://www.elheraldo.hn/Ediciones/2011/06/06/Noticias/Espantosa-violencia-y-criminalidad-azotan-a-CA>
- ‘Señalan debilidad en casos de femicidios’, el Periódico, martes 09 de marzo 2010, <http://www.elperiodico.com.gt/es/20100309/pais/141256/>
- “Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados culmina su visita a Guatemala,” Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, 30 de enero 2009. http://www.onu.org.gt/documentos/ConclusionesRelatorDespouy_30en09_.pdf