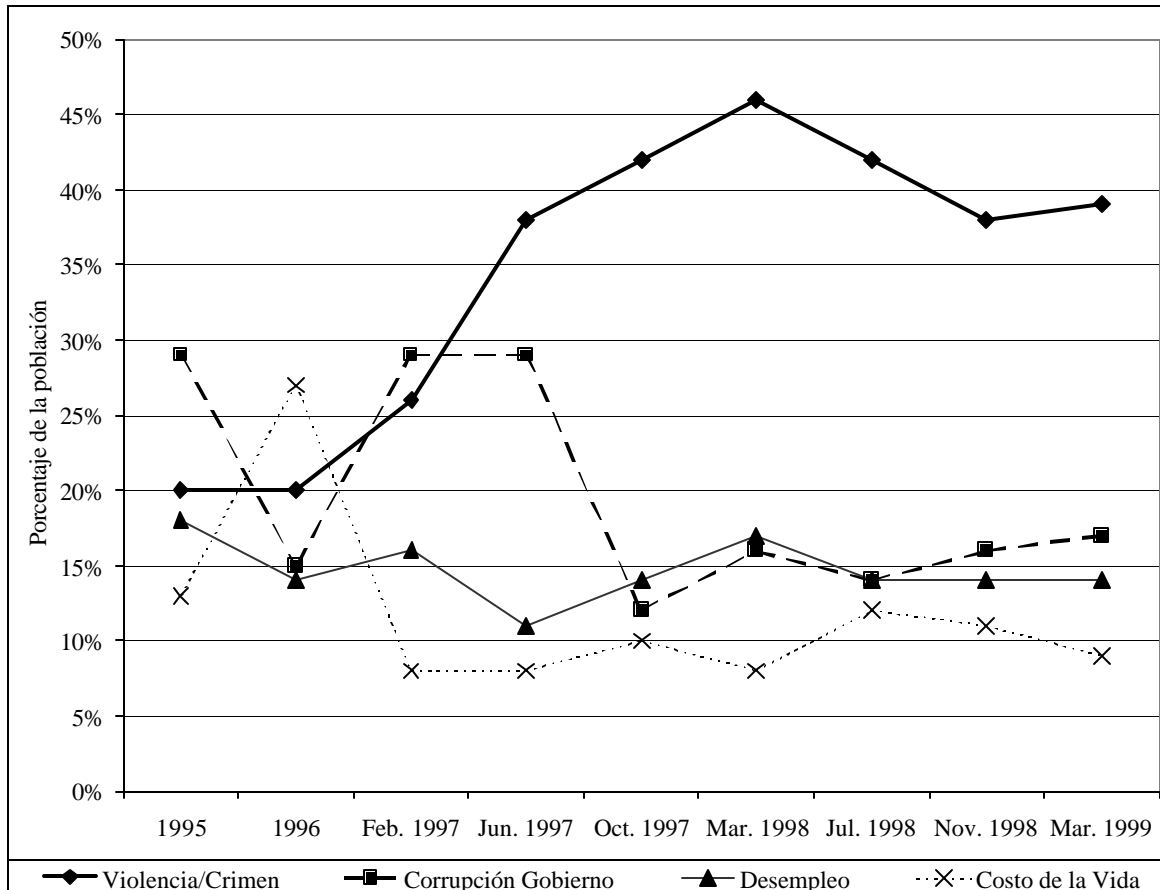


## INTRODUCCION

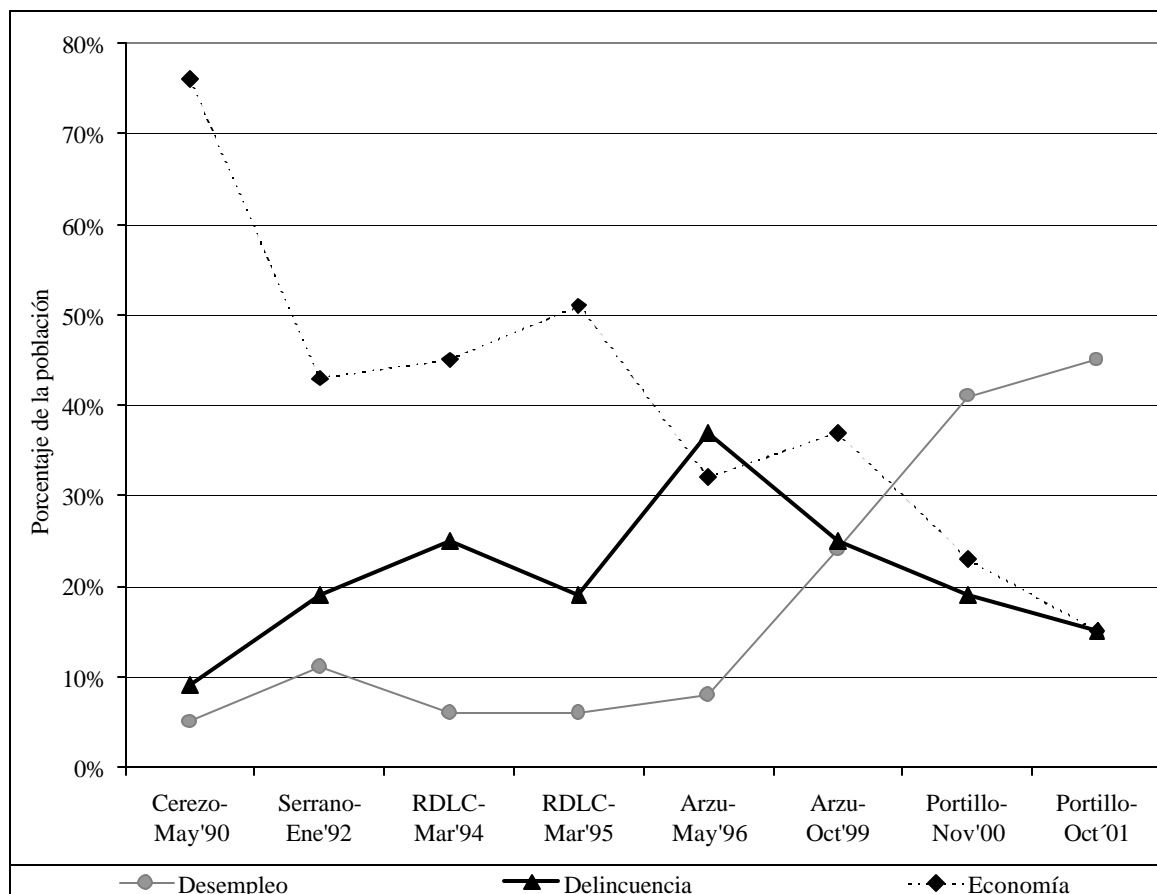
La violencia es un tema que ha cobrado importancia en la agenda pública y en las preocupaciones de la población guatemalteca en los últimos años. Al analizar la evolución de los principales problemas del país a partir de distintas encuestas de opinión pública, realizadas en Guatemala durante la última década, surge con claridad que la violencia, el crimen y la delincuencia son una de las principales preocupaciones de la población. (ver Gráfica N° 1 y N° 2).

**Gráfica N° 1: Evolución de los principales problemas del país 1995-1999**



Fuente: CID-Gallup, Encuesta de Opinión Pública # 21, pág. 36, Guatemala, marzo de 1999.

**Gráfica N° 2: Evolución de los principales problemas del país 1990-2001**



Fuente: Felipe NOGUERA, Encuesta de Opinión Pública, Octubre 2001.

En los últimos años ha persistido en Guatemala una fuerte sensación de inseguridad, tanto en lo que manifiestan directamente los ciudadanos<sup>1</sup> como en las declaraciones de los funcionarios públicos del Gobierno<sup>2</sup> e incluso de organismos internacionales<sup>3</sup>. Aunque las percepciones de inseguridad de los

<sup>1</sup> Según la encuesta realizada por Voxlatina, entre el 22 de diciembre de 2001 y el 5 de enero de 2002, de todos los problemas que tiene Guatemala la inseguridad es el problema más importante para el 19.7% de los entrevistados (sólo superado por la situación de la economía según el 31.6% de los entrevistados). También, según la Encuesta de Opinión Pública # 28 llevada a cabo por CID-Gallup entre el 24 de octubre y el 1 de noviembre de 2000 (publicada en Prensa Libre el 19 de noviembre de 2000) la falta de seguridad es uno de los principales problemas que afronta la población.

<sup>2</sup> “En las últimas dos encuestas que hemos levantado, la percepción de inseguridad ha crecido en relación con lo que se nos había mantenido como el problema principal, que era el costo de la vida y los problemas socioeconómicos”. Declaraciones del titular de la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE). Tomado de la página 4 de Siglo Veintiuno del 11 de julio de 2000, “Según la SAE: Inseguridad, el problema número uno”.

<sup>3</sup> De acuerdo con la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala durante el período comprendido entre el 1 de noviembre de 1999 y el 30 de junio de 2000, “se continuó profundizando la percepción pública del aumento de la inseguridad y la violencia delictiva”. Tomado de la página 18 de MINUGUA (2000a). Además en el informe del período comprendido entre el 1 de julio de 2000 y el 31 de marzo de 2001 se afirma: “También preocupa el agravamiento de la inseguridad ciudadana, reflejada en el aumento de delitos, en las acciones de grupos armados con fines delinCUenciales y en la persistencia de gravísimas amenazas a sujetos procesales e intimidaciones a miembros de

ciudadanos no siempre guardan una correspondencia perfecta con la incidencia real de las conductas delictivas<sup>4</sup>, sí constituyen una razón suficiente para colocar el crimen y la violencia en un lugar prioritario en la agenda de las preocupaciones estatales.

Hasta la fecha, ni en Guatemala ni en la mayoría de países de América Latina, se ha realizado una comparación entre los niveles de criminalidad, delincuencia y violencia, y las percepciones de inseguridad de los ciudadanos. Peor aún, es poco lo que se sabe, oficial o informalmente, sobre tales niveles. Lo anterior no ha impedido que se difundan opiniones que, incorrectamente, transmiten la impresión de que se trata de fenómenos adecuadamente medidos, y diagnosticados<sup>5</sup>.

La falta de claridad con relación a la incidencia efectiva de la violencia es tan abrumadora que implica frecuentes controversias sobre los hechos más elementales en términos de su evolución -por ejemplo si entre dos períodos consecutivos aumentó o disminuyó- tanto entre diferentes segmentos de la opinión pública<sup>6</sup> como, incluso, entre representantes del sector público<sup>7</sup>.

Lo que estas opiniones divergentes y contradictorias, reflejan es la precariedad del diagnóstico de la violencia al nivel más elemental, la medición de su incidencia. Si no hay aún consenso a nivel de lo

---

organizaciones no gubernamentales dedicadas a la promoción de los derechos humanos". Tomado de la página 6 de MINUGUA (2001).

<sup>4</sup> Skogan (1986) encontró que información de segunda mano y percepciones formadas a partir de redes sociales y rumores juegan un papel tan importante en la estimación de los riesgos del crimen de las personas como sus propias experiencias de victimización o los niveles reales de victimización a que están expuestos. Además, varios estudios empíricos han encontrado disparidades considerables entre las tasas de victimización reales y las percibidas (Antunes et al., 1977; Hartnagel, 1979; Lavrakas, 1984; Lee, 1982; Stafford and Galle, 1984). También cabe destacar que se ha encontrado que las experiencias previas de victimización no siempre tienen la mayor influencia en las percepciones de las personas del riesgo de ser una víctima del crimen. Myers y Chung (1998).

<sup>5</sup> Algunos ejemplos son: "la violencia que proviene de la delincuencia constituye una de las principales fuentes de inseguridad ciudadana; condición que lejos de mejorar en el año de 1999 se ha agravado". Tomado de la página 22 de ODHAG (2000). "En el curso del año 2000, la inseguridad ciudadana ha mostrado un incremento". Tomado de la página 9 de La Hora del 15 de julio de 2000, "GAM: La inseguridad ciudadana ha aumentado". "El índice delincencial continúa creciendo en todo el país". Opinión del ex-director de la Policía Nacional Civil, Baudilio Portillo Merlos, tomada de la página 6 de Siglo Veintiuno del 28 de marzo de 2000, "PNC admite aumento en el índice delincencial". "La situación de los derechos fundamentales durante el gobierno de Alfonso Portillo ha empeorado, en comparación con 1999, aseguró Julio Arango Escobar, Procurador de los Derechos Humanos". Tomado de la página 5 de Prensa Libre del 21 de agosto de 2000, "Hay desborde de violencia".

<sup>6</sup> En junio de 2000, por un lado el ex-ministro de Gobernación, Guillermo Ruiz Wong, decía "Guatemala es el país más seguro de Centroamérica" mientras que activistas de organizaciones de derechos humanos no compartían esta afirmación. Por ejemplo, un activista del Grupo de Apoyo Mutuo (GAM) decía: "Guatemala se ha convertido en uno de los países más inseguros del mundo, donde el personaje principal saca del país a su familia porque no puede brindarle seguridad". Tomado de la página 2 de Prensa Libre del 28 de junio de 2000, "El país más seguro de CA". En noviembre de 2000, mientras el Ministro de Gobernación afirmaba que desde el 2 de agosto de 2000 (cuando asumió su cargo) hasta noviembre del mismo año la situación había mejorado, algunos grupos pro justicia y seguridad opinaban que el clima de inseguridad persistía y que incluso tendía a empeorar. Tomado de la página 8 de Prensa Libre del 10 de noviembre de 2000, "Con visión diferente".

<sup>7</sup> En enero de 1999 el entonces ministro de Gobernación, Rodolfo Mendoza, presentó cifras del Servicio de Operaciones de la Policía Nacional Civil que mostraban una reducción de los hechos delictivos de 1998 respecto de 1997. Sin embargo, el entonces congresista Byron Barrientos señaló que el informe era "irreal". Tomado de la página 4 de Siglo Veintiuno del 13 de enero de 1999, "Rodolfo Mendoza: Los resultados dicen que vamos en el camino correcto".

fundamental, una base aceptada y compartida de evidencia estadística sobre la magnitud del fenómeno, difícil sería esperar algo cercano a un acuerdo en términos de explicaciones, o teorías, sobre sus causas, y menos aún sobre las políticas públicas pertinentes para prevenir o controlar el fenómeno.

Por estas razones, el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) consideró prioritario llevar a cabo una investigación para aportar elementos para la medición y el diagnóstico de la violencia en Guatemala a fin de contribuir al diseño y posterior evaluación de las políticas para prevenir y contrarrestar la violencia<sup>8</sup>.

El objeto general del programa<sup>9</sup> es proporcionar información sobre la magnitud de la violencia contra las personas y la propiedad en Guatemala, su impacto económico, los factores de riesgo, las relaciones causales próximas que inciden en su ocurrencia y las formas alternativas para controlarla.

La etapa de motivación consistió en llevar a cabo el 20 de mayo de 1999 el seminario “La Violencia en Guatemala”<sup>10</sup>.

Para completar la etapa de estudio de caso el CIEN preparó, con la asesoría del Dr. Mauricio Rubio, la investigación que se presenta en este documento. Las actividades que generaron información primaria para este estudio fueron grupos focales, entrevistas y encuestas.

Entre el 21 y el 28 de julio de 1999 se realizaron ocho grupos focales<sup>11</sup> sobre los siguientes temas: “Raíces de la violencia en el conflicto armado interno”, “Problemas del Ministerio Público”, “Aspectos penales y de criminología”, “Problemas de la Policía Nacional Civil”, “Impacto económico de la violencia en los empresarios”, “Problemas del sistema penitenciario”, “Actores de la violencia”, y “Problemas del Organismo Judicial”. Además se celebraron entrevistas con los responsables del

---

<sup>8</sup> El CIEN presentó al Lic. Pedro Miguel Lamport, Ex-Ministro de Finanzas Públicas, el Programa para la Realización de un Estudio sobre la Magnitud y el Costo de la Violencia en Guatemala que comprendía tres etapas específicas: (a) motivación; (b) estudio de caso; y (c) divulgación. El Lic. Lamport otorgó una carta de no objeción para que el CIEN realizara el programa mediante una cooperación técnica no reembolsable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

<sup>9</sup> Cooperación Técnica No Reembolsable N° ATN/SF-6294-GU: Programa para la Realización de un Estudio sobre Magnitud y Costo de la Violencia en Guatemala.

<sup>10</sup> El seminario consistió en tres paneles de presentaciones con sus respectivas discusiones. Cabe destacar que en el primer panel participó el Lic. Luis Armando González, de la Universidad Centro Americana de El Salvador, quien presentó la metodología y los resultados de la investigación “La Violencia en El Salvador en los noventa, Magnitud, costos y factores posibilitadores”. El segundo panel contó con la participación de la Licda. Astrid Lemus, Magistrada de la Corte Suprema de Justicia, que comentó el papel del Organismo Judicial; el Lic. Arturo Soto, que expuso acerca del Ministerio Público; el Lic. Rodolfo Mendoza, Ministro de Gobernación, habló sobre el papel de la Policía Nacional Civil y el Lic. Bernardo Arévalo, comentó sobre el rol del Ejército en tiempos de paz. Por último, se tuvo la participación de tres expertos internacionales quienes hablaron de los programas exitosos aplicados en sus países para controlar la violencia. El Dr. Enrique Valdés Soto expuso acerca del Programa de Saneamiento de la Relación Familiar del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer; luego el Dr. Fernando Jiménez de Colombia presentó el caso de Cali y por último el Cnel. Pedro José Valdivia explicó el Programa de la Seguridad Ciudadana de la Comuna de Vitacura de Santiago de Chile.

<sup>11</sup> Las personas que participaron en los grupos focales fueron: Lic. William Ramírez, Lic. Fanuel García, General Julio Balconi Turcios, Licda. Otilia Lux de Cotí, Licda. Ana Margarita Castillo, Licda. Silvia Vásquez, Lic. Felipe Bosch, Lic. Luis Pedro Toledo, Lic. Tomás Rodríguez, Licda. Christy López Ibañez, Lic. Danilo Palma, Lic. Fernando Linares Beltranena, Lic. José Eduardo Martí Guilló, Dr. Per Stangeland, y Dr. Mario Castejón.

sistema estadístico en las principales entidades involucradas en una u otra forma con la información sobre incidentes de violencia; y finalmente se aplicaron cinco encuestas: (1) encuesta a reclusos de la Granja Modelo de Rehabilitación Pavón<sup>12</sup>, (2) encuesta nacional de hogares, (3) encuesta sobre casos de homicidios, (4) encuesta telefónica a empresas, y (5) encuesta a empresas que han sido especialmente victimizadas.

La etapa de divulgación consistió en presentaciones de una versión preliminar de este estudio a grupos de personas que trabajan en temas relacionados con la violencia; así como una presentación pública de los principales hallazgos de la investigación el 12 de marzo de 2002. Durante esta presentación pública se celebraron cuatro mesas de trabajo en las que se discutieron temas relacionados con el estudio<sup>13</sup>.

Fuera de esta introducción, el documento está compuesto por cinco secciones. En la primera sección se presenta una revisión de la información disponible sobre la magnitud de la violencia en Guatemala y, en la medida de lo posible, se compara esta información con las encuestas realizadas en el marco del proyecto. En la segunda sección se muestra la importancia de analizar no sólo las cifras directas del fenómeno sino tratar de rastrear su impacto sobre distintas dimensiones de la realidad social. También se resumen los datos disponibles sobre el impacto de la violencia en Guatemala. En la tercera sección se busca aproximarse a un diagnóstico que sirva de base para el diseño de las políticas. Para eso, se hace una síntesis de lo que se puede denominar el conocimiento actual sobre la violencia en Guatemala, se derivan de allí un conjunto de hipótesis que puedan ser contrastadas, se sugieren algunas explicaciones adicionales y se llevan a cabo unos ejercicios estadísticos de corroboración empírica tanto con datos agregados como a partir de las encuestas. La cuarta sección está dedicada al análisis de las políticas públicas contra la violencia. Por un lado se resumen las medidas que, en otras sociedades, se han ensayado y se podrían considerar ‘éxitosas’. Por otra parte, se hace una descripción de las políticas de seguridad ciudadana adoptadas en Guatemala. Finalmente, en la última sección se sacan conclusiones y se formulan recomendaciones.

---

<sup>12</sup> Para obtener información relevante para diseñar el cuestionario de la encuesta carcelaria se llevó a cabo una etnografía en la Granja Modelo de Rehabilitación Pavón en la que se aplicó la observación participante como principal instrumento de trabajo y que concluyó con la realización de un grupo focal con cinco convictos.

<sup>13</sup> Un resumen de las conclusiones de las mesas de trabajo se presenta en el Anexo 4.

## **I. MAGNITUD DE LA VIOLENCIA EN GUATEMALA – DATOS DISPONIBLES**

En esta sección se busca analizar la situación actual y, en la medida de lo posible, la evolución de algunas manifestaciones de la violencia en Guatemala a partir de la información disponible de las distintas instituciones que llevan registros estadísticos sobre este fenómeno.

El diagnóstico de criminalidad y violencia, y el consecuente diseño de las políticas públicas para controlarlas, se enfrentan desde el principio con un problema de observación y medición cuya gravedad depende de multitud de factores económicos, sociales, institucionales e incluso, como se ha encontrado en algunos países, de los mismos niveles de violencia<sup>14</sup>. Para que un incidente criminal quede oficialmente registrado se requiere que la víctima, o un tercero afectado, ponga una denuncia. Como se analiza en detalle más adelante esta criminalidad denunciada es bastante inferior a la llamada criminalidad real. Por otro lado se requiere que las autoridades le den a la denuncia el respectivo trámite y promuevan un proceso judicial. Tales actuaciones tampoco son ajenas a los niveles, o al tipo de actores, de la violencia<sup>15</sup>. Lo más probable es que algunos incidentes sólo salgan a la luz pública en alguna de las llamadas encuestas de victimización<sup>16</sup> que, desafortunadamente son esporádicas, tienen un cubrimiento regional limitado y son inadecuadas para detectar las conductas de baja incidencia<sup>17</sup>.

Así, para dimensionar el crimen o la violencia, para analizar sus tendencias más elementales, es conveniente una evaluación crítica de varias fuentes de información alternas, verificando su consistencia, su compatibilidad y sus interrelaciones. Tal es el ejercicio que se resume en esta sección con las diferentes fuentes oficiales de información sobre violencia y criminalidad en Guatemala<sup>18</sup>.

Vale la pena aclarar que los esfuerzos realizados en este proyecto se limitaron al estudio de los actos delictivos contra las personas y contra la propiedad, con énfasis en los homicidios. Sin desconocer su relevancia, y sobretudo por problemas de disponibilidad de información, se dejaron por fuera otras manifestaciones de la violencia<sup>19</sup>, como, por ejemplo, las que ocurren en el seno de la familia<sup>20</sup>.

---

<sup>14</sup> Para Colombia, ver por ejemplo Rubio (1999a).

<sup>15</sup> En particular, parece cada vez más claro el sesgo de los sistemas judiciales en contra de los incidentes atribuibles a la criminalidad organizada. Ver, para Colombia, Rubio (1999a).

<sup>16</sup> Fajnzylber, et. al. (2001) señalan que las encuestas de victimización son el instrumento básico de trabajo para medir el crimen, proveen información acerca de crímenes sin resultado de muerte y tienen la principal ventaja de incluir incidentes no reportados a la policía, a la vez que detallada información sobre las víctimas, delincuentes y tipos de crímenes.

<sup>17</sup> Como por ejemplo los homicidios y los secuestros cuya incidencia, aún en países con niveles anormales de violencia como El Salvador o Colombia, presentan una frecuencia tan baja en términos de los hogares que han sido víctimas que el tamaño muestral necesario para detectar su incidencia con algo de confiabilidad son muy superiores a los que son usuales en las encuestas de hogares. Ver una discusión de este problema en Rubio (1999a).

<sup>18</sup> El señalar las limitaciones de las estadísticas disponibles no implica que se recomiende no utilizarlas. Simplemente se debe tener conciencia de lo que realmente están midiendo y cautela con las conclusiones que de ellas se deriven. En particular, las cifras oficiales de criminalidad, si bien pueden resultar poco adecuadas para medir la evolución real de los delitos pueden dar indicaciones valiosas acerca de los cambios en las percepciones de lo que se considera un crimen digno de registrar, o en las respuestas de los organismos de seguridad y justicia.

<sup>19</sup> Para una explicación de las definiciones y taxonomía de la violencia se recomienda consultar Londoño y Guerrero (2000, p. 13-16).

<sup>20</sup> En Heise, et. al. (1994) se publicó información sobre la situación de la violencia contra las mujeres en ocho países. En 1990 en Guatemala el 49% de las mujeres entrevistadas reportó sufrir abuso físico, 74% del tiempo por su compañero íntimo.

## 1.1 - La Violencia Homicida en Guatemala – Fuentes Básicas

Históricamente el homicidio ha sido reconocido no sólo como el incidente de violencia más grave, sino como aquel para el cual las estadísticas son más confiables<sup>21</sup>. Además, es probablemente la única conducta criminal homogénea, que permite comparaciones entre países y regiones, o a lo largo del tiempo. Desde el punto de vista de su registro, el homicidio presenta algunas peculiaridades que pueden ayudar a explicar la mayor credibilidad que se le otorga a tales estadísticas. Estaría en primer lugar el hecho de ser uno de los pocos incidentes criminales que despierta el interés de varias agencias gubernamentales, adicionales a los organismos de seguridad y justicia. Se puede por otro lado mencionar la circunstancia de que se trata de una conducta particularmente costosa de ocultar. Estaría por último el hecho que hay claros incentivos para las denuncias: como para cualquier otra defunción, su no reporte trae consigo inconvenientes legales de distinto tipo para los familiares de la víctima.

Con base en las consideraciones anteriores vale la pena empezar por aquí el análisis de las cifras de criminalidad y violencia en Guatemala.

En Guatemala no se dispone de un indicador oficial que muestre a lo largo del tiempo el comportamiento de esta manifestación extrema de la violencia. La tasa de homicidios (TH) o sea el número anual de homicidios por cada cien mil habitantes (*pcmh*) constituye uno de los indicadores más usuales utilizados a nivel internacional para medir la violencia, pero ninguna entidad estatal cuenta con los datos necesarios para calcular, de manera consistente, dicha tasa para un período superior a los catorce años<sup>22</sup>.

La fuente con mayor cantidad de datos disponibles a lo largo del tiempo y con mayor cobertura geográfica es el Instituto Nacional de Estadística (INE)<sup>23</sup>, que lleva una base de datos sobre defunciones violentas, en general; y homicidios, en particular, la cual forma parte de las Estadísticas Vitales<sup>24</sup>.

Según la información disponible del INE (1986-1999) se observa que, desde 1986, 1997 fue el año con mayor tasa de homicidios: 28.5 *pcmh*; mientras que en 1999 se tiene la menor tasa: 17.8 *pcmh*. El promedio anual de TH en los catorce años, para toda la República, fue de 21.1 *pcmh*<sup>25</sup>. Sin embargo, el incremento más notorio de la tasa de homicidios fue en 1997 y 1998 (ver Cuadro N° 1.1.1 y Gráfica N° 1.1.1).

---

<sup>21</sup> Ver por ejemplo Spierenburg (1996, p. 63-105).

<sup>22</sup> Hasta abril de 2002, el INE contaba con una versión preliminar de las cifras de 1999 y estaba digitando las del año 2000.

<sup>23</sup> El INE es la entidad oficial encargada de dirigir el Sistema Estadístico Nacional.

<sup>24</sup> Ver el Anexo 1 y 3 para una descripción detallada tanto del flujo de información utilizado por el INE para registrar los homicidios como de las categorías incluidas en las cifras. En particular se debe señalar que la cifra de homicidios no incluye la categoría de accidentes de tránsito. También se presenta en el mismo anexo la metodología utilizada para calcular la población.

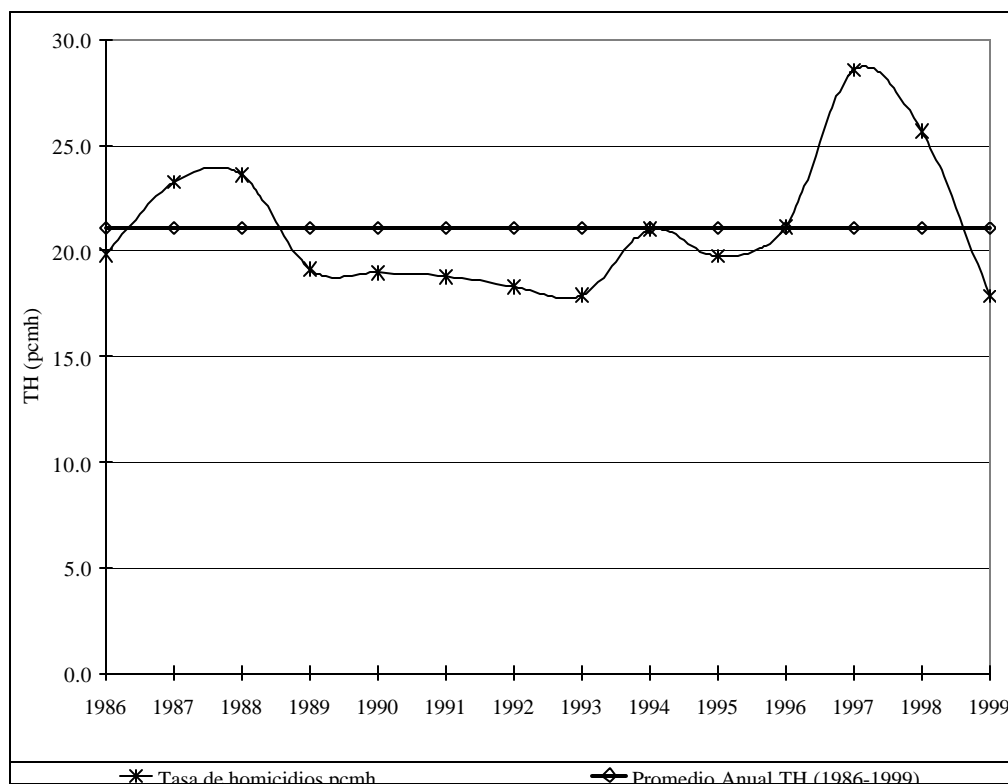
<sup>25</sup> El promedio se calculó de la siguiente manera: el promedio de los homicidios para cada departamento se dividió entre la población promedio respectiva para el período observado.

**Cuadro N° 1.1.1: Homicidios (Número, características y tasa de homicidios pcmh) en Guatemala (1986-1999) – Fuente INE**

Año	Número de homicidios	Tasa de homicidios pcmh	% Homicidios			
			Masculinos	No Indígenas	18-39 años	Arma de Fuego
1986	1,572	19.8	91.5	74.6	66.1	57.4
1987	1,891	23.2	90.4	74.0	63.6	55.4
1988	1,968	23.6	91.4	75.9	65.4	57.4
1989	1,636	19.1	90.4	77.0	66.3	62.3
1990	1,663	18.9	92.3	75.5	66.9	63.0
1991	1,691	18.8	86.8	74.9	62.9	63.3
1992	1,690	18.3	87.8	77.3	64.9	61.4
1993	1,693	17.9	90.5	80.2	62.9	62.0
1994	2,041	21.0	88.2	81.3	66.5	63.1
1995	1,970	19.7	92.4	82.6	63.8	68.4
1996	2,166	21.1	92.5	76.3	63.5	72.8
1997	3,002	28.5	91.7	78.4	64.8	73.5
1998	2,806	25.6	93.2	72.3	65.0	76.7
1999	1,978	17.8	91.0	71.9	62.0	72.8

Fuente: Elaboración propia a partir de las Estadísticas Vitales, INE y Estimaciones de Población, INE y CIEN.

**Gráfica N° 1.1.1: Evolución de la tasa de homicidios pcmh en Guatemala (1986-1999) – Fuente**



INE



Fuente: Elaboración propia a partir de las Estadísticas Vitales, INE y Estimaciones de Población, INE y CIEN.

En la Gráfica N° 1.1.1 puede observarse que en los períodos 1987-1988 y 1997-1998 la tasa de homicidios superó la tasa promedio de homicidios del período 1986-1999. Lamentablemente no fue posible encontrar explicaciones sobre estos repuntes en la tasa de homicidios.

A nivel regional, se pueden señalar varias cosas (ver Cuadro N° 1.1.2). La primera es la alta variabilidad en las tasas de homicidios por departamentos. Mientras que en lugares como Petén y Jutiapa se observan tasas que para los estándares internacionales son a todas luces excesivas<sup>26</sup>, varios departamentos, como Totonicapán, Alta Verapaz y Huehuetenango, muestran niveles de violencia comparables a los de las sociedades desarrolladas contemporáneas. Así, son diez los departamentos donde la tasa de homicidios supera el promedio anual de todo el país, según los datos del INE durante el período 1986-1999. Geográficamente se puede ubicar con precisión la violencia homicida en las siguiente regiones: Región Petén (Departamento de Petén), Región Sur-Oriental (Jutiapa, Santa Rosa y Jalapa), Región Nor-Oriental (Izabal, Zacapa, Chiquimula, y El Progreso) y Región Metropolitana (Departamento de Guatemala). Escuintla pertenece a la Región Central, aunque se ubica en el sur del país donde se encuentran también ubicados los departamentos de Retalhuleu y Suchitepéquez (con tasas cercanas a la media, pero debajo de ella).

**Cuadro N° 1.1.2: Tasa de homicidios pcmh por departamento (promedio 1986-1999) – Fuente INE**

Departamento	Tasa promedio de homicidios pcmh
PETEN	58.2
JUTIAPA	52.4
SANTA ROSA	48.5
IZABAL	45.8
ZACAPA	36.7
CHIQUIMULA	34.2
ESCUINTLA	32.0
JALAPA	27.8
GUATEMALA	27.5
EL PROGRESO	24.1
<b>TOTAL REPUBLICA</b>	<b>21.1</b>
RETALHULEU	18.2
SUCHITEPEQUEZ	17.5
BAJA VERAPAZ	13.1
SAN MARCOS	12.2
SACATEPEQUEZ	11.6
SOLOLA	10.1
QUICHE	9.2
QUETZALTENANGO	6.7
CHIMALTENANGO	5.4
TOTONICAPAN	4.4
ALTA VERAPAZ	4.4
HUEHUETENANGO	4.4

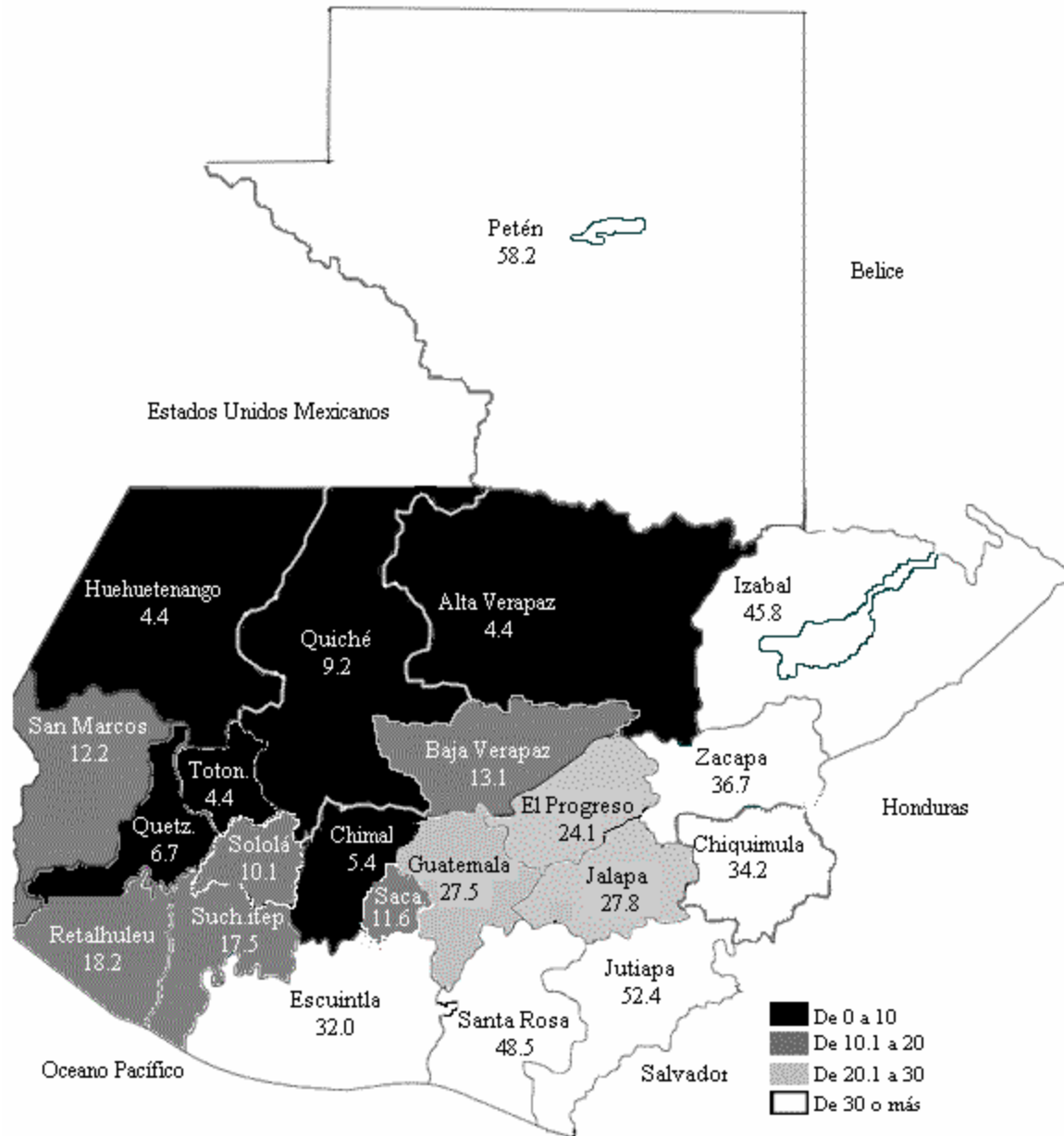
Fuente: Elaboración propia a partir de las Estadísticas Vitales, INE y Estimaciones de Población, INE y CIEN.

<sup>26</sup> Más adelante se hacen algunas comparaciones internacionales de tasas de homicidio.

La geografía de la violencia en Guatemala durante el período 1986-1999 puede visualizarse con mayor facilidad en el mapa que se presenta en la Gráfica N° 1.1.2. Además se puede observar un grado significativo de persistencia en las tasas de homicidios de los departamentos más violentos (ver Gráfica N° 1.1.3); mientras que en el caso de los departamentos más pacíficos se observa una mayor variación en sus tasas de homicidios durante el mismo período (ver Gráfica N° 1.1.4). Finalmente se encontró que la correlación de las tasas de homicidios departamentales entre dos años consecutivos ha sido importante (variando desde un mínimo de 82% entre 1987 y 1988 hasta un máximo de 96% entre 1996 y 1997). Pareciera que en el caso de los departamentos más violentos su tasa de homicidios del año anterior es un buen predictor de su tasa de homicidios en el siguiente año.

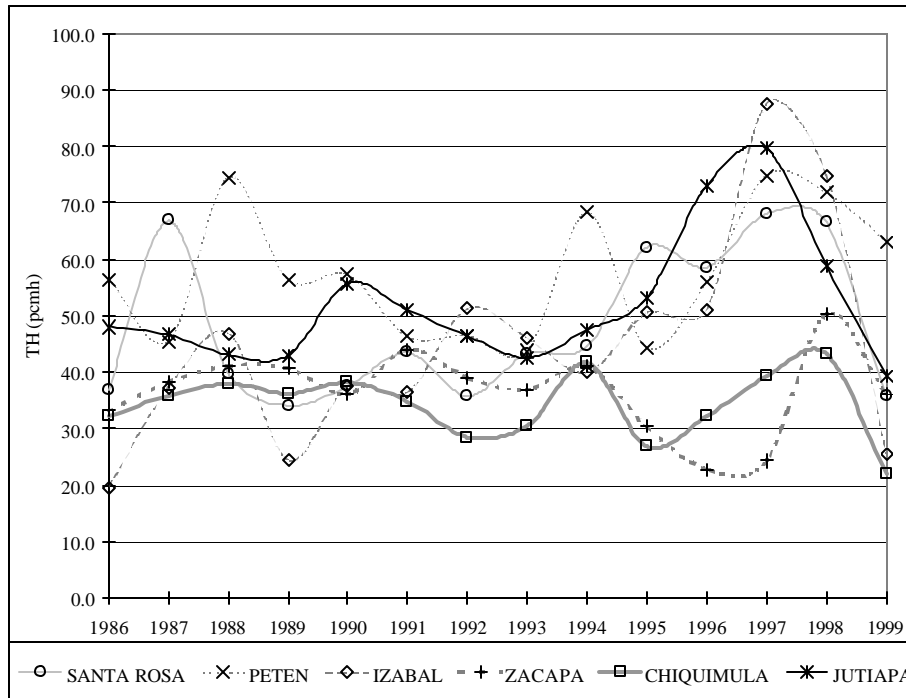
**Gráfica N° 1.1.2: Geografía de la violencia en Guatemala**

Tasa promedio de homicidios por 100,000 habitantes (1986 - 1999)



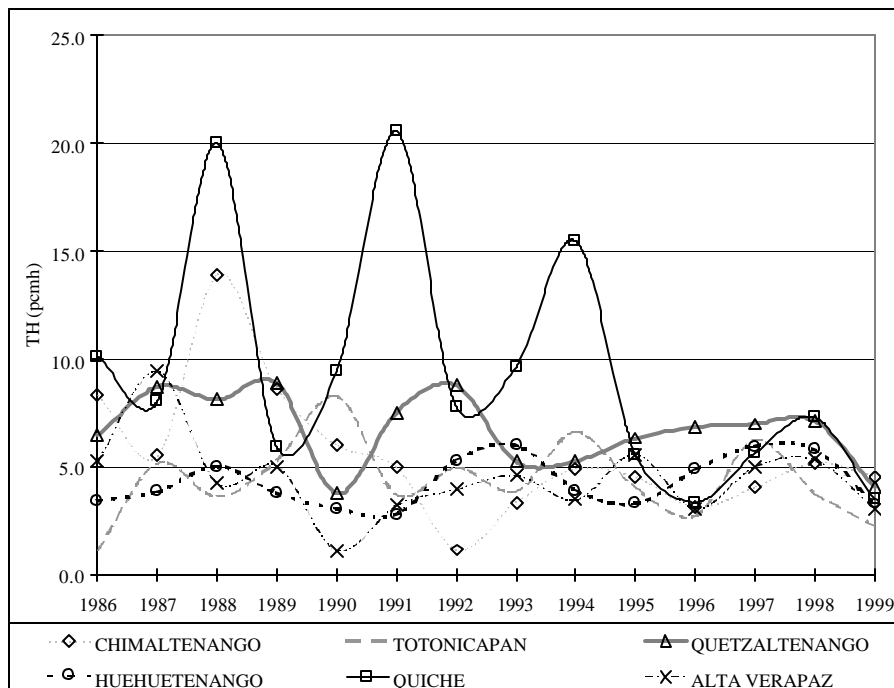
Fuente: Elaboración propia a partir de las Estadísticas Vitales, INE y Estimaciones de Población, INE y CIEN.

**Gráfica N° 1.1.3: Evolución de la tasa de homicidios pcmh en los departamentos más violentos (1986-1999)**



Fuente: Elaboración propia a partir de las Estadísticas Vitales, INE y Estimaciones de Población, INE y CIEN.

**Gráfica N° 1.1.4: Evolución de la tasa de homicidios pcmh en los departamentos más pacíficos (1986-1999)**



Fuente: Elaboración propia a partir de las Estadísticas Vitales, INE y Estimaciones de Población, INE y CIEN.

Por otra parte, la Policía Nacional Civil<sup>27</sup> registra lo que denomina Hechos Delictivos, estadísticas donde se incluyen muertes clasificadas por la forma en que se provocó la muerte. Sin embargo, estos datos parecen ser utilizables tan sólo a partir de 1996<sup>28</sup>. Además, debe tenerse en cuenta que la PNC logró tener presencia en todos los departamentos de la República a partir de julio de 1999 por lo que podría esperarse algún grado de subregistro durante el período anterior a que la PNC tuviera un despliegue en los 22 departamentos del país<sup>29</sup>.

Debido a que en los datos de la PNC no aparece de manera explícita la clasificación de homicidios, tal cifra tuvo que ser reconstruida dentro de este estudio<sup>30</sup>.

Las TH estimadas para todo el país y para cada departamento, de 1996 a 2001, de acuerdo a los datos proporcionados por la PNC se presentan en los Cuadros N° 1.1.3 y 1.1.4, respectivamente. Llama la atención que a partir del año 2000 parece iniciarse una nueva tendencia al alza de la tasa de homicidios. En casi todos los casos (el departamento de Huehuetenango es la excepción en 1996, 1997 y 1998, los departamentos de Petén, San Marcos son la excepción en 1997 y 1998, el departamento de Sololá en 1997 y 1999, y el departamento de Quiché en 1998), la tasa de homicidios de la PNC correspondiente a 1996, 1997, 1998 y 1999 es significativamente superior a la obtenida a partir de los datos del INE en ese mismo año. (ver Gráficas N° 1.1.5, 1.1.6, 1.1.7 y 1.1.8).

**Cuadro N° 1.1.3: Homicidios (Número y tasa pcmh) en Guatemala (1996-2001) – Fuente PNC**

Año	Número de homicidios	Tasa de homicidios pcmh
1996	3,594	35.1
1997	3,952	37.6
1998	3,282	30.4
1999	2,628	23.7
2000	2,867	25.2
2001	3,209	27.5
<b>1996-2001</b>	<b>3,255</b>	<b>29.7</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Servicio de Informática, Estadísticas Subdirección General de Operaciones, Policía Nacional Civil. Proyecciones de Población, INE.

<sup>27</sup> Inició su funcionamiento en 1997 como resultado de los compromisos de los Acuerdos de Paz con la emisión de su ley a través del Decreto N° 11-97 del Congreso de la República. Desde 1954 sus funciones las realizaba la Policía Nacional. Para más información de sus antecedentes se puede consultar el “Plan Estratégico del Ministerio de Gobernación (Primera Parte)”, Unidad de Planificación, 1999, p. 136.

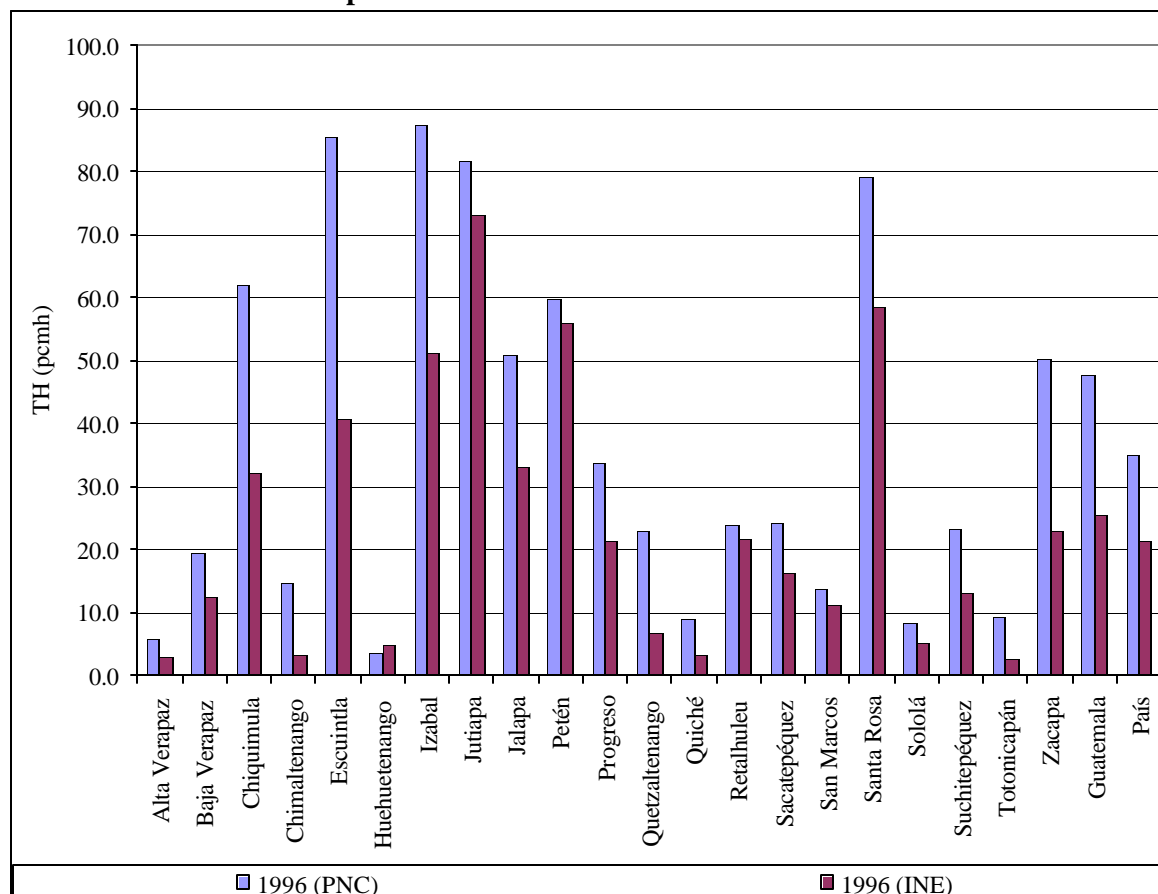
<sup>28</sup> El Lic. Conte Cojulún, Ex-Director General de la PNC afirmó que los datos encontrados de 1995 eran poco confiables y que no existían registros anteriores a ese año. (Entrevista con el Lic. Conte Cojulún, 28 de octubre de 1999).

<sup>29</sup> De acuerdo con MINUGUA (1999a), al 31 de octubre de 1999 la PNC contaba con 17,399 efectivos mientras que, según MINUGUA (2000a), al 30 de junio de 2000 la fuerza de la PNC estaba conformada por 16,205 efectivos. Según el primer Informe del Presidente al Congreso de la República, al 31 de diciembre de 2000 la PNC contaba con 16,614 agentes policiales. Sin embargo, la meta de los Acuerdos de Paz era que la PNC contara con 20,000 agentes para finales de 1999.

<sup>30</sup> Se consideraron como homicidios las muertes ocasionadas por arma de fuego, por arma blanca, por arma contundente, por artefactos explosivos (p.e. esquirlas de granada), y por estrangulamiento. Con esta metodología se asume que las muertes accidentales por alguna de las causas anteriores o los suicidios son despreciables. Sin embargo, como se explica más adelante pareciera que es un supuesto que no se cumple.

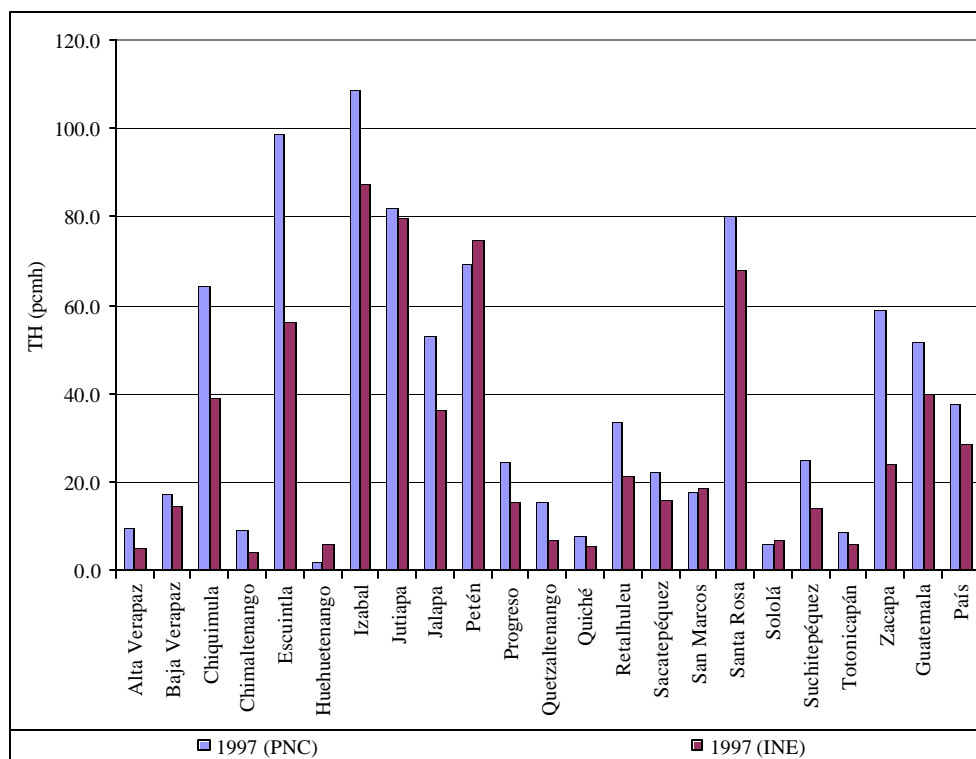
Cabe destacar que existe una diferencia apreciable entre lo que se registra en ambas fuentes. En estricto rigor las cifras de “homicidios” construidas a partir de la información de la PNC corresponde a un porcentaje de las muertes violentas. Por ejemplo, el número de muertes violentas sólo por arma de fuego y arma blanca<sup>31</sup>, según cifras del INE, fue de 3,063; 3,646; 3,217 y 2,461 en 1996, 1997, 1998 y 1999, respectivamente. Como puede observarse estas cifras son más cercanas a las obtenidas a partir de información de la PNC e incluyen muertes por homicidios, suicidios, accidentes y causa ignorada. En todo caso puede observarse que para los cuatro años en que existen cifras para calcular la tasa de homicidios con ambas fuentes existe una misma tendencia.

**Gráfica N° 1.1.5: Comparación de la tasa de homicidios en 1996 – Fuente PNC vs. INE**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del INE y de la PNC.

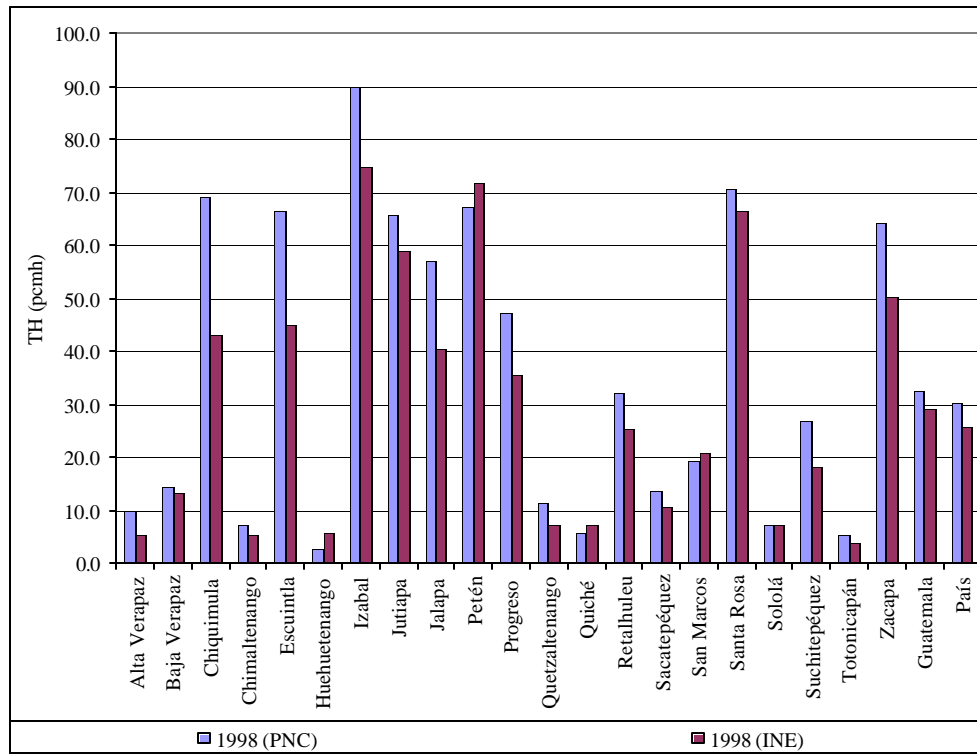
<sup>31</sup> Utilizando los siguientes códigos de la novena revisión de la Clasificación Internacional de Enfermedades (CIE-9). Para muertes con arma de fuego: E965, E955, E922, E923 y E985; y para muertes con arma blanca: E966, E956, E920 y E986.



**Gráfica N° 1.1.6: Comparación de la tasa de homicidios en 1997 – Fuente PNC vrs. INE**

Fuente: Elaboración propia a partir de información del INE y de la PNC.

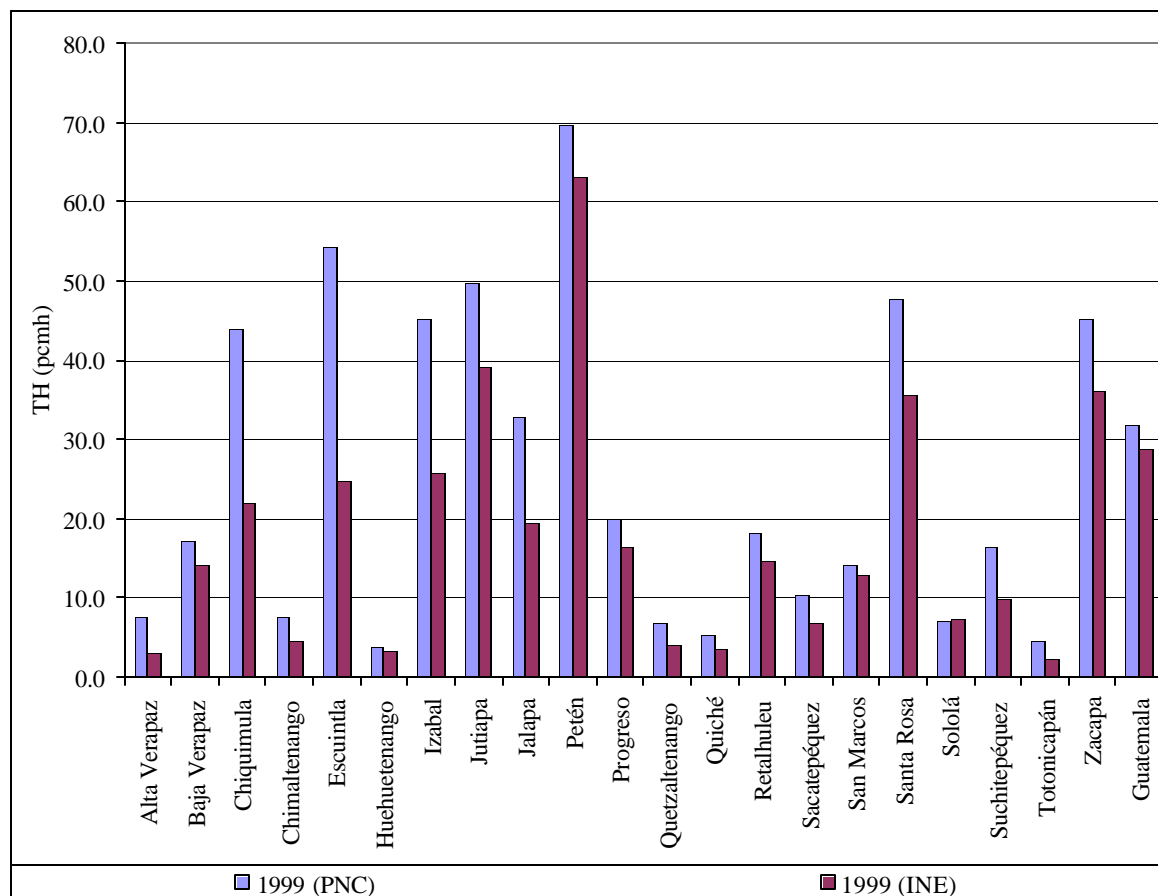
**Gráfica N° 1.1.7: Comparación de la tasa de homicidios en 1998 – Fuente PNC vs. INE**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del INE y de la PNC.



Gráfica N° 1.1.8: Comparación de la tasa de homicidios en 1999 – Fuente PNC vs. INE



Fuente: Elaboración propia a partir de información del INE y de la PNC.

Según los registros de la PNC el promedio de homicidios por año durante el período 1996-2001, a nivel nacional, fue superior a las 3,200 muertes. Sin embargo, la tasa de homicidios, a nivel nacional, se ha mantenido por debajo de la alcanzada en 1997, año que coincide con uno en que un alto porcentaje de la población percibía la violencia y el crimen como el principal problema del país.

Es importante hacer notar que, según los datos de la PNC (entidad que cuenta con los datos más recientes de la etapa postconflicto), la firma de los acuerdos de paz no significó, automáticamente, un descenso en los indicadores de violencia homicida. Por el contrario, parece que entre 1996 y 1997 se incrementó la misma. Un fenómeno similar, de aumento de la violencia después de la firma de los acuerdos de paz ha sido señalado para El Salvador<sup>32</sup>. Sin embargo, en el caso de Guatemala, entre 1997 y 1999 se observa una disminución en la tasa de homicidios<sup>33</sup>.

<sup>32</sup> Ver Cruz et. al. (2000).

<sup>33</sup> Posiblemente el mayor efecto de los acuerdos de paz sobre la violencia tenga relación directa con el cese del enfrentamiento armado entre ejército y guerrilla, y con la creación de la nueva Policía Nacional Civil.

**Cuadro N° 1.1.4: Tasa de homicidios pcmh por departamento 1996-2001 – Fuente PNC**

Departamento	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1996-2001
ALTA VERAPAZ	5.8	9.9	9.7	7.5	6.4	7.0	7.7
BAJA VERAPAZ	19.3	17.3	14.3	17.1	6.9	11.6	14.3
CHIQUIMULA	61.8	64.3	69.1	43.8	39.6	60.4	56.3
CHIMALTENANGO	14.5	9.4	7.2	7.4	8.2	7.1	8.9
ESCUINTLA	85.5	98.8	66.3	54.3	67.0	71.1	73.6
HUEHUETENANGO	3.5	2.1	2.8	3.7	6.4	4.5	3.9
IZABAL	87.5	108.5	89.8	45.2	43.1	48.5	69.7
JUTIAPA	81.5	82.0	65.8	49.7	60.9	53.7	65.3
JALAPA	50.9	53.0	57.0	32.7	30.0	24.9	40.9
PETEN	59.7	69.4	67.3	69.7	66.3	69.8	67.2
EL PROGRESO	33.5	24.6	47.4	20.0	30.0	27.2	30.4
QUETZALTENANGO	22.8	15.6	11.5	6.8	8.0	8.6	12.0
QUICHE	9.0	7.6	5.9	5.2	4.9	6.5	6.5
RETALHULEU	23.9	33.5	32.1	18.1	10.3	16.7	22.2
SACATEPEQUEZ	24.2	22.1	13.6	10.3	15.8	12.7	16.2
SAN MARCOS	13.7	17.6	19.4	14.1	12.7	15.4	15.5
SANTA ROSA	79.1	80.2	70.7	47.7	48.5	55.0	63.2
SOLOLA	8.4	6.0	7.3	7.0	5.8	7.6	7.0
SUCHITEPEQUEZ	23.2	25.1	26.9	16.5	15.4	18.2	20.8
TOTONICAPAN	9.1	8.9	5.2	4.5	4.4	4.6	6.1
ZACAPA	50.3	59.1	64.1	45.2	35.7	36.3	48.1
GUATEMALA	47.7	51.9	32.7	31.9	37.0	41.7	40.3
<b>TOTAL REPUBLICA</b>	<b>35.1</b>	<b>37.6</b>	<b>30.4</b>	<b>23.7</b>	<b>25.2</b>	<b>27.5</b>	<b>29.7</b>

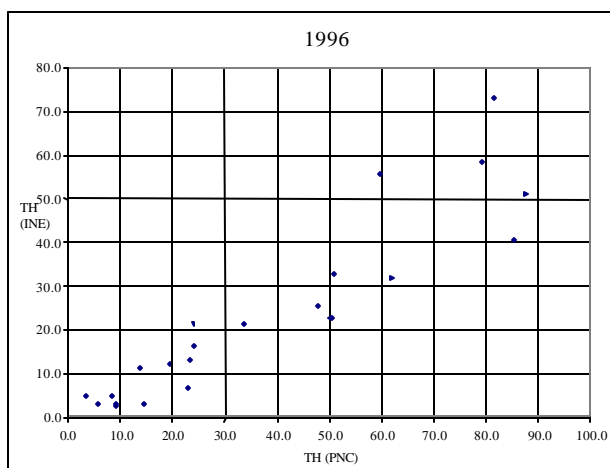
Fuente: Elaboración propia a partir de hechos delictivos de la PNC y Estimaciones de Población, INE.

A nivel regional, los datos del Cuadro N° 1.1.4 muestran que los departamentos de la zona oriental del país son los que han tenido las tasas más altas de homicidios durante el período 1996-2001. Según la PNC son diez los departamentos que superan la tasa promedio nacional de homicidios de 29.7 pcmh y coinciden con los diez con mayores tasas de homicidio durante el período 1986-1998 según las cifras del INE. Cabe destacar que el departamento de Guatemala, a pesar de ser el más poblado<sup>34</sup>, es uno de los menos violentos de los que superan la tasa de homicidios promedio a nivel nacional. Por el contrario, algunos departamentos del occidente del país son los que presentan las tasas más bajas de homicidios y nuevamente coinciden con los que muestran menores tasas de homicidios según datos del INE.

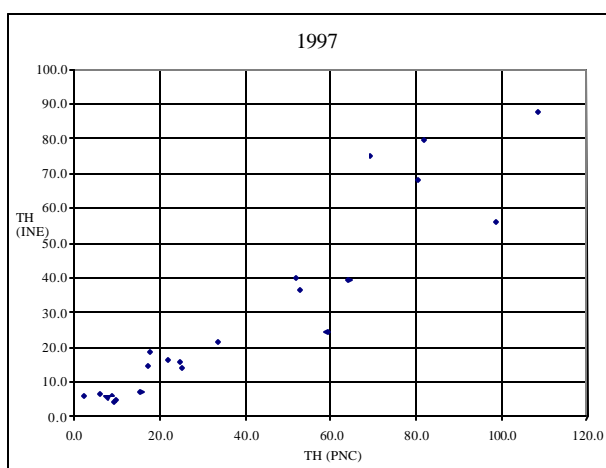
Al comparar las cifras por departamentos de la PNC y del INE en 1996, 1997 y 1998 se encontró que existe una alta correlación positiva (92% en 1996, 94% en 1997 y 97% en 1998) entre las tasas calculadas para ambas fuentes. Esto puede observarse con mayor claridad en las Gráficas N° 1.1.9, 1.1.10, 1.1.11 y 1.1.12.

<sup>34</sup> En este departamento se encuentra la ciudad capital del país que es la más urbanizada y poblada.

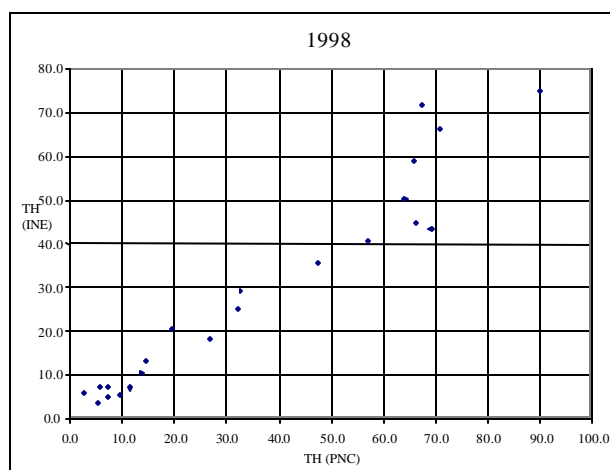
**Gráfica N° 1.1.9 (coef. de correlación 92%)**



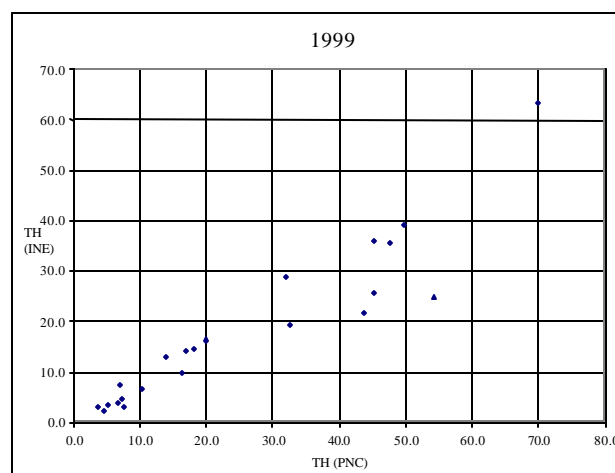
**Gráfica N° 1.1.10 (coef. de correlación 94%)**



**Gráfica N° 1.1.11 (coef. de correlación 97%)**



**Gráfica N° 1.1.12 (coef. de correlación**



**94%)**

Como fuentes alternativas de información, se cuenta con los datos de dos instituciones públicas del Sector Justicia. Tales instituciones son el Ministerio Público y el Organismo Judicial. Aunque algunas tendencias globales de estas cifras tienden a confirmar lo que se observa en los datos del INE y la PNC es difícil, por diferentes razones, utilizarlas para aproximarse a la magnitud de la violencia homicida en Guatemala<sup>35</sup>.

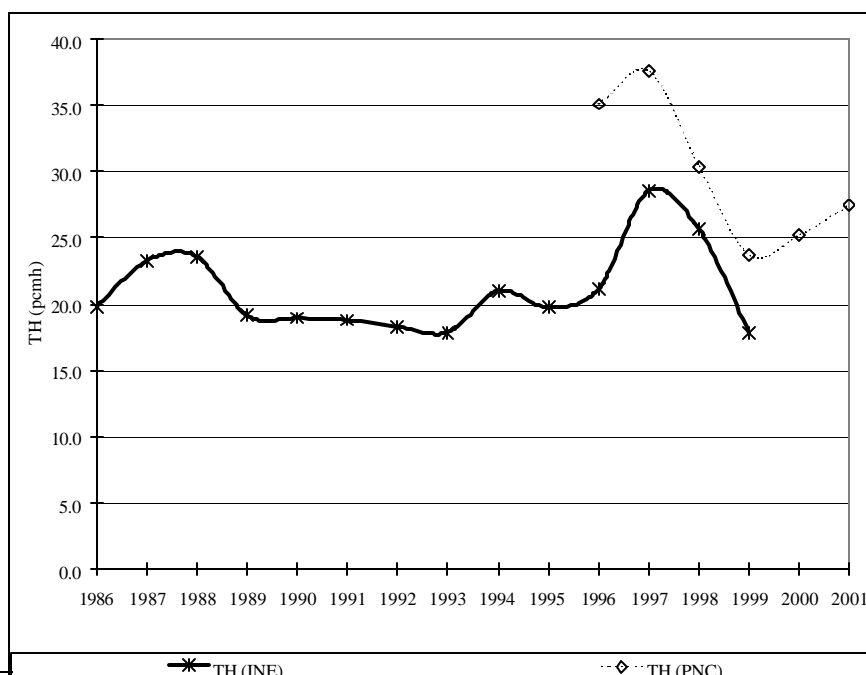
En la Gráfica N° 1.1.13 se sintetiza la evolución de la tasa de homicidios para Guatemala, a partir de los datos que se consideran más confiables: los provenientes del INE hasta 1999, y los de la PNC para tener una idea de su tendencia a partir de 1999. En los datos del INE se observa una tasa máxima en 1997 (28.5 homicidios pcmh) y una mínima en 1999 (17.8 homicidios pcmh). Los datos de la PNC muestran un ascenso de 1996 a 1997 y de 1999 a 2001. Las diferencias en los procesos de registro y la mayor probabilidad de incluir como homicidios los casos de muertes accidentales y los suicidios, entre

<sup>35</sup> En el Anexo 2 se discuten los problemas inherentes a las cifras judiciales. Uno de los mayores problemas es que los datos del Ministerio Público no permiten separar los homicidios causados por accidentes de tránsito.

otras, podrían explicar la diferencia en 1996, 1997, 1998 y 1999 entre las tasas de homicidios pcmh calculadas a partir de información del INE y de la PNC. En todo caso se observa un incremento en la tasa de homicidios entre 1996 y 1997 y una reducción entre 1997 y 1998, a partir de la información suministrada por ambas fuentes. Entre 1986 y 1995, según la información del INE, la tasa de homicidios pcmh en toda la República osciló entre 17.9 y 23.6.

Pero en 1996 y 1997 se observa un repunte en la tasa de homicidios, que alcanzó la cifra de 28.5 pcmh. Una parte de este incremento podría deberse a que a finales de 1995 el Congreso de la República aprobó la Ley de Documentación Personal de la Población Desarraigada, Decreto N° 73-95, en la que se faculta a los registradores civiles para que repongan e inscriban el acta de defunción en varios casos. Por ejemplo, si se acredita la condición de haber sido refugiado en otro país y haber ocurrido la defunción en ese lapso. Además, en octubre de 1997 entró en vigencia la Ley Temporal Especial de Documentación Personal, Decreto N° 75-97<sup>36</sup>. Esta nueva ley otorgó facultades especiales a los registradores civiles para que, a solicitud de los interesados y llenando una serie de requisitos, se repusieran e inscribieran actas de defunción en más casos que los considerados en el Decreto N° 73-95. Por ejemplo, toma en cuenta la inscripción de actas de defunciones, ocurridas en sus municipios y que, a causa del enfrentamiento armado, no se hubieran inscrito. A nivel nacional, los datos de la PNC parecen indicar una tendencia inicial al alza en la tasa de homicidios, de un 36.1 en 1996, a un 37.6 en 1997. Pero la tasa desciende a un 30.4 en 1998, y a un 23.6 en 1999 e inicia lo que parece una tendencia al alza a partir del año 2000. Las tasas estimadas a partir de los datos de la PNC (promedio anual de 29.7 homicidios pcmh) son, en cualquier caso, superiores a las estimadas sobre la base documental del INE desde 1986 a 1999 (inclusive), donde el promedio anual de esos catorce años es de 21.1 homicidios pcmh.

**Gráfica N° 1.1.13: Comparación de la tasa de homicidios pcmh en Guatemala (1986 - 2001)**



<sup>36</sup> El decreto tiene una vigencia de tres años, que empezaron a contarse quince días después de su publicación en el diario oficial.

Fuente: Elaboración propia a partir de las Estadísticas Vitales, INE. Hechos Delictivos, PNC. Estimaciones de Población, INE y CIEN.

## **1.2 – Cifras Alternas sobre la Magnitud de la Violencia**

Cabe destacar que las tasas de homicidios calculadas en esta investigación son diferentes de las que han sido publicadas en otros estudios. Según Naciones Unidas<sup>37</sup> en 1996 los departamentos con mayores tasas de homicidios eran: Escuintla (16.5 por cada diez mil habitantes), Izabal (12.7), Jutiapa (11.4), Santa Rosa (11.1) y Guatemala (10.1). Aunque los primeros cuatro departamentos se encuentran entre los cinco con mayores tasas de homicidio tanto según las cifras del INE como las de la PNC, las tasas publicadas en el informe exceden ampliamente las calculadas a partir de estas fuentes<sup>38</sup>. Zepeda (1999) afirma que: “Guatemala presenta el segundo lugar en criminalidad en el conjunto de países latinoamericanos, con una tasa de 49 homicidios por cada 100 mil habitantes. Sólo es superada por Colombia que ocupa el primer lugar con una tasa de 89. Pero la criminalidad de Guatemala supera en forma significativa al resto de los países de América Latina”.

Estos datos, cuya fuente no pudo ser confirmada, al parecer fueron utilizados como referencia en una publicación del BID<sup>39</sup>. Otro informe posterior de la misma institución, nuevamente con cifras de homicidio muy superiores a las calculadas en esta investigación a partir de información del INE o la PNC, señaló un liderazgo de Guatemala en materia de violencia<sup>40</sup> que causó una gran polémica<sup>41</sup>. La

---

<sup>37</sup> ONU (1998).

<sup>38</sup> Se encontró que los insumos del apartado titulado “El crimen en cifras” (pp. 148-154) del informe auspiciado por el Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala fueron proporcionados por el consultor Raúl Zepeda. Su informe se encuentra en Zepeda (1999). En Zepeda (1999, p.512) aparece el Cuadro 6, “Tasa de Criminalidad en Guatemala, 1996”, que muestra la tasa de homicidios por cada 10 mil habitantes para cada departamento del país (excepto Suchitepequez). Zepeda cita como fuente el documento de MINUGUA titulado: "Estadísticas departamentales sobre violencia" elaborado por el Area de Fortalecimiento del Poder Civil. Sin embargo, el Area de Seguridad Pública y Ejército de MINUGUA informa que no cuenta con dicho documento y que no ha realizado ninguna publicación sobre las tasas de homicidios de Guatemala sino que la fuente primaria de sus estadísticas, para uso interno, es la Policía Nacional Civil.

<sup>39</sup> En la Nota Técnica 2 preparada por Buvinic y Morrison, de la División de Desarrollo Social del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID se afirma que "...la violencia está concentrada en ciertos lugares dentro de un país. En Guatemala, las ciudades con mayores tasas de homicidios en 1996 fueron Escuintla (165 por 100,000), Izabal (127), Jutiapa (114) y Santa Rosa (111) (Naciones Unidas, 1998)" (p. 5). Y en el Cuadro 1 Tasas brutas de mortalidad por homicidios (p. 1) aparece que la tasa de homicidios en 1996 para el departamento de Guatemala era de 101.0 por 100,000 habitantes.

<sup>40</sup> En Buvinic, et. al. (1999) se afirma que "la tasa de homicidios excede el promedio regional en Guatemala, El Salvador, Colombia y Jamaica." (p.1). Sustenta dicha afirmación en un cuadro donde se muestra que Guatemala tiene una tasa de homicidios de 150 por cada 100,000 personas, a finales de los años 80 y principios de los 90 (p.2, Fuente: OPS, 1997 & Banco Mundial: 1997). Se encontró que el cálculo fue realizado por el Programa de Análisis de la Situación de Salud, División de Salud y Desarrollo Humano (HDP/HDA) de la Organización Panamericana de la Salud (OPS). Las tasas de mortalidad por homicidios se calcularon como el cociente entre el número de defunciones ESTIMADAS (método de estimación recomendado en la Publicación Científica No. 542 de OPS/OMS) por homicidios (E960-E978 de la CIE-9) y la población de los grupos de edad especificados, multiplicado por 100,000.

<sup>41</sup> El sábado 24 de julio de 1999, el diario Prensa Libre publicó en primera plana "Guatemala, tercera ciudad más violenta" (desarrolla la noticia en la página 3). En la nota periodística que fue redactada por Fernando Diéguez, con base a un despacho noticioso de la agencia internacional de noticias AFP, se afirmó que "El informe del BID indica que América Latina es la segunda región más violenta del mundo después de África negra, y en este contexto señala a Guatemala como la tercera ciudad latinoamericana con mayor grado de peligrosidad". El entonces candidato

misma cifra, no contrastada con la información disponible, fue mencionada luego por varios analistas<sup>42</sup>. Esta idea de Guatemala como uno de los lugares más peligrosos de América Latina también se ha visto reforzada por los medios de comunicación<sup>43</sup>.

### 1.3 – Otras Conductas Criminales

Si, como se acaba de mostrar, son importantes las diferencias que se observan en las cifras disponibles de homicidios, cuyo nivel varía dependiendo de la entidad encargada de su registro, con mayor razón se debe tener cautela con la información relativa a otro tipo de conductas criminales. A diferencia de los homicidios, cuya ocurrencia puede llegar a conocimiento de las autoridades por distintas vías diferentes a una denuncia, para las demás conductas criminales es indispensable que se de este paso para que exista el respectivo registro. La proporción de delitos que se denuncian depende de una compleja gama de factores y por lo general refleja tan sólo una fracción menor de la llamada *criminalidad real* que en principio sólo se puede medir mediante encuestas directas a los hogares.

---

presidencial, Alfonso Portillo, expresó que la información era “real” y que reflejaba la inseguridad que se vivía en Guatemala (Tomado de la página 5 de Prensa Libre del 27 de julio de 1999, “BID ratifica informe”).

<sup>42</sup> Rodríguez y de León Wantland (2001) señalan en su introducción que: “Según datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en la Ciudad de Guatemala se registra un índice de 101.5 homicidios por cada 100,000 habitantes, dato que sitúa a la capital guatemalteca como una de las ciudades más violentas del continente americano. Pero más alarmantes son los datos del interior de la República: poblaciones como Escuintla tienen un índice de 165 homicidios por cada 100,000 habitantes, luego le siguen Izabal (127 x 100,000) Jutiapa (114 x 100,000) Santa Rosa (111 x 100,000)”. En el mismo estudio se cita a Vicenc Fisas indicando que: “Entre 1992 y 1996 hubo una media de nueve muertos y 16 heridos diarios, y el índice de homicidios es de 49 por 100,000 habitantes, sólo superado por Colombia (89 por 100,000) y El Salvador (128) ...”. En la página 1 de AVANCSO (2000) se afirma que: “Según las estadísticas publicadas por el Banco Interamericano de Desarrollo en julio de 1999, Guatemala es la tercera ciudad más violenta de América Latina”. El documento cita como su fuente: Siglo Veintiuno, 24/07/99, p.48. En Moser y McIlwaine (2001, p. 11) se afirma que según cifras del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo “En 1996 se registraron altas tasas de homicidio en los departamentos de Escuintla (16.5 por cada 10,000 habitantes), Izabal (12.7 por cada 10,000 habitantes), Jutiapa (11.4 por cada 10,000 habitantes), Santa Rosa (11.1 por cada 10,000 habitantes) y Guatemala (10.1 por cada 10,000 habitantes)”. El mismo estudio afirma que según CIEN (1998), Guatemala cuenta con una tasa de 34 homicidios por cada cien mil habitantes. Sin embargo, CIEN (1998) en realidad dice: “... en 1996 Guatemala contaba con una tasa de 34 muertes violentas por cada 100,000 habitantes.” (el subrayado es propio).

<sup>43</sup> El 3 de diciembre de 2001 la portada de Prensa Libre decía: “Guatemala figura entre las naciones más violentas. Tiene, también, la mayor tasa de homicidios en el Istmo”. En la nota periodística se decía que “En Guatemala, ese índice (refiriéndose a la tasa de homicidios) se eleva hasta 101 fallecidos de forma violenta por cada 100 mil habitantes, según diagnóstico realizado en el 2000 ... Guatemala, junto a El Salvador, tiene una de las tasas de homicidios más altas del mundo. Sin embargo, sobre la capital guatemalteca sólo se ubican las ciudades de Cali y Medellín, según el Banco Interamericano de Desarrollo ... Uno de los departamentos más violentos del país es Escuintla, donde se producen 165 homicidios por cada 100 mil habitantes. Le siguen Izabal, Jutiapa y Santa Rosa”. El 20 de diciembre de 2001 se publicó en Prensa Libre que: “Cifras del Instituto de Estudios Comparados revelan que ocurren 102 muertes por cada cien mil habitantes en la ciudad de Guatemala. Con esta cifra el país tiene la segunda tasa más alta de homicidios en América Latina, que sólo lo supera Colombia, que afronta un conflicto armado interno”. En opinión del especialista israelí en Proyectos para la Juventud, Erán Landau, “Guatemala es considerado uno de los países más violentos del mundo”. Tomada de la página A4 de Tiempos del Mundo del 30 de marzo de 2000, “La juventud guatemalteca es de las más violentas a nivel mundial”. Según cifras de la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP), se considera que Guatemala es el tercer país más peligroso de Latinoamérica para ejercer periodismo. Tomado de la página 12 de la Revista semanal de Prensa Libre, Número 989 del 7 de mayo de 2000, “El crimen de informar”.

Recientemente se ha sugerido que la decisión de denunciar la ocurrencia de un delito es algo que está asociado con las condiciones de desarrollo de la sociedad<sup>44</sup>, o con el nivel socioeconómico de la víctima<sup>45</sup>. Además, esta propensión a denunciar no es independiente del desempeño efectivo del sistema judicial, de la percepción de los ciudadanos sobre tal desempeño, de la confianza en los organismos de seguridad e incluso de la dinámica de la violencia<sup>46</sup>. En el Anexo 3 se resume lo que se puede denominar la cronología de un delito típico para ilustrar todas las dificultades inherentes en la medición de la verdadera incidencia de las conductas delictivas.

Confirmando la recomendación de cautela que se debe adoptar ante las cifras de criminalidad, la información disponible para Guatemala muestra importantes discrepancias dependiendo de la fuente encargada de su registro. Las principales fuentes de información sobre los delitos que se denuncian en Guatemala son: la Policía Nacional Civil, el Ministerio Público y el Organismo Judicial. Las tres entidades cuentan con sus propias unidades técnicas encargadas de recopilar y registrar la información estadística. En el Cuadro N° 1.3.1 se ilustran las importantes discrepancias que existen entre la fuentes. Estas diferencias se explican, en parte, por el proceso penal que sigue a la comisión de cualquier delito, pues cada entidad registra el hecho en un momento distinto y con diferentes criterios de clasificación, por lo que no existe un registro unificado y confiable de la situación de la criminalidad denunciada en Guatemala.

**Cuadro N° 1.3.1: Tasa de delitos (pcmh) según distintas fuentes, año 1999**

Tipo de Delito	PNC	MP	OJ
<i>Contra la Persona</i>	76.9	535.0	33.9
Violentos	76.9	535.0	33.3
No Violentos	n.d.	n.d.	0.6
<i>Contra la Propiedad</i>	134.1	526.5	47.3
Violentos	n.d.	318.8	1.6
No Violentos	n.d.	207.7	45.8
<b>Sub-Total</b>	<b>211.0</b>	<b>1,061.5</b>	<b>81.2</b>
Otros	139.6	228.0	145.0
<b>Total</b>	<b>350.5</b>	<b>1,289.4</b>	<b>226.2</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Unidad de Planificación del Ministerio Público, la Sección de Análisis y Estadística de la Policía Nacional Civil, el Departamento de Estadística del Organismo Judicial, y el Instituto Nacional de Estadística.

Se eligió 1999 por ser el año más reciente para el cual se encuentran datos completos sobre los distintos delitos. Aunque existe una gran variedad de delitos, se escogieron únicamente aquellos delitos contra la vida e integridad de las personas y contra la propiedad; y se dividieron en violentos y no violentos, atendiendo al criterio del Código Penal, para distinguir aquellos en los cuales media o no el uso de la violencia.

<sup>44</sup> Ver Soares (2000).

<sup>45</sup> Rubio (1999a).

<sup>46</sup> En efecto en ciertos países de América Latina se ha encontrado que el "temor a las represalias" es un factor que afecta negativamente las denuncias.

En rigor, no existe ningún criterio objetivo que permita hacer una evaluación de la calidad de estas cifras. La PNC registra lo que denomina hechos delictivos, especialmente los heridos por distintas causas y los robos. Por su lado, el Ministerio Público lleva un registro, más o menos detallado, de distintos delitos, acorde con la clasificación penal. En el caso del Organismo Judicial los datos corresponden únicamente a personas detenidas por distintos delitos que pudieron cometerse en el mismo año o en años anteriores, por lo que no refleja la situación real de los delitos denunciados en un año específico. La clasificación de esta última fuente es la más exhaustiva, con base a todos los artículos del Código Penal.

En principio, el Ministerio Público es el ente encargado de recibir todas las denuncias por los delitos cometidos en el país. Algunas veces y por distintos motivos, las personas interesadas hacen la denuncia ante la PNC, quien por ley las traslada al Ministerio Público. Es decir, que los datos de la PNC constituyen un subconjunto de los que posee el MP, y por lo tanto los datos del MP siempre serán mayores que los de la PNC. Además, la PNC no lleva registros estadísticos de una gran variedad de delitos, para cuya comisión no necesariamente media el uso de la fuerza o de la violencia, los cuales obligatoriamente sí deben ser investigados por el Ministerio Público<sup>47</sup>.

Las diferencias entre los datos del Ministerio Público y los del Organismo Judicial obedecen, en parte, a que los datos del OJ corresponden a las personas detenidas. Sin embargo, los datos entre una y otra fuente son más comparables en virtud de que ambas registran los delitos con mayor apego a la clasificación del Código Penal vigente. Actualmente, el MP no es capaz de investigar una cantidad considerable de denuncias, ni de transformar estas en acusaciones (según un estudio reciente, sólo el 1.2% de las denuncias son convertidas en acusaciones)<sup>48</sup>. En muchos casos, sólo cuando se ha identificado a un sospechoso se procede con la investigación correspondiente, a pesar que la ley manda que todo delito sea investigado, exista o no persona identificada como responsable. Esto revela en gran medida por qué los datos del OJ constituyen un bajo porcentaje del total registrado por el Ministerio Público. Además el OJ no cuenta con información estadística que indique los porcentajes de personas detenidas por delitos cometidos en años anteriores a la fecha de su captura.

En el Cuadro N° 1.3.2 se muestra la victimización de los hogares guatemaltecos durante el año anterior a la encuesta que fue realizada en agosto de 1999. Casi dos de cada tres hogares sufrieron alguno de los incidentes que aparecen en el cuadro pero sólo se denunció uno de cada cuatro. Destacan el robo de objetos o piezas del automóvil y el robo de objetos en las casas.

**Cuadro N° 1.3.2: Victimización de los hogares guatemaltecos durante el período Ago-98/Ago-99**

Incidente	% Hogares victimizados	Tasa de victimización por cada 100,000 hogares	% Denunciado
Robo sin amenazas (alguien entró en su casa)	16.6%	16,633	28.5%
Robo con violencia en la casa	2.6%	2,613	36.6%
Intento de robo a la casa	7.8%	7,792	11.1%
Robo de carro estacionado	7.1%	7,060	58.2%
Robo de objetos o piezas del carro	17.6%	17,596	10.3%

<sup>47</sup> Aquí pueden citarse delitos como la estafa, la calumnia, el chantaje y el hurto.

<sup>48</sup> Development Associates, Inc. (1999).



Robo de carro con violencia	2.5%	2,486	77.8%
Robo de bicicleta estacionada	5.8%	5,780	20.8%
Robo de bicicleta con violencia	3.5%	3,508	33.9%
Robo de moto estacionada	1.1%	1,132	34.8%
Robo de moto con violencia	0.3%	284	0.0%
<b>TOTAL</b>	<b>64.9%</b>	<b>64,883</b>	<b>26.5%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Encuesta Nacional de Victimización a Hogares 1999.

En el Cuadro N° 1.3.3 se muestra la victimización de la población durante el año anterior a la encuesta nacional de victimización. Alrededor del cuarenta por ciento de la población fue víctima de alguno de los incidentes que aparecen en el cuadro y sólo uno de cada cinco incidentes fueron denunciados. Los incidentes más comunes son el robo sin violencia y el asalto a mano armada. Debido al bajo porcentaje de denuncias se puede presumir que la criminalidad *oculta* en Guatemala es significativa.

**Cuadro N° 1.3.3: Victimización de la población durante el período Ago-98/Ago-99**

Incidente	% Población victimizada	Tasa de victimización (pcmh)	% Denunciado	Tasa de denuncias (pcmh)
Robo sin violencia, de dinero o efectos personales	21.1%	21,123	16.9%	3,568
Asalto a mano armada	12.5%	12,483	17.8%	2,223
Amenaza, extorsión, chantaje	3.2%	3,246	7.9%	256
Agresión física	3.9%	3,903	40.5%	1,580
Ataque sexual	0.7%	737	70.8%	522
<b>TOTAL</b>	<b>41.5%</b>	<b>41,493</b>	<b>19.6%</b>	<b>8,149</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Encuesta Nacional de Victimización a Hogares 1999.

Además, las tasas son muy superiores a las obtenidas a partir de la información suministrada por el Ministerio Público y el Organismo Judicial. Por lo tanto, pareciera que una cantidad significativa de las denuncias no llegan ni siquiera a ser investigadas por lo que la magnitud *real* de la criminalidad no puede medirse a partir de los datos oficiales del sistema de justicia.

**Cuadro N° 1.3.4: Tasa denuncias de la población (pcmh) durante el período Ago-98/Ago-99**

Incidente	Tasa de denuncias (pcmh)
Robo sin violencia, de dinero o efectos personales	3,568
Asalto a mano armada	2,223
Amenaza, extorsión, chantaje	256
Agresión física	1,580
Ataque sexual	522
<b>TOTAL</b>	<b>8,149</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Encuesta Nacional de Victimización a Hogares 1999.

## 1.4 - Magnitud del Conflicto Armado Interno

Son varios los esfuerzos que se han emprendido recientemente para tratar de estimar, en retrospectiva, la intensidad del conflicto armado que se vivió en el país. En el Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) se estima que el total de muertos y desaparecidos de 1960 a 1996, fue superior a las 200 mil personas (83% eran mayas y 17% ladinos). La mayor parte de las muertes

(91%) se dieron entre los años 1978-1984. En el Cuadro N° 1.4.1 se muestran las tasas de muertes y desapariciones (pcmh) estimadas a partir de tres fuentes distintas: la CEH; el proyecto de la Iglesia Católica, Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI); y el Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH)<sup>49</sup>.

---

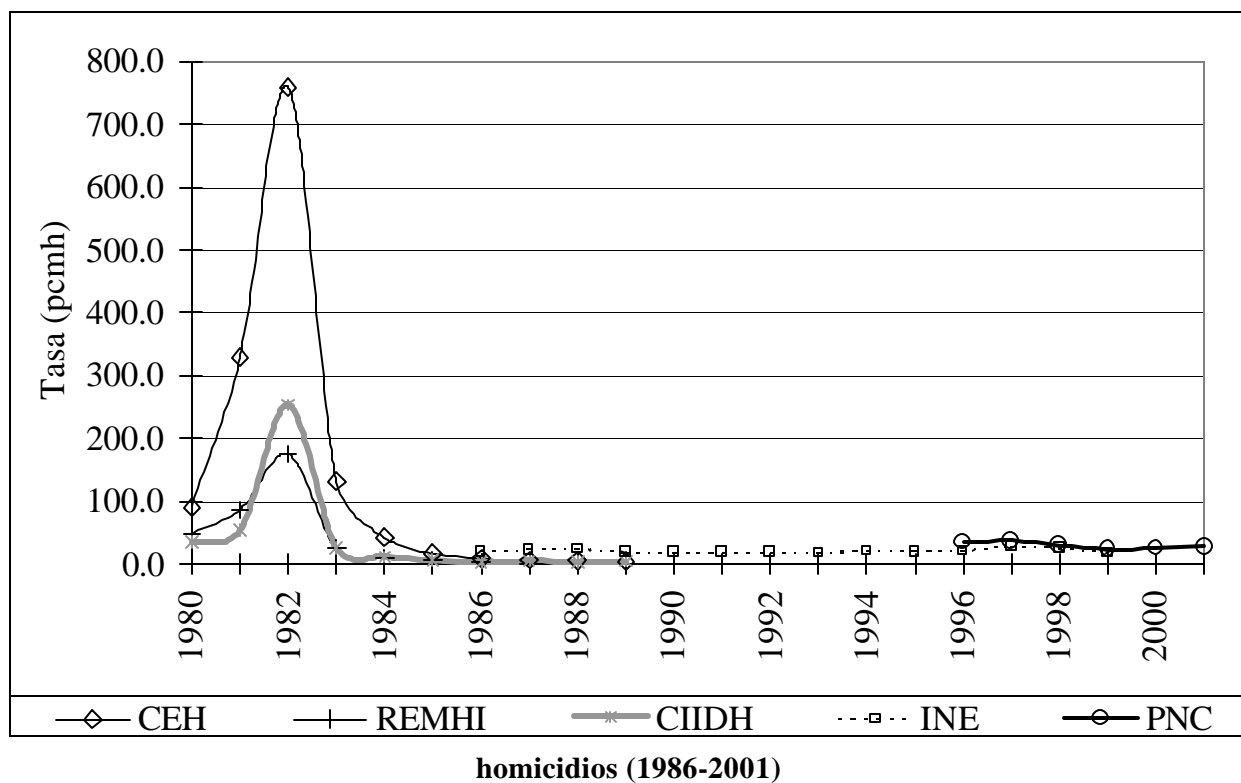
<sup>49</sup> Ball et al. (1999, p. 131).

**Cuadro N° 1.4.1: Muertos y desaparecidos a causa del conflicto armado interno (1980-1989)**

Año	CEH		REMHI		CIIDH	
	Total	Tasa pcmh	Total	Tasa pcmh	Total	Tasa pcmh
1980	6,200	90.9	3,329	48.8	2,365	34.7
1981	23,000	328.8	6,043	86.4	3,786	54.1
1982	54,400	758.5	12,564	175.2	18,167	253.3
1983	9,700	131.9	1,827	24.8	1,904	25.9
1984	3,200	42.4	755	10.0	879	11.7
1985	1,300	16.8	379	4.9	501	6.5
1986	700	8.8	179	2.3	297	3.7
1987	500	6.1	118	1.5	395	4.9
1988	500	6.0	n.d	n.d.	352	4.2
1989	400	4.7	n.d	n.d.	410	4.8
<b>Total</b>	<b>99,900</b>		<b>25,194</b>		<b>29,056</b>	

Fuentes: CEH, Tomo IV, p. 262. REMHI, Tomo IV, p. 509. CIIDH y AAAS, p. 131.

**Gráfica N° 1.4.1: Tasa de muertes a causa del conflicto armado interno (1980-1989) y tasa de**



Fuente: Elaboración propia.

Aunque, como se observa en la Gráfica N° 1.4.1, las diferencias son abismales, las tres fuentes coinciden en dos puntos. El primero es la extraordinaria intensidad del conflicto en la primera mitad de los ochenta y en particular en el año de 1982<sup>50</sup>. El segundo punto es el drástico descenso en la tasa de

<sup>50</sup> “En abril de 1982, el ejército empezó a atacar de manera más sistemática, aumentando e intensificando sus campañas de pacificación en las zonas de matanza, mediante la táctica de tierra arrasada ... Entre los meses de abril y octubre de 1982, las Fuerzas de Tarea meticulosamente planificaron, dirigieron, implementaron y tabularon masacres de miles y miles de no combatientes”. Tomado de la página 110 de Schirmer (1999).

homicidios durante la segunda mitad de los ochenta<sup>51</sup>, para situarse, en términos nacionales, en niveles similares a los de los departamentos menos violentos en la actualidad.

Del total de violaciones a los derechos humanos y hechos de violencia registradas por la CEH, el 93% son atribuidas a las fuerzas de seguridad del Estado y el 3% a la guerrilla<sup>52</sup>. Una manifestación común de la violencia en dicho período fueron las masacres en contra de la población civil. La CEH da cuenta de 669 masacres. Además, la violencia política implicó la ruptura de numerosos núcleos familiares por la desaparición o muerte de uno o más de los miembros de la familia, lo que dejó un elevado número de huérfanos y viudas. Datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), dan cuenta de entre 100 y 150 mil huérfanos como consecuencia del enfrentamiento armado y se estima que el número de viudas es alrededor de 50 mil. En un estudio de la Organización Panamericana de la Salud se estimó que entre 100,000 y 250,000 niños en Guatemala perdieron uno o ambos padres como resultado de la guerra civil<sup>53</sup>.

Para períodos anteriores se cuenta con estimativos de la tasa de homicidio, por grupo étnico entre 1964 y 1968, que se resumen en el Cuadro N° 1.4.2, de donde se deduce que el incremento de la violencia se habría iniciado en la década de los sesenta. El diagnóstico de la violencia se hace complejo si se tiene en cuenta que, en ese entonces, la mayor incidencia se daba entre los ladinos y no entre la población *Maya* como ocurrió durante los ochenta<sup>54</sup>. En el Cuadro N° 1.4.2 se presentan las tasas de homicidios pcmh según el grupo étnico durante el período 1964-1968.

**Cuadro N° 1.4.2: Tasa de homicidios pcmh según grupo étnico (1964-1968)**

Año	Total	Ladino	Indígena
1964	11.8	16.0	6.3
1965	10.8	13.9	6.6
1966	16.6	23.4	7.7
1967	26.6	40.1	8.8
1968	21.6	30.5	9.9
<b>1964-1968</b>	<b>17.5</b>	<b>24.8</b>	<b>7.9</b>

Fuente: Amaro, Nelson, "Guatemala: Historia Despierta", IDESA, Guatemala, 1992, p. 212.

Al comparar las tasas de homicidios de la Gráfica N° 1.4.1 y las del Cuadro N° 1.4.2 se puede suponer que la violencia actual es de un orden de magnitud inferior a la de los ochenta. También parece que la violencia actual es superior a la de la primera mitad de los sesenta pero similar a la de la segunda mitad de esa década.

## 1.5 - Comparaciones Internacionales

<sup>51</sup> Cabe destacar que "Hacia 1984, el Ejército anunció que la etapa militar había cumplido sus propósitos básicos, y estuvo listo para poner en marcha la segunda etapa: la política". Tomado de Fridolin Birk (1997, p. 33). Además, en 1986 inicia el primer gobierno civil democráticamente electo.

<sup>52</sup> CEH (1999, p. 43).

<sup>53</sup> OPS (1996, p. 25).

<sup>54</sup> Amaro (1992) señala que el Cuadro N° 1.4.2 fue elaborado a partir de una investigación inédita de Roberto Corpeño. Además, Amaro (1992) señala que a partir de otras estadísticas, que no muestra en su libro, se puede concluir que la violencia se localizó principalmente en el oriente del país.

En la sección anterior, en donde se analizan las fuentes de información disponibles sobre la evolución de la tasa de homicidios en Guatemala, se expusieron las dificultades que se enfrentan para responder de manera satisfactoria un interrogante tan sencillo como si las condiciones de seguridad ciudadana son hoy más favorables o desfavorables que en el pasado.

En esta sección se hará un esfuerzo por diagnosticar la gravedad de la situación actual recurriendo a otro patrón de comparación: lo que está sucediendo en otras sociedades. Al emprender un ejercicio de esta naturaleza, se enfrentan dificultades similares a las señaladas para analizar la evolución del crimen y la violencia a lo largo del tiempo.

A nivel internacional, la mayor parte de la información disponible proviene de las cifras oficiales de los organismos de policía que, en todos los países, son las que resultan de los incidentes que las víctimas o sus familiares reportan a las autoridades mediante una denuncia. Se sabe que, por distintas razones, esta información es insuficiente. Diferentes prácticas en los sistemas de registro, limitaciones presupuestales, presiones políticas, problemas de entrenamiento, desempeño del sistema judicial son, entre otras, las razones que llevan a pensar que las estadísticas criminales reflejan simplemente el mayor o menor *desempeño estadístico* de los organismos policiales.

Como se expuso anteriormente, muchos de los delitos que afectan a la ciudadanía no llegan nunca a conocimiento de las autoridades. Esta, la llamada cifra oscura de la criminalidad, depende de una variedad de factores, entre ellos el grado de desarrollo de la sociedad. Como también se señaló, un trabajo reciente<sup>55</sup> muestra cómo lo que por mucho tiempo se creyó era una relación positiva entre el crimen y los niveles de desarrollo<sup>56</sup> podría no ser más que el efecto de los mayores niveles de denuncia que se dan al aumentar los niveles de ingreso de las sociedades<sup>57</sup>.

El problema es tan complejo, que con frecuencia se señala la existencia de no una, sino dos cifras oscuras de la criminalidad<sup>58</sup>, puesto que una proporción de los incidentes que son denunciados a la policía no aparecen luego registrados en las estadísticas. Para Colombia, por ejemplo, este fenómeno está bien documentado, y se ha explicado como resultante de la contaminación de las estadísticas por el mal desempeño del sistema penal de justicia que progresivamente fue dejando de lado los incidentes criminales no aclarados por las autoridades haciendo que desaparecieran aún de las cifras oficiales de criminalidad<sup>59</sup>.

En otra dimensión, las comparaciones internacionales presentan la dificultad que las estadísticas policiales reflejan las categorías criminales de cada país. En algunos países, por ejemplo, los ataques a la propiedad por debajo de cierto monto son considerados una infracción menor. Aunque tanto

---

<sup>55</sup> Soares, (2000).

<sup>56</sup> La idea del delito como algo inherente a la modernización estuvo tan arraigada que alcanzó a sugerirse su utilización como un indicador de desarrollo. Ver Clinard & Abbot (1973).

<sup>57</sup> Un resultado en las mismas líneas se encuentra, a nivel de hogares, a partir del análisis de una encuesta de victimización realizada en Colombia: el nivel socioeconómico contribuye a discriminar los hogares que acuden a las autoridades para denunciar un delito de aquellos que no lo hacen. Ver Rubio (1999a).

<sup>58</sup> Alvazzi del Frate (1998).

<sup>59</sup> Ver al respecto Rubio (1999a).

Interpol como las Naciones Unidas han iniciado esfuerzos para buscar homogeneizar ciertas categorías, la posibilidad de llegar por esta vía a tener un panorama internacional es limitada.

Fuera de los niveles de desarrollo parecería que la decisión de denunciar depende de otros factores<sup>60</sup> y, sobretodo, de la naturaleza del ataque sufrido. El patrón general que se observa es que la decisión de denunciar está positivamente asociada con la gravedad del crimen<sup>61</sup>.

Por estas razones, la tarea de hacer comparaciones internacionales entre tasas de criminalidad debe hacerse, indispensablemente, a partir de dos fuentes. La primera son los datos de las encuestas de victimización, tal vez el único mecanismo disponible para tener una idea sobre la llamada criminalidad real. La segunda está constituida por las cifras de tasas de homicidios, que es el único incidente para el cual se puede, en principio, considerar irrelevante el problema de la llamada cifra negra<sup>62</sup>. Cabe señalar que estas dos fuentes son siempre complementarias por las dificultades inherentes a las encuestas de victimización para permitir estimaciones de la tasa de homicidios<sup>63</sup>.

Los problemas, desafortunadamente, no paran aquí. La tecnología de las encuestas de victimización es bastante reciente, y los esfuerzos por estandarizar la metodología y el contenido de los cuestionarios lo son aún más. La observación acerca de las diferentes definiciones legales, entre países, de lo que constituye un crimen se puede extender a los ciudadanos que responden los formularios. Como las mismas encuestas lo muestran, las víctimas no siempre coinciden en su opinión acerca de la calificación de las conductas que los han afectado. El otro punto es que la realización de estas encuestas aún está limitada a ciertas áreas urbanas, y no es infrecuente que se hayan realizado con base en un muestreo que busca ser representativos de otros fenómenos, como el mercado laboral<sup>64</sup>. En los esfuerzos que se han hecho con una metodología y cuestionarios uniformes<sup>65</sup> las encuestas han sido realizadas en una o dos ciudades de un país, cuando se sabe que, al interior de un mismo país se presentan grandes variaciones en las características y la incidencia de la criminalidad. Por último, y en un plano un poco más técnico, se pueden señalar dos fuentes de imprecisión en estas encuestas. Por un lado, es verosímil que incidentes no ocurridos en el lapso considerado en la encuesta, por ejemplo los últimos doce meses, sean reportados o, por el contrario, que algunos se olviden. Por otra parte, tratándose por lo general de

---

<sup>60</sup> Para Colombia se ha encontrado que el nivel educativo afecta la decisión, el haber tenido experiencia previa en los juzgados (civiles y sobretodo de familia) al igual que un marcado efecto regional. Ver Rubio (1999a).

<sup>61</sup> Alvazzi del Frate (1998).

<sup>62</sup> La realidad es que aún para este incidente, los problemas de calidad de la información pueden ser graves. Sobretodo por el hecho que en períodos de violencia explosiva, y con mayor razón cuando en estos brotes de violencia hay un alto componente de violencia oficial, la cifras oficiales tienden a ser muy poco confiables. Así puede decirse de la década de los ochenta en Guatemala que según ciertas fuentes fue la época realmente crítica y para la cual no existen datos de muertes violentas. Algo similar ocurrió en Colombia durante la época de la violencia partidista de los años cuarenta y cincuenta.

<sup>63</sup> Aún en países con tasa elevadas como Colombia, los problemas de tamaño de muestra en las encuestas hacen virtualmente imposible obtener estimaciones sobre el número de homicidios a partir de las mismas. Ver una discusión de este punto en Rubio (1999a).

<sup>64</sup> En Colombia, por ejemplo, las cuatro encuestas de victimización disponibles se han hecho como un apéndice de la Encuesta Nacional de Hogares, diseñada para analizar las condiciones del mercado laboral.

<sup>65</sup> Ver una síntesis de los trabajos coordinados por el UNICRI, United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute en Alvazzi del Frate (1998) o Zvekic (1998).

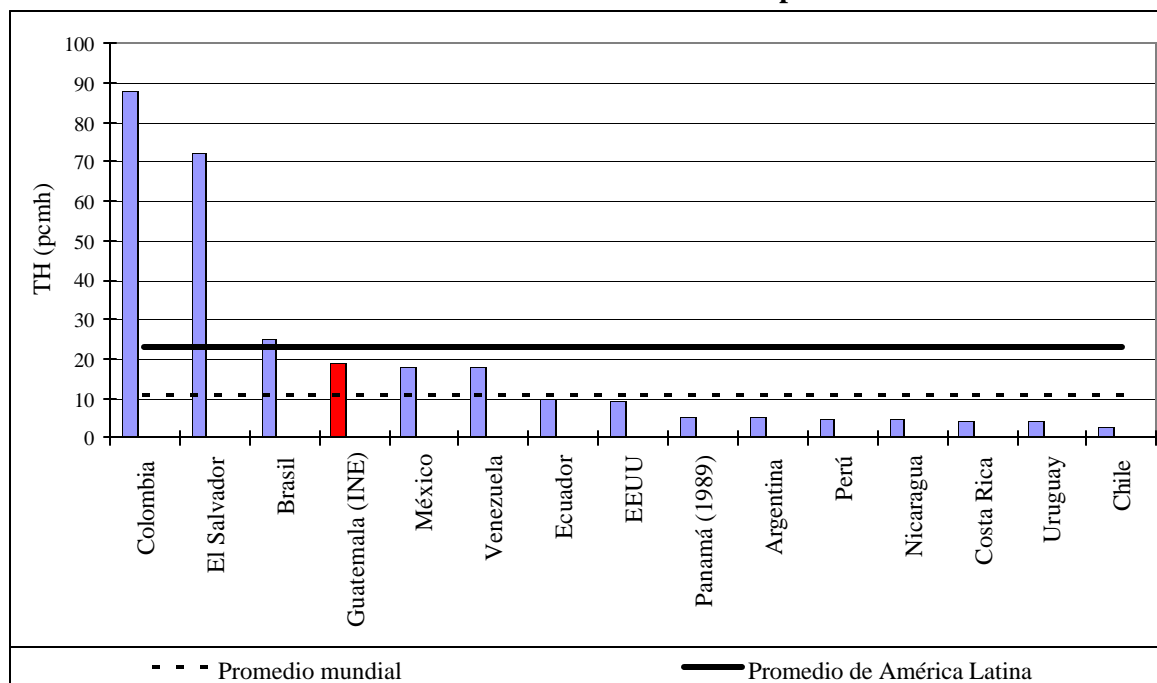
encuestas de hogares, es posible que los incidentes no sean referidos directamente por las víctimas sino por algún familiar.

El énfasis que se ha querido poner en la todavía frágil fiabilidad de las comparaciones internacionales en materia de crimen es justificado. Claramente no estamos ante cifras de inflación, o de desempleo, o aún cuentas nacionales, para las cuales existe una larga tradición, experiencia y relativa aceptación en términos de su metodología.

Fuera del Africa subsahariana en dónde, para los pocos países de los que se tiene información, la tasa de homicidios supera, en promedio, los 40 homicidios pcmh, la región más violenta del mundo es América Latina, en dónde la tasa promedio en 1990 fue 22.9 homicidios pcmh, que es más del doble del promedio mundial de 10.7<sup>66</sup>.

Como se observa en la Gráfica N° 1.5.1, en 1990, los países más violentos del continente habrían sido, en su orden, El Salvador, Colombia y Brasil. En ese año Guatemala tuvo una tasa de homicidios muy cercana a la de México y Venezuela, y al promedio de América Latina.

Gráfica N° 1.5.1: Tasa de homicidios pcmh en 1990



Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por el INE, BID (2000), la Nota Técnica 2 de la División de Desarrollo Social del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID, y en la PAHO ([www.paho.org/English/HCP/HCN/VIO/violence-graphs.htm](http://www.paho.org/English/HCP/HCN/VIO/violence-graphs.htm)).

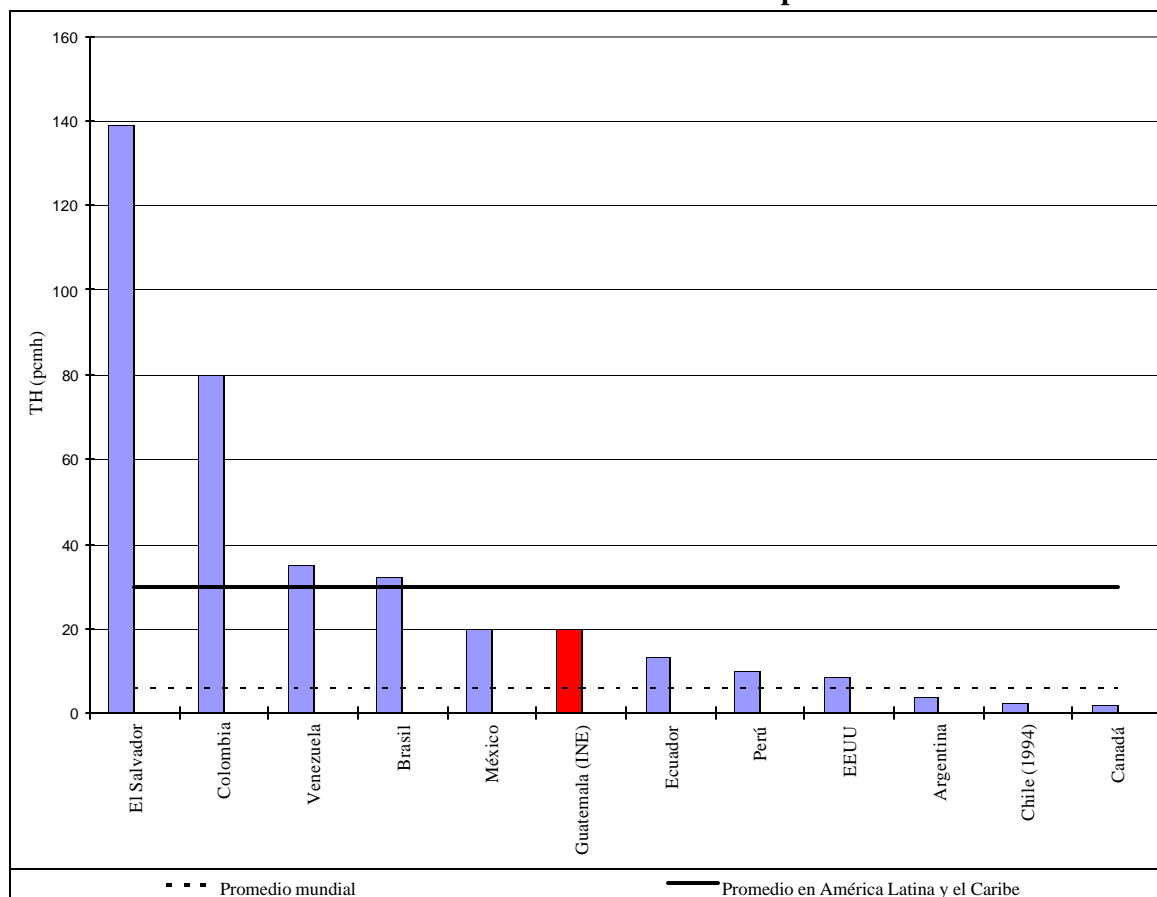
En estos tres países, las tasas parecen encontrarse en una fase descendente. En El Salvador, a pesar de los vacíos en la información sobre muertes violentas durante el conflicto civil, se ha estimado que los años más graves fueron justo después de la finalización de la guerra, habiéndose alcanzado durante el 94

<sup>66</sup> Citado de Murray y Lopez (1996) en la Nota Técnica 2 de la División de Desarrollo Social del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID.

una tasa cercana a los 140 homicidios pcmh pero que llegó a 77.1 pcmh en 1998<sup>67</sup>. En Colombia, un pico ligeramente inferior a los 100 homicidios pcmh se alcanzó en el año 91 y a partir de allí se ha observado un continuo descenso. Para Guatemala, como se expuso en una sección anterior, los niveles más elevados se observaron durante 1997 pero descendieron durante 1998 y 1999. Sin embargo, a partir de 1999 pareciera haberse iniciado una nueva tendencia ascendente en el caso de Guatemala.

En la Gráfica N° 1.5.2 se muestra una nueva comparación entre las tasas de homicidios de algunos países de América Latina en 1995.

**Gráfica N° 1.5.2: Tasa de homicidios pcmh en 1995**



Fuente: Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por el INE, BID (2000), la Nota Técnica 2 de la División de Desarrollo Social del Departamento de Desarrollo Sostenible del BID, y en la PAHO ([www.paho.org/English/HCP/HCN/VIO/violence-graphs.htm](http://www.paho.org/English/HCP/HCN/VIO/violence-graphs.htm)).

Entre 1990 y 1995 Guatemala mejoró su posición relativa a los países con mayores tasas de homicidios que sufrieron un incremento. A pesar de los problemas para comparar las cifras se puede concluir que Guatemala si es uno de los países más violentos de la región (supera ampliamente el promedio mundial) pero con tasas muy por debajo de los casos extremos: El Salvador y Colombia con los que se ha comparado a Guatemala en los medios de comunicación social.

<sup>67</sup> Cruz, et. al. (2000).



Para las demás conductas criminales se cuenta en la actualidad con tres fuentes, el Barómetro Centroamericano, el Latinobarómetro y la Encuesta Internacional de Victimización.

En octubre de 1997 fue realizada la encuesta Barómetro Centroamericano como parte del Proyecto de Gobernabilidad Democrática para Centroamérica y fue la segunda que se realizaba en el área. El 41% de las personas entrevistadas en Guatemala respondió que en el último año, él o alguien de su familia había sufrido un asalto o una agresión. Este porcentaje fue el más alto de Centroamérica como se puede observar en el Cuadro N° 1.5.1.

**Cuadro N° 1.5.1: Porcentaje de victimización (asalto o agresión) en el período Oct. 1996 – Oct. 1997**

País	Tasa de victimización
Guatemala	41%
El Salvador	33%
Nicaragua	29%
Costa Rica	20%
Honduras	16%
Panamá	16%

Fuente: Cifras tomadas de la publicación del 7 de mayo de 1998 de Siglo XXI.

Latinobarómetro es una encuesta de opinión pública realizada cada año, que representa las opiniones, actitudes, comportamientos y valores de los 17 países de América Latina en los cuales se aplica actualmente. La encuesta comenzó a ser aplicada de manera regular en 8 países de la región en 1995, y se extendió a 17 países a partir de 1996<sup>68</sup>. Aunque no ha sido diseñada específicamente con propósitos de victimización, la encuesta de opinión denominada Latinobarómetro es tal vez la fuente disponible que permite la comparación de un mayor número de países en América Latina. Durante el período 1995-2001<sup>69</sup> la encuesta a incluido una pregunta sobre victimización criminal que dice: “¿Ha sido Ud. o alguien de su familia asaltado, agredido, o víctima de un delito en los últimos doce meses?”.

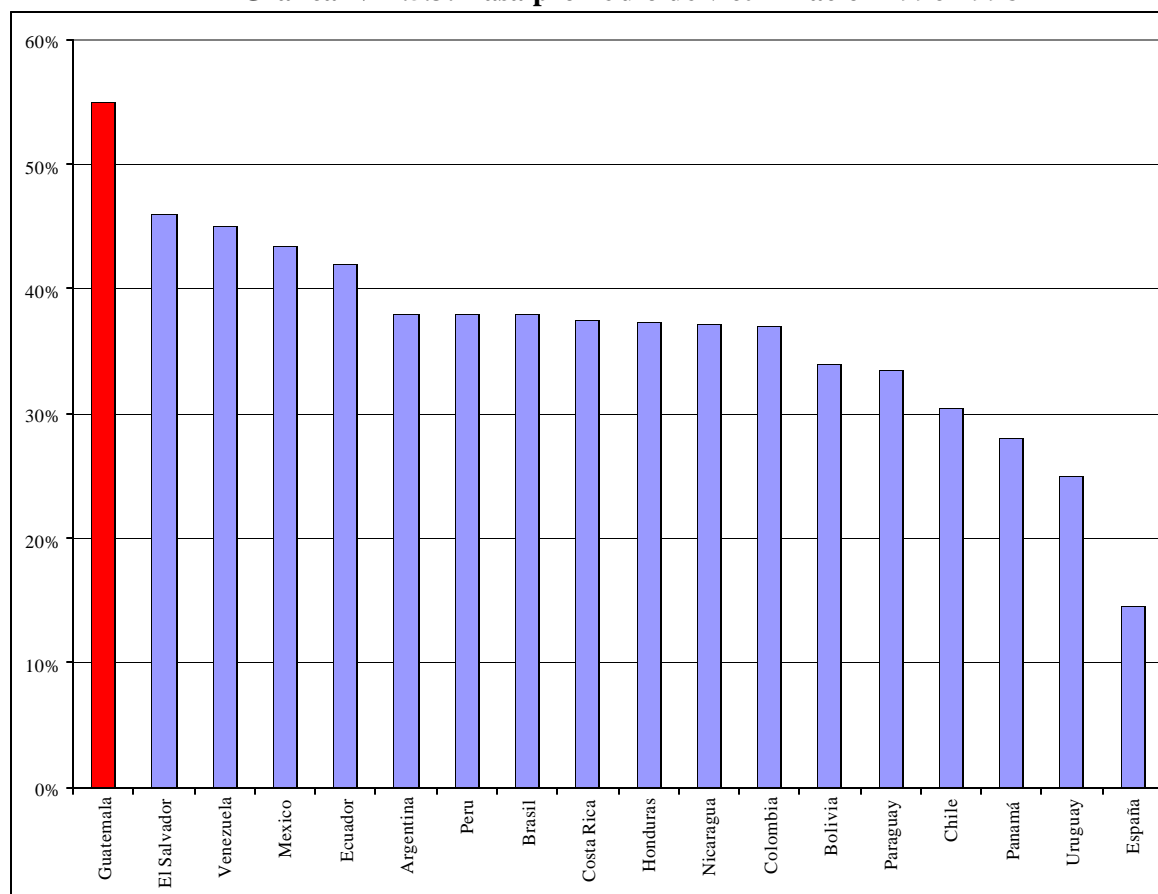
Gaviria y Pagés (1999) calcularon la tasa promedio de victimización del período 1996-1998 para los países incluidos en la encuesta Latinobarómetro. Los niveles de victimización son muy elevados en cinco países en los que más del 40% de los hogares urbanos tuvieron al menos un miembro victimizado durante el año anterior<sup>70</sup>. (ver la Gráfica N° 1.5.3).

<sup>68</sup> La encuesta representa la población de 400 millones de habitantes.

<sup>69</sup> Excepto en el año 2000.

<sup>70</sup> Al igual que otros países como España, Uruguay, Honduras o Colombia, y de hecho, del patrón general para los países incluidos en esta encuesta, Guatemala presenta un perfil de la victimización, por quintiles de ingreso, bastante "pronunciado", en el sentido que la proporción de hogares víctimas crece en casi toda la escala de los ingresos. Mientras que, por ejemplo, en España hay una clara relación positiva entre el ingreso de los hogares y la probabilidad de ser víctima de un ataque, y la relación entre el porcentaje de víctimas en el quintil más alto y el respectivo porcentaje en el más bajo es de 1.92, en Guatemala tal proporción llega a 3.42. Por lo tanto, Guatemala tiene el patrón encontrado para la muestra de países incluidos en el Latinobarómetro de acuerdo con el cual el nivel socioeconómico está estrecha y positivamente asociado con las tasas de victimización pero con mayor énfasis. Esta relación ha sido interpretada bien como una muestra de racionalidad económica de los delincuentes, que buscan sus víctimas entre los estratos más ricos de la población, o bien como un síntoma de "rendimientos marginales decrecientes" de las inversiones privadas en protección. Ver Gaviria y Pagés (1999) de donde fueron tomados los datos de esta sección.

Gráfica N° 1.5.3: Tasa promedio de victimización 1996-1998



Fuente: Tomado de Gaviria y Pagés (1999).

La tercer posible fuente de información para comparar la situación criminal en Guatemala con la de otros países es la llamada Encuesta Internacional de Victimización (o International Crime Victim Survey -ICVS-). Aunque la encuesta realizada en el marco de este proyecto no corresponde exactamente al formulario aplicado en la ICVS, algunas de las preguntas incluidas fueron inspiradas en el mismo y permiten por lo tanto algún tipo de comparación<sup>71</sup>. A continuación se presentan algunos de los resultados que permiten una comparación entre la situación de Guatemala y la de otros países<sup>72</sup>.

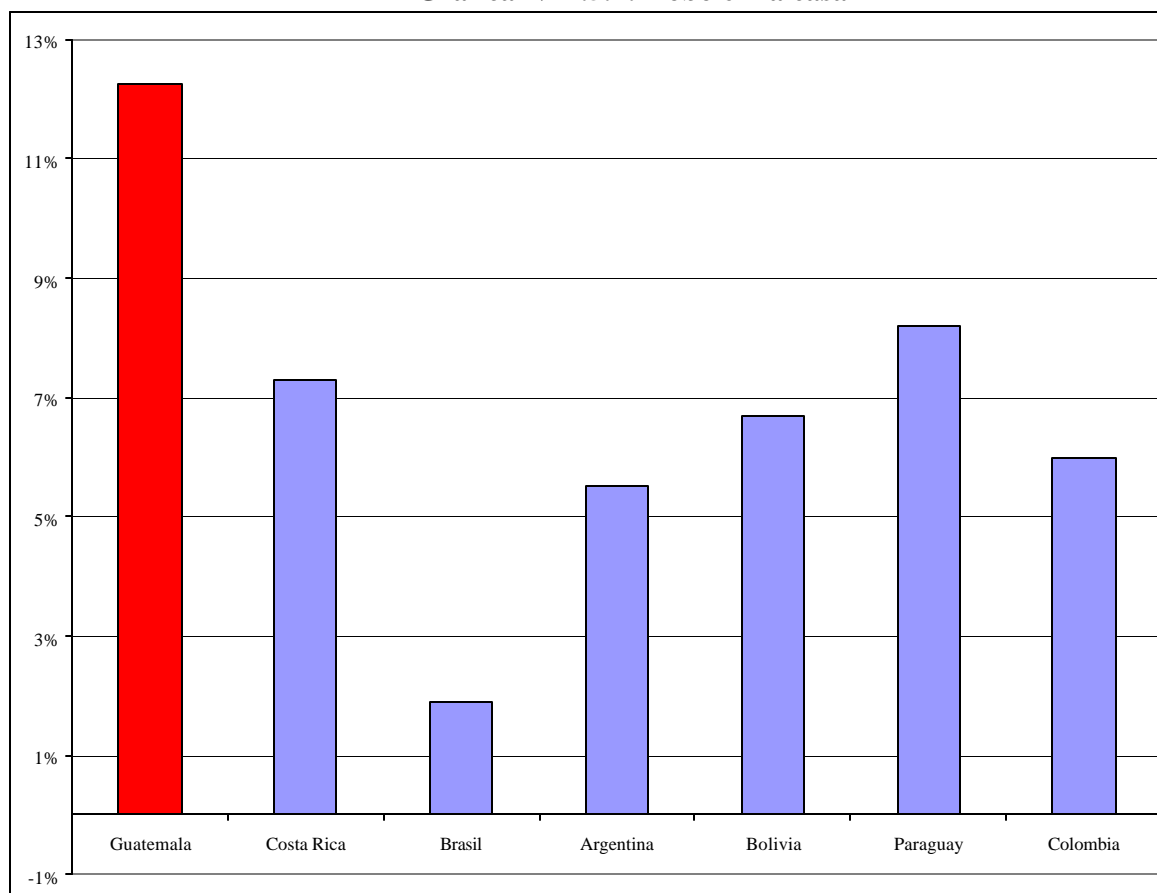
En la modalidad de robo a la casa, como se observa en la Gráfica N° 1.5.4, el porcentaje de hogares que en Guatemala han sufrido un ataque de este tipo es claramente superior al que presentan los demás países de la región incluidos en el ICVS. A partir de cálculos propios con la base de datos de la

<sup>71</sup> La ICVS fue lanzada en 1989 por el Ministerio de Justicia de los Países Bajos y posteriormente desarrollada por el United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI) y se puede decir que constituye en la actualidad el principal esfuerzo para hacer trabajos empíricos sobre crimen con una perspectiva comparada. Para América Latina, la encuesta ha sido realizada dos veces en Argentina, una vez en Bolivia, dos veces en Brasil, una en Colombia, dos en Costa Rica y una en Paraguay. Alvazzi del Fratte (1998).

<sup>72</sup> Las cifras de ICVS fueron tomadas de Alvazzi del Fratte (1998). Las de Guatemala corresponden a la encuesta en hogares aplicada en el marco de este proyecto.

Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI2000) se encontró que aproximadamente el 9% de los hogares fueron víctimas de robo en los doce meses anteriores a esa encuesta.

**Gráfica N° 1.5.4: Robo en la casa**

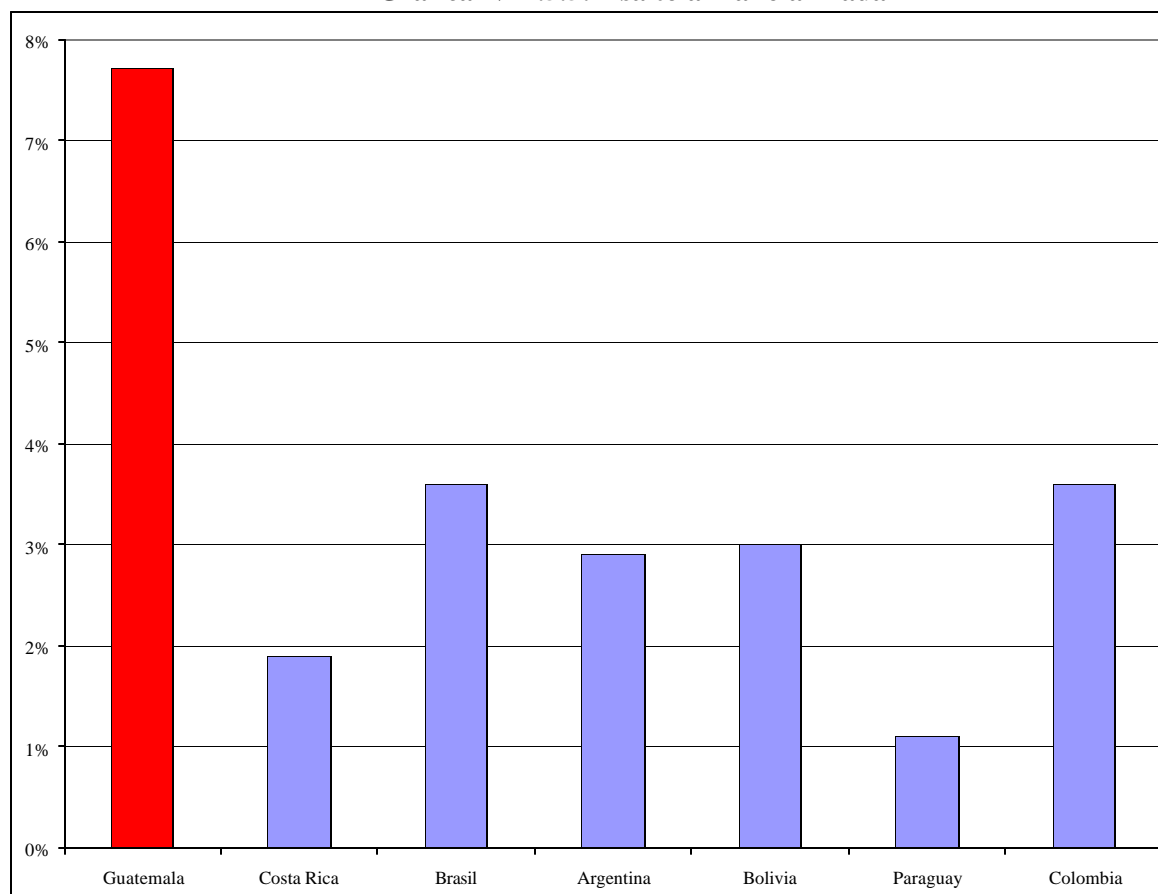


Fuente: Elaboración propia a partir de cifras tomadas de Alvazzi del Fratte (1998) y de la base de datos de la encuesta nacional de victimización de hogares 1999.

Tal vez el ataque criminal que en mayor medida distingue a Guatemala de los demás países incluidos en la encuesta es el asalto a mano armada cuya incidencia, como se aprecia en la Gráfica N° 1.5.5, duplica la observada en países considerados muy violentos, como Brasil o Colombia. Sin embargo, a partir de las estimaciones realizadas con la base de datos de ENCOVI2000 se encontró que 4.5% de los hogares fueron víctima de asalto en los últimos 12 meses anteriores a dicha encuesta. En todo caso puede concluirse que Guatemala es una de los países en los que la población es víctima de robos y asaltos<sup>73</sup>.

<sup>73</sup> Cabe mencionar que según el estudio multicéntrico ACTIVA, que se basó en una muestra de 10,821 entrevistas repartidas en ocho ciudades, los porcentajes de victimización por robo superan ampliamente el encontrado para la República de Guatemala. Salvador de Bahía (22.1%), Cali (16.1%), Caracas (18.4%), Rio de Janeiro (8.4%), San José (8.6%), San Salvador (20%) y Santiago (6.9%). Tomado de Cruz (1999, p. 261 y 263).

**Gráfica N° 1.5.5: Asalto a mano armada**



Fuente: Elaboración propia a partir de cifras tomadas de Alvazzi del Fratte (1998) y de la base de datos de la encuesta nacional de victimización de hogares 1999.

Finalmente se puede concluir que la fuente más confiable sobre homicidios por un mayor período de tiempo es el Instituto Nacional de Estadística. Además, no son estrictamente comparables las tasas de homicidios calculadas a partir de las fuentes disponibles en el país. Sin embargo, fue posible concluir que la violencia homicida está concentrada en unos pocos departamentos. Además se encontró que la violencia homicida actual es claramente inferior a la que existió durante el conflicto armado en la primera mitad de la década del ochenta. Aunque Guatemala es un país violento se encontró que actualmente su tasa de homicidios no está lejos del promedio de América Latina y es significativamente inferior a la de El Salvador y Colombia. Parece que lo que caracteriza a Guatemala son los ataques violentos a la propiedad.

**Recuadro N° 1.5.1: Sistema penitenciario de Guatemala**

Las estadísticas de la Dirección general del Sistema Penitenciario (DGSP) han demostrado serias limitaciones y no logran reflejar la realidad. Entre 1991 y 1995 la población detenida se mantuvo relativamente estable, con un promedio de 5,747 personas. Sin embargo, en noviembre de 1999 habían 8,204 personas reclusas (7,705 hombres y 499 mujeres) en los 35 centros del país. El 63.2% de los presos eran personas no condenadas. Además, el número de personas detenidas es bastante superior a la capacidad de los centros penales.

En las cárceles hay un considerable número de personas detenidas por cometer faltas tales como embriaguez y escándalo público; así como una gran cantidad que han sido acusadas de delitos de muy diversa gravedad, pero su culpabilidad no ha sido establecida; a ellos se suman las personas sentenciadas por cometer graves delitos y con antecedentes de alta peligrosidad.

En las prisiones se agrava la espiral de violencia e inseguridad que fuera de ellas preocupa a la ciudadanía y a las autoridades. Un primer factor a considerar es que el poder disciplinario dentro de las prisiones está en manos de los internos y es ejercido con violencia. La inseguridad, en buena medida debida a la falta de recursos y de formación básica, también afecta a los funcionarios estatales, tanto en el interior de los penales como en los traslados de los detenidos. En octubre de 1999 dos guardias fueron asesinados dentro de un autobús de servicio público, cuando trasladaban a un interno condenado por secuestro a cincuenta años de prisión, en condiciones de absoluta inseguridad.

Debido a la ausencia de servicios médicos y equipo al interior de los centros penales, es frecuente que sea necesario el traslado de los internos a los hospitales. La falta de recursos puede ser un factor clave de inseguridad para cualquier traslado; pero pesa tanto o más la corrupción que puede estar envuelta en el procedimiento. Entre 1996 y 1999 se contabilizan 104 fugas. Muchas de ellas se deben al poco personal de seguridad, su falta de profesionalización y equipo, pero no podrían explicarse sin la corrupción y complicidad de algunos de los funcionarios carcelarios.

Fuente: MINUGUA (2000b), "La Situación Penitenciaria en Guatemala", Guatemala, 2000.

## II. EL IMPACTO DE LA VIOLENCIA<sup>74</sup>

En la línea general de evaluar el impacto negativo de la violencia vale la pena hacer referencia a la literatura económica preocupada por el crimen como un obstáculo al desarrollo económico y como un factor de distorsión de la asignación eficiente de los recursos en una sociedad.

Se ha argumentado que un ambiente con alta criminalidad, en el cual no se respeta la vida ni la propiedad tendrá incidencia negativa sobre las actividades productivas. El respeto a la vida, a la libertad, el acuerdo sobre los derechos de propiedad no son condiciones separables y aditivas. Las deficiencias en una implican deficiencias en las otras, lo que crea a su vez un ambiente de inseguridad, riesgo e inestabilidad que, casi axiomáticamente, incide sobre las posibilidades de crear y acumular riqueza en una sociedad.

Para dar cuenta de las grandes diferencias en los niveles de desarrollo entre países, por mucho tiempo prevaleció la teoría que la carencia de una clase empresarial en las sociedades menos desarrolladas era uno de los principales obstáculos al crecimiento. En los últimos años se ha abierto paso una teoría alternativa, que sugiere que las diferencias no dependen tanto del acervo de empresarios como del tipo de actividades a las cuales se dedican las personas más emprendedoras y con mayor talento de la sociedad.

De esta manera se ha propuesto, dentro de los factores para explicar las diferencias en los niveles de desarrollo, una gran división entre las actividades productivas y las actividades no productivas, como la búsqueda de rentas y la redistribución de riquezas, en una sociedad. Sólo cuando las sociedades se especializan en las actividades productivas pueden crecer a largo plazo. Que los empresarios de una sociedad se dediquen a unas u otras depende, sobretodo, de las reglas del juego, del sistema de incentivos imperante, de los premios y las recompensas relativas que la sociedad le otorga a las diferentes actividades.

Baumol<sup>75</sup> introduce una tercera categoría de actividades, las *destructivas*, como el crimen, y sugiere, con ejemplos históricos de la antigua Roma, China y Europa Medieval que solamente las civilizaciones que se han orientado hacia las actividades productivas han sobrevivido y han logrado aumentar en forma significativa sus niveles de vida.

Se han sugerido varias razones acerca de por qué las actividades no productivas, y con mayor razón las destructivas, son costosas para el crecimiento. En primer lugar, las actividades de búsqueda de rentas, y en particular el crimen, muestran rendimientos crecientes. Un incremento de las actividades delictivas las hace más atractivas con relación a las productivas. Esta condición puede llevar a un equilibrio perverso, que presenta simultáneamente altos niveles de transferencia de rentas, o de delitos, y bajo nivel de producto. En segundo lugar, muchas formas del crimen, en particular las que se realizan con la colaboración, o corrupción, de los organismos de seguridad y justicia, presentan las características

---

<sup>74</sup> La introducción de esta sección está basada en Rubio (1999b). Allí aparecen las referencias a la literatura teórica y una síntesis de los trabajos empíricos que sobre este tema se han realizado en Colombia.

<sup>75</sup> Baumol (1990).

típicas de los monopolios naturales: altos costos de entrada pero relativamente bajos costos marginales de operación. Estos monopolios naturales del crimen, implican entonces un gran poder no sólo económico sino político, que permite modificar y adaptar el marco jurídico a su favor y reducir aún más los costos de su actividad. Es factible que se genere un círculo vicioso: cuando los sectores ávidos de rentas adquieren mayor poder se desprestigian las instituciones del mercado y la competencia, que se perciben como injustas, la comunidad pide mayor intervención gubernamental y se abre un mayor campo para que los grupos que utilizan el Estado para su beneficio aumenten su poder.

Por último, las actividades no productivas, pueden afectar la innovación y por lo tanto el crecimiento de largo plazo. Se ha sugerido que el crimen, o sea la transferencia privada de rentas, afecta menos la innovación que las actividades de búsqueda de rentas por parte de los funcionarios públicos.

Para resumir, el efecto pernicioso de la criminalidad sobre el desarrollo económico de una sociedad se da por varias vías:

- (1) El comportamiento de un empresario en una economía de mercado está basado en un alto grado de certeza acerca de la propiedad sobre el producto. Las actividades ilegales aumentan la incertidumbre sobre los derechos de propiedad e incrementan los costos de transacción en la economía. Ambos factores constituyen un desestímulo a la producción corriente.
- (2) El crimen actúa como un impuesto que reduce los incentivos para producir. La prevención de las actividades delictivas implica un aumento en los costos de producción que también incide en forma negativa sobre los niveles del producto.
- (3) Los recursos de capital o trabajo dedicados a proteger los derechos de propiedad afectan negativamente la productividad de los factores. Este impacto negativo sobre la productividad no es transitorio.
- (4) Si una fracción importante del talento de la sociedad se dedica a la transferencia de rentas la habilidad promedio de los empresarios productivos es menor, lo cual afecta las posibilidades de progreso tecnológico.

La incertidumbre acerca de los derechos de propiedad sobre la producción futura incide negativamente sobre las decisiones de inversión y por esa vía sobre la producción a largo plazo. Es menos factible que una empresa invierta recursos en el desarrollo de un nuevo producto, en la apertura de nuevos mercados o en la adopción de una nueva tecnología si sus competidores atentan contra sus derechos de propiedad sobre los resultados de esas decisiones. El crimen crea distorsiones acumulativas.

## **2.1 - Los Costos Económicos de la Violencia**

El cálculo de los costos es sin duda una de las principales vocaciones de la disciplina económica. Por otro lado, el objetivo propuesto por Gary Becker<sup>76</sup> para la política criminal, la minimización de los

---

<sup>76</sup> Laureado con el Premio Nobel de Economía en 1992 por sus aportes a la microeconomía.

costos sociales del crimen, le ha dado un impulso adicional al interés de los economistas por medir y estimar los costos del crimen y de la violencia.

En términos de la metodología para evaluar estos costos se pueden señalar dos aproximaciones. La primera y más simple consiste en hacer un inventario de las posibles consecuencias de las conductas criminales, evaluar sus costos y sumarlos<sup>77</sup>. En este contexto, tal vez el componente más fácil de medir es el relacionado con el gasto público en seguridad, justicia y sistema carcelario. Las mayores dificultades se presentan al tratar de valorar la vida humana y ciertos intangibles como el miedo, la intranquilidad o un ambiente desfavorable para las actividades productivas. Por otro lado, esta aproximación deja por fuera los costos asociados con quienes no han sido víctimas del crimen pero que, aún así, se ven afectados por su incidencia. De todas maneras esta es la metodología de trabajo que normalmente se adopta para aproximarse por primera vez al problema de la medición del impacto de la violencia, o cuando los diversos indicadores de medición de ese impacto no están aún muy desarrollados. En esas líneas se pueden situar los esfuerzos realizados en este proyecto, que se resumen más adelante.

La segunda alternativa para medir los costos del crimen consiste en tratar de evaluar la llamada disponibilidad a pagar (DAP) de los individuos por evitar un entorno con alta criminalidad. Una vía para medir esta DAP es mediante el examen de los comportamientos de mercado. En áreas similares, un enfoque que se ha utilizado con frecuencia es, por ejemplo, el premio salarial que exigen los trabajadores para aceptar empleos de alto riesgo. Tales excedentes sobre el salario de mercado reflejan el precio de la posibilidad de accidentes. Otra posibilidad consiste en examinar el mercado de la propiedad inmobiliaria. La llamada estimación hedónica sirve para determinar cual es la incidencia de la alta criminalidad sobre el precio de los inmuebles en ciertas áreas. El enfoque usual consiste en tomar una muestra de precios, o alquileres, de vivienda en diferentes localidades en forma conjunta con ciertas características de tales comunidades, entre ellas los niveles de criminalidad. Con procedimientos estadísticos se pueden determinar los efectos sobre los precios de las distintas características de las comunidades. La ventaja de estos enfoques es que incorporan todos los costos privados del crimen, incluyendo los intangibles como el miedo y la inseguridad. La desventaja estriba en la generalmente débil calidad de los estimativos hedónicos y, por otro lado, en la posible existencia de factores no observables que estén correlacionados tanto con los precios como con los riesgos.

Cuando no existe la opción de estimar la DAP a partir del análisis de los mercados se puede, de manera alternativa, recurrir a algunos métodos que están siendo utilizados en el área de la economía ambiental. Aunque la criminalidad no ha hecho parte de las preocupaciones de la economía ambiental, esta disciplina ha estado orientada a analizar problemas de naturaleza similar. Para medir los costos y evaluar los beneficios de las políticas se han desarrollado modelos y procedimientos estadísticos que con facilidad pueden adaptarse a la problemática de estimar los costos de la criminalidad, o los beneficios de combatirla.

---

<sup>77</sup> Con este tipo de metodología ver para Estados Unidos, Anderson (1999), para Francia Godefroy, T. y Lafargue, B. (1982). Para América Latina los trabajos sobre Magnitud y Costos de la Violencia coordinados por la Red de Centros de Investigación del BID en 1997 y resumidos en Londoño y Guerrero (1998). Una síntesis para EEUU se encuentra en Glaeser, Levitt y Scheinkman (1998).



### 2.1.1 Costos y Efectos del Conflicto Armado Interno

Quizá no exista otro esfuerzo por intentar estimar los costos económicos que la violencia política del conflicto armado interno significó para el país que el realizado por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH). Aunque estos, obviamente, no fueron los únicos costos ni, por supuesto, los más importantes comparados con el impacto social de la violencia política vale la pena resumirlos.

Los costos económicos pueden dividirse en costos privados y costos públicos. Los primeros incluyen las pérdidas materiales de los familias desplazadas y refugiadas, la pérdidas de la población económicamente activa, la desestructuración de las cooperativas que existían en las áreas donde el conflicto fue más grave y las pérdidas de las empresas privadas como consecuencia de actos de terrorismo, extorsión y sabotaje. Entre los costos públicos está sobre todo el gasto público asignado a las fuerzas armadas, muchas veces a costa de la asignación presupuestaria de otros ministerios del Organismo Ejecutivo, y la destrucción de infraestructura física cometida por las fuerzas rebeldes. De esa cuenta, el porcentaje que el gasto militar representa del total del presupuesto nacional, pasó de un promedio de 10% en la década de los 70's a más del 12% en la década de los 80's. Además existen costos que no son cuantificables.

El bajo desempeño de las economías latinoamericanas en la década de los 80's dio lugar a llamar a ésta: la "década perdida". Sin embargo, según la CEH, la presencia del conflicto armado le significó al país un serio obstáculo adicional para generar inversión y empleo, que se estima del orden de 14% del PIB de 1990. (Ver Cuadro N° 2.1.1.1).

**Cuadro N° 2.1.1.1: Los Costos Económicos de la Violencia Política en Guatemala**

	Millones de US\$ de 1990	% del PIB de 1990
<b>1. Pérdidas en la producción por</b>		
a) Muertos y desaparecidos	600	8
b) Desplazados internos	1,600	21
c) Refugiados	900	12
d) Reclutamiento (adicional) en el Ejército	800	10
e) Reclutamiento en las PAC	3,000	39
f) Reclutamiento en la URNG	100	1
Subtotal	7,000	91
<b>2. Destrucción de bienes materiales</b>		
a) Vivienda, herramientas, cultivo, animales	340	4
b) Cooperativas y fincas	150	2
c) Infraestructura	n.d.	n.d.
Subtotal	490	6
<b>3. Gasto militar adicional</b>	740	10
<b>4. Crecimiento sacrificado</b>	1,070	14
<b>Total</b>	<b>9,300</b>	<b>121</b>

Fuente: Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, "Guatemala Memoria del Silencio", Tomo IV, Consecuencias y efectos de la violencia, p. 226.

Un importante costo no cuantificable que la violencia política generó en Guatemala fue la destrucción del llamado capital social<sup>78</sup>. Este puede concebirse como el aglutinante que produce cohesión entre y

<sup>78</sup> Moser, C. y McIlwaine, C. (2000).

dentro de los grupos. Tiene elementos importantes de capital organizacional que pueden fomentar la supervivencia de redes y grupos sociales. Sin embargo, también se refiere a las características de la organización social, tales como redes, normas y confianza social, que favorecen la coordinación y la cooperación para el beneficio mutuo. La asociación que comúnmente se hace entre el capital social y “confianza” se refiere a ese concepto, así como al hecho de que la confianza en sí es capaz de generar las condiciones necesarias para la interacción entre y dentro de los grupos, lo cual puede crear círculos virtuosos de intercambio e interacción, y cuya falta tiende a aumentar en gran medida los costos de transacción<sup>79</sup>. De acuerdo a la teoría económica, el capital social, basado especialmente en la confianza, es un componente esencial en el desarrollo y el crecimiento económico<sup>80</sup>. Aunque en Guatemala no existen estudios que ilustren la situación de capital social antes del conflicto, es indudable que la guerra interna deterioró la capacidad de las personas, comunidades y sectores de la sociedad de confiar unos en otros.

Según el *Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico y el Informe Guatemala Nunca Más*, los efectos (no cuantificables) más importantes que tuvo la violencia política fueron: la militarización del Estado y de la sociedad, el terror, el miedo y la intimidación, el silencio, la apatía y la falta de interés en la esfera de participación política, la alteración de las normas y los valores, la normalización de la violencia como método para enfrentar situaciones de conflicto, el dolor permanente de los familiares de los desaparecidos, el aumento de la debilidad del sistema de justicia y por lo tanto de la impunidad, el arraigado escepticismo en la sociedad sobre el sentido de mejorar su sistema normativo, la existencia de mecanismos que contribuyeron a desarticular la organización social como la estigmatización, el miedo, la desconfianza, la pérdida de una parte importante de profesionales, académicos y científicos, así como el aumento de la vulnerabilidad de las poblaciones mayas. Esto, sin incluir lo que significaron las pérdidas de vidas humanas para las familias, las comunidades y la sociedad guatemalteca en general.

El Informe del Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI) señala efectos comunitarios específicos como la destrucción gremial, colectiva y grupal, el hostigamiento a la comunidad, la destrucción de casas, siembras, animales, cambios culturales, cambios religiosos, cambios en las relaciones de poder, desconfianza profunda, desintegración y ruptura del tejido social<sup>81</sup>.

Otro de los efectos directos del conflicto armado interno que aún persiste en la actualidad es la situación de desplazamiento interno en que se encuentran algunos guatemaltecos, la mayoría en la ciudad capital provenientes de distintos lugares del país especialmente del altiplano de Guatemala<sup>82</sup>. La mayor parte de los desplazados internos por causa del conflicto provienen del departamento de Quiché, ya que fue donde más afectó la violencia política<sup>83</sup>. Las estimaciones propias de la CEH dan cuenta de 600 mil desplazados internos por el conflicto. De acuerdo a la encuesta nacional de victimización a hogares

---

<sup>79</sup> Fiszbein A. y Lowden, P. (1999, p. 9 y 12).

<sup>80</sup> El desarrollo alcanzado por Estados Unidos, Alemania o Japón se ha debido en parte a las reservas de capital social con que cuentan, resultado de hábitos culturales propios. Véase Fukuyama (1995).

<sup>81</sup> Informe del Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica, Guatemala Nunca Más, Tomo I, p. 137.

<sup>82</sup> El conflicto también provocó desplazamiento de guatemaltecos hacia el exterior.

<sup>83</sup> Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, Guatemala Memoria del Silencio, Tomo IV, p. 217.

realizada para este estudio, el 7.5% de las familias se cambió de casa en los últimos 20 años por motivos de violencia; esto arroja un resultado cercano a las 568 mil personas desplazadas por la violencia<sup>84</sup> en el país. Sin embargo, los mayores porcentajes de las migraciones por violencia en los últimos 20 años se concentraron, según la encuesta de victimización a hogares, en los departamentos de Chimaltenango y Quetzaltenango; y no en el Quiché.

Entre los efectos más estudiados del conflicto armado interno figuran las migraciones de grandes grupos de personas del campo a la ciudad capital o hacia el exterior del país como una estrategia para sobrellevar la violencia. Las cifras estimadas por diversos organismos internacionales dan idea de la magnitud del fenómeno (ver Recuadro N° 2.1.1.1).

**Recuadro N° 2.1.1.1**

**Estimaciones sobre desplazamiento en Guatemala**

1,000,000 desplazados internos;  
 400,000 exiliados a México, Belice, Honduras, Costa Rica y EEUU;  
 45,000 refugiados legales en México;  
 150,000 ilegales en México y  
 200,000 ilegales en EEUU;  
 20,000 organizados en las Comunidades de Población en Resistencia;  
 20,000 desplazados en las montañas

Fuente: REMHI, *Informe del Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica*, (Guatemala: ODHAG, 1998), Tomo I, p. 145.

**2.1.2 Gasto Público en Prevención y Control**

El gasto público total en prevención y control del crimen y la delincuencia puede obtenerse, básicamente, a partir de la suma del presupuesto ejecutado por los ministerios de Gobernación y Defensa Nacional, más lo transferido al Ministerio Público y el Organismo Judicial. Los datos disponibles en el Ministerio de Finanzas Públicas (MFP) permiten conocer lo ocurrido durante el período 1971-2001. La información se resume en el Cuadro N° 2.1.2.1.

**Cuadro N° 2.1.2.1: Gasto Público en Seguridad, Defensa y Justicia**

<i>Porcentaje respecto del PIB</i>	<b>1971-1980</b>	<b>1981-1990</b>	<b>1991-2001*</b>
Gasto total del Gobierno Central	12.44%	13.28%	12.11%
Ministerio de Gobernación	0.44%	0.48%	0.51%
Ministerio de la Defensa Nacional	1.15%	1.70%	0.94%
Ministerio Público	0.01%	0.01%	0.10%
Organismo Judicial	0.14%	0.12%	0.22%

\* Las cifras del año 2001 son preliminares.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección Contabilidad del Estado, MFP (1971-2000) e información obtenida en [www.minfin.gob.gt/daeeef/Expenditures/gasxent01.html](http://www.minfin.gob.gt/daeeef/Expenditures/gasxent01.html) y en [www.minfin.gob.gt/daeeef/Expenditures/ejesecc9501.html](http://www.minfin.gob.gt/daeeef/Expenditures/ejesecc9501.html).

Los datos revelan que es en el Ministerio de la Defensa Nacional donde se han concentrado más recursos del Estado destinados a las funciones de seguridad, defensa y justicia. Eso se explica por la

<sup>84</sup> Obviamente no corresponde exclusivamente a la violencia política.

prioridad que se le otorgó a la política contrainsurgente a lo largo de todo el conflicto armado. Las fuerzas de seguridad civil y todo el aparato judicial apenas han alcanzado, en conjunto, entre un medio (1971-1980), un tercio (1981-1990) y un 85% (1991-2001) de la ejecución militar. Además, hubo años en los que el presupuesto consumido por el Ejército de Guatemala fue extraordinariamente elevado: de 1982 a 1986, cuando sus ejecuciones presupuestarias representaron entre un 12.3% y un 18.8% (en 1985) del gasto total del Gobierno Central. En el período 1981-1990 casi se duplicó el gasto militar respecto a la década anterior. El Ministerio Público ha sido la entidad menos favorecida en la asignación de recursos a pesar que su objetivo principal es promover la persecución penal y dirigir la investigación de los delitos<sup>85</sup>.

La ejecución total del Gobierno Central ha sido en promedio del 12.6% del Producto Interno Bruto (PIB) para el período observado (aunque en 1981 superó el 17% del PIB), lo que representa un gasto público bajo, con relación a los demás países de América Latina (para el caso del gasto corriente de los gobiernos de Centroamérica ver el Cuadro N° 2.1.2.2). En consecuencia, los componentes del gasto público con relación al PIB son también bajos. El gasto en defensa ha significado, en promedio, un 1.3% del PIB (superando el 2% del PIB en 1983 y 1984). Sin embargo, de los 31 años observados, durante seis el presupuesto ejecutado por el Ministerio de la Defensa superó al del Ministerio de Educación y durante veintidós años superó al del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (ver Gráfica N° 2.1.2.1) lo que refleja claramente cuáles han sido las prioridades de política pública.

**Cuadro N° 2.1.2.2: Gasto militar y corriente de los gobiernos de Centroamérica**

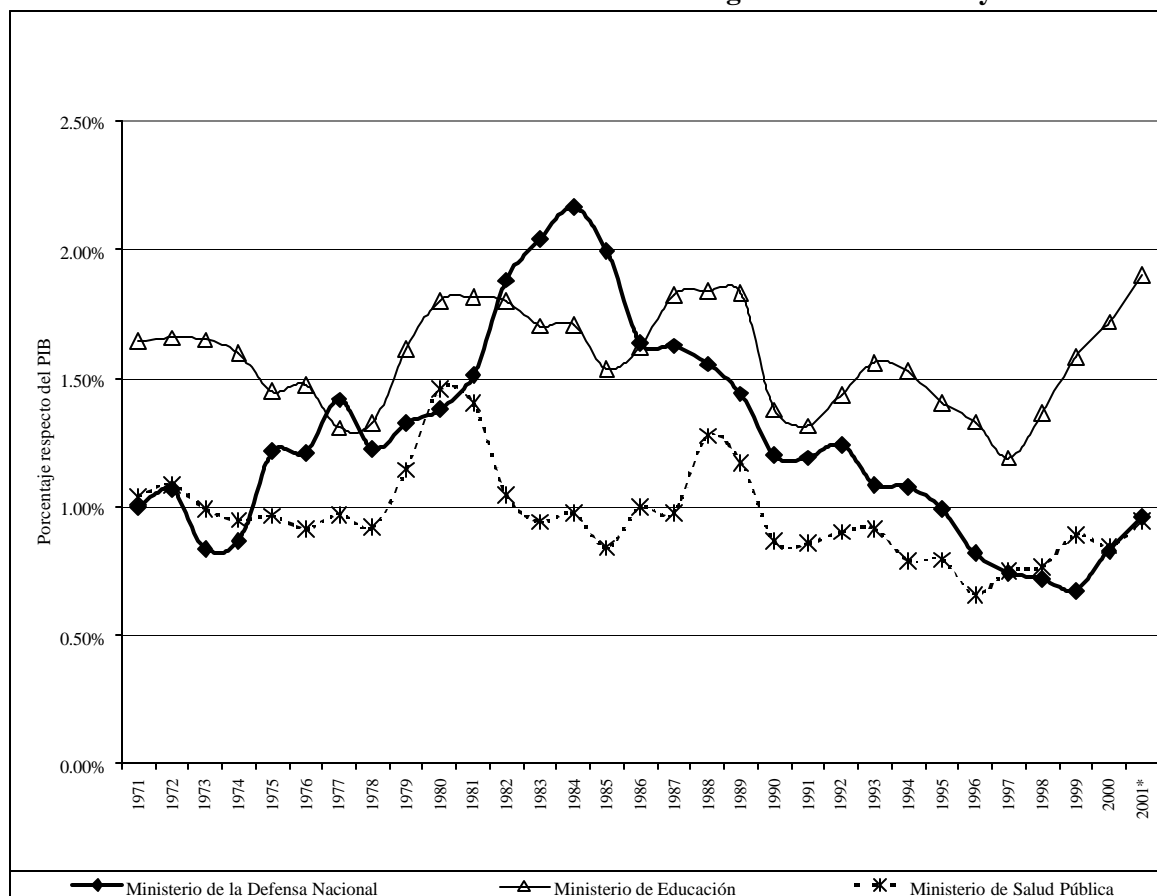
País	Gasto Militar como % del PNB /1		Gasto Corriente del Gobierno Central como % del PIB	
	1985	1995	1980	1997/2
Costa Rica	0.7	0.6	21.3	27.6
El Salvador	5.7	1.1	11.7	10.5
Guatemala	1.6	1.3	7.3	6.8
Honduras	3.5	1.4	n.d.	n.d.
Nicaragua	17.4	2.2	24.8	22.3
Panamá	2.0	1.4	25.0	23.9

Fuente: World Bank, Entering the 21<sup>st</sup> Century World Development Report 1999/2000, pp. 256-257, 262-263. /1 Estos datos provienen del U.S. Arms Control and Disarmament Agency (ACDA). /2 Las cifras que aparecen en *itálica* corresponden a años distintos del indicado.

<sup>85</sup> Decreto 40-94 del Congreso de la República, Ley Orgánica del Ministerio Público. Con las reformas introducidas a la Constitución Política de la República en 1993, se separaron las funciones del Procurador General de la Nación de las del Jefe del Ministerio Público. Dicha reforma obedece, entre otras razones, a los cambios que se hicieron al proceso penal, en el cual el Ministerio Público asume un importante papel en la etapa de investigación.

Cabe destacar que tanto el gasto militar como el gasto corriente de los gobiernos centrales de Centroamérica se redujo entre los ochenta y los noventa con excepción del gasto corriente del Gobierno central de Costa Rica que se incrementó entre 1980 y 1997 (ver Cuadro N° 2.1.2.2). También puede concluirse que el gasto militar de Guatemala, como proporción del PNB, no fue extraordinario respecto del promedio de Centroamérica. A pesar del conflicto armado interno el gasto militar de Guatemala en 1985 era el más bajo después de Costa Rica.

**Gráfica N° 2.1.2.1: Gasto en defensa vs. gasto en educación y salud**

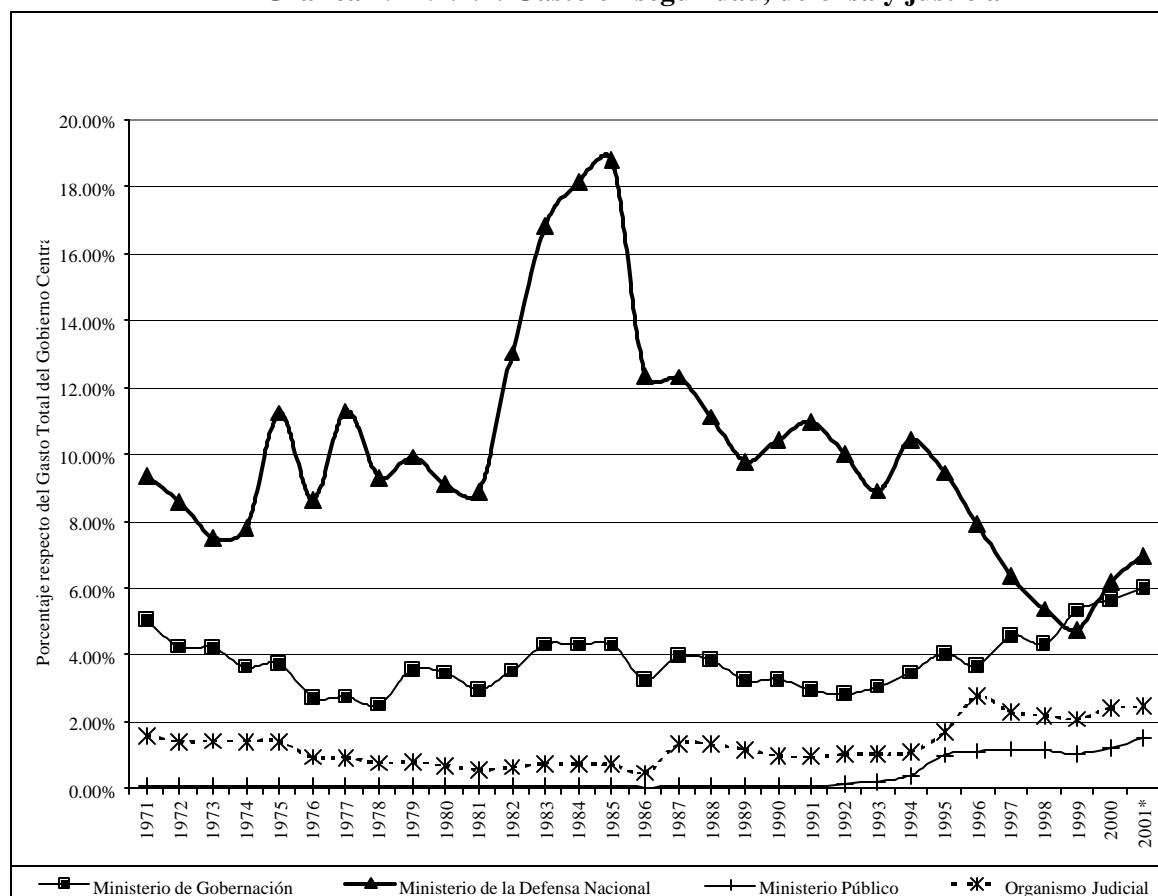


\* Las cifras del año 2001 son preliminares.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección Contabilidad del Estado, MFP (1971-2000) e información obtenida en [www.minfin.gob.gt/daef/Expenditures/gasxent01.html](http://www.minfin.gob.gt/daef/Expenditures/gasxent01.html) y en [www.minfin.gob.gt/daef/Expenditures/ejesecc9501.html](http://www.minfin.gob.gt/daef/Expenditures/ejesecc9501.html).

A partir de 1986 con el regreso a la democracia formal y de gobiernos civiles, el gasto militar descendió, casi todos los años, respecto al PIB y al gasto total del Gobierno Central y aumentó el gasto ejecutado por el Ministerio de Gobernación (ver Gráfica N° 2.1.2.2).

Gráfica N° 2.1.2.2: Gasto en seguridad, defensa y justicia



\* Las cifras del año 2001 son preliminares.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección Contabilidad del Estado, MFP (1971-2000) e información obtenida en [www.minfin.gob.gt/daeeef/Expenditures/gasxent01.html](http://www.minfin.gob.gt/daeeef/Expenditures/gasxent01.html) y en [www.minfin.gob.gt/daeeef/Expenditures/ejesecc9501.html](http://www.minfin.gob.gt/daeeef/Expenditures/ejesecc9501.html).

Según la Comisión de Esclarecimiento Histórico, las ofensivas militares contra la guerrilla, cada vez más débil desde el punto de vista militar, disminuyeron en la segunda mitad de la década de 1980 "debido a la presión internacional para buscar soluciones políticas a los conflictos de la región y la incidencia de partidos políticos y sectores sociales, que presionaban para que el proyecto de apertura controlada comenzara a ser más amplia y tolerante", por lo cual "el Gobierno privilegió la dimensión política del enfrentamiento". Lo que se refleja en una disminución del gasto del Ministerio de la Defensa Nacional.

En los Acuerdos de Paz, el relacionado con el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército<sup>86</sup>, el Gobierno de la República se comprometió a reducir los efectivos del Ejército de Guatemala en un 33% y su presupuesto en 33% con relación al PIB, respecto al gasto destinado en 1995. El objetivo de esa disminución es liberar recursos del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para la atención de los programas de educación, salud, y seguridad ciudadana<sup>87</sup>. Según la Misión de Naciones

<sup>86</sup> Suscrito en la ciudad de México el 19 de septiembre de 1996.

<sup>87</sup> Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército, compromiso 63 incisos b) y c).

Unidas para Guatemala se ha cumplido con el compromiso de reducción del Ejército<sup>88</sup>. Sin embargo en el aspecto presupuestario la MINUGUA afirma que la reducción fue progresiva pero se alteró en el ejercicio 2000. Específicamente la MINUGUA verificó que mientras que su presupuesto en el año 2000 debió ser de Q.981 millones, la ejecución fue Q.1,225.4 millones<sup>89</sup>.

### 2.1.3 Costos Privados en Prevención y como Resultado del Crimen

En 1999 la Cámara de Industria de Guatemala estimó que los costos anuales en que incurría el sector privado, en contratación de seguridad, ascendía a unos Q.1,500 millones<sup>90</sup> (1.11% del PIB). (ver Cuadro N° 2.1.3.1).

**Cuadro N° 2.1.3.1: Costos en contratación de seguridad del sector privado en 1999**

Concepto	Costo Anual (% del PIB)
Contrato de agencias de seguridad privada	0.41%
Contrato de agentes especiales	0.21%
Personal de seguridad en las fincas	0.13%
Alarmas y equipos de seguridad	0.02%
Servicio de alarmas monitoreadas	0.02%
Alarmas especiales para vehículos	0.03%
Puertas y ventanas blindadas y equipo tecnológico	0.09%
Compra y mantenimiento de armas y municiones	0.07%
Compra y mantenimiento de vehículos	0.04%
Entrenamiento y capacitación	0.04%
<b>Total estimado</b>	<b>1.06%</b>

Fuente: Cálculos propios a partir de información de la Cámara de Industria, documento inédito y del Banco de Guatemala.

El monto estimado representa el 1.06 por ciento del PIB de 1999 y el 58.0 por ciento del total del gasto público ejecutado en el sector justicia, seguridad y defensa, para ese mismo año<sup>91</sup>.

En la encuesta realizada como parte de este estudio a cincuenta empresas especialmente victimizadas se encontró que el 52% empleaban servicios de vigilancia que implicaron la contratación de 239 personas (un promedio levemente superior a 9 personas por empresa). Sólo estas 26 empresas incurrieron en un gasto de alrededor de Q.2.9 millones por servicios de vigilancia.

Según la encuesta de victimización a hogares también realizada para este estudio, los hogares guatemaltecos dedicaban Q.26.81 millones anuales sólo a servicios de vigilancia (0.04% del gasto total

<sup>88</sup> MINUGUA (1999b, p. 38).

<sup>89</sup> MINUGUA (2001, p. 23).

<sup>90</sup> Tomado de la revista Industria, N° 11, Año 1/Julio 1999, p. 14.

<sup>91</sup> La Cámara de Industria considera que el monto está subestimado porque no se incluyen las pólizas de seguros contra robos que se pagan para proteger sus bienes. Cabe destacar que en el año 2000 se estimó que lo que se invierte o gasta en seguridad en el país son más de Q.1,400 millones (0.95% del PIB). Tomado de la revista Industria, N° 22, Año 2/Junio 2000, p. 8. Sin embargo, no queda claro si el costo estimado se refiere exclusivamente al sector privado y que incluye dicho cálculo. La Asociación Guatemalteca de Instituciones de Seguros reporta que, durante 1998, fueron robados 818 vehículos particulares asegurados, que representan un costo de Q.36.65 millones (0.03% del PIB). La mercadería asegurada que fue robada mientras se transportaba de un lugar a otro significa un monto de Q.7.53 millones (0.01% del PIB). Sin embargo, en esas cifras también existe una subestimación porque hace falta incluir el 20 por ciento de los reportes de las diversas compañías de seguros.



de consumo de los hogares). En el Cuadro N° 2.1.3.2 se presenta una estimación de los costos en que han incurrido los hogares guatemaltecos para protegerse de la delincuencia.

**Cuadro N° 2.1.3.2: Costos estimados en protección de los hogares guatemaltecos en 1999**

Medida de protección	Porcentaje de hogares del país	Porcentaje del gasto total de consumo de los hogares
Casa con alarma	4.7%	0.24%
Casa con cerraduras o candados especiales	31.3%	0.09%
Casa con rejas o balcones	56.0%	1.29%
Casa con perro para vigilar	49.0%	0.56%
Casa con muros altos o alambrados	33.0%	0.68%
Casa con seguro contra robo	4.3%	0.12%
Casas con al menos un arma de fuego	7.9%	0.48%
<b>Total</b>	<b>80.9%</b>	<b>3.46%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la encuesta nacional de victimización a hogares (1999), cotizaciones de las medidas de protección, y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998-1999, Instituto Nacional de Estadística, 1999.

A partir de una encuesta de victimización a gerentes o personas encargadas de 414 empresas en los 22 departamentos del país<sup>92</sup>, se encontró que durante los últimos doce meses anteriores a la encuesta las empresas sufrieron pérdidas estimadas en Q.17.5 millones; es decir, que en promedio cada empresa guatemalteca sufrió pérdidas debido a incidentes delictivos de aproximadamente Q.42,270. (ver Cuadro N° 2.1.3.3).

**Cuadro N° 2.1.3.3: Valor aproximado de pérdidas empresariales debido a incidentes delictivos**

Incidente	Valor aproximado de las pérdidas (millones de Q.)
Robo o asalto en el establecimiento	2.2
Robo de vehículos estacionados	1.9
Sustracción de piezas de vehículos estacionados	0.1
Robo de vehículos con violencia	3.8
Robo de mercadería sin violencia	2.9
Robo de mercadería con violencia	2.4
Hurto o fraude de clientes	2.7
Hurto o fraude de empleados	0.8
Hurto o fraude de terceros	0.6
Alguna forma de pago o extorsión para poder operar	0.1
<b>Total</b>	<b>17.5</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta de victimización a 414 empresas (1999).

Según la encuesta nacional de victimización a hogares en los últimos doce meses anteriores a la encuesta las familias guatemaltecas tuvieron Q.3,782.6 millones de pérdidas (5.88% del gasto total de consumo de los hogares) sólo por incidentes de robos. (ver Cuadro N° 2.1.3.4).

**Cuadro N° 2.1.3.4: Valor estimado de las pérdidas de las familias guatemaltecas debido a incidentes delictivos**

Incidente	Porcentaje del gasto total de consumo de los hogares
Robo sin amenazas (alguien entró en su casa)	1.19%
Robo con violencia en la casa	0.25%
Intento de robo a la casa	0.50%
Robo de carro estacionado	2.00%

<sup>92</sup> El margen de error a nivel nacional fue de +/- 5% con una confiabilidad de 95%.

Robo de piezas del carro	0.36%
Robo de carro con violencia	1.26%
Robo de bicicleta estacionada	0.06%
Robo de bicicleta con violencia	0.06%
Robo de moto estacionada	0.07%
Robo de moto con violencia	0.13%
<b>Total</b>	<b>5.88%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la encuesta nacional de victimización a hogares (1999) y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998-1999, Instituto Nacional de Estadística, 1999.

También según la encuesta nacional de victimización a hogares se encontró que durante los últimos doce meses anteriores a la encuesta la población guatemalteca sufrió pérdidas estimadas en Q.4,353.7 millones (6.77% del gasto total de consumo de los hogares). (ver Cuadro N° 2.1.3.5).

**Cuadro N° 2.1.3.5: Valor estimado de las pérdidas de la población guatemalteca debido a incidentes delictivos**

<b>Incidente</b>	<b>Porcentaje del gasto total de consumo de los hogares</b>
Robo sin violencia de dinero o efectos personales	2.99%
Asalto a mano armada	3.64%
Amenaza, extorsión, chantaje	0.10%
Agresión física	0.02%
Ataque sexual	0.01%
<b>Total</b>	<b>6.77%</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la encuesta nacional de victimización a hogares (1999) y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998-1999, Instituto Nacional de Estadística, 1999.

A partir de la información anterior se puede concluir que sólo los incidentes delictivos que se muestran en el Cuadro N° 2.1.3.5 tuvieron un costo para la población guatemalteca, durante el año anterior a la encuesta de victimización a hogares, de alrededor del 3.3% del PIB de 1999<sup>93</sup>. Lo que se busca destacar no es una cifra exacta sino que una aproximación que muestra el alto costo de la criminalidad para el país y que ayuda a llamar la atención sobre la rentabilidad social de las inversiones para reducir la delincuencia.

Una de las principales consecuencias de la incapacidad de las fuerzas de seguridad civil para proteger a los ciudadanos y sus bienes ha sido el fenómeno de la contratación de servicios privados de seguridad. Dicho cambio consiste en que parte de la seguridad ciudadana, considerada un bien público, se ha trasladado al ámbito de lo privado. Para suplir las deficiencias institucionales han surgido decenas de empresas que ofrecen los servicios de seguridad para los negocios, los hogares y los individuos. Según la encuesta nacional de victimización a hogares el 7.1% de los hogares guatemaltecos contratan algún tipo de vigilancia adicional al de la Policía Nacional Civil<sup>94</sup>.

<sup>93</sup> Para calcular este porcentaje se procedió a dividir las pérdidas de los hogares durante los 12 meses anteriores a la encuesta nacional de victimización a hogares (Q.4,353.7 millones) entre el Producto Interno Bruto Nominal correspondiente a 1999 (Q.133,577.3 millones); es decir, 3.26% del PIB.

<sup>94</sup> Al respecto el Ministerio de Gobernación informaba que: "Alrededor de 200 empresas privadas de seguridad, creadas en parte por antiguos miembros del Ejército o de la Policía Nacional, funcionan en el país. Estas empresas mantienen unos 11,000 elementos, que no siempre cuentan con la preparación adecuada para su labor". Unidad de Planificación, Ministerio de Gobernación, "Plan estratégico", (Guatemala: Ministerio de Gobernación, 1999), p. 26.

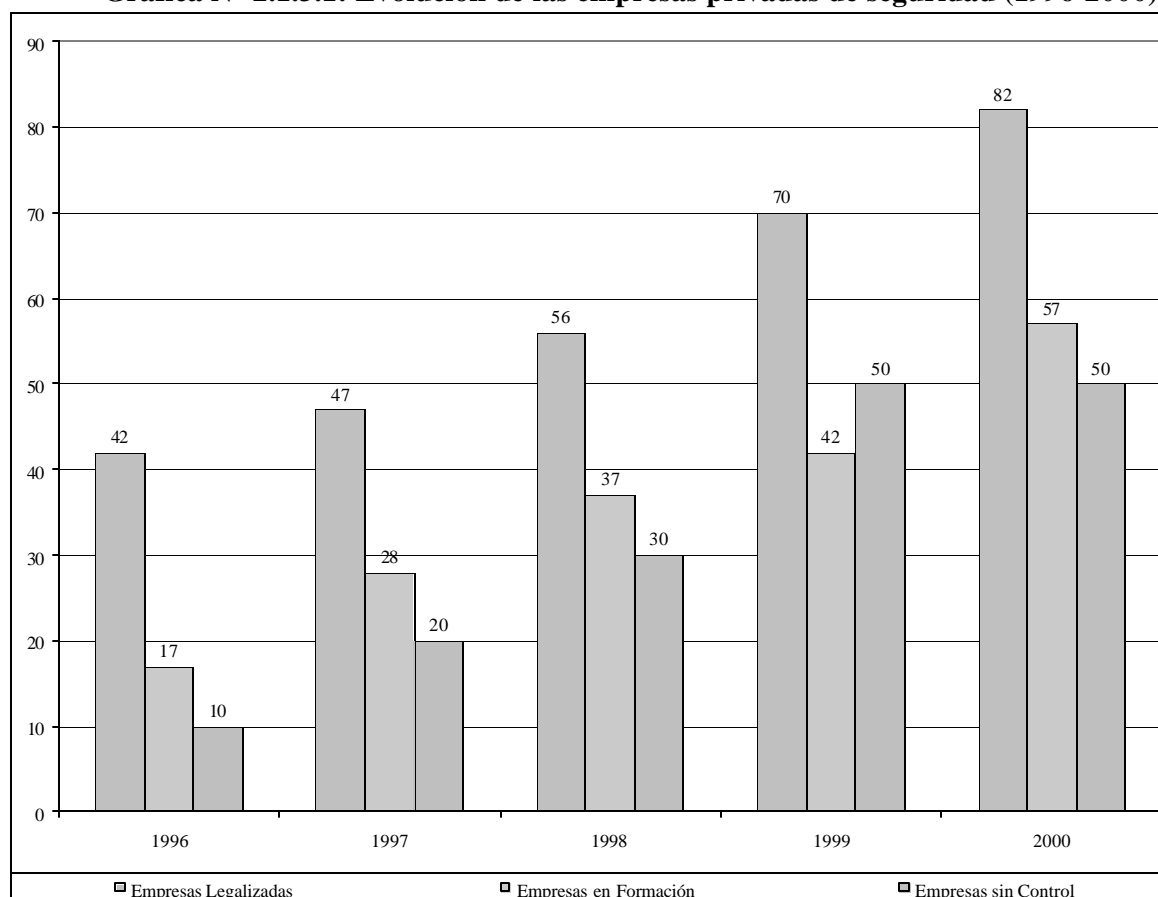
Aunque el Ministerio de Gobernación informó que, al primer semestre de 1999, sólo se había autorizado el funcionamiento de 86 empresas, que tenían contratados más de 19,500 agentes particulares, según la Cámara de Industria (ver Cuadro N° 2.1.3.6). Sin embargo, según datos proporcionados por la Gremial de Compañías de Seguridad Privada, en 1999 existían 162 empresas que ofrecían servicios de seguridad privada y al menos se identificaron que 50 de las mismas funcionaban sin control gubernamental (ver Gráfica N° 2.1.3.1). Al 31 de diciembre de 2000 se habían registrado, de conformidad con el Decreto N° 73-70, 81 agencias privadas de seguridad en el país<sup>95</sup>.

**Cuadro N° 2.1.3.6: Empresas Privadas de Seguridad (1999)**

Concepto	Cantidad
Empresas registradas en el Ministerio de Gobernación	86
Empresas informales (estimadas) *	200
Agentes uniformados	19,500
Agentes especiales	4,000
Personal de agro dedicados a la seguridad (subestimado)	15,000

\* Al menos 87 empresas están en proceso de autorización. Son consideradas como microempresas, por tener un promedio de cinco personas trabajando. Fuente: Cámara de Industria, documento inédito.

**Gráfica N° 2.1.3.1: Evolución de las empresas privadas de seguridad (1996-2000)**

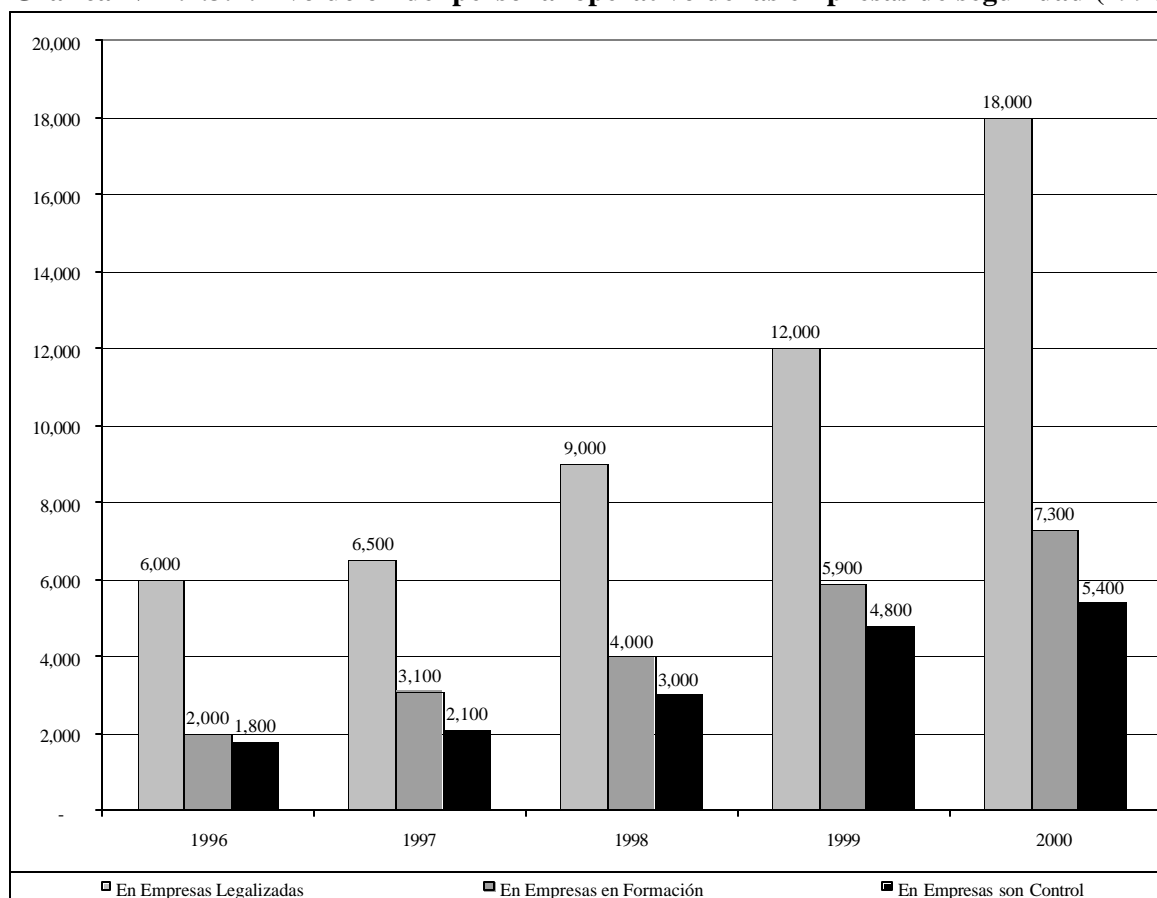


Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por la Gremial de Compañías de Seguridad Privada.

<sup>95</sup> I Informe al Congreso del Presidente al Congreso de la República, Guatemala, enero de 2001, p. 150.

Hasta el 31 de octubre de 1999 el proceso de despliegue de la Policía Nacional Civil se extendió a los 22 departamentos del país con un contingente de 17,399 efectivos<sup>96</sup>. Pero la meta establecida en los acuerdos de paz era contar con un mínimo de 20,000 agentes para finales de 1999. Sin embargo la fuerza de la PNC estaba conformada por 16,205 efectivos a mediados de 2000<sup>97</sup>. Hasta marzo de 2001, la nueva fuerza policial contaba con 18,314 efectivos, 6 jefaturas de distrito, 27 comisariías, 127 estaciones, 343 subestaciones y 8 unidades móviles y estaba presente en la gran mayoría de los municipios del país<sup>98</sup>. Según la Gremial de Compañías de Seguridad Privada el personal operativo de las empresas de seguridad ha superado en 1999 y 2000 a los efectivos de la PNC (ver Gráfica N° 2.1.3.2).

**Gráfica N° 2.1.3.2: Evolución del personal operativo de las empresas de seguridad (1996-2000)**



Fuente: Elaboración propia a partir de información proporcionada por la Gremial de Compañías de Seguridad Privada.

<sup>96</sup> MINUGUA (1999a), “Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz de Guatemala (1 de agosto 1998 - 31 de octubre 1999), Guatemala, noviembre de 1999, p. 20.

<sup>97</sup> MINUGUA (2000a), “Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz de Guatemala (1 de noviembre 1999 - 30 de junio 2000), Guatemala, septiembre de 2000, p. 19.

<sup>98</sup> MINUGUA (2001), “Sexto Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz en Guatemala”, (junio, 2001), p. 22.

Otro bien público que en parte se ha trasladado al ámbito particular ha sido la justicia. La justicia *privada* se ha traducido en linchamientos<sup>99</sup> y en la llamada *limpieza social*, por medio de la contratación de sicarios. Al parecer, los linchamientos<sup>100</sup> suceden como castigo a delitos contra el patrimonio, en algunos casos por robos de poca cuantía<sup>101</sup>. Según cifras de MINUGUA, desde enero de 1996 hasta noviembre de 2000 el número de linchamientos fue de 176. En el Cuadro N° 2.1.3.7 se presenta la evolución de la ocurrencia de los linchamientos desde 1996<sup>102</sup>. Aún no se puede emitir una opinión categórica sobre las causas que provocan los linchamientos. Factores como la mala aplicación de justicia, la incapacidad de los jueces, la frustración ante el sistema judicial y la lentitud de las autoridades para hacer justicia son algunas de las explicaciones comunes sobre el fenómeno. (ver Recuadro N° 2.1.3.1).

**Cuadro N° 2.1.3.7: Evolución de la ocurrencia de linchamientos (1996 a noviembre de 2000)**

Año	Linchamientos	Tentativas de linchamiento	Total de linchamientos	Personas fallecidas	Heridos de diversa consideración	Total de víctimas
1996	21	14	35	23	24	47
1997	22	56	78	30	80	110
1998	38	29	67	54	73	127
1999	71	34	105	48	188	236
2000 *	24	28	52	32	83	115
<b>Total</b>	<b>176</b>	<b>161</b>	<b>337</b>	<b>187</b>	<b>448</b>	<b>635</b>

\* Hasta noviembre de 2000. Fuente: Elaboración propia a partir de información del documento MINUGUA (2000c, p.6).

**Recuadro N° 2.1.3.1: Linchamientos en Guatemala**

A diferencia de otros graves hechos delictivos, los autores no son delincuentes habituales que actúan en forma individual o en bandas criminales, sino, en su mayoría, son ciudadanos comunes que ingresan a la categoría de delincuentes por participar en el hecho criminal conocido como el “linchamiento”. Aunque existen papeles diferentes, sea como instigadores, autores materiales o cómplices, se trata de un hecho ilegal y violento en el que participan muchas personas y hasta comunidades enteras. Si bien inicialmente los linchamientos aparecen como hechos masivos, espontáneos y descontrolados, cada vez más se encuentran casos planificados o que son liderados, apoyados o tolerados por algunas autoridades locales; en ellos además, durante horas o días se interroga, “juzga”, aplica crueles castigos físicos y finalmente se da muerte a las personas a las que se acusa de delincuentes.

Conforme se ha observado, es frecuente que la mayoría de las personas que están alrededor del lugar donde se está produciendo un linchamiento adopte una actitud pasiva y sólo unos pocos, generalmente hombres mayores de 35 años, son los que incitan a la turba y toman la iniciativa, golpean y/o hieren de muerte, rocían de gasolina y prenden fuego a las víctimas.

<sup>99</sup> Según la encuesta nacional de victimización a hogares, el 7.1% de los hogares reportó que en su localidad hubo un linchamiento durante los doce meses anteriores a la encuesta.

<sup>100</sup> El origen del término “linchamiento” parece ser una referencia al juez Charles Lynch de Virginia en Estados Unidos de América. Sin embargo, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, en su vigésima primera versión de 1992, define el término como “ejecutar sin proceso y tumultariamente, a un sospechoso o a un reo”. Tomado de MINUGUA (2000c, p. 5 y 6).

<sup>101</sup> Según la encuesta nacional de victimización a hogares, el principal motivo de los linchamientos fueron los robos.

<sup>102</sup> MINUGUA ha registrado como un solo caso de linchamiento los hechos de violencia tumultaria contra las personas, independientemente de que se realice contra una o más víctimas y que el resultado de los mismos conlleve o no a su muerte, y de si ésta no se produce por el desistimiento de los “linchadores” o porque fue impedido por autoridades u otras personas. Tomado de MINUGUA (2000c, p. 6).

Los departamentos de mayor incidencia del fenómeno son Quiché, Alta Verapaz, Guatemala, Huehuetenango, Sololá, San Marcos, Petén, Chimaltenango, Totonicapán y Quetzaltenango. La mayoría de estos departamentos se caracterizan por haber sido donde el enfrentamiento armado interno tuvo mayor impacto; las estructuras contrainsurgentes tuvieron más implantación e influencia, y cuentan con índices de desarrollo humano y de exclusión social más desfavorables. Sin embargo, otro hecho que pone de relieve la complejidad del fenómeno es que el departamento de Guatemala, aunque no comparte muchas de las características mencionadas, presenta el tercer lugar en ocurrencia de linchamientos.

Un aspecto ilustrativo de la débil respuesta estatal a los linchamientos es el número y orientación de las sentencias judiciales. Entre junio de 1998 y junio de 2000 se emitieron 17 sentencias de primera instancia, que constituyen la totalidad de sentencias sobre linchamientos desde 1996. Diez fallos son condenatorios y siete absolutorios. Dos de las sentencias condenatorias fueron anuladas por Salas de la Corte de Apelaciones y correspondió celebrar nuevos juicios. De las ocho sentencias condenatorias restantes sólo una es firme y definitiva, pues no es posible plantear otros recursos legales.

Fuente: MINUGUA (2000c). "Los linchamientos: un flagelo contra la dignidad humana", Guatemala, Diciembre de 2000.

Parece claro que la ineffectividad del sistema judicial en general es una de las causas que percibe la población. Sin embargo, es curioso que una explicación sugiere que en general los linchamientos parecen resultar de una combinación de factores como, por ejemplo, diferencias económicas y culturales que resultan en apreciaciones divergentes sobre la aplicación de sanciones<sup>103</sup>. Esto tiene que ver con percepciones diferentes sobre la aplicación del Código Procesal Penal, que prevé la posibilidad de no aplicar sanciones o prisión preventiva cuando se trata de delitos "insignificantes"<sup>104</sup>. El problema es que lo insignificante para algunos jueces o policías (pequeños robos) puede ser muy serio para la comunidad indígena cuyos miembros se encuentran en situación de pobreza extrema<sup>105</sup>. Otra explicación que parece insólita a la luz de la evidencia existente es una ofrecida por MINUGUA<sup>106</sup>. En todo caso es preocupante que mediante la encuesta nacional de victimización a hogares se encontró que uno de cada cuatro personas de la población tenían una opinión favorable y muy favorable sobre los linchamientos.

En síntesis, al comparar los costos cuantificables de la violencia en Guatemala con los de otros países de América Latina se puede concluir que son significativos (el más alto de los países con los que se comparó en este estudio). En este estudio se encontró que en Guatemala durante 1999 los costos económicos de la ocurrencia y la prevención de la violencia correspondiente a pérdidas materiales fue

<sup>103</sup> ONU (1998, p. 159).

<sup>104</sup> Ibid.

<sup>105</sup> Ibid.

<sup>106</sup> MINUGUA señala que una de las causas de los linchamientos puede ser el modelo militar bajo el cual la población fue organizada durante el conflicto armado interno, el cual debilitó las instituciones del Estado de Derecho y los mecanismos consuetudinarios de resolución de conflictos, pues en algunas zonas del país "se ha podido percibir el papel de control social que siguen asumiendo las estructuras de la época del conflicto armado, especialmente algunos ex miembros de los Comités Voluntarios de Defensa Civil y ex comisionados militares". MINUGUA (1999c, p. 17).

6.74% del PIB (1.85% del PIB en seguridad pública<sup>107</sup>) mientras que en El Salvador fue 4.9% del PIB, en Colombia 6.4%, en Venezuela 6.6%, en Brasil 1.4%, en Perú 1.4% y en México 3.6%<sup>108</sup>.

El mayor costo del conflicto armado interno fue sin duda la pérdida de vidas humanas. Sin embargo, cabe destacar que uno de los mayores costos económicos fue el incremento del gasto militar cuya tendencia se revirtió.

También cabe destacar que la privatización de la seguridad no es excepcional ni a nivel de la región ni a nivel mundial. En todo caso lo peculiar de Guatemala son los linchamientos que parecen ser un síntoma de la debilidad de la justicia. Sin embargo, hace falta dedicar más esfuerzos para conocer mejor este fenómeno y sobre todo para “controlarlo”.

---

<sup>107</sup> Los gastos de seguridad y justicia por parte del gobierno representan recursos del orden de 1.6% del PIB en América Latina (“Asalto al Desarrollo: Violencia en América Latina”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., 2000, p. 26.).

<sup>108</sup> Londoño y Guerrero (2000, p. 27).



### III - FACTORES DE RIESGO DE LA VIOLENCIA

#### 3.1 - Explicaciones Corrientes sobre la Violencia en Guatemala

Si no existe en Guatemala nada cercano a un acuerdo con relación a los niveles reales de violencia, y cuestiones como si el crimen subió o bajó, o la tasa de homicidios es alta o baja en un contexto internacional, generan aún intensos debates, difícil sería esperar algún tipo de consenso en cuanto a las posibles explicaciones de la violencia. Sea cual sea el origen de las distintas opiniones sobre las posibles causas del crimen y, dada la precariedad de la información, sea cual sean los mecanismos con que los diferentes sectores de opinión cuentan para corroborar sus teorías, explicaciones u opiniones, lo cierto es que, de una u otra forma, estas visiones sobre las razones de la violencia acaban afectando la reacción de la sociedad ante el fenómeno y, en particular, las políticas estatales preventivas o represivas contra el crimen. Por esta razón, se consideró conveniente dentro del proyecto recopilar la amplia gama de creencias, teorías o impresiones que se tienen sobre el fenómeno.

Las explicaciones más corrientes en Guatemala se recabaron a partir de una revisión bibliográfica, entrevistas y grupos focales realizados en torno a temas específicos sobre la violencia con personas especializadas. La metodología de los grupos focales consistió en realizar reuniones de alrededor de dos horas cada una con personas conocedoras de los temas previamente identificados. Las discusiones fueron moderadas por el Dr. Mauricio Rubio con el objeto de hacer una evaluación del estado actual del conocimiento sobre la violencia en Guatemala. Las discusiones fueron gravadas y transcritas en documentos que se utilizaron como insumos para los documentos de trabajo que sirvieron para elaborar este estudio.

##### a. Conflicto armado

Una de las ideas más arraigadas en Guatemala es la de la herencia de los treinta y seis años de conflicto armado interno como una de las raíces de la violencia actual<sup>109</sup>. Se argumenta que el conflicto rompió muchas de las redes de convivencia y credibilidad entre las personas y debilitó las instituciones del Estado encargadas de brindar seguridad y justicia<sup>110</sup>. En uno de los grupos focales<sup>111</sup> se argumentó que “No sólo el conflicto armado debilitó algunas instituciones, sino que algunas desaparecieron ... La Policía Nacional es una de las instituciones que prácticamente desapareció”. Este clima de impunidad y corrupción facilitaba e incentivaba el accionar de los delincuentes y criminales. El Estado estaba ausente en gran parte del territorio, la policía nacional y los juzgados eran incapaces de atender las demandas de la población y se subordinaron al ejército<sup>112</sup>. Esta idea también se encuentra en un estudio que constituye un esfuerzo en la línea de buscar aproximaciones más sistemáticas cuando afirma que “el legado de décadas de guerra civil y conflicto armado es un grado extremo de miedo frecuentemente manifestado en una cultura de silencio. Esto ha resultado en una falta de cohesión social en las

---

<sup>109</sup> “Para diversos analistas, el *boom* reciente de la criminalidad está asociado al desmantelamiento del aparato contrainsurgente y al desplazamiento de ciertos agentes públicos pertenecientes a los organismos de inteligencia”. Tomado de Gutiérrez (1999, p. 557).

<sup>110</sup> Comisión del Esclarecimiento Histórico, “Guatemala Memoria del Silencio”, Guatemala, 1999, Tomo IV, p. 60.

<sup>111</sup> Grupo Focal “Conflicto Armado Interno”, 21 de julio de 1999.

<sup>112</sup> Notas Auxiliares del Grupo Focal “Conflicto Armado Interno”, 21 de julio de 1999.

comunidades, incluso desconfianza de los vecinos y los amigos, y en bajos niveles tanto de capital estructural como social”<sup>113</sup>. Algunos consideran que la cultura de violencia desarrollada durante el conflicto armado interno es uno de los factores determinantes en la proliferación de los hechos violentos<sup>114</sup>.

Además, se considera que la continua violación de los Derechos Humanos ha formado parte de la *enseñanza*<sup>115</sup> de la violencia que los distintos gobiernos autoritarios han dado a la población en el sentido de que la fuerza y el engaño pueden ser la clave del éxito cuando existe impunidad<sup>116</sup>. Por ejemplo, la estrategia contrainsurgente de organizar, entrenar y armar a la población bajo la modalidad de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) se convirtió en una “descentralización” de la justicia y la seguridad. Se trasladó el poder en la toma de decisiones sobre la inocencia o culpabilidad de una persona a una instancia militarizada de la comunidad<sup>117</sup>. Incluso se ha señalado que un resultado del conflicto fue la consolidación de redes de actuación clandestinas (crimen organizado<sup>118</sup>), orientadas a satisfacer intereses personales o de los grupos de poder<sup>119</sup>.

Se considera que la ausencia histórica de un Estado de derecho ha provocado en la mentalidad ciudadana la carencia de un recurso de autoridad legítima, imparcial, que mediante la aplicación de normas preexistentes y legítimamente adoptadas, resuelva las diferencias y conflictos entre particulares y sancione los abusos de poder<sup>120</sup>. En el mismo grupo focal<sup>121</sup> se afirmó “con base al conflicto armado realmente la denegación de la justicia estuvo a la orden del día ... Esto debe haber enriquecido a que la gente tomara la justicia por sus propias manos”.

## b. Pobreza

Otra explicación común atribuye la violencia a la precariedad de las condiciones socioeconómicas de los guatemaltecos<sup>122</sup>. Por ejemplo, se afirma que una de las principales causas de la violencia es “la estructura socioeconómica imperante, la cual es percibida como crítica [...] debido a la pobreza, la desigual repartición de la riqueza, la exclusión política, social y cultural que provoca insatisfacciones a

<sup>113</sup> Moser y McIlwaine (2000, p.8 y 9).

<sup>114</sup> Rodríguez y de León Wantland (2001, p. 212 y 213).

<sup>115</sup> Por ejemplo, “La alarmante preponderancia de las violaciones sexuales en las comunidades tuvieron raíces importantes en el conflicto armado”. Tomado de Moser y McIlwaine (2000, p. 4).

<sup>116</sup> Por ejemplo, el informe “Guatemala Memoria del Silencio” entregado en febrero de 1999 por la Comisión del Esclarecimiento Histórico señala que el conflicto armado interno ha ocasionado graves consecuencias psicosociales en la ciudadanía guatemalteca que tendrán un impacto negativo en el futuro.

<sup>117</sup> Notas Auxiliares del Grupo Focal “Conflicto Armado Interno”, 21 de julio de 1999.

<sup>118</sup> “Para un tipo de secuestradores dentro del marco del enfrentamiento armado cometen un delito de esa naturaleza y no se les investiga ... El mismo secuestrado guardaba silencio para evitar represalias ... Eso alimentaba a otros secuestradores a realizar sus fechorías para que no los agarraran”. Tomado del Grupo Focal “Conflicto Armado Interno”, 21 de julio de 1999.

<sup>119</sup> Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, “Guatemala nunca más”, Guatemala, 1998, pp. 226-227.

<sup>120</sup> ONU (1998, p. 156).

<sup>121</sup> Grupo Focal “Conflicto Armado Interno”, 21 de julio de 1999.

<sup>122</sup> “El incremento de la pobreza en el país ha empujado a miles de jóvenes a delinquir”. Tomado de la página 10 de el Periódico del 10 de julio de 2000.

todo nivel”<sup>123</sup>. También se argumenta que “a mayor frustración en el ser humano, mayores niveles de violencia”<sup>124</sup>. En otro estudio se afirma que “la delincuencia común es una manifestación de la mala distribución de la riqueza del país. Es un resultado de la violencia estructural, incrementada a raíz de los niveles de pobreza existentes y de la marginación social que el sistema económico provoca”<sup>125</sup>. En un grupo focal<sup>126</sup> se afirmó “En Guatemala hay mucha gente que vive en extrema pobreza y esto puede ser otra de las causas que generan más violencia”. En todo caso en varios estudios se afirma que ser pobre no necesariamente implica ser delincuente<sup>127</sup>. Por ejemplo, “La pobreza no representa un factor directamente ligado a la violencia y la delincuencia, pero sí proporciona un marco propicio para que ambas situaciones se reproduzcan ... Estas condiciones se traducen en incertidumbre, intolerancia, desesperación y malestar colectivo, rasgos que son favorables para el fortalecimiento de posturas, agresivas y poco solidarias por un lado y autoritarias por el otro”<sup>128</sup>; “la pobreza ... hace más vulnerable al individuo de caer en adicciones que facilitan un *falso escape* en actitudes antisociales”<sup>129</sup>; y “Son muchos los que están de acuerdo con que las frustraciones económicas y de movilidad social son un *caldo de cultivo* en que se multiplican distintas formas de delincuencia y criminalidad”<sup>130</sup>.

También se afirma que el acelerado urbanismo, la magnitud y velocidad con que crecen las ciudades; es una de las causas de la violencia en el país<sup>131</sup>. Argumentando que las migraciones han creado asentamientos humanos que son el caldo de cultivo para la realización de actividades delictivas por parte de quienes viven allí, personas muy pobres que diariamente salen a la calle en busca de medios para sobrevivir, lo que los hacen propensos a cometer delitos, pues no encuentran un empleo. En esta misma línea se argumenta “La presión demográfica que sufren las ciudades, como consecuencia de la ausencia de políticas de desarrollo, se traducen en anarquía del medio urbano y rural. Las fincas invadidas y los conflictos que se dan en los asentamientos humanos precarios son consecuencia de aquel proceso, y obedecen a una lógica de sobrevivencia que pasa por la invasión de predios urbanos, las tomas de tierra, subdivisión y reventa de lotes”<sup>132</sup>. En uno de los grupos focales<sup>133</sup> se afirmó “La conducta violenta de la extrema pobreza en las áreas urbanas, porque están en hacinamiento, porque no

<sup>123</sup> Garavito et al. (1999, p. 34).

<sup>124</sup> Ibid., p. 19.

<sup>125</sup> Rodríguez y de León Wantland (2001, p. 214).

<sup>126</sup> Grupo Focal “Conflicto Armado Interno”, 21 de julio de 1999.

<sup>127</sup> “En contextos urbano-marginales, las personas perciben que la desintegración familiar, la falta de atención y de orientación hacia los hijos, el hecho de vivir cada días la cotidianidad de la pobreza son factores clave que se relacionan de manera directa con el ingreso de los jóvenes en pandillas; es decir, los jóvenes que viven en estos lugares serían más proclives, por las dificultades que marca el ambiente, a formar parte de lo que se ha denominado la *subcultura urbana de la violencia*”. Tomado de AVANCSO (2000, p. 55).

<sup>128</sup> Tomado de Zepeda (1999, p. 489).

<sup>129</sup> AVANCSO (2000, p. 60).

<sup>130</sup> Tomado de Gutiérrez (1999, p. 563).

<sup>131</sup> “Hay un crecimiento espantoso de una migración horizontal, o sea de otros lugares y pueblos de Guatemala. Esto ha creado un cinturón de miseria alrededor de la ciudad ... No es que todos los que vivan allí son delincuentes pero hay un alto porcentaje que si pueden cometer delitos ... también el problema migratorio vertical, que son las personas que vienen de otros países con el objeto de tratar de pasar a los Estados Unidos y se quedan porque lo que quieren es obtener rápido dinero para poder emigrar hacia los Estados Unidos”. Tomado del Grupo Focal “Penal y Criminología”, 22 de julio de 1999.

<sup>132</sup> Tomado de Zepeda (1999, p.491).

<sup>133</sup> Grupo Focal “Conflicto Armado Interno”, 21 de julio de 1999.

encuentran un trabajo que llene las expectativas deseadas, una educación adecuada, yo diría que es éste el sector donde se podría generar más violencia común”.

### c. Impunidad

Algunos argumentan que los niveles de violencia en Guatemala se deben a la impunidad. Por ejemplo, se afirma que “la ineptitud de las autoridades e instituciones encargadas de la seguridad y aplicación de justicia [...] se traduce en impunidad y más violencia”<sup>134</sup>. Otros autores consideran que “la falta de capacidad del Estado para la aplicación de la ley y la justicia, que genera un clima de impunidad que promueve el delito” incentiva la predisposición a la violencia por parte de varios sectores de la sociedad<sup>135</sup>. Además se argumenta que el mal funcionamiento de la justicia es otra de las herencias del conflicto armado interno<sup>136</sup>. Por ejemplo, “porque ha sido el mismo Estado el que violaba su propia legalidad, las normas que prescriben conductas legales se debilitaron gravemente ... Ese irrespeto generalizado a la ley y al orden social ha venido constituyendo en la sociedad guatemalteca una cultura de violencia que premia el uso de la fuerza ... Es una subcultura que estimula la justicia por mano propia que no se detiene ante nada porque se sabe impune ... Desde el punto de vista institucional, contribuyen a ello las debilidades y las corruptelas del sistema judicial”<sup>137</sup>. También se afirma que “El conflicto armado interno rebasó los límites militares y el ejército copó diversas esferas del gobierno como parte de la confrontación ideológica. De manera que subsumió el sistema de justicia y policial”<sup>138</sup>. Apoyando la misma idea “La impunidad es un producto directo de la ineficiencia histórica del Estado de derecho. Existe un aprendizaje social negativo de la alta rentabilidad de delinquir”<sup>139</sup>.

En otro estudio se afirma “Ante el acoso de la delincuencia, el deseo de que se ejerza la denominada *limpieza social* (es decir, la eliminación física de mareros y delincuentes) es considerado y aceptado como una posibilidad cuando no se cuenta con apoyo de las fuerzas de seguridad. Tal aceptación se inscribe en contextos de altos niveles de violencia, en donde la misma es asumida como una forma para resolver conflictos y no es sancionada por medios legales, dando lugar a ajusticiamientos”<sup>140</sup>. En uno de los grupos focales<sup>141</sup> se afirmó que “las personas prefieren eliminar al delincuente y no llevarlo a la justicia para que le apliquen la ley y el castigo que se merecen ... Hay limpieza social”.

Una de las expresiones de violencia que algunos atribuyen a la impunidad son los linchamientos<sup>142</sup>. En los primeros informes de la Misión de Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA) fueron señalados

<sup>134</sup> Garavito, et. al. (1999, p. 34).

<sup>135</sup> Rodríguez y de León Wantland (2001, p. 212).

<sup>136</sup> “El poder judicial, ya ahora técnicamente independiente, es sin duda heredero de múltiples debilidades y vicios del pasado ... La violencia sistemática mina el respeto a la legalidad, a la seguridad ciudadana, a la protección jurídica y deja abierto el camino para que prospere la violencia personal, privada ... El Estado guatemalteco sale de este período de crisis seriamente debilitado”. Tomado de Torres-Rivas y Arévalo (1999, p. 49, 45 y 46).

<sup>137</sup> Tomado de Torres-Rivas y Arévalo (1999, p. 57).

<sup>138</sup> Tomado de Zepeda (1999, p. 482).

<sup>139</sup> Tomado de Gutiérrez (1999, p. 560).

<sup>140</sup> AVANCSO (2000, p. 53).

<sup>141</sup> Grupo Focal “Conflicto Armado Interno”, 21 de julio de 1999.

<sup>142</sup> Cabe destacar que los linchamientos parecieran ser en cierto sentido una violencia que es respuesta a la violencia y que se utilizan como un mecanismo de control del crimen que no produce sensación de inseguridad entre los ciudadanos. Por ejemplo, “Los linchamientos son consecuencia de la mala administración de la justicia que viven las

causas de dicha expresión: la inseguridad ciudadana y la insuficiente reacción estatal para evitarlo. En informes posteriores se señalaron otros factores como la persistencia de altos niveles de delincuencia común y la desconfianza en las instituciones estatales encargadas de prevenir, investigar y sancionar los actos delincuenciales. En un informe<sup>143</sup> de MINUGUA se afirma “si bien se constata una conciencia generalizada sobre la ilegalidad de los linchamientos, la verificación revela que, en varias ocasiones, sus instigadores han pretendido legitimarlo moralmente ... Para ello se esgrimen diversas justificaciones; la más común es que el linchamiento es una respuesta frente a la ineficacia de la justicia”.

#### **d. Crimen organizado**

Otra explicación corriente de la situación de inseguridad en el país es la existencia de bandas del crimen organizado. Los secuestros y las extorsiones, los atracos a agencias bancarias y los asaltos a vehículos comerciales, son algunas de las manifestaciones más comunes de quienes se organizan para lucrar por medio de la planeación y ejecución de delitos. Por ejemplo, en los grupos focales se afirmó “El crimen organizado, en cuanto a secuestro, está integrado por pocas personas, con mucha capacidad de organización y planificación para realizar el hecho. Del crimen organizado, que hay pocos, son las personas más violentas y no pertenecen precisamente a la clase más pobre”<sup>144</sup>; “Los casos de extorsión son en la ciudad, y las hacen las bandas de extorsionistas, que han cambiado la modalidad porque un secuestro requiere el montaje de una infraestructura terrible ... en cambio la extorsión no requiere especialización de la gente porque sólo dejan un volante donde informan donde deben dejar tal cantidad de dinero ... Son negociaciones muy rápidas porque la gente por cantidades pequeñas no se va a ir a los tribunales”<sup>145</sup>; “A las bandas de secuestradores yo las ubico como una empresa organizada, con estrategias muy definidas y muy claras; gente con cierta posición y con antecedentes que comienzan con estafas y robos ... Son gente que tiene la capacidad de montar una infraestructura. Peden alquilar casas y vehículos”<sup>146</sup>; “En el crimen organizado, no sólo entra el negocio del narcotráfico, sino también el robo de vehículos, secuestro, asalto de bancos y últimamente llegaron a hacer estafas a empresas y a bancos”<sup>147</sup>.

En el mismo orden de ideas un libro<sup>148</sup> dice “Los secuestros con fines económicos; el asalto a personas e instituciones especialmente protegidas (bancos, establecimientos comerciales y haciendas); el robo y tráfico internacional de automóviles; y el narcotráfico, entre otras actividades delictivas, demuestran la participación de sujetos y grupos altamente entrenados, que además disponen de abundantes y sofisticados recursos, que les permiten operar con amplio margen de impunidad frente a la debilidad de las instituciones de seguridad del Estado”. Otro libro<sup>149</sup> afirma que “El crimen organizado se convierte

---

comunidades ... El pueblo ha perdido totalmente la confianza en las autoridades ... El linchamiento es una buena lección para los malhechores, pero también para las futuras generaciones, porque muestran a qué extremos se puede llegar con una mala conducta” (Mujer Maya Quiché, “El pueblo sigue sufriendo las causas y las consecuencias de los linchamientos”, publicado en un medio escrito en 2000).

<sup>143</sup> MINUGUA (2000c, p. 9).

<sup>144</sup> Grupo Focal “Conflicto Armado Interno”, 21 de julio de 1999.

<sup>145</sup> Grupo Focal “Policía Nacional Civil”, 22 de julio de 1999.

<sup>146</sup> Ibid.

<sup>147</sup> Grupo Focal “Penal y Criminología”, 22 de julio de 1999.

<sup>148</sup> IDEA (1998, p. 146 y 147).

<sup>149</sup> Tomado de Gutiérrez (1999, p. 562).

en empresa que llega a tejer redes transnacionales con altísimas tasas de retorno y relativamente bajos riesgos. Así las bandas poderosas se enquistan corrompiendo, atemorizando y compitiendo con los otros poderes”.

Sin embargo, las personas que viven en los asentamientos perciben a los jóvenes relacionados con las maras y el narcotráfico como los principales causantes de la violencia, delincuencia e inseguridad. (ver Recuadro N° 3.1.1).

#### **Recuadro N° 3.1.1: Violencia juvenil y violencia en las escuelas**

La violencia practicada entre los jóvenes es uno de los problemas más serios de salud pública que enfrentan las Américas y muchas otras partes del mundo. Los adolescentes que han sido víctimas de la violencia infantil tienen el riesgo más alto de convertirse en perpetradores de violencia. Los varones, más frecuentemente que las mujeres, son tanto los autores como las víctimas de la agresión. Los estudiantes que abandonan las escuelas, que faltan a clases, o que tienen una autoimagen académica baja, tienen una mayor probabilidad de participar en actividades que comprometen la salud y en actividades violentas.

Los factores que consistentemente se describen como los predictores de agresión son la violencia familiar y el abuso de los niños; poco control de los padres; ser hombre; ser pobre; bajo rendimiento académico; y fácil acceso a armas. Entre los factores personales y de actitud se incluyen las habilidades poco desarrolladas en resolución de conflictos y las creencias que apoyan la agresión; el uso de alcohol y drogas; y ver violencia en los medios de comunicación.

A finales de los años 80, un trabajo de AVANCSO sobre las pandillas en ciudad de Guatemala lo perfila como joven, menor de 20 años; nacido y crecido en la ciudad; alfabeto y con algún grado de estudios; perteneciente a una familia pobre o de clase media, sin trabajo pero habiendo trabajado en puestos mal pagados; que usa drogas de forma habitual y roba para poder conseguirlas; procede de una familia inestable, con padres o padrastros violentos, alcohólicos e incommunicativos; con malas experiencias escolares. A finales de los años 90, este perfil parece no haber cambiado mucho, al haberse mantenido las condiciones de precariedad en las denominadas “bolsas urbanas de pobreza”, las cuales arrojan a numerosos niños y jóvenes a la espiral de la violencia callejera, cada vez a edades más tempranas.

El primer paso para mejorar la situación de agresión y violencia en los colegios es identificar los problemas más urgentes, y estar claros respecto de las condiciones en que viven los niños y los jóvenes. Una estrategia de intervención integral incluiría: (a) crear espacios alternativos como casas de hospedaje, guarderías, centros abiertos, etc.; (b) implementar metodologías participativas para integrar a los niños y a los jóvenes en los programas; (c) capacitar a los capacitadores para que los que tienen más avances en su progreso puedan trasladar su experiencia al resto; y (d) talleres sobre cómo trabajar con niños y jóvenes violentos.

Fuente: McAlister (2000, p. 9 y 11); Mayorga, L. “Violence and aggression in the schools of Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua and Peru”, Studies in Comparative Education, Violence at School: Global Issues and Interventions, International Bureau of Education; y AVANCSO (2000, p. 56).

#### **e. Factores culturales**

Otra explicación peculiar es que en Guatemala existe una actitud cultural de aceptación de la violencia que tiene sus raíces históricas en la región del oriente del país. Durante la Epoca Colonial los asentamientos de los pueblos indígenas contaban con su propia legislación, de igual manera que las ciudades de los españoles. Pero a finales del siglo XVI empezó a surgir una población que no era indígena ni española, ni negra (esclavos), eran los llamados ladinos. Los ladinos no tuvieron reconocimiento legal hasta 1823, por lo tanto era una población que legalmente no existía, que no tenía

cultura enraizada en lo maya, ni en lo español; y que, por ocupar asentamientos ilegales, carecían de instituciones que representaran a las autoridades del gobierno. Entonces, esa región del Oriente de Guatemala pasó siglos sin autoridad, sin instituciones y la población tuvo que improvisar su propia organización cultural y crear una tradición, que incluía un sistema de justicia se puede resumir en la Ley del Tali3n: *ojo por ojo y diente por diente*<sup>150</sup>.

Aqu3 vale la pena hacer notar que bs departamentos donde se concentra la violencia homicida son precisamente los que corresponden a la explicaci3n poco “ortodoxa” de que existe una actitud cultural violenta en Guatemala que tiene sus ra3ces hist3ricas en la regi3n del oriente del pa3s<sup>151</sup>. Sin embargo, las cifras no sugieren una relaci3n directa entre las tasas de homicidio y los departamentos m3s afectados por el conflicto armado interno<sup>152</sup>.

En el Recuadro N3 3.1.2 se presentan factores de riesgo que var3an seg3n la cultura de la localidad donde se llev3 a cabo el estudio.

**Recuadro N3 3.1.2: Percepciones de la violencia en Guatemala (factores de riesgo)**

El estudio “Percepciones de la Violencia en Guatemala” es parte del Programa Paz Urbana, del Banco Mundial, dirigido por Caroline Moser, que se llev3 a cabo a partir de una investigaci3n realizada en 3reas urbanas pobres de nueve comunidades de la Rep3blica de Guatemala (del 25 de abril al 7 de mayo de 1999), con la participaci3n de la Asociaci3n Mujer Vamos Adelante (AMVA), la Asociaci3n para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO), el Centro de Investigaciones Econ3micas Nacionales (CIEN), la Fundaci3n para el Desarrollo Comunitario (FUNDESCO) y Servicios Profesionales Educativos Integrales (SEPREDI).

Mediante la metodolog3a “sondeo urbano participativo (PUA)”, el equipo CIEN/SEPREDI logr3 una primera aproximaci3n cualitativa al fen3meno de la violencia en dos 3reas urbanas pobres de Guatemala. Dicha metodolog3a permiti3 identificar los problemas de dichas comunidades con la participaci3n activa de sus miembros, por medio de grupos focales que plasmaron sus aportes en una serie de herramientas visuales. A continuaci3n se presenta una s3ntesis de los factores de riesgo identificados durante la investigaci3n del equipo CIEN/SEPREDI en las dos comunidades.

Colonia de Esquipulas, Chiquimula: en casi todas las herramientas utilizadas en los diversos grupos focales destacaron dos “detonantes” de la violencia: el alcoholismo y la drogadicci3n. Tambi3n fue frecuente la referencia a la mala educaci3n (en la escuela y en la familia) y a la desintegraci3n familiar. En resumen, el alcoholismo, las armas y el machismo parecen ser los v3rtices que forman el tri3ngulo de la violencia en Esquipulas.

Cant3n de San Pedro Sacatep3quez, San Marcos: las personas del cant3n que participaron en los grupos focales del Sondeo Urbano Participativo (realizado del 25 al 28 de abril de 1999) percibieron que la ra3z del problema de la violencia en su comunidad es el deterioro de la familia. Debido a los problemas familiares los j3venes se unen a las maras. Por esa misma raz3n, los hombres adultos (padres de familia) caen en el alcoholismo, adicci3n que s3lo empeora la situaci3n familiar, debido a la agresi3n f3sica y psicol3gica que la ebriedad genera contra los miembros m3s vulnerables de la familia: los ni3os y la mujer. En resumen las principales cadenas de causalidad de la violencia, tal como lo perciben los vecinos del cant3n, tienen un origen com3n: los problemas familiares.

Fuente: CIEN/SEPREDI, “Percepciones de la violencia en Guatemala”, Guatemala, 1999.

<sup>150</sup> Ley del Tali3n en la legislaci3n pre-mosaica.

<sup>151</sup> Ver las tasas de homicidios por departamento seg3n el INE y la PNC en los Cuadros N3 1.1.2 y 1.1.4.

<sup>152</sup> El coeficiente de correlaci3n entre la tasa de homicidios promedio (1996-1999) por departamento de la PNC y el porcentaje total de violaciones de derechos humanos y hechos de violencia (1962-1996) por departamento de la CEH es -0.39.

## **f. Los problemas de convivencia**

Existe una explicación de la violencia a la cual vale la pena referirse y es la que asocia la violencia con los problemas más generales de convivencia entre los ciudadanos corrientes, y hace énfasis en las manifestaciones impulsivas de la violencia en detrimento de las instrumentales. Sorprendentemente, este tipo de teoría no ocupa aún un lugar destacado sino bastante tangencial dentro del conjunto de teorías sobre la violencia más comunes en Guatemala<sup>153</sup>. Pero es razonable predecir que esta vertiente explicativa progresivamente irá ganando adeptos pues no sólo cuenta con una amplia tradición en los análisis de la violencia sino que ha mostrado tener gran aceptación entre los gobernantes, sobretodo cuando la situación de violencia parece tornarse inmanejable<sup>154</sup>.

No cabe duda que una de las categorías de la violencia que, en América Latina, ha recibido más atención en términos de prevención es la violencia impulsiva por fuera del hogar: la de las riñas, disputas o altercados que, en el bar o en la calle, se salen de las manos y terminan con lesiones, que pueden resultar fatales<sup>155</sup>. Un punto que se debe destacar, en los estudios o programas que señalan su importancia, es la carencia de una teoría satisfactoria para dar cuenta de este tipo de incidentes violentos. En algunos trabajos, se considera que la violencia impulsiva es básicamente una categoría residual: se trata de la violencia que no es racional o instrumental<sup>156</sup>. De esta consideración se deriva, sin mayor justificación adicional, la recomendación que con este tipo de violencia no son eficaces la represión o el castigo sino que se debe buscar la prevención. Fuera de esta distinción, clara, con la violencia instrumental, se tienden a favorecer para la violencia impulsiva las explicaciones de tipo cultural<sup>157</sup>. Se considera que las influencias culturales pueden tener su origen en las desfavorables condiciones sociales y económicas<sup>158</sup>. En otras ocasiones se plantea, para estas tendencias culturales hacia la violencia, unas profundas raíces históricas<sup>159</sup>.

---

<sup>153</sup> Por ejemplo, en una entrevista (publicada en la página 10 de el Periódico del 2 de mayo de 1999) el licenciado en Psicología Enrique Campang Chang responde a la pregunta ¿Qué lleva a un joven, sin aparente razón, a matar? “La intolerancia; el que dos se caigan mal sólo por ser diferentes, por lo que tienen o no y hasta por su aspecto físico”. En el Grupo Focal “Conflicto Armado Interno” del 21 de julio de 1999 se afirmó que “la violencia generada entre jóvenes obedece a diferencias personales muchas veces, cuando es violenta entre hombres, muchas veces obedece a pleitos por una mujer”.

<sup>154</sup> Es sorprendente anotar como en los países agobiados por diversas manifestaciones criminales, como El Salvador o Colombia, un sector de la opinión y el grueso de los dirigentes convergen en explicaciones basadas en los problemas de tolerancia y convivencia entre los ciudadanos.

<sup>155</sup> En el Grupo Focal “Penal y Criminología” del 22 de julio de 1999 se argumentó “Averiguamos de cómo eran las muertes que llegaban por uso de las armas de fuego, la mayoría no eran por delincuencia, sino que la mayoría eran por riñas, por pleitos de hogar, etc.”.

<sup>156</sup> Esta es, por ejemplo, la sugerencia de Buvinic et. al. (1999, p. 6). “La distinción entre los dos tipos de violencia es importante porque los modelos de comportamiento criminal violento representados por el ofensor racional, modelo muy favorecido por los economistas que estudian el crimen, no pueden explicar completamente la violencia emocional”.

<sup>157</sup> “(En) la violencia emocional .. tienden a prevalecer las variables psicosociales y culturales por sobre las racionales”. Buvinic et. al. (1999, p. 6).

<sup>158</sup> “Dos expertos consultados... señalan que la agresividad de los colombianos tiene sus raíces en la desigualdad social, la falta de educación y la inconformidad en sus relaciones afectivas o laborales”. Segovia (1994, p. 52).

<sup>159</sup> “Los Aztecas eran un pueblo eminentemente guerrero .. El pueblo Inca también era igualmente un pueblo muy belicoso que ... impuso su cultura a los pueblos vecinos ... Los conquistadores llegados después a las indias para



Es interesante anotar que, en distintos lugares, y para diferentes épocas, tal tipo de explicación ha sido relativamente común. Lo que se considera un estudio clásico sobre el homicidio urbano en los Estados Unidos fue realizado a finales de los años cincuenta por el sociólogo Marvin Wolfgang a partir del análisis de los archivos del departamento de Policía de Filadelfia. Wolfgang encontró que, de los 560 casos que pudo clasificar en 12 categorías, la mayor frecuencia, el 37%, correspondía a un “altercado de origen trivial; un insulto, una blasfemia, un empujón...”<sup>160</sup>. Estudios posteriores realizados en otras ciudades norteamericanas llegaron a la misma conclusión: este tipo de riñas constituían la variedad más corriente de homicidio. A finales de los sesenta, en su *Staff Report on Crimes of Violence*, la comisión encargada por el presidente Lyndon Johnson concluía que “los altercados aparecen como la principal fuerza motivadora tanto aquí como en estudios previos. Las razones ostensibles para los desacuerdos son usualmente triviales, lo que indica que muchos homicidios son actos espontáneos de pasión, y no el producto de la determinación de matar”<sup>161</sup>.

Un siglo antes, también en Filadelfia, la situación parecía similar. De acuerdo con un historiador, el homicidio modal en el siglo XIX en esta ciudad “era el resultado de una reyerta o riña que empezaba en un *saloon* y alcanzaba su climax en la calle. La bebida era un elemento importante de la cultura de la ciudad, y de manera preponderante entre los subgrupos entre los cuales ocurrían la mayor parte de las muertes”<sup>162</sup>. Varios siglos atrás, al otro lado del Atlántico, en Oxford durante el siglo XIV, en opinión de otro historiador, del análisis de los casos judiciales queda la “abrumadora impresión de que la mayoría de los homicidios no fueron premeditados sino, por el contrario, espontáneos, surgieron en el momento”<sup>163</sup>.

### 3.2 - Homicidios en Guatemala – Algunos Factores de Riesgo

Aunque algunas de las explicaciones que se manejan corrientemente en Guatemala -que sin lugar a dudas han afectado y seguirán afectando en el futuro, tanto el diseño como la capacidad de ejecución de las políticas públicas contra la violencia- no permiten derivar de ellas hipótesis susceptibles de corroboración empírica<sup>164</sup>, o aunque las posibles hipótesis requieren para ser contrastadas de información que actualmente no está disponible es posible derivar de este abanico de explicaciones un conjunto de hipótesis que puedan ser contrastadas con la información actualmente disponible para Guatemala. Tal es el objetivo de esta sección<sup>165</sup>.

---

encontrar riqueza y honor representaban perfectamente el aventurero español, hábil, amante del riesgo, malicioso, cruel y sobretodo valiente e individualista. Su desprecio por la vida era total”. Rico (1978, p. 176). Traducción propia.

<sup>160</sup> Citado por Daly y Wilson (1988).

<sup>161</sup> Citado por Daly y Wilson (1988).

<sup>162</sup> Lane (1979).

<sup>163</sup> Hammer, C. (1978). *Patterns of Homicide in a medieval university town: Forteenth century Oxford*. Past and Present, 78, 1-23. Citado por Daly y Wilson (1988).

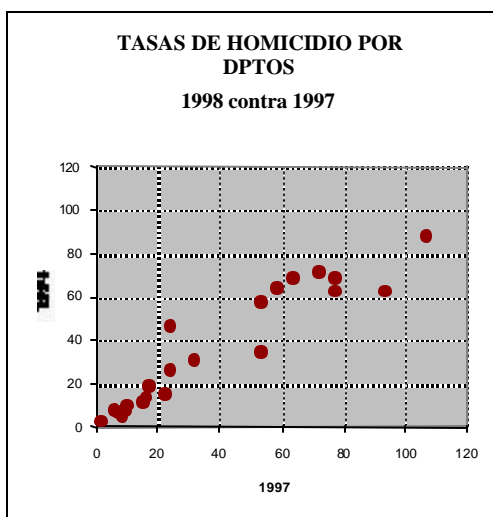
<sup>164</sup> Las relacionadas con la herencia del conflicto armado y su impacto sobre las instituciones y las de naturaleza cultural son probablemente las más difíciles de traducir a un conjunto de hipótesis que puedan ser contrastadas.

<sup>165</sup> Con propósitos de exposición, y para hacer factible la presentación de los argumentos apoyados en gráficas, en esta sección se consideran inicialmente las relaciones en dos dimensiones entre las diversas variables disponibles y la violencia, y se deja para el final el análisis multivariado, el que tiene en cuenta el efecto de los distintos factores de manera simultánea. Aunque técnicamente puede parecer un tanto ingenuo hacer énfasis en las asociaciones simples entre variables, vale la pena recordar que los ejercicios estadísticos con mayor número de dimensiones están lejos de

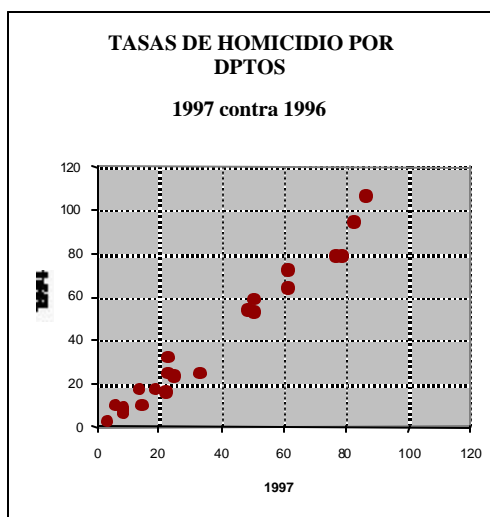
### 3.2.1 La Violencia de Hoy y la del Pasado

La violencia homicida actual en Guatemala presenta, en términos regionales, síntomas de persistencia y concentración. Como se observa en las Gráficas 3.2.1.1 y 3.2.1.2, la correlación de las tasas de homicidio departamentales entre dos años consecutivos es importante (98% entre 1996 y 1997 y 94% entre este último año y el 98). De hecho, un buen predictor de la tasa de homicidio en un departamento parece ser justamente la tasa de homicidios en el mismo departamento en el año inmediatamente anterior.

Gráfica N° 3.2.1.1



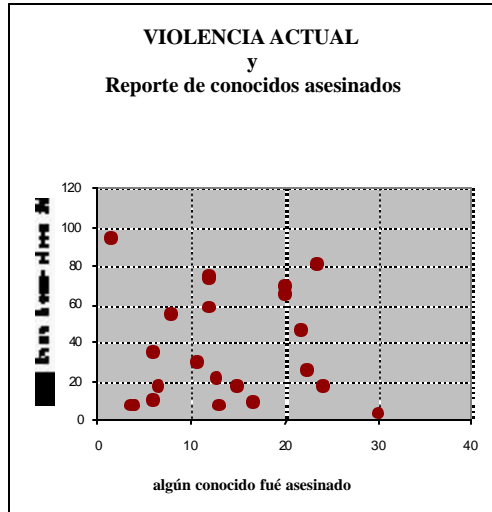
Gráfica N° 3.2.1.2



A pesar de esta observación de una alta persistencia regional de la violencia en los últimos años, no parece que esta noción pueda estirarse demasiado en el tiempo. Sorprende, en ese sentido, la escasa asociación que se observa entre la violencia actual (medida por el promedio de la tasa de homicidios para el período 96-98) y el reporte que hacen los hogares acerca de las personas conocidas que, alguna vez, hubieran muerto de manera violenta. Tal como se observa en la Gráfica N° 3.2.1.3, estas dos dimensiones de la violencia son relativamente independientes entre sí (el índice de correlación, negativo, no alcanza al 1%). Parecería entonces que la violencia de hoy en Guatemala está, por decirlo de alguna manera, relativamente desvinculada de la del pasado. Así, la información disponible no sirve de mucho apoyo a la noción, ampliamente difundida en el país que la violencia actual hunde sus raíces en el conflicto armado interno.

Gráfica N° 3.2.1.3

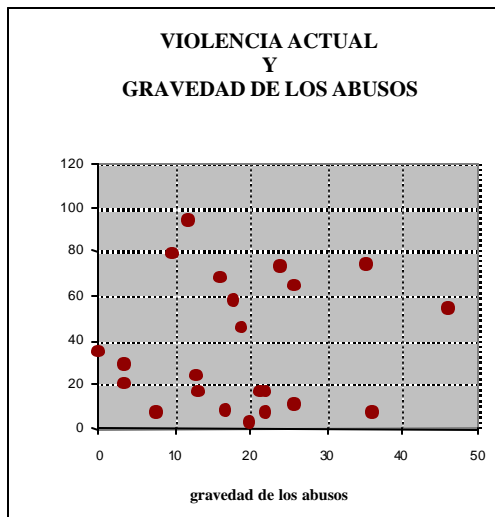
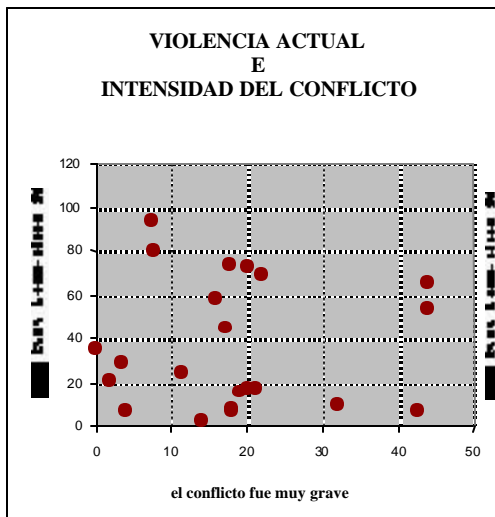
poder ser considerados como un argumento válido para los segmentos no técnicos de la opinión, la clase política o la administración pública. Faltan varias décadas para que una regresión múltiple sea un argumento convincente en una publicación dirigida a una audiencia general, o en un medio de comunicación; una gráfica en dos dimensiones cumple por el momento mejor ese propósito. Por otro lado, las limitaciones de las gráficas de dos dimensiones (como las correlaciones espúreas o en el otro extremo las variables que no parecen asociadas pero que al filtrar por un tercer factor muestran su mutua dependencia) pueden ser adecuadamente corregidas.



La anotación anterior tiende a corroborarse cuando se observa la asociación, también débil, entre la violencia actual y la percepción de los hogares acerca de la intensidad del conflicto armado en su localidad, o la gravedad de los abusos de las autoridades durante el conflicto. En ambos casos, y como se aprecia en las Gráficas N° 3.2.1.4 y 3.2.1.5, la respectiva correlación con la violencia actual es inferior al 10%.

Gráfica N° 3.2.1.4

Gráfica N° 3.2.1.5



De hecho, estos dos indicadores sobre el conflicto parecen reflejar una misma realidad: en aquellos lugares en dónde se señala que el conflicto fue más intenso se reporta mayor gravedad de los abusos de las autoridades. La correlación entre el porcentaje de hogares que consideran que, en su localidad, el conflicto fue intenso y que los abusos fueron graves supera el 85%. (ver Gráfica N° 3.2.1.6).

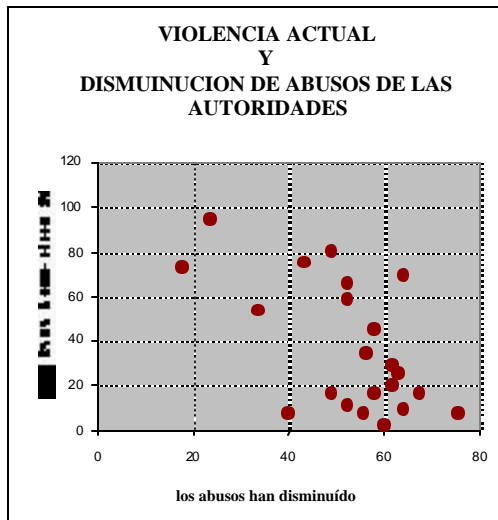
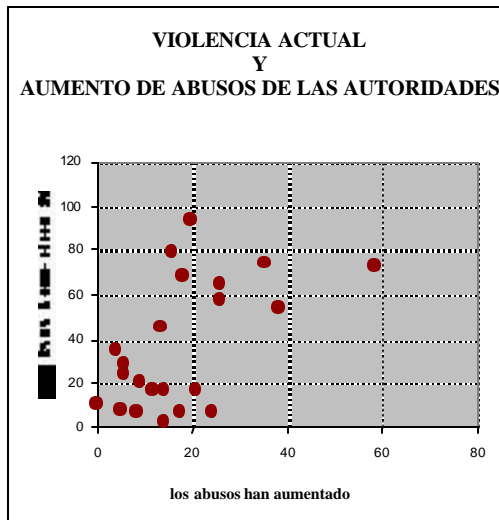
Gráfica N° 3.2.1.6



De todas maneras, persiste una asociación, o al menos la percepción de tal asociación, entre los niveles de violencia y los abusos de las autoridades con los ciudadanos guatemaltecos.

**Gráfica N° 3.2.1.7**

**Gráfica N° 3.2.1.8**



Así, y como se aprecia en las gráficas, en los departamentos más violentos es mayor la percepción acerca de aumentos en los abusos de las autoridades y menor la impresión sobre disminución de tales abusos. (ver Gráficas N° 3.2.1.7 y 3.2.1.8).

Con relación a las percepciones sobre el conflicto armado, otro punto que vale la pena señalar es que no se observa una asociación uniforme entre la intensidad de los enfrentamientos y la sensación de la guerrilla como una amenaza. Aunque para el grueso de las localidades se da simultáneamente la opinión de que el conflicto no fue muy intenso y la guerrilla no se consideraba una amenaza por parte de los

ciudadanos, en algunos departamentos con alto nivel de conflicto se observa baja percepción de la guerrilla como amenaza y en otros pocos se da la situación opuesta. (ver Gráfica N° 3.2.1.9).

**Gráfica N° 3.2.1.9**



Una manera de interpretar esta gráfica sería admitiendo la posibilidad de diferencias, por regiones, en el nivel de aceptación de la guerrilla por parte de la población.

Por último vale la pena destacar la asociación positiva que se observa entre la intensidad con que se vivió el conflicto en el pasado y la percepción sobre la influencia del crimen organizado en la actualidad. En efecto, como se puede apreciar en la Gráfica N° 3.2.1.10, los departamentos en los cuales los hogares reportan una mayor percepción sobre la influencia del crimen organizado son justamente aquellos en los cuales las impresiones acerca de una alta intensidad del conflicto son mayores.

**Gráfica N° 3.2.1.10**



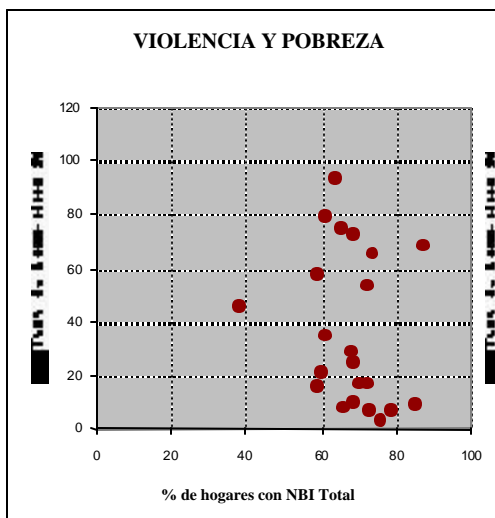
No es fácil, con la información disponible, ofrecer una explicación satisfactoria para esta asociación entre el conflicto interno del pasado y la presencia de criminalidad organizada en la actualidad. Una alternativa sería la de la criminalización de algunos de los participantes en el conflicto. Otra sería la del debilitamiento de los organismos de seguridad y de justicia.

En síntesis, una de las hipótesis que se maneja actualmente acerca de la violencia en Guatemala que plantea que esta hunde sus raíces en el pasado y en particular en el conflicto armado interno no parece corroborarse con la información disponible, por lo menos a nivel regional. El dato más revelador al respecto lo constituye el hecho que los departamentos más violentos en la actualidad no coinciden con aquellos en los cuales un mayor número de los hogares reporta conocer un conocido muerto violentamente alguna vez. En el mismo sentido apunta la débil asociación entre las tasas de homicidio actuales y la percepción de los hogares acerca de la gravedad del conflicto en sus localidades. Así, lo que estos datos sugieren es que la violencia actual es de otra naturaleza o que, por lo menos, se ha relocalizado geográficamente. Esta nueva violencia, por su parte, si muestra una clara concentración y persistencia local. La única herencia que se percibe del conflicto sobre la violencia actual sería la de haber inducido, o facilitado, la consolidación del crimen organizado en ciertas regiones. Como se mostrará más adelante, uno de los obstáculos a la consolidación del crimen organizado ha sido la población indígena, que parecería ser el factor que en mayor medida ha contribuido a establecer una ruptura de la violencia actual con la del pasado.

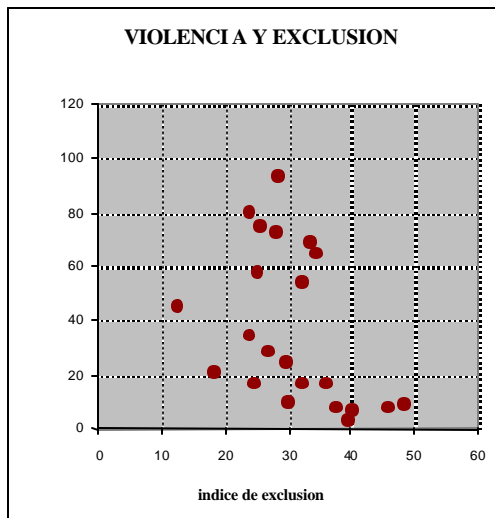
### 3.2.2 Violencia y Condiciones Sociales y Económicas

Una segunda explicación corriente en Guatemala acerca de las raíces de la violencia tiene que ver con la pobreza y la exclusión social como factores determinantes, como el *caldo de cultivo*, de los comportamientos violentos. Esta explicación, como se observa en las Gráficas N° 3.2.2.1 y 3.2.2.2, no parece ser corroborada con la información disponible.

Gráfica N° 3.2.2.1



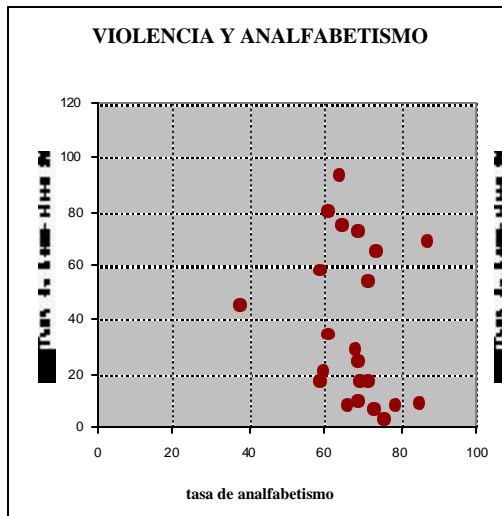
Gráfica N° 3.2.2.2



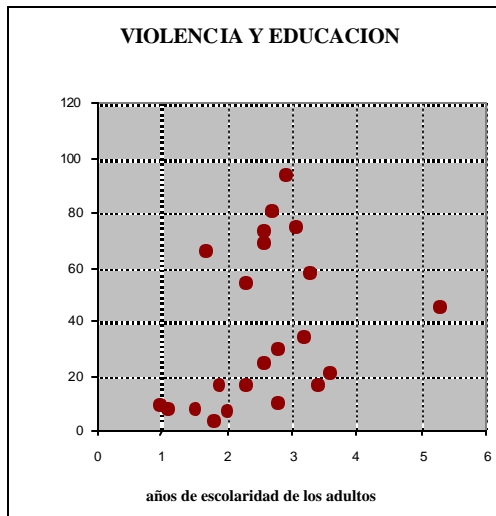
La asociación entre la violencia actual y los indicadores de pobreza o exclusión no sólo es débil sino que presenta el signo inverso al esperado. En efecto, y en contra de lo que se esperaría de acuerdo con esta hipótesis de la pobreza como factor generador de violencia, la correlación entre la tasa de homicidios (promedio 96-98) y el índice global de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es de -19%. Con el indicador de exclusión la correlación negativa es aún más significativa, -44%. Otro de los indicadores disponibles sobre condiciones de vida, el índice de desarrollo humano, tampoco muestra una asociación consistente con las predicciones de la teoría sobre los determinantes económicos de la violencia. La correlación es del 32% y sugiere que la tasa de homicidios aumenta con el índice de desarrollo humano.

Otra versión de la teoría plantea que la violencia es en parte el fruto de las deficiencias en el sistema educativo. Son varias las corrientes que sostienen que una salida a los problemas de violencia la constituyen los incrementos en las inversiones en capital humano. Fuera del hecho que esta parece ser una solución con un horizonte de muy largo plazo, la información por departamentos para Guatemala no parece corroborar la predicción que los mayores niveles de violencia están normalmente asociados con deficiencias en el nivel educativo de la población. (ver Gráficas N° 3.2.2.3 y 3.2.2.4).

Gráfica N° 3.2.2.3



Gráfica N° 3.2.2.4



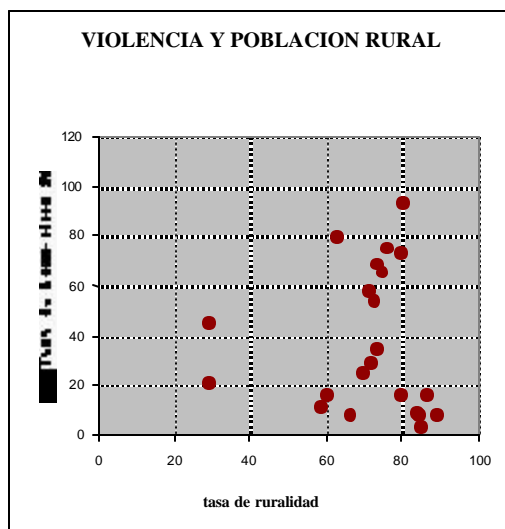
Nuevamente, lo que se observa es una relación no sólo débil sino con el signo contrario al esperado. La correlación entre la tasa de homicidios y la de analfabetismo es del orden de  $-45\%$ , mostrando que a mayor porcentaje de población sin capacidad de lectura la violencia es menor, y no mayor como supondría la teoría. Utilizando como indicador del llamado capital humano la escolaridad promedio de los adultos se llega a un resultado similar, en el sentido de un efecto perverso de la educación sobre la violencia<sup>166</sup>.

Una de las ideas con más larga tradición en la criminología es la que identifica la violencia como un fenómeno esencialmente urbano. El supuesto que el crimen se asocia con la modernización y la industrialización ha tenido una gran influencia y por mucho tiempo el estudio del crimen se ha concentrado en la población urbana marginada como la generadora del delito. Para Guatemala parece ser útil descomponer esta hipótesis de urbanismo/modernización puesto que si bien no se aprecia un efecto de las tasas de urbanización sobre la violencia, si se puede percibir un efecto notorio de las culturas indígenas en términos de su capacidad para mostrar menores niveles de violencia en las regiones donde su presencia es mayoritaria. Como se observa en las Gráficas N° 3.2.2.5 y 3.2.2.6, en aquellos departamentos en los que la población indígena constituye más del 40% de la población las tasas de homicidio se sitúan alrededor, o por debajo, de los 20 homicidios por cien mil habitantes. Por el contrario, los departamentos con mayores niveles de violencia son aquellos para los cuales la participación indígena dentro de la población es inferior al 20%.

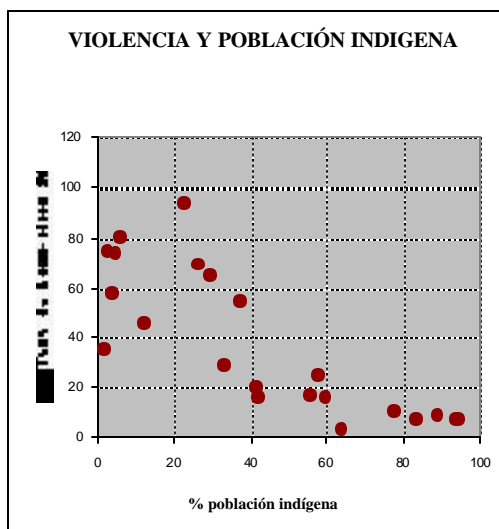
<sup>166</sup> Varios trabajos para Colombia muestran también resultados en las mismas líneas de una asociación entre educación y violencia con el sentido contrario al esperado.



Gráfica N° 3.2.2.5



Gráfica N° 3.2.2.6



De hecho, tanto para el promedio del período 1996-1998 como para cada uno de los años, la correlación entre la tasa de homicidios y el porcentaje de población indígena es del orden del -80%. Para algunas de las explicaciones que corrientemente se manejan sobre las raíces de la violencia, en especial aquellas que la asocian con deficiencias en el capital humano, o más recientemente, en el llamado capital social, estos resultados resultan sorprendentes, por ser contradictorios con sus planteamientos y sus recomendaciones de política, entre las cuales casi siempre sobresale la del fortalecimiento del sistema educativo. El hecho que la población indígena de Guatemala, que es la que presenta mayores niveles de analfabetismo y menores de escolaridad, sea justamente aquella que ofrece un terreno menos fértil a la violencia homicida contradice abiertamente la noción que la violencia surge de la falta de oportunidades educativas.

Con relación a los determinantes sociales y económicos de la violencia, uno de los resultados que está empezando a aparecer en diversos trabajos empíricos, tanto en comparaciones internacionales<sup>167</sup> como en algunos países<sup>168</sup>, es el de la asociación positiva entre los indicadores de desigualdad y la violencia. En la mayoría de estos trabajos también se encuentra, de manera consistente con lo que sugieren los datos para Guatemala, que los niveles de pobreza no ayudan a explicar las diferencias que se observan en las tasas de homicidio.

Desafortunadamente no es posible contrastar para Guatemala esta hipótesis, puesto que no se cuenta con indicadores de desigualdad por departamentos<sup>169</sup>.

<sup>167</sup> Ver por ejemplo Soares (2000), o Bourguignon (1999) o Fajnzylber et. al. (1999).

<sup>168</sup> Para Colombia ver Sarmiento (1998).

<sup>169</sup> Sin embargo, se exploró la correlación entre el coeficiente de Gini y la tasa promedio de homicidios a partir de información del INE y de la PNC. Los coeficientes de correlación fueron -37% y -40%, respectivamente; es decir, pareciera que la evidencia empírica no apoyaría la hipótesis de que a mayor desigualdad hay mayor violencia en el caso de Guatemala. En todo caso este sólo fue un primer ejercicio exploratorio.

Por otro lado, los resultados empíricos que señalan esta relación entre desigualdad y violencia, y que en su mayoría han sido desarrollados por economistas, presentan un inconveniente y es el de no ofrecer un buen soporte teórico para esta asociación. En efecto, al aceptar como marco conceptual para el análisis la llamada teoría económica del crimen<sup>170</sup> no es fácil dar cuenta del efecto de la distribución del ingreso sobre la decisión de recurrir a la violencia. Eventualmente se podría elaborar un argumento que llevara a la consideración de la violencia como una forma extrema de redistribución de los recursos. En esas líneas la predicción sería la de individuos pobres atacando individuos de un mayor nivel económico. Lo que por lo general se observa es precisamente lo contrario: muchachos jóvenes, de escasos recursos, matándose entre sí.

Por estas razones, parece un poco limitada la explicación económica para los comportamientos violentos. En realidad, una de las pocas aproximaciones teóricas sugestivas<sup>171</sup> para la relación entre desigualdad y violencia la suministra no la economía sino la psicología evolucionaria. Según esta disciplina la lucha por los recursos sólo se torna violenta cuando están en juego las posibilidades reproductivas de los *machos*. A la desigualdad en la repartición de la riqueza se debe agregar un desequilibrio importante en el mercado de las parejas para que surja la violencia. La violencia se da entre los hombres porque entre ellos, mucho más que entre las mujeres, el acceso a los recursos es más determinante del éxito reproductivo. Así, es esta la única rama de las ciencias sociales que en la actualidad ofrece una explicación para una de las características más evidentes de la violencia, su diferente incidencia por géneros<sup>172</sup>.

De manera muy preliminar, y desafortunadamente sin poder contar con información sobre distribución del ingreso, se trató de corroborar esta hipótesis. Como ya se señaló, es la única que da cuenta de una de las características más reconocidas sobre la violencia homicida: la de ser un asunto entre hombres, y entre hombres jóvenes<sup>173</sup>.

Como primera aproximación, se construyó como proxy del desequilibrio en el mercado de parejas un índice de masculinidad específico por edad y estado civil: la relación entre el número de hombres solteros entre 12 y 29 años y el número de mujeres solteras de la misma edad<sup>174</sup>. El primer punto que vale la pena señalar es que, a nivel nacional, hay un exceso de hombres solteros del orden del 12%. Alrededor de este promedio se dan enormes diferencias. En un departamento como el Petén el superávit varonil en edad matrimonial se acerca al 40%. El punto que resulta difícil de explicar, con los esquemas tradicionales de determinantes de la migración, es que este índice de masculinidad específica está positivamente asociado con los niveles de pobreza. Esta asociación no concuerda bien con la idea tradicional de jóvenes hombres que emigran de las regiones más pobres en búsqueda de oportunidades de trabajo. Podría explicarse con movimientos migratorios de mujeres jóvenes desde las regiones más pobres. Por ejemplo hacia las maquilas o a los trabajos en el sector servicios en la capital, único lugar

---

<sup>170</sup> Que es lo que los economistas hacen normalmente como un ritual, como algo de oficio.

<sup>171</sup> La otra sería las llamadas "strain theories". Ver Siegel (1995).

<sup>172</sup> Ver por ejemplo Wright (1994) o Daly & Wilson (1988).

<sup>173</sup> Para el caso de Guatemala ver el Cuadro N° 1.1.1.

<sup>174</sup> El indicador ideal sería número de hombres solteros en el rango de edades a las cuales es habitual que se casen los hombres sobre número de mujeres solteras en el rango de edad a las cuales es habitual que se casen las mujeres. Estas edades generalmente no coinciden siendo mayor la de los hombres.

en donde no existe el desequilibrio. La otra explicación sería que la emigración de hombres jóvenes en busca de oportunidades se da hacia ciertas zonas en donde la riqueza y la posibilidad de acceso a recursos no están adecuadamente representadas por los indicadores de pobreza. Tal sería el caso de regiones de tránsito hacia otros países o con actividades ilegales.

El otro aspecto interesante acerca de este indicador es que está negativamente asociado, y de manera significativa, con el porcentaje de población indígena. Si se acepta que el desequilibrio surge ante todo de movimientos migratorios se tendría que la población indígena dispone de mejores mecanismos para contener la emigración. De todas maneras, estas dos variables, el índice de NBI y el porcentaje de población indígena, explican más del 60% de la varianza observada en el índice de masculinidad específica<sup>175</sup>.

Luego de este paréntesis, y para volver a los factores de riesgo de la violencia, vale la pena destacar que este indicador del desequilibrio en el mercado de parejas sí muestra una asociación con la tasa de homicidios, y que el signo de esta relación es el que se esperaría en principio: a mayor superávit de hombres en edad de casarse, mayores niveles de violencia. En efecto, y como se observa en la Gráfica N° 3.2.2.7, los departamentos más violentos coinciden con aquellos en los cuales el desequilibrio es mayor. Nótese como en esta gráfica se pueden distinguir claramente dos grupos de departamentos: en los más violentos (por encima de 40 homicidios por cien mil habitantes) la relación entre violencia y la tasa de masculinidad específica es aún más nítida que para el total de departamentos. En los otros, la asociación es menos estrecha. Estos últimos son precisamente aquellos en los cuales la población indígena tiene una mayor participación en el total.

**Gráfica N° 3.2.2.7**

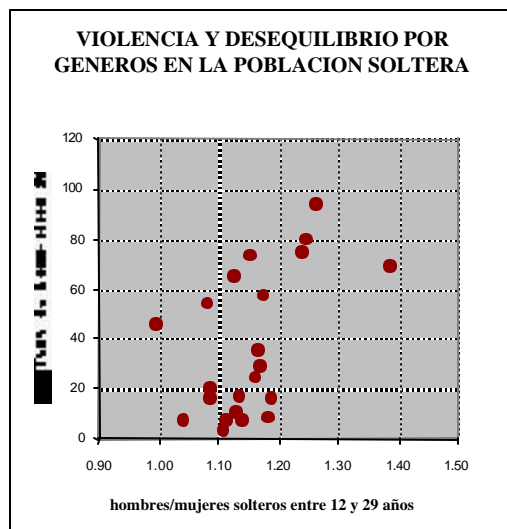
<sup>175</sup> La ecuación que se estima es la siguiente:

LS // Dependent Variable is MASCULINO

Sample: 1 22

Included observations: 22

Variable	Coefficient	Std. Error	T-Statistic	Prob.
C	0.802570	0.083154	9.651653	0.0000
NBIT	0.006322	0.001308	4.832500	0.0001
POBIND	-0.001831	0.000425	-4.309706	0.0004
R-squared	0.604202		Mean dependent var	1.154187
Adjusted R-squared	0.562539		S.D. dependent var	0.082472
S.E. of regression	0.054548		Akaike info criterion	-5.691240
Sum squared resid	0.056533		Schwartz criterion	-5.542462
Log likelihood	34.38700		F-statistic	14.50216
Durbin-Watson stat	0.758485		Prob(F-statistic)	0.000150



En síntesis, con relación a los determinantes sociales y económicos de la violencia, la información departamental para Guatemala muestra un perfil que va en contra de la sabiduría convencional sobre la violencia. No aparece una relación clara con los niveles de pobreza y no se corrobora la noción de que la violencia surge de deficiencias en el nivel educativo. Por el contrario, aparece con nitidez una mayor capacidad de la población indígena, precisamente la más pobre y con menor nivel escolar, para controlar la violencia. Por otro lado se observa una asociación entre los niveles de violencia y la tasa de masculinidad entre la población joven soltera.

### 3.2.3 Violencia y Crimen Organizado

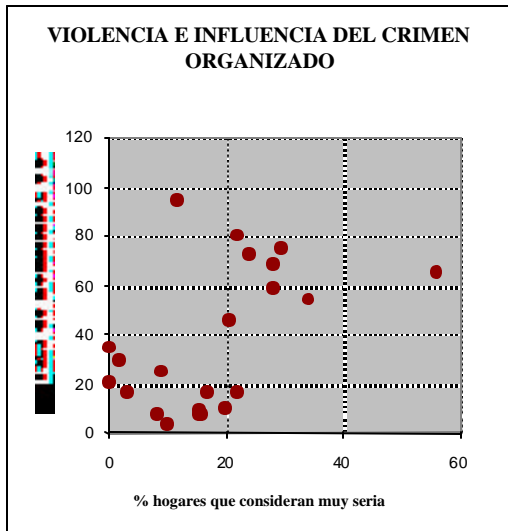
La relación entre la violencia homicida y el crimen organizado ha sido ampliamente reconocida en la literatura<sup>176</sup>. Se ha considerado que la violencia es realmente un insumo importante de las actividades relacionadas con el crimen organizado<sup>177</sup>, por cuatro razones: (1) es el elemento básico en la resolución de conflictos y se usa como garantía para el cumplimiento de los acuerdos, (2) se utiliza como barrera a la entrada de eventuales competidores, (3) es un mecanismo de protección de la propiedad obtenida ilegalmente y (4) se puede usar contra las autoridades para alterar las reglas del juego.

Los datos agregados por departamentos para Guatemala tienden a corroborar esta asociación. En efecto, y como se observa en la parte izquierda de las Gráficas N° 3.2.3.1 y 3.2.3.2 el grupo de departamentos en donde un porcentaje importante de la población considera “muy seria” la influencia del crimen organizado en su localidad corresponde con los mayores niveles de violencia. Nótese como, al interior de este grupo, la mayor presencia de crimen organizado parecería tener el efecto de impedir el desbordamiento de la violencia. Esto podría ser consistente con la observación que una vez consolidadas las mafias logran imponer un orden paralelo.

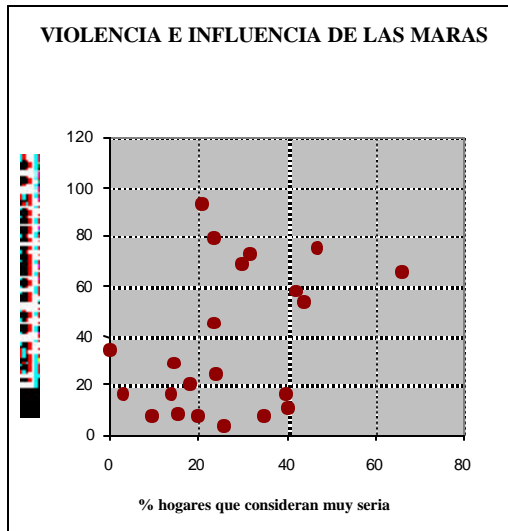
<sup>176</sup> El trabajo clásico para el análisis de la violencia como un insumo de las diversas actividades de las mafias es Gambetta (1993).

<sup>177</sup> Ver por ejemplo Thoumi (1994).

Gráfica N° 3.2.3.1

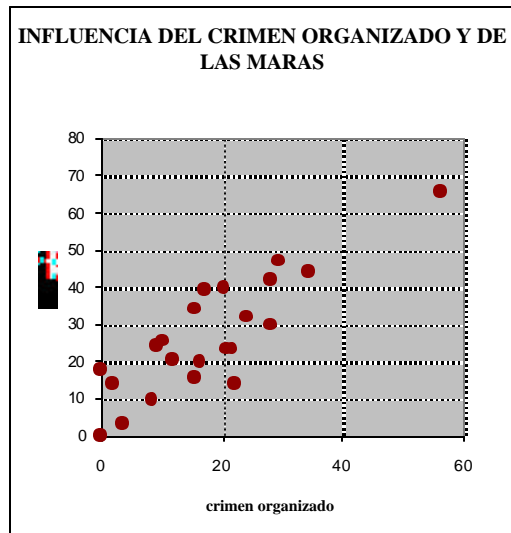


Gráfica N° 3.2.3.2



A la derecha se observa la relación entre violencia e influencia de las maras, que presenta características muy similares a la relación anterior. De hecho, lo que vale la pena destacar es que de acuerdo con los resultados de la encuesta realizada, la percepción de influencia del crimen organizado y de las maras son en extremo similares. Esta asociación, que se observa en la Gráfica N° 3.2.3.3, sugiere la existencia de una relación, bastante lógica, de integración entre el crimen organizado y las maras.

Gráfica N° 3.2.3.3



Para esta asociación que, como se observa es estrecha, es bastante sencillo encontrar argumentos teóricos de soporte, o referencia a otros países, como Colombia, en donde la delincuencia juvenil es utilizada por las mafias, como proveedora de servicios o como instancia de entrenamiento. Lo

sorprendente en el caso de Guatemala es que tal relación es totalmente ajena a las explicaciones corrientes que se manejan acerca del origen y la funcionalidad de las maras.

### **3.2.4 Violencia y Justicia Penal**

Tal vez una de las asociaciones más analizadas por la economía del crimen, tanto a nivel teórico como empírico, es aquella entre la incidencia de las conductas criminales y la actuación de la justicia penal. Desde sus inicios, que se remontan a las reflexiones de César Beccaria relanzadas por Gary Becker en los años sesenta, la visión económica del crimen se ha preocupado por dos parámetros básicos del funcionamiento del sistema penal de justicia: la probabilidad de detener a los infractores y la magnitud de las penas impuestas.

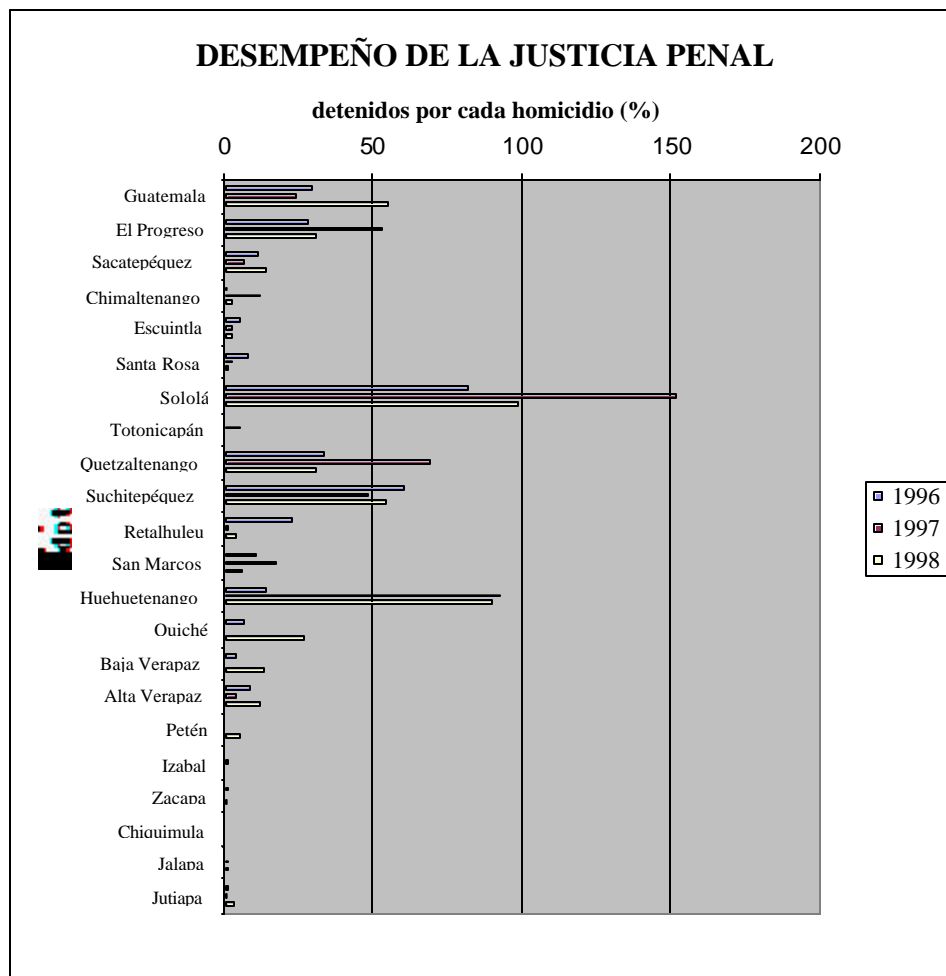
Como una razonable aproximación para la primera de estas variables, se cuenta para Guatemala con datos departamentales sobre el número de personas detenidas por homicidio<sup>178</sup>. La relación entre esta cifra y el total de homicidios cometidos en un año da una buena idea acerca del desempeño de la justicia en su tarea de investigar y aclarar las muertes violentas.

El primer punto que se puede señalar con relación a este indicador de la actuación de la justicia es que presenta grandes diferencias regionales. Como se observa en la Gráfica N° 3.2.4.1, mientras que para un departamento como Sololá o Huehuetenango parece que, en la práctica, se aclaran todos los homicidios -puesto que la relación entre personas detenidas por homicidio y el número de muertes violentas es cercana a la unidad- en regiones como Petén, Izabal, Zacapa o Chiquimula tal proporción es siempre inferior al 5% y alcanza a bajar al 1%.

#### **Gráfica N° 3.2.4.1**

---

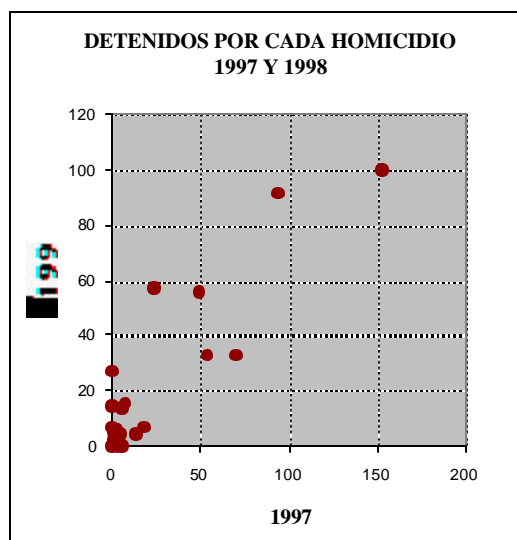
<sup>178</sup> Cifras recopiladas por el Organismo Judicial. Para este proyecto se dispone de tal estadística para el período 1995-1998 por departamentos.



El segundo punto es que este desempeño, al igual que la violencia, muestra síntomas de persistencia regional.

Los lugares en los cuales fue bajo el número de detenidos relativo al de homicidios en un año son buenos candidatos a que tal situación se repita al año siguiente. En la Gráfica N° 3.2.4.2 se presenta esta comparación para los años 1997 y 1998.

Gráfica N° 3.2.4.2



La observación anterior no implica que este sea un parámetro inalterable. Por el contrario, en algunos departamentos se ha podido alterar sustancialmente, entre dos años consecutivos, el valor de este parámetro. En Huehuetenango, por ejemplo, se pasó del 15% en el 96 a más del 90% en el 97.

El tercer aspecto es que, fuera de esta aparente inercia, no es fácil, con la información disponible, explicar estas diferencias tan sustanciales en términos de la actuación de la justicia penal. Ni los niveles de pobreza, ni la proporción de población indígena, ni la presencia de crimen organizado, ni las percepciones sobre el aumento en los abusos de las autoridades contribuyen a explicar por qué en unos departamentos la justicia penal, para los homicidios, funciona mejor que en otros<sup>179</sup>.

Vale la pena analizar ahora el posible efecto de este indicador de desempeño de la justicia penal sobre los niveles de violencia<sup>180</sup>.

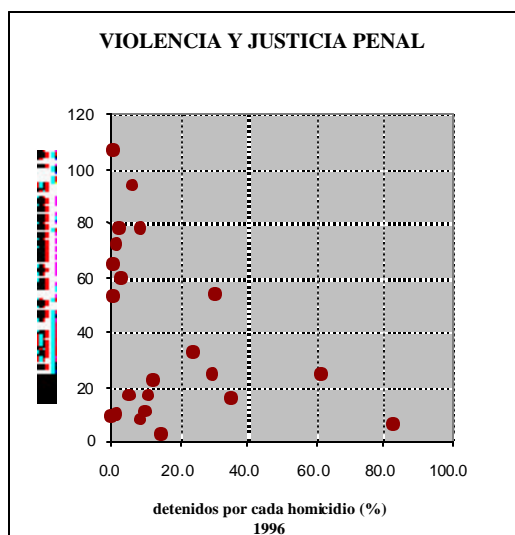
Como se observa en las Gráficas N° 3.2.4.3 y 3.2.4.4, si parecería haber una asociación inversa entre las tasas de homicidio y el desempeño de la justicia penal. En los departamentos dónde se aclaran un alto porcentaje de los homicidios la tasa de homicidios el año siguiente es baja y por el contrario, los departamentos con un bajo nivel de detenidos por cada homicidio muestran niveles altos de violencia. La correlación simple entre las dos variables es del orden del 40%.

<sup>179</sup> Este es un punto que valdría la pena investigar en el futuro.

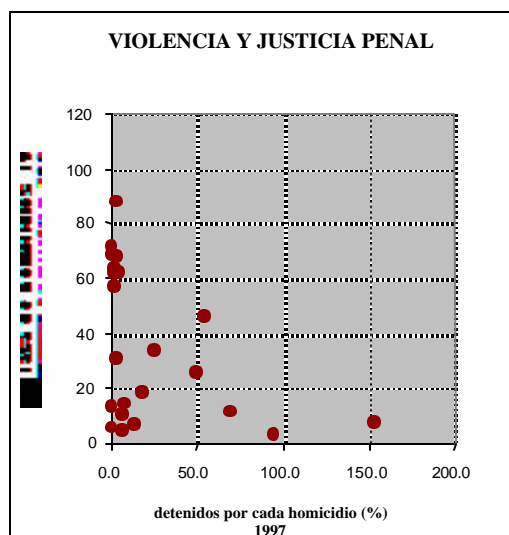
<sup>180</sup> Para evitar un problema de simultaneidad se comparan las cifras de homicidios de un año con el indicador de desempeño de la justicia del período anterior.



Gráfica N° 3.2.4.3



Gráfica N° 3.2.4.4



### 3.2.5 El Efecto Conjunto de los Factores de Riesgo

Hasta este punto se han identificado cuatro factores que ayudarían a explicar las diferencias departamentales en los niveles de violencia: la proporción de población indígena en el total, el índice de masculinidad entre los jóvenes solteros, la percepción sobre la influencia del crimen organizado y el desempeño de la justicia penal.

¿Cuál es el efecto conjunto de estos cuatro factores sobre los niveles departamentales de la tasa de homicidios? A pesar de contar con un número relativamente reducido de observaciones es posible realizar un ejercicio de regresión múltiple cuyos resultados se presentan en el siguiente cuadro:

LS // Dependent Variable is TH98				
Sample: 1 22		Included observations: 22		
Variable	Coefficient	Std. Error	T-Statistic	Prob.
C	-72.35	41.70	-1.73	0.10
POBIND	-0.54	0.09	-5.70	0.00
MASCULINO	1.03	0.34	3.00	0.01
CORG	0.68	0.21	3.16	0.01
JP9697	-0.04	0.11	-0.39	0.70
R-squared	0.85	Mean dependent var		35.2
Adjusted R-squared	0.81	S.D. dependent var		27.6
S.E. of regression	12.04	Akaike info criterion		5.2
Sum squared resid	2464.67	Schwartz criterion		5.4
Log likelihood	-83.12	F-statistic		23.4

En dónde, la variable dependiente, TH98, es la tasa de homicidios por cien mil habitantes en 1998, y las independientes son POBIND, la proporción de indígenas en el total de la población; MASCULINO, la relación de masculinidad, definida como el número de hombres solteros entre 12 y 29 años y el número

de mujeres solteras entre 12 y 29 años; CORG, la percepción de la influencia de crimen organizado en la localidad, medida como el porcentaje de hogares que consideran que tal presencia es muy seria; y JP9697 es el indicador de desempeño de la justicia penal.

Tal vez el punto que más llama la atención de esta ecuación es el del débil poder explicativo del indicador utilizado de justicia penal sobre la tasa de homicidios, cuyo coeficiente estimado, a pesar de ser negativo como cabría esperar, no resulta ser estadísticamente significativo.

No es fácil dar cuenta de la escasa capacidad explicativa de esta variable sobre las diferencias en la tasa de homicidios a nivel departamental. La primera razón que podría darse para justificar este resultado sería la de una mala calidad de la información.

Una segunda explicación, que es de alguna manera consistente con los resultados de la encuesta a homicidas realizada en la granja de Pavón, sería la de una justicia penal concentrada en un tipo específico de violencia y desinteresada por otras de sus manifestaciones. Si, por ejemplo, se acepta la idea que el número total de muertes violentas resulta de una mezcla de varios fenómenos con diferente dinámica (en un extremo la violencia rutinaria entre ciudadanos comunes y, por otro lado, la violencia instrumental asociada al crimen organizado) puede pensarse que la justicia penal se especializa en capturar a personas que representan una de estas violentas y deja por fuera de su alcance a otros actores. De cualquier manera, por sus implicaciones en términos de política, esta parece ser una cuestión digna de investigación posterior.

Si se excluye de la ecuación estimada el indicador de desempeño de la justicia penal, y se toma como variable dependiente la tasa de homicidios promedio para el período 96-98 se obtiene la siguiente estimación<sup>181</sup>:

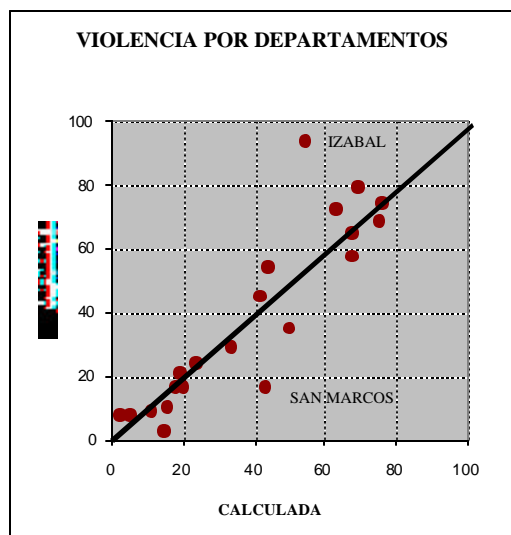
LS // Dependent Variable is TH9698				
Sample: 1 22		Included observations: 22		
Variable	Coefficient	Std. Error	T-Statistic	Prob.
C	-58.41	46.25	-1.26	0.22
POBIND	-0.58	0.10	-5.64	0.00
MASCULINO	93.95	38.42	2.45	0.03
CORG	0.67	0.24	2.82	0.01
R-squared	0.81	Mean dependent var		36.95
Adjusted R-squared	0.77	S.D. dependent var		28.74
S.E. of regression	13.63	Akaike info criterion		5.39
Sum squared resid	3345.18	Schwartz criterion		5.59
Log likelihood	-86.48	F-statistic		25.11
Durbin-Watson stat	2.14	Prob(F-statistic)		0.00

<sup>181</sup> Para la muestra considerada se tienen los siguientes valores promedio de las variables incluidas:

TH9698	36.9
POBIND	42.8
MASCULINO	1.15
CORG	17.8

Es interesante observar como las tres variables incluidas en esta ecuación explican en conjunto más del 80% de las variaciones en los niveles de violencia homicida por departamentos, y todas lo hacen con una significancia estadística que supera el 97%. De esta manera, el poder predictivo de los niveles de violencia con base en estas tres variables es, como se observa en la Gráfica N° 3.2.5.1, razonablemente alto.

Gráfica N° 3.2.5.1



Sobresalen en esta gráfica como excepcionales los departamentos de Izabal, por presentar niveles de violencia bastante superiores a los esperados y, en el otro extremo, San Marcos, en dónde la violencia que se observa es bastante inferior a la que se puede predecir con este sencillo modelo.

En síntesis, dentro del conjunto de indicadores agregados a nivel departamental en Guatemala y actualmente disponibles se observa que tres variables -la proporción de población indígena, un índice de masculinidad, y el indicador de presencia de crimen organizado- explican en conjunto más del 80% de las variaciones en los niveles de violencia homicida por departamentos.

El punto que más llama la atención de este ejercicio estadístico tan simple es que con el adquieren relevancia, para la explicación de la violencia, los tres grandes paradigmas del comportamiento humano: la dimensión instrumental racional, representada por el efecto del crimen organizado, el elemento cultural, que se capta a través de la proporción indígena de la población<sup>182</sup>, y la dimensión más biológica o natural, que se manifiesta por el exceso de hombres solteros. Se sugiere así que la violencia en Guatemala no es algo ni exclusivamente racional, como afirmarían cualquier economista discípulo de Becker, ni exclusivamente cultural-social, como afirmarían un sociólogo discípulo de Durkheim o un antropólogo seducido por las ideas de Margaret Mead, ni algo simplemente biológico<sup>183</sup> como hubiese defendido hace un siglo algún discípulo de Spencer; sino un fenómeno complejo en dónde se

<sup>182</sup> Cabe destacar que el aspecto cultural es más amplio que la etnia de la población. Sin embargo, no se cuenta con mediciones de otras dimensiones del elemento cultural.

<sup>183</sup> O esa extraña mezcla impulsiva pero cultural que se está promoviendo entre algunos analistas.

entremezclan de manera permanente, aún a nivel individual, y con mayor razón a nivel social, factores naturales -como la edad y el género- con elementos sociales y culturales -como la falta de adhesión a ciertas normas sociales- con puras consideraciones de beneficio/costo.

### 3.3 – Algunos Resultados del Trabajo de Campo

A continuación se presentan algunos<sup>184</sup> resultados derivados del trabajo de investigación llevado a cabo en la Granja Modelo de Rehabilitación Pavón que sugieren ideas sobre las causas de la violencia en Guatemala.

Pavón se encuentra en el municipio de Fraijanes en el departamento de Guatemala. En el centro penitenciario, no sólo se encuentra Pavón, sino también el Centro de Orientación Femenino, así como centro de detención preventiva “Reinstauración Constitucional”, inaugurado en 1988 por el ex-presidente Vinicio Cerezo Arévalo. Este centro preventivo se le llama comúnmente Pavoncito.

Al parecer los homicidas y asesinos no se distinguen como grupo basándose en el crimen que cometieron. En algunos casos, los reos tuvieron problemas personales con alguien y el resultado fue el homicidio. Otra forma de involucrarse en un homicidio puede ser por los delitos que cometen como robo agravado o secuestros. Sin embargo, los reos conocen quien está por asesinato, quien por homicidio y además quien es un “sicario” (asesino a sueldo). Por ejemplo, uno de los reos señaló a otros dos como sicarios y los describió como “a los que les gusta matar por gusto”.

Un tipo de caso es el que fue efecto de vendetas y problemas personales con alguna persona<sup>185</sup>. Usualmente estas personas pueden tener un récord intachable tanto policiaco como penal, pero los hechos los llevaron hasta donde están ahora. El otro tipo de homicidio es el cometido por involucramiento en delitos serios como el robo agravado o el que es cometido a causa de las operaciones del crimen organizado. Entre estos está el secuestro, narcotráfico y el contrabando.

#### **Recuadro N° 3.3.1: El caso de “Víctor”: una carrera criminal**

En su niñez, había vivido en una colonia lo suficientemente violenta, como para que él ya tuviera un contacto con las armas a una corta edad. A los doce años ya sabía cargar y disparar un revólver. Años más tarde, dejó la escuela para dedicarse al vandalismo con un grupo de jóvenes.

Finalmente llegó el día donde tuvo los contactos para conectarse con una banda que asaltaba negocios. En dos de estas ocasiones, la violencia escaló tanto, al punto que mataron a un agente de seguridad y a un dueño de restaurante. Aunque él reconoce que no le gusta matar, porque le quita el sentido a la vida y la paranoia envuelve al

<sup>184</sup> Cabe destacar que es posible hacer más análisis a partir de las encuestas que se llevaron a cabo como parte de este estudio.

<sup>185</sup> “Yo vi el caso de un chavo que asesinó a una pareja, es decir a un chavo y a su novia. Pero viene el mu chacho este, que andaba con la novia del otro, lo llegó a hostigar, llegó a decirle con palabras que ya le había ganado la chava y qué pensaba hacer él ... Pero allí había un motivo, ... cosas sentimentales y todo”. “El delito del asesinato u homicidio no es algo que se traiga de este es mi destino ... es lo que se llama error de fracción de segundo”. “Uno a veces resulta en una clase de problemas que prácticamente lo forzan a uno a actuar de la misma manera, como por ejemplo que baleen a mi hermano ... entonces, no se necesita una mente violenta para tomar venganza uno”. Tomado de la transcripción del grupo focal llevado a cabo en la cárcel el 8 de octubre de 1999.

homicida, no dudaría en volver a hacerlo si se encuentra en una situación potencialmente mortal y tiene las posibilidades de salvar su vida.

Fuente: CIEN, Etnografía Carcelaria, 1999.

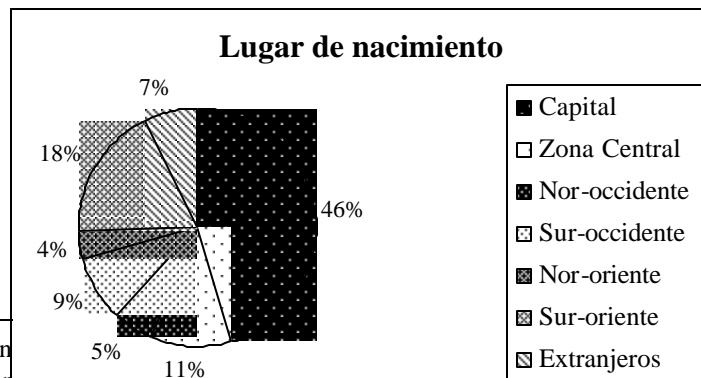
En Guatemala el crimen organizado existe en diferentes niveles. Probablemente en el escaño más simple está el robo y atraco a negocios. Le sigue en ascendencia organizativa, el robo de carros. Tanto el narcotráfico como el secuestro parecen exigir un nivel mucho más alto de organización. Según los reos, incluso las autoridades son parte importante de esta red de crimen y delincuencia. Por ejemplo, según ellos, a un nivel más alto, las autoridades trabajan de acuerdo con las bandas criminales. Estas lo único que piden es que se despeje el área donde se llevará a cabo el trabajo, e incluso se puede ofrecer parte del botín.

La impunidad reina dentro de los sistemas de aplicación y ejecución de la ley en Guatemala. Según ellos, sólo los más pobres y los que no tienen cómo defenderse (p.e. carecer de un buen contacto en los tribunales) llegan a tener una sentencia firme. Este sistema corrupto crea espacios donde bandas de criminales se dedican a distintas actividades. La gente que llega a introducirse dentro del sistema de crimen de Guatemala proviene de todos los estratos sociales<sup>186</sup>. Una vez involucrados en ello, el dinero fácil es incentivo para realizar más fechorías.

A continuación se presentan algunos resultados de una encuesta realizada en noviembre de 1999 a 55 reos que habían matado al menos a una persona<sup>187</sup>.

El 46% de los reos encuestados nacieron en la ciudad de Guatemala. Esto se puede deber a que el sistema de presidios está coordinado con el sistema judicial para que sea a través de la jurisdicción geográfica que se ubique a los presos en los distintos centros penales. Hay un 22% que nacieron en la región oriente de Guatemala (que en la cultura popular guatemalteca, es considerada lugar de armas y violencia). El restante 25% de los que respondieron vienen del resto de regiones de Guatemala más un 7% que eran extranjeros nacidos en El Salvador, Honduras o Italia. (ver Gráfica N° 3.3.1).

**Gráfica N° 3.3.1: Información personal de los reos**

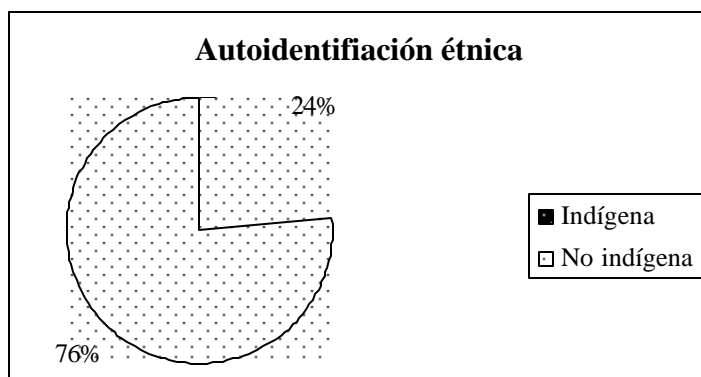


<sup>186</sup> “Pero esos casos se dan aquí por homicidio o asesinato. No solo es caso de los pobres, ni de los ricos ni clase media. En cualquier momento uno puede venir y en un momento de ira, cometer una mulada”. Tomado de la transcripción del grupo focal llevado a cabo en la cárcel el 8 de octubre de 1999.

<sup>187</sup> Algunos de los reos entrevistados se encontraban por condenas distintas al homicidio (por ejemplo, robo de vehículos o por narcotráfico) pero habían matado al menos a una persona antes de ser recluidos en Pavón.

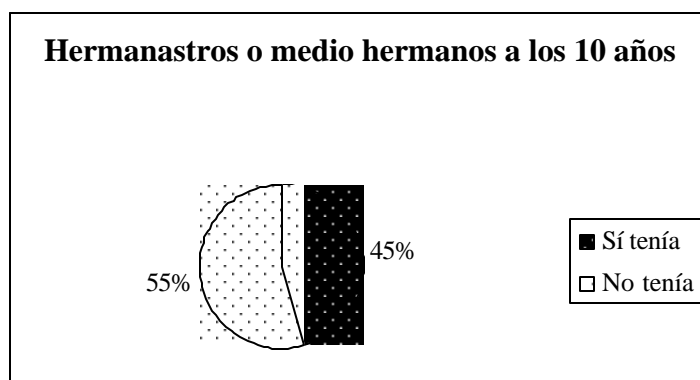
El 76% de los encuestados se consideraban no indígena. Sobresale que algunos de los que sí se consideran indígenas era porque venían del interior de la república. Sin embargo, ninguno de los encuestados llevaba traje indígena. (ver Gráfica N° 3.3.2).

**Gráfica N° 3.3.2: Información personal de los reos**



El 45% de los reclusos encuestados sí tenían por lo menos un hermanastro o medio hermano. Esto indica que una proporción significativa de ellos pudo haber crecido en hogares inestables que pudieron no haber proporcionado un ambiente sano para su socialización y aprendizaje. (ver Gráfica N° 3.3.3).

**Gráfica N° 3.3.3: Entorno socioeconómico de los reos**

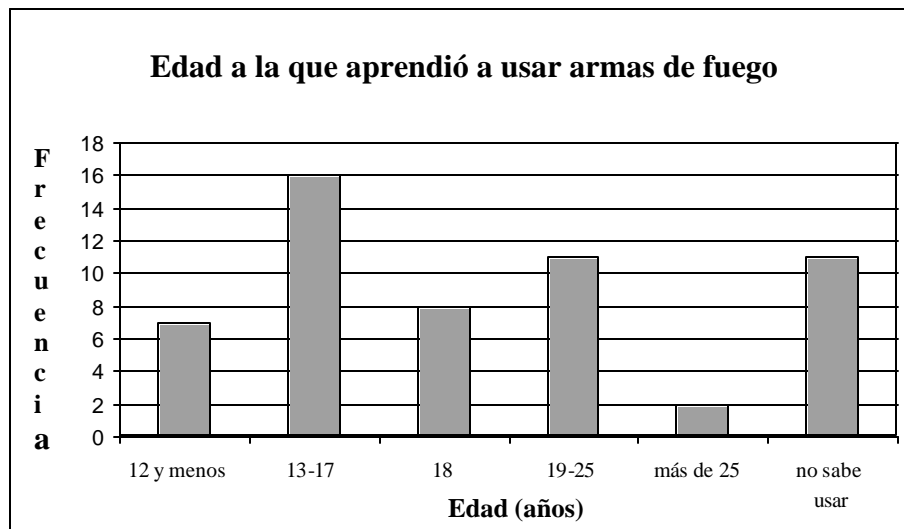


La mayoría de los reos, 28 de los 55 (51%), vivían en una casa formal cuando tenían 10 años. Además, más del 50% también contaban con servicios básicos de agua, desagües y electricidad. El 76.4% de los entrevistados reportaron que sí sabían leer y escribir. Esto podría indicar que la población no es del todo paupérrima, con lo que se comienza a vislumbrar un perfil que desafía el concepto de que el pobre es más propenso a ser *violento*. Sin embargo, alrededor del 70% de los reos dormían con más de tres personas en su dormitorio cuando tenían 10 años de edad.

El 47% de los reos tienen entre 4 y 6 años de escolaridad. El 24% de los reos mencionó como causa por la que dejó de estudiar las drogas, la vagancia, la migración, el alcohol y los problemas familiares. Además, el 86% dejó de estudiar entre los 11 y los 16 años de edad.

Varios casos muestran que en Pavón hay gente pagando crímenes que se cometieron también en el área rural. Este es el caso de gente de Santa Rosa, que sumaban 5 en total. Estos crímenes eran por vendetas y riñas personales. Sin embargo, este es el tipo de móvil criminal más común entre los que cooperaron con la encuesta, no sólo para la gente del área rural.

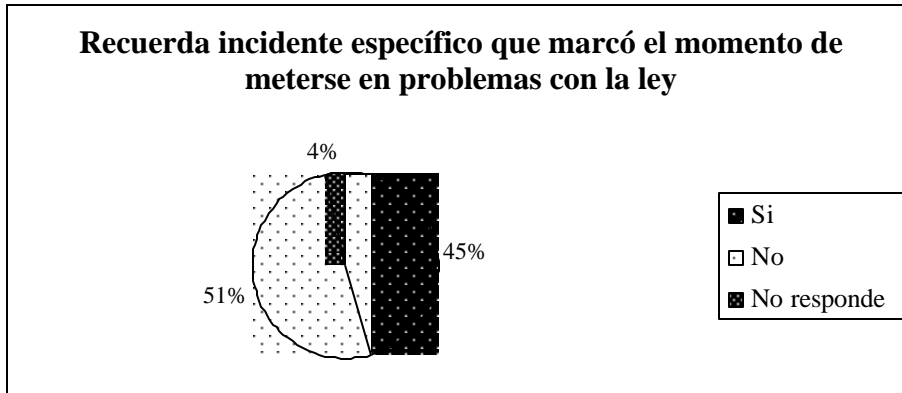
La etnografía de Pavón, realizada para enriquecer esta investigación, resaltó la importancia entre los reclusos del conocimiento sobre manejo de las armas de fuego. Aunque no muchos sirvieron en el Ejército (sólo 18% de los encuestados), se nota que muchos saben utilizar armas de fuego. Sólo 20% no sabía utilizarlas (ver Gráfica N° 3.3.4). Parece que quien sabe utilizar un arma, no necesariamente es un criminal, pero puede estar más propenso a utilizarlas en un momento tenso, lo que le puede provocar problemas con la ley. El 47% aprendió a utilizar armas de fuego con amigos y el mismo porcentaje las portaba generalmente antes de ser detenido.



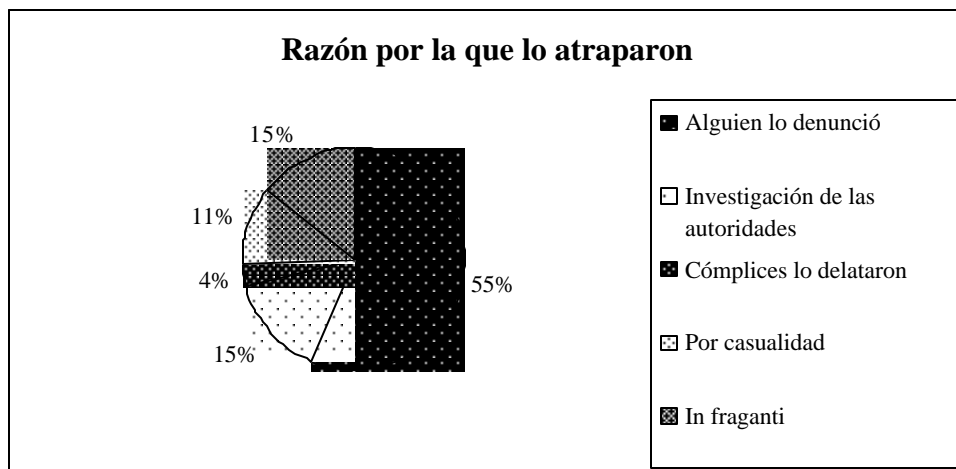
**Gráfica N° 3.3.4: Historial de los reos**

La mayoría de los encuestados eran solteros, no tenían hijos y trabajaban al momento de involucrarse en problemas con la ley. En la etnografía carcelaria de Pavón, algunos informantes contaron que en la vida de un criminal, había un incidente que muchos podían recordar como el instante que perdieron el respeto a las normas y a la ley. Se investigó el asunto preguntando a los reos si recordaban el incidente específico que marcó el momento específico de meterse en problemas con la ley. En efecto, casi la mitad sí lo recuerda, pero la otra mitad no. Entre las descripciones de estos incidentes, se mencionan problemas con la familia (muerte de padres o alcoholismo), ofrecimientos por parte de amigos para hacerse de “dinero fácil”, involucramiento con drogas y alcohol, así como infidelidad por parte de la mujer y mala influencia de los amigos. (ver Gráfica N° 3.3.5).

**Gráfica N° 3.3.5: Historial de los reos**



El 42% de los encuestados jamás había estado en la cárcel. Pareciera que en Pavón se tiene una población que no tiene una carrera criminal, pero los que sí la tienen, no estaban en la escala mayor del crimen organizado, ya que no tuvieron los suficientes contactos y recursos financieros para quitarse la acusación de las autoridades. El tiempo promedio que se dedicaron a hacer “cosas turbias” antes de caer presos es de 5 años. La efectividad del sistema policíaco se pone en tela de juicio cuando se nota que sólo 15% de los entrevistados fueron atrapados por investigaciones por parte de las autoridades (ver Gráfica N° 3.3.6). Si no fuera por caso fortuito (captura in fraganti y “por casualidad”) o la denuncia de personas, muchas de estas personas no estarían en Pavón. El tipo de homicidio cometido por los encuestados puede verse retratado por la manera en que los atraparon. Siendo la denuncia la manera en que más del 50% cayó preso, se deduce que fueron familiares o amigos del occiso quienes denunciaron tal hecho y además, conocían al autor del crimen. Además, en la encuesta sobre los casos de homicidios aplicada a los reos, resalta que 76% de los encuestados sí fueron identificados como autores en la denuncia puesta ante las autoridades.



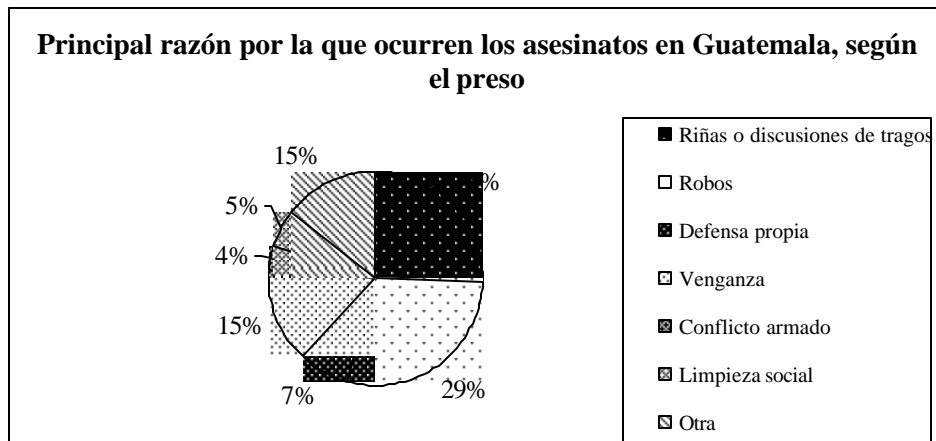
**Gráfica N° 3.3.6: Historial de los reos**



Según la encuesta sobre homicidios aplicada a los reos, en 92% (58 casos) de los casos, los victimarios actuaban por su propia cuenta. En estos casos 50 fueron efecto de un impulso y 8 planificados. Si fue por impulso, 30 tuvieron que ver con riñas o discusión de tragos, 10 casos fueron en defensa propia y 7 efecto de robos (en esta última cifra no se puede discernir si el victimario era quien robaba o si él era la víctima del robo, los encuestadores reportan que sí se presentaron los dos casos). Cuando fue algo planeado, la venganza fue la razón de 5 de los 8 casos. Este dato refuerza el perfil de que la mayoría de encuestados no son criminales de carrera.

En la Gráfica N° 3.3.7 se muestran las causas por las que ocurren los asesinatos en el país desde la perspectiva de los reos. Esta gráfica muestra que los encuestados piensan que las discusiones, riñas y robos son la causa de más de la mitad de las muertes violentas en Guatemala.

**Gráfica N° 3.3.7: Percepción de la violencia**



Se puede concluir que esta parte del trabajo de campo no apoya las hipótesis del conflicto armado y la pobreza como causantes de los comportamientos de violencia extrema. Sin embargo, se encuentran indicios a favor de las hipótesis de impunidad, crimen organizado, factores culturales y problemas de convivencia. En todo caso resalta la última hipótesis a pesar de no ser una de las explicaciones más comunes en Guatemala.

## IV. POLÍTICAS PÚBLICAS CONTRA LA VIOLENCIA

### 4.1 - Políticas “Exitosas” en América Latina y en otras Regiones

Para disminuir la inseguridad ciudadana y la violencia, graves problemas para el bienestar de las sociedades, se han producido algunos esfuerzos y llevado a cabo programas que han surtido efectos positivos para revertir en mayor o menor grado dicha situación. Existe un número limitado de tipos de programas “exitosos” aplicados en América Latina que han sido documentados. Sin embargo, existen más programas novedosos aplicados en otros países (Canadá, Reino Unido, Estados Unidos y Holanda) que han sido documentados. El propósito no es emular tales programas e implementarlos en Guatemala sin ningún tipo de consideraciones sobre su factibilidad; lo que se pretende es tomarlos en cuenta y que sirvan como punto de referencia para el debate sobre las posibles políticas o programas de seguridad ciudadana que eventualmente puedan implementarse en el país, dado que han surtido efectos positivos en la reducción de la violencia en otros países.

La evidencia sugiere que más que políticas generales (que tengan un carácter integral de seguridad ciudadana), las medidas adoptadas consisten en programas novedosos, ejecutados especialmente por las fuerzas policíacas en forma complementaria a sus funciones tradicionales de patrullaje rutinario e investigación criminal. Los distintos programas son: el enfoque epidemiológico, el modelo de policía comunitaria, los programas policiales destinados a la represión de faltas y el desorden social, los operativos policiales focalizados y los programas de seguimiento y enjuiciamiento de delinquentes habituales y peligrosos<sup>188</sup>.

#### 4.1.1 Descripción de los Programas Novedosos

El enfoque epidemiológico es una herramienta de salud pública aplicada al problema de la violencia, y constituye un asidero por medio del cual ha sido posible restarle peso al argumento tradicional según el cual la violencia es producto de la pobreza y que, mientras no se solucionen los problemas estructurales de la sociedad, nada se puede hacer para erradicarla. Según el enfoque epidemiológico, más que encontrar *la* causa de la violencia es mejor identificar *los* factores de riesgo que se asocian con ella. El enfoque epidemiológico, llamado también vigilancia epidemiológica, se define como la recolección sistemática, continua, oportuna y confiable de información relevante y necesaria, cuyo análisis e interpretación sean útiles para tomar decisiones que permitan reducir la violencia<sup>189</sup>.

En lo referente a los modelos de policía comunitaria que han sido implementados, resalta el hecho de la diversidad que estos implican en la práctica, así como particularidades que los hacen difícil de imitar de un lugar a otro. Sin embargo, puede decirse que los principales aspectos que subyacen en esta práctica han sido la confianza y la credibilidad, tanto de parte de las autoridades policíacas como de la comunidad. El papel de estas policías no ha sustituido el de la policía tradicional, particularmente en lo que atañe a la investigación criminal y al patrullaje rutinario. Lo que se ha tratado de lograr en los

---

<sup>188</sup> Esta clasificación se hizo con base a los trabajos de Hugo Frühling y de la Oficina en Washington sobre Asuntos Latinoamericanos, WOLA.

<sup>189</sup> Concha-Eastman y Guerrero (1999).

distintos casos ha sido recuperar o aumentar la confianza de la población en las fuerzas de seguridad civil y crear un mayor sentimiento de seguridad por parte de la comunidad. Los ejes importantes de este modelo han sido los de otorgarle mayor control a la comunidad sobre el accionar policial y la cooperación mutua para identificar y solucionar los problemas que aquejan a la comunidad. Esta cooperación requiere antes, que la comunidad se organice a través de consejos o de otra figura. Estos programas se han adoptado con mayor frecuencia y con mayor éxito en barrios urbanos pobres, con altas tasas de criminalidad y delincuencia juvenil<sup>190</sup>. Al parecer, los esfuerzos de esta naturaleza son muy prematuros en América Latina y no se cuenta con evaluaciones periódicas y homogéneas.

Quienes han analizado los programas de represión de faltas y desorden social, definen el desorden social como “... *el relajamiento o ineffectividad de los mecanismos de control informal que se ejercen sobre los miembros de una comunidad.*”<sup>191</sup>. La idea principal de este tipo de programas es que si no se controlan las faltas menores, es probable que se produzcan aumentos de los delitos más graves. De ese modo, la detención por faltas otorga a la policía la base legal para interrogar sospechosos respecto de otros crímenes, y permite detener personas que tienen órdenes de captura pendientes, creando una fuerte sensación de control. Algunos estudiosos opinan que esta práctica, mal aplicada, puede tener serios riesgos que pueden incluir la discriminación y la violación de derechos humanos<sup>192</sup>. Algo muy importante de estos programas es que debe darse un seguimiento y uso a las estadísticas delictivas después de aplicadas las estrategias, para poder mejorar el accionar policial en el futuro.

Los operativos policiales focalizados consisten en una fuerte concentración de recursos policiales (físicos y humanos) destinados a enfrentar un tipo de delito específico, un tipo de violencia (juvenil, social, etc.) o la situación de delincuencia en una zona geográfica delimitada. Este esfuerzo debe ser sostenido por un período considerable de tiempo para alcanzar buenos resultados. El objetivo de estos operativos es transmitir el mensaje de que la comisión de los delitos va a ser castigada. Estos operativos utilizan tres elementos tácticos: aumento de la presencia policial, incremento del control policial (p.e., solicitar identificación personal o llevar a cabo retenes) y el uso de los medios de comunicación social para transmitir el mensaje de que las sanciones son cumplidas.

Aunque la información encontrada sobre los programas de seguimiento y enjuiciamiento de delincuentes habituales y peligrosos, no indica que hayan sido muy exitosos, la idea puede servir de guía para acciones futuras. El principio del que parten estos programas es que la mayoría de los delitos graves son cometidos por un número reducido de personas y que por lo tanto hay que vigilarlas y enjuiciarlas cuando llegue el momento indicado en que se posean pruebas. Para ello, se necesitan analizar las estadísticas policiales y judiciales de las detenciones registradas y tratar de identificar patrones delictivos comunes y personas reincidentes. Estos programas surgieron como resultado de un estudio realizado en 1972 en Filadelfia, Estados Unidos. Ese estudio, tomó como muestra a todos los hombres nacidos en

---

<sup>190</sup> Neild (1998, p. 13).

<sup>191</sup> Fröling Ehrlich, *Modernización de la Policía*, (San Salvador: Foro sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana en el istmo centroamericano, Haití y República Dominicana, ponencia), p.37.

<sup>192</sup> Neild (1998, p. 7).

1945 y se concentró sólo en las detenciones registradas. Los resultados mostraron que sólo a un 18% del total del grupo correspondían el 50% de todos los arrestos<sup>193</sup>.

#### 4.1.1.1 Aplicación del enfoque epidemiológico

*Medellín, Cali y Bogotá, en Colombia, 1997.* La aplicación de este enfoque por parte de las alcaldías de Santa Fe de Bogotá, Cali y Medellín, en Colombia, parecen arrojar resultados alentadores. En dichas ciudades, las autoridades destinaron recursos para identificar de forma específica los factores de riesgo que contribuían a la actividad criminal y una vez identificados, focalizaron los esfuerzos para mantenerlos bajo control o reducirlos. En el caso concreto de la ciudad de Cali, las medidas que se adoptaron incluyeron el aumento de alumbrado público en las calles, la prohibición de la venta de alcohol en ciertos períodos y medidas destinadas a fomentar el diálogo con los líderes de las pandillas juveniles, entre otras<sup>194</sup>. Al parecer, esta estrategia fue exitosa: *“Los resultados han sido positivos y demuestran que los gobiernos municipales tienen las herramientas disponibles para reducir la violencia social.”*<sup>195</sup>. De igual forma opinan los impulsores de este programa en la ciudad de Cali: *“La tasa de homicidios, cuya cifra más alta fue 1994 (124), ha descendido en los tres años posteriores (112, 102 y 86, respectivamente).”*<sup>196</sup>.

#### 4.1.1.2 Casos de Policía Comunitaria

*Provincia de Entre Ríos, El Chaco, La Pampa, Santa Rosa y General Pico en Argentina, 1987.* En estas localidades se realizaron programas de prevención comunitaria del delito con la cooperación de la policía, quien forma a sus agentes en cursos de operadores comunitarios. El método se basa en la observación de signos sugestivos de actividad delictiva, de mantener alerta a los vecinos y de avisar a los policías. En algunos de los casos se acompaña a las víctimas a hacer la denuncia y a testificar. Algunos analistas opinan que estos programas han sido exitosos: *“Si bien son experiencias puntuales con una población acotada, es evidente el marcado éxito que trae aparejado el cambio metodológico y operativo, aplicable a cualquier región, provincia o área, y que puede inscribirse en la denominada Gestión Comunitaria en Seguridad para una Policía Comunitaria.”*<sup>197</sup>.

*Copacabana, Río de Janeiro, en Brasil, 1994.* En esta ciudad, la Policía Militar implementó un programa de policía comunitaria con el apoyo de la Organización Viva Río. En él participaban 60 policías en turnos de 6 horas con autonomía para organizar su rutina diaria. A su vez, la comunidad creó consejos para trabajar con la policía. Al parecer, existen indicios que arrojan resultados positivos: *“A pesar de que los resultados son preliminares y aún difíciles de confirmar, parece ser que el*

---

<sup>193</sup> Frúling Ehrlich, *Modernización de la Policía*, (San Salvador: Foro sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana en el istmo centroamericano, Haití y República Dominicana, ponencia), p.31.

<sup>194</sup> Buvinic et al. (1999).

<sup>195</sup> Ibid, p. 24.

<sup>196</sup> Concha-Eastman y Guerrero (1999).

<sup>197</sup> Chevez (Subcomisario de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Argentina), *Gestión Comunitaria en Seguridad*, Citado en el sitio: [http://members.tripod.com/Daniel\\_E\\_Cantoni/index-10.html](http://members.tripod.com/Daniel_E_Cantoni/index-10.html).

*programa ha logrado el efecto deseado, es decir, reducir el crimen en varias áreas de la sociedad.*”<sup>198</sup>.

*Hatillo, Costa Rica, 1996.* En este barrio capitalino, se lanzó un proyecto piloto de policía comunitaria para incorporar a la comunidad a la lucha contra la delincuencia y la inseguridad. Con esta finalidad, se crearon cuatro sub-estaciones en la comisaría que brindarían servicios de patrullaje permanente motorizado y a pie para reforzar al personal policial y al equipo motorizado de la zona. Se creó asimismo un Comité Asesor del Comandante de la Comisaría en el que participaron representantes de la comunidad, del comité de deportes, de los educadores, de las instituciones de salud y de iglesia, para identificar conjuntamente los problemas de seguridad y sus posibles soluciones, y darles el seguimiento adecuado. Una evaluación de este programa indica que: “Al cabo de un año, la evaluación del proyecto mostró los siguientes resultados: a) en cuanto a la criminalidad, el nivel de victimización ha bajado en un 9.5%, b) la sensación de inseguridad ha bajado en un 16.8%, c) ha disminuido en 32% el temor de ser robado en casa y d) la mejora en la imagen de la policía por parte de la población, reduciéndose la mala calificación de 35.2% a 7.5%.”<sup>199</sup>.

*La Haya, Países Bajos, 1979.* La policía de La Haya estableció un sistema por el cual los oficiales fueron asignados a un vecindario de forma permanente, para asegurar que los vecinos les reconocieran. La policía holandesa adoptó otra serie de medidas, como los grupos informales de enlace (estos grupos se reunían periódicamente con los agentes de policía asignados y discutían los principales problemas de seguridad que les afectaban), memoria vecinal (que consistía en información estadística como cifras demográficas, estadísticas criminales e indicadores socioeconómicos que reflejara la situación del barrio) y estudio de mercado (estos estudios se hacía para verificar en forma sistemática que las necesidades de la comunidad fueran atendidas). Estas estrategias contribuyeron a una disminución en la delincuencia juvenil y al éxito de políticas antidrogas, además de promover el vínculo entre la policía y la comunidad<sup>200</sup>.

#### 4.1.1.3 Programas policiales destinados a enfrentar el desorden social mediante la represión de faltas

*Plan Tolerancia Cero. Nueva York, Estados Unidos, 1994.* En 1994, el nuevo comisionado de la policía de dicha ciudad, William Bratton, adoptó un programa que combinaba el aspecto represivo con el preventivo. Este tipo de programa se conoce como de las “ventanas rotas” o de *Tolerancia Cero*. En síntesis lo que se proponía era controlar aquellas infracciones que aparentemente eran leves, sobre la base de que las personas involucradas en faltas menores pueden también cometer crímenes mayores, o al menos tener información respecto de ellos. También la policía se esforzó en contribuir a mantener el orden en la comunidad, prestando debida atención a la conducta de ebrios, bandas juveniles y vagos. Según su principal impulsor, lo que se hizo fue: “Determinar donde suceden los delitos, a qué hora y a qué día, una vez que estos se encuentran ubicados en un mapa, es necesario coordinar los

---

<sup>198</sup> Buvinic et al. (1999).

<sup>199</sup> Chinchilla, L. y Rico, J. (1997). “La prevención comunitaria del Delito: perspectivas para América Latina”, Center for the Administration of Justice, Florida Internacional University. Citado en Neild (1998, p. 16).

<sup>200</sup> Citado en Neild (1998, p. 5).

esfuerzos de las diversas divisiones de la policía a fin de llegar a ellos con rapidez.”<sup>201</sup>. Al parecer, los resultados de esta estrategia han sido muy buenos en términos de disminución de las tasas de criminalidad: “Los asesinatos disminuyeron un 60.2% en cuatro años, los robos en 45.7% en el mismo lapso, y los asaltos en 48.4% en ese período.”<sup>202</sup>

#### 4.1.1.4 Operativos policiales focalizados

*Operación Cese al Fuego (Operation Cease Fire), Boston, Estados Unidos, 1990.* Este fue un operativo que concentró los esfuerzos del departamento de policía de la ciudad de Boston para enfrentar la delincuencia generada por las pandillas juveniles en las calles de la ciudad. Esta operación incluyó una gran cooperación de organizaciones comunitarias como las iglesias, trabajadores sociales, colegios y otras agencias gubernamentales como las fiscalías, quienes trabajaron en conjunto con la policía. La policía se entrevistó con los líderes comunitarios barrio por barrio, para identificar las prioridades y estrategias de seguridad pública, especialmente para identificar los centros de acción de las pandillas y de otros jóvenes en riesgo, y con base en esa información, reducir las actividades delictivas de estos grupos. En esta operación, las autoridades policiales y los líderes comunitarios se reunieron con los jóvenes para ofrecerles apoyo educativo y de rehabilitación a cambio de que ellos dejaran de delinquir, ya que de lo contrario serían arrestados y sancionados con penas drásticas. De acuerdo a las fuentes consultadas, los resultados son positivos: “Desde 1995 en Boston, no se han registrado asesinatos de jóvenes y la tasa global de homicidios bajó a la cifra récord de 59, cosa nunca antes vista.”<sup>203</sup> Según la información oficial de la operación, el éxito obtenido motivó su adopción en otras ciudades: “Programas similares están siendo introducidos en Mineapolis, Minnesota, Baltimore, Maryland y Rochester. Representantes de más de 200 jurisdicciones han visitado Boston para aprender más sobre la Operación Cese al Fuego y sus posibles aplicaciones en sus comunidades.”<sup>204</sup>

#### 4.1.1.5 Programas de seguimiento y enjuiciamiento de delincuentes habituales y peligrosos

*Washington, Estados Unidos, 1982-1985.* Durante este período, la policía de la ciudad puso en práctica un programa que consistió en seguir y controlar a personas de quienes se sabía habían cometido un número significativo de delitos. Este programa requirió que la policía concentrara sus esfuerzos a vigilar a estas personas, antes de que cometieran otros delitos, sin descuidar otras labores policiales tradicionales. Además, para obtener resultados significativos era necesario vigilar a un número grande de personas. En 1985, las fiscalías de la ciudad se sumaron a este programa, destinando mayores recursos físicos y humanos para emprender acciones penales contra los delincuentes

---

<sup>201</sup> Citado en Früling Ehrlich, *Modernización de la Policía*, (San Salvador: Foro sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana en el istmo centroamericano, Haití y República Dominicana, ponencia), p.20.

<sup>202</sup> Früling Ehrlich, *Modernización de la Policía*, (San Salvador: Foro sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana en el istmo centroamericano, Haití y República Dominicana, ponencia), p.37.

<sup>203</sup> Neild (1998, p. 8).

<sup>204</sup> (Traducción propia). Consultado en la web site del Departamento de Policía de Boston, Oficina de Planeación Estratégica y Desarrollo de Recursos: [http:// www.reeusda.gov](http://www.reeusda.gov).

reincidentes y peligrosos. Es importante destacar aquí que de acuerdo a las evaluaciones realizadas, los resultados no han sido positivos<sup>205</sup>, aunque no por ello puede dejar de ser una referencia a tomarse en cuenta.

**Cuadro N° 4.1.1.1: Resumen: conceptos, ventajas y desventajas**

Concepto	Ventajas	Desventajas
<p><b>Enfoque epidemiológico:</b> Recopilación de información estadística del crimen para identificar, vigilar y minimizar los factores criminogénicos o que producen la violencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se mejora la información sobre las condiciones de violencia y esto permite identificar cambios, tendencias o diferencias significativas dentro de una misma ciudad, municipio u otra división administrativa</li> <li>• Se evitan futuros eventos violentos por medio del análisis de la información estadística que se genera</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es un proceso gradual, no inmediato</li> <li>• Se requiere de un buen seguimiento a lo largo de un tiempo prolongado</li> </ul>
<p><b>Policía Comunitaria:</b> Establecimiento de una relación estrecha con la comunidad por medio de consultas permanentes de manera que se adquiera la capacidad de controlar la actividad policial y para orientarla hacia los problemas más graves para la comunidad</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se reduce el temor de los ciudadanos, mejoran las relaciones entre policía y comunidad y aumenta la auditoría social sobre la policía</li> <li>• Enfatiza el aspecto preventivo, por medio de consultas permanentes con la comunidad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se tiende a encontrar resistencia dentro de la policía para implementarlo</li> <li>• Se requiere previa capacitación de la policía</li> <li>• La movilización de la comunidad no siempre es fácil por temor a represalias de vecinos delincuentes</li> <li>• Se crea una percepción del público de que la metodología no implica mano dura contra el crimen</li> </ul>
<p><b>Represión de faltas:</b> Si se deja que se cometan faltas leves, aumenta la probabilidad que ocurran delitos graves</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se reduce el temor de la población al haber mayor presencia policial</li> <li>• Se disuade a la comisión de delitos graves</li> <li>• Los arrestos masivos pueden reducir el nivel de desorden en una población</li> <li>• Tiene una utilidad estratégica (recopilar información, decomiso de drogas, armas, etc.)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se requiere de un número grande de efectivos policiales</li> <li>• El sistema de justicia (tribunales, fiscalías, cárceles) debe estar preparado para los arrestos masivos</li> <li>• Aplicado sin control, conduce al abuso de autoridad y daña la imagen policial</li> </ul>
<p><b>Operativos focalizados:</b> concentración de recursos policiales para enfrentar un tipo delito, tipo de violencia o concentrarse en un territorio específico</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se produce un alto efecto disuasivo para los delincuentes</li> <li>• Aumenta la percepción de seguridad y de sanción de los delitos</li> <li>• Los efectos son más inmediatos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La efectividad tiende a reducirse con el tiempo</li> <li>• Se requiere que la atención policial sea la misma siempre</li> <li>• Con el tiempo los delincuentes son más cautelosos</li> <li>• En algunos casos, puede existir un desplazamiento por tipo de delitos o por zona geográfica</li> </ul>

<sup>205</sup> Früling Ehrlich, *Modernización de la Policía*, (San Salvador: Foro sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana en el istmo centroamericano, Haití y República Dominicana, ponencia), p. 32.

Concepto	Ventajas	Desventajas
		(p.e., en los Estados Unidos, en 4 de 18 operativos hubo desplazamiento de los delitos de una zona a otra)
<p><b>Seguimiento de delincuentes reincidentes y peligrosos:</b> La criminalidad la producen un reducido número de personas, por lo tanto, necesitan ser identificadas, vigiladas y eventualmente, arrestadas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se distribuyen mejor los recursos policiales y de justicia de acuerdo a las personas identificadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se compromete a un número alto de policías para que vigilen a determinadas personas</li> <li>• Surgen casos no contemplados que rompen con los patrones de criminalidad que se habían identificado</li> <li>• Para que los resultados sean significativos, el número de personas vigiladas debe ser alto</li> </ul>

**Fuente:** Recopilación propia con base a las siguientes fuentes bibliográficas: Friling Ehrlich, *Modernización de la Policía*, (San Salvador: Foro sobre Convivencia y Seguridad Ciudadana en el istmo centroamericano, Haití y República Dominicana, ponencia). 2. Neild, *Policía Comunitaria*, (Washington: WOLA, enero de 1998). 3. Concha-Eastman y Guerrero, "Vigilancia epidemiológica para la prevención y el control de la violencia en las ciudades", *Revista Panamericana de Salud Pública*, Vol. 5, *Números 4 y 5*, abril/mayo de 1999, pp. 322- 331.

Tal como se ha indicado, algunos de los programas descritos han sido implementados en América Latina y en ciudades de los Estados Unidos. Además, se han adoptado programas de policía comunitaria en Singapur, Australia y Francia. También existen programas especiales de prevención de la conducta violenta; en Canadá, se implementó un programa innovador con resultados muy exitosos en las escuelas primarias y secundarias que les enseñaba a los niños habilidades para resolver los conflictos de manera pacífica; este programa ha sido respaldado por el Ministerio de Salud Canadiense. Esto no solo ha ayudado a mejorar el desempeño académico, sino que facilita el acceso a información y conocimiento que tiende a proteger a los individuos de actuar en forma violenta.

Es conveniente destacar aquí que aunque la realidad entre un país y otro sea distinta y que pueden tomarse como referencia las experiencias citadas, debe hacerse con un criterio que tome en cuenta la realidad propia del país en donde se pretenda llevar a cabo. Todos los programas citados se caracterizan porque no pretenden sustituir la función tradicional de la policía (especialmente el patrullaje rutinario y la investigación criminal), sino que son de carácter complementario y se deben ajustar a los recursos humanos con que ya cuentan las fuerzas policíacas. En la mayor parte de los casos, son las fuerzas de policía las encargadas directas de llevar a cabo los programas, pero en otros casos, la colaboración estrecha con los gobiernos locales y las organizaciones comunitarias es de vital importancia. Lo importante, si se carece de recursos suficientes, es concentrar los programas de prevención y control del delito en los lugares más prioritarios y atacando aquellos delitos más graves. Cualquiera que sea el tipo de programa o programas que se decida adoptar deber ir acompañado de un compromiso fuerte de las autoridades y que los expertos o técnicos de las dependencias estatales encargadas de la seguridad ciudadana diseñen, ejecuten y evalúen rigurosamente los resultados de los programas y que examinen los alcances y las limitaciones de los mismos durante su implementación con el fin de hacer los cambios necesarios.

#### 4.2 - Políticas Públicas de Seguridad Ciudadana en Guatemala



#### 4.2.1 Políticas de Seguridad antes de los Acuerdos de Paz

Al hacer un recuento de las políticas de seguridad ciudadana implementadas en el pasado, sobresale el hecho de la poca disponibilidad de información pública que existe al respecto. En la mayor parte de los casos, la información disponible versa sobre el conflicto armado interno y el papel que jugó el Estado en la represión política de opositores supuestos o reales al régimen imperante en cada momento de la historia reciente. Este hecho oculta lo que en materia de seguridad ciudadana hicieron o pudieron haber hecho las autoridades de ese entonces. De acuerdo a la información disponible, muchas veces el accionar del Estado integró en su política represiva, a las instituciones encargadas estrictamente de proveer seguridad ciudadana y administración de justicia, como los cuerpos de policía, las fiscalías o los tribunales de justicia, con lo cual se desvirtuó la función primordial de dichas instituciones<sup>206</sup>.

Al igual que muchos países de América Latina y de la región centroamericana, Guatemala, durante buena parte de su historia reciente, inspiró su política de seguridad, en la Doctrina de Seguridad Nacional: “*La Doctrina de la Seguridad Nacional caracterizó durante más de dos décadas la confrontación este-oeste, haciendo que los conflictos sociales y políticos internos fueran percibidos por los gobiernos de la región como amenazas al Estado y tratados erróneamente como un problema de seguridad nacional.*”<sup>207</sup>.

Esta doctrina no tuvo siempre la misma intensidad y magnitud en los distintos regímenes y variaba sus métodos según lo exigieran las circunstancias, destacándose como una de sus prácticas la ejecución extrajudicial<sup>208</sup>. Generalmente, el ejercicio de las funciones de los organismos del Estado destinados a preservar el orden público y el cumplimiento de la ley estaba regido por dicha doctrina<sup>209</sup>.

Posiblemente, dada la orientación de la política de seguridad en esos años, la seguridad ciudadana se vio reducida a su mínima expresión, quedando en manos de la corrupción, la incompetencia y el abuso

---

<sup>206</sup> Una descripción de la relación entre las instituciones civiles y militares en materia de seguridad ciudadana puede verse en Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (ODHAG), Informe Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI), “Guatemala Nunca Más, Los mecanismos del horror”, *Tomo II*, (Guatemala: ODHAG, 1998), pp. 108-111.

<sup>207</sup> Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Seguridad ciudadana en Centroamérica*, (San José: IIDH, 1999), documento, p. 2.

<sup>208</sup> Sobre este tema existe considerable literatura, destacándose entre ellos, el Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH), que puede considerarse la versión oficial del conflicto armado interno, y el informe del Proyecto Interdiocesano para la Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI), *Guatemala Nunca Más*. Un análisis cuantitativo más detallado puede verse en Ball et al. (1999).

<sup>209</sup> La CEH concluye que la Policía Nacional y la Guardia de Hacienda, también cometieron numerosas y graves violaciones a los derechos humanos durante el enfrentamiento armado interno. De igual forma, los tribunales de justicia por acción u omisión negaron el acceso a la justicia a la población afectada por la violencia política promovida por el Estado. Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), *Guatemala, memoria del silencio, Tomo V, Conclusiones y Recomendaciones*, (Guatemala: UNOPS, 1999). Especialmente los párrafos 43, 94 y 95. Para un análisis más detallado sobre cómo el Ejército de Guatemala desempeñaba su papel dentro de la seguridad nacional puede verse Schirmer (1999).

de los cuerpos de seguridad<sup>210</sup>. Un estudio realizado en el año de 1996<sup>211</sup>, reveló las siguientes deficiencias de las instituciones encargadas de brindar seguridad y justicia:

1. La falta de recursos presupuestales, económicos y materiales
2. Las deficiencias en la administración de los recursos
3. Las deficiencias en infraestructura física y tecnológica
4. La escasa cobertura territorial
5. La falta de sistemas modernos de gestión integral
6. Las deficiencias en la selección y vinculación del personal y falta de sistemas de carrera
7. Las deficiencias en la capacitación especializada de los fiscales, policías y jueces
8. La corrupción
9. La descoordinación entre las autoridades
10. Leyes procesales, distintas a la penal, anticuadas y formalistas
11. Excesiva carga laboral lo que genera selectividad en el trámite de los procesos
12. Utilización de recursos procesales con fines dilatorios del proceso
13. Temor para afrontar casos que involucran antiguos detentadores del poder

En materia policial, por citar un caso, los problemas más importantes identificados en ese período fueron: falta de capacitación de los agentes de policía, corrupción, carencias en equipos y tecnología, falta de recursos presupuestales, deficiencias en la investigación criminal, falta de información estadística confiable sobre la actividad delincinencial, ausencia de una coordinación eficaz con otras instituciones del estado, especialmente aquellas destinada a brindar seguridad ciudadana, entre otros. Un diagnóstico realizado sobre la Policía Nacional reveló que faltaban planes estratégicos sistematizados y en caso de que existieran adolecían de muchas deficiencias<sup>212</sup>.

---

<sup>210</sup> Sobre estos aspectos pueden consultarse por ejemplo el estudio realizado por la Comisión Multinacional Sobre las Instituciones que brindan Seguridad Pública en la República de Guatemala, realizado a solicitud del gobierno guatemalteco, del 24 de octubre al 4 de noviembre de 1994. Véase además MINUGUA, *Análisis presituacional sobre organización y problemática de la Policía Nacional*, (Guatemala: MINUGUA, 1995), fotocopia; y Ana Montes Calderón, *Diagnóstico del Sector Justicia en Guatemala*, (Guatemala: BID, 1996), fotocopia.

<sup>211</sup> Ana Montes Calderón, *Diagnóstico del Sector Justicia en Guatemala*, (Guatemala: BID, 1996), fotocopia, p. 119. Hay que aclarar que algunos autores difieren en cuanto a qué instituciones consideran como parte del sistema de seguridad ciudadana y justicia. Por ejemplo, para algunos, el sistema comprende el Ministerio de Gobernación, el Ministerio Público, la Defensa Pública y los Tribunales de Justicia. Por otro lado, otros son más explícitos al incluir sólo la Policía, el Sistema Penitenciario Nacional, el Ministerio Público, la Defensa Pública, la Procuraduría de Derechos Humanos y los Tribunales de Justicia.

<sup>212</sup> De forma más detallada, el estudio analiza el funcionamiento de la entidad que se encarga de planear, ejecutar y evaluar los planes operativos que se llevan a cabo para prevenir e investigar los delitos. Esta entidad era conocida como Centro de Operaciones Conjuntas (COC). El estudio refiere que “*respecto de los planes que elabora el COC, estos son bastante numerosos en cuanto a cantidad, sin embargo, adolecen de graves deficiencias técnico-policiales, reflejando claramente el origen y procedimiento militar en su confección. En teoría, los planes son medidos con base a los resultados obtenidos, aún cuando debe aclararse que en escasas ocasiones se verifica realmente su repercusión directa sobre los resultados o la evolución de la situación para los que se diseñaron. Presentan igualmente la carencia de no establecer claramente las responsabilidades de las acciones a emprender y los plazos de vigencia en los que han de mantenerse activados, lo que da lugar a que se sucedan y solapen, descuidándose por las unidades operativas su cumplimiento.*” MINUGUA, *Análisis presituacional sobre organización y problemática de la Policía Nacional*, (Guatemala: MINUGUA, 1995), fotocopia, pp.32-36.

De igual forma cabe destacar que, de acuerdo a la información disponible, fue posible verificar que por lo menos de 1986 a la actualidad, la reforma de las instituciones que integran el sistema de seguridad ciudadana y justicia, han recibido un considerable apoyo técnico y financiero de la comunidad internacional<sup>213</sup>. Sin embargo, suele suceder que los programas que se implementan, con algunas excepciones, no reciben el seguimiento adecuado y se interrumpen, con lo que ha sido común que con los cambios de gobierno, se empiezan nuevos procesos de reforma. En otros casos, existe falta de coordinación de las agencias donantes y se dan casos de duplicidad de programas. Lo que esta situación sugiere es que, es de vital importancia proceder a un proceso de reforma que no sea reiterativo y cuyos logros se reflejen en un plazo apropiado para atender las necesidades de seguridad y justicia de la población.

#### **4.2.2 Los Acuerdos de Paz y la Seguridad Ciudadana**

Los Acuerdos de Paz constituyen un importante referente de la política pública desde 1996 (año en que se suscribió el acuerdo final) hasta la actualidad. Para la verificación de los mismos, las partes negociadoras -el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, URNG- acordaron solicitar ante las Naciones Unidas una misión que se encargara de vigilar y evaluar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz<sup>214</sup>. Con ese fin nace la Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala, MINUGUA<sup>215</sup>. Por su parte, el Gobierno de Guatemala, creó la Secretaría Técnica de la Paz (SEPAZ) para darle cumplimiento a los Acuerdos de Paz.

Los dos principales acuerdos de paz sobre los que se sustenta la política de seguridad ciudadana son el *Acuerdo Global sobre Derechos Humanos* y el *Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y función del Ejército en una Sociedad Democrática*. Estos acuerdos buscan modificar el papel del Estado en la preservación del orden público y el cumplimiento de la ley, otorgándole preeminencia al respeto de los derechos humanos y a la garantía de las libertades individuales. En el primer acuerdo referido se trataron los siguientes temas: la lucha contra la impunidad, el fortalecimiento de las instancias de protección de los derechos humanos, la prohibición de aparatos clandestinos de seguridad y la garantía de las libertades de asociación y de movimiento, y se acuerda la desintegración de los Comités Voluntarios de Defensa Civil. El segundo acuerdo es más preciso en los objetivos que se persiguen: la reforma y modernización del Sistema de Justicia, el establecimiento de una agenda de seguridad, la reducción financiera y de recursos humanos del Ejército, así como modificaciones en su estructura, funciones y doctrina, de acuerdo a un estado democrático. Para lograr dichos objetivos, en el campo de la justicia se propuso realizar reformas legales y constitucionales, así como cambios operativos e

---

<sup>213</sup> Por ejemplo, durante el período 1986-1990, con la ascensión del gobierno civil de Vinicio Cerezo, se abre el campo a la reforma policial, la cual se emprende con un fuerte apoyo internacional (durante el período 1986-1988, de acuerdo con un informe de los primeros años de ese gobierno, el 69% del presupuesto de seguridad ciudadana procedía del extranjero, incluyendo recursos financieros y técnicos). Ese apoyo venía de México, Chile, Alemania, España y los Estados Unidos de América. Véase MINUGUA, *Análisis y Evaluación de las fuerzas de seguridad civiles*, (Guatemala: 1996, Borrador).

<sup>214</sup> Esta resolución se acordó en el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos firmado en marzo de 1994 en la ciudad de México, D.F.

<sup>215</sup> MINUGUA empezó sus funciones en 1994 (en período de hostilidades) para verificar la no violación a los derechos humanos de parte de fuerzas del Estado. Los recursos para su funcionamiento provienen de fondos de las Naciones Unidas y del Grupo de Países Amigos del Proceso de Paz en Guatemala.

institucionales tales como el establecimiento de la Carrera Judicial, el Servicio Público de Defensa Penal, reformas al Código Penal y la creación de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, tomando en cuenta la realidad multilingüe del país.

En el campo de la seguridad pública se acordó la creación de la ley que le diera vida a la Policía Nacional Civil, organismo que sustituye a la Policía Nacional; el establecimiento de la carrera policial, la creación de la Academia de la Policía Nacional Civil, la regulación de las empresas privadas de seguridad y las reformas legales a la Ley de Armas y Municiones, con el propósito de hacer más restrictivo el uso, tenencia y portación de armas de fuego que se encuentren en manos de particulares; y trasladar la Dirección de Armas y Municiones (DECAM) del Ministerio de la Defensa Nacional al Ministerio de Gobernación. Finalmente, se acordó establecer un servicio militar voluntario para eliminar el carácter forzoso que hasta hace poco prevalecía.

Las experiencias postbélicas, principalmente en lo que se refiere a la criminalización de los actores del conflicto, observadas en El Salvador y Nicaragua, obligó a las partes negociadoras de los acuerdos de paz en Guatemala a suscribir un acuerdo que minimizara dicho riesgo y que buscara la reinserción de las fuerzas insurgentes a la vida civil sin mayores problemas. Con este propósito se suscribió el *Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la Legalidad*. Es de destacar, que de acuerdo a las fuentes consultadas, la política de reinserción de los excombatientes fue exitosa en el sentido de que no se produjeron efectos asociados a la criminalidad, ya que tanto la Fundación Guillermo Toriello -entidad encargada de la incorporación de los insurgentes- y la MINUGUA coinciden en que no hay exguerrilleros vinculados con la delincuencia. Sin embargo, en el Cuarto Informe del Secretario General de las Naciones Unidas se reconoció que dos tercios del total de desmovilizados no se han beneficiado de ningún tipo de proyecto productivo<sup>216</sup>.

El escenario de las políticas de seguridad ciudadana en la actualidad, se caracteriza por el intento de dejar atrás los componentes propios de la etapa del conflicto armado y ajustarse a los requerimientos de los Acuerdos de Paz, los cuales contemplan un papel activo de la sociedad civil y la defensa permanente de los derechos humanos.

#### **4.2.3 La Reforma de las Fuerzas Policías**

Uno de los principales cambios orientados a mejorar la seguridad ciudadana fue la eliminación de la Policía Militar Ambulante y la fusión de la Policía Nacional y de la Guardia de Hacienda, por un proceso de reciclaje, en un organismo profesional y eficiente que se denominó Policía Nacional Civil. La antigua Policía Nacional no contaba con una academia para capacitar a sus agentes, no existía una carrera policial y había escasez de equipos y vehículos. La desconfianza de la población, los bajos salarios, la falta de incentivos adecuados para los agentes, la escasa presencia policial (29% de los municipios), la falta de estabilidad laboral, profesionalismo y principios éticos eran las principales carencias de la antigua institución. Por lo tanto, era una fuerza muy deficiente para combatir la delincuencia.

---

<sup>216</sup> MINUGUA (1999a, p. 25).

El *Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática* establece ciertas metas específicas relacionadas con la reforma de la policía (ver Cuadro N° 5.3.1).

**Cuadro N° 4.2.3.1**

<b>Meta estipulada en el Acuerdo</b>	<b>Etapa de cumplimiento<sup>217</sup></b>
Control y supervisión de la PNC sobre las empresas privadas de seguridad	A julio de 1999, menos de 1/3 de las empresas estaban registradas
Seis meses de entrenamiento básico para los nuevos agentes	Este tiempo se está cumpliendo. El tiempo para los agentes reciclados es de 3 meses
Cobertura en todo el territorio nacional con 20,000 agentes de la Policía Nacional Civil a fines de 1999	La cobertura en todos los departamentos se ha cumplido, (282 de 330 municipios). El número de agentes meta no se pudo cumplir, por razones de tiempo. A finales de octubre de 1999 se contaba con 15,244 elementos <sup>218</sup>
Adecuación de la PNC a la realidad multiétnica del país	Se cuida que tanto la doctrina que se imparte y el reclutamiento, respondan a criterios de equidad y tomen en cuenta la diversidad nacional <sup>219</sup>

De acuerdo a la información con que se cuenta, los ejes sobre los cuales se ha venido desarrollando el proceso de reforma de la policía son:

- *Mejoramiento del recurso humano:* a través de mejores salarios, depuración de elementos con antecedentes delictivos, profesionalización de los agentes a través de la Academia de la Policía Nacional Civil.
- *Incremento de la infraestructura policial:* con mayor dotación de armamento, equipos de radio, motocicletas y vehículos, así como sistemas computarizados para análisis de datos y de evidencias.
- *Ampliación de la cobertura en el territorio nacional:* A finales 1999, se cubría el 85% de los municipios de la República y se pensaba elevar a 20,000 agentes para el año 2000.

#### **4.2.4 Políticas de Seguridad Ciudadana Emprendidas Recientemente**

*Plan Estratégico del Ministerio de Gobernación.* En el mes de noviembre de 1999, el Ministerio de Gobernación presentó su Plan Estratégico 2000-2015. El plan realiza un análisis detallado de las distintas instituciones que conforman el Ministerio de Gobernación, así como de las áreas estratégicas a desarrollar en el corto, mediano y largo plazo. Se complementa con una serie de acciones a emprender y una serie de indicadores por área para el logro de los objetivos.

<sup>217</sup> Evaluación de acuerdo a entrevista con el Director General de la PNC, 5 de octubre de 1999.

<sup>218</sup> Sin embargo, MINUGUA (1999a) que el número de efectivos de la PNC al 31 de octubre de 1999 era de 17,399.

<sup>219</sup> A criterio de la MINUGUA, la igualdad de oportunidades para el acceso a la PNC encuentra límites objetivos, como el alto costo que implica el ingreso a la Academia, el generalmente bajo nivel educativo de los jóvenes indígenas, y el requisito de estatura.

*Convenio Universidad Rafael Landívar/Ministerio de Gobernación.* Este convenio constituye, a juicio de los involucrados, la primera parte de un proceso más amplio que incluye la formación de cuadros superiores, la evaluación curricular del actual pensum de estudios de la Academia de la PNC y el diseño de una carrera de licenciatura para los agentes de la PNC. De esta forma se pretende apoyar el fortalecimiento institucional de la PNC así como su capacidad funcional, dentro del marco de los Acuerdos de Paz. A finales de 1999 aún no había entrado en vigor el convenio.

*Plan de Política del Estado contra el Crimen.* Este plan fue definido por la Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ). Dicha instancia define a la política criminal como “el conjunto de medidas que realizan las instituciones que integran el sector justicia para dar respuesta al fenómeno criminal a través de la prevención y coherente represión de los delitos”<sup>220</sup>. Esta política se compone a su vez de políticas en el área legal, institucional, humana y de comunicación social. A la fecha, no existe una evaluación sobre su implementación.

*Comisión de Transformación del Sistema Penitenciario.* Esta comisión fue creada como recomendación de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia. Contó con la colaboración del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y la MINUGUA. Esta comisión realizó un diagnóstico del sistema penitenciario, identificó los problemas prioritarios y estableció las líneas de acción a seguir en el corto, mediano y largo plazo, entre los que destaca la discusión y aprobación de una ley penitenciaria.

*Reformas a la Ley de Armas y Municiones.* En principio, las reformas que se pretenden realizar a la Ley de Armas y Municiones, Decreto 38-89 del Congreso de la República, están orientadas hacia los objetivos de los Acuerdos de Paz los cuales incluyen hacer más restrictiva la tenencia y portación de armas que se encuentran en manos de particulares, otorgar responsabilidad sobre la materia al Ministerio de Gobernación y considerar, en casos muy excepcionales y calificados, la tenencia y portación de armas ofensivas. La iniciativa de ley es más estricta en los requisitos de tenencia y portación de armas de fuego y más drástica en las penas por los delitos relacionados con la ley. Sin embargo, es necesario encauzar los esfuerzos de política al decomiso de las armas ilegales. Esta iniciativa está en discusión en la Comisión de Gobernación del Congreso de la República.

*Juntas Locales de Seguridad.*<sup>221</sup> De acuerdo a las disposiciones de la Dirección General de la PNC, la Junta Local de Seguridad es la agrupación de un conglomerado de vecinos de una población en la que tiene presencia la PNC con el objeto de prestar su colaboración para mejorar la seguridad ciudadana. Las juntas realizan reuniones periódicas para proporcionar información, denunciar anomalías y dar sugerencias a las autoridades policíacas. La información que se recaba en las reuniones es trasladada hacia la Oficina de Relaciones Informativas y Sociales de la PNC, quien la evalúa y, de acuerdo a su importancia, la traslada al Director Adjunto para que se consideren las medidas a tomar. Al parecer existen resultados positivos (mayor sensación de seguridad y auditaje social) en aquellos

---

<sup>220</sup> Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ), “Plan de Política del Estado Contra el Crimen”, (Guatemala: Septiembre de 1998), documento, p. 27.

<sup>221</sup> Sección tomada del estudio realizado por FADS (1999). “Diagnóstico sobre la Policía Nacional Civil”, Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro, documento inédito, noviembre de 1999.

lugares donde existe más propensión a organizarse. Sin embargo, esos resultados no son generalizados y aún falta una evaluación cuantitativa a la luz de las estadísticas delictivas.

*Plan Serenazgo.*<sup>222</sup> Plan implementado en conjunto por la Policía Nacional Civil y la Municipalidad de Guatemala, a través de las Alcaldías Auxiliares, que se inició el 15 de junio de 1999 en la zona 2 capitalina. A la fecha, se cuenta con 8 unidades en diferentes zonas de la capital. Es una modalidad de las Juntas Locales de Seguridad, con la diferencia que cuentan con unidades móviles como sede de la PNC (los *Munitrans*, furgón que transportaba personas), proporcionadas por la Municipalidad capitalina y está orientada a prevenir los delitos más frecuentes en las noches, como el robo de vehículos y delincuencia común. No cuentan con información estadística para poder evaluar el impacto de este plan. Según las autoridades, ha recibido buena acogida de parte de los vecinos en las zonas donde se ha implementado.

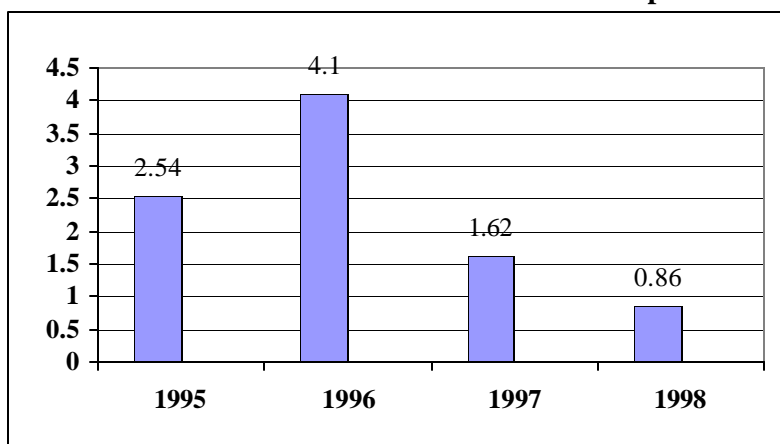
*Política Anti-secuestros.* En el año de 1996, se registraron 420 secuestros, cifra nunca antes vista en el país. El Gobierno decidió emprender acciones drásticas para revertir dicha situación. Al parecer hubo resultados muy positivos en la reducción de los secuestros, de acuerdo a fuentes consultadas: “*El gobierno decidió que el servicio de inteligencia militar, integrado más o menos por 25 personas investigaran éstos hechos. Y es por eso que hubo éxito*”<sup>223</sup>. Las cifras indican que hubo una reducción significativa, (ver Gráfica N° 5.4.1).

---

<sup>222</sup> Con base a entrevista realizada al Sr. Sergio Calderón, Coordinador de logística del Plan Serenazgo, 26 de octubre de 1999.

<sup>223</sup> Grupo focal, Conflicto armado interno, 21 de julio de 1999.

Gráfica N° 4.2.4.1: Evolución de la tasa de secuestros pcmh 1995-1998



Fuente: Ministerio de Gobernación, citado a su vez en la página web de la Secretaría General de Planificación, SEGEPLAN. Estimaciones de población, CIEN.

El medio utilizado contra los secuestros, a pesar de su aparente eficacia, ha sido puesto en tela de juicio, ya que según fuentes periodísticas, la naturaleza de este equipo le ha permitido *“hacerse cargo de casos que son de interés político o que involucran a elementos de la institución armada”*<sup>224</sup>. Este equipo, según las fuentes citadas, trabajaba en coordinación con el Ministerio Público y la Policía Nacional Civil. Las autoridades por su parte insisten en que dicha política se implementó con total apego a la legalidad y que estuvo vigente de marzo de 1996 a octubre de 1997<sup>225</sup>. En la actualidad, se desconoce si la política antisequestros la ejecuta en su totalidad la Policía Nacional Civil bajo el control del Ministerio de Gobernación.

*La policía Comunitaria*<sup>226</sup>. Se crea con la finalidad de fortalecer, crear y hacer conciencia en el concepto de “seguridad” entre la población, además de fomentar la integración de la comunidad en el desarrollo de proyectos de seguridad. Con esta modalidad de la Policía Nacional Civil se promueve la participación de los vecinos de la cuadra, barrio o zona para prevenir los delitos y contravenciones a la ley por medio de la atención y reacción oportuna con la que deben actuar los elementos de la zona o cuadra. Todo el conjunto de actividades que se realicen estarán bajo la responsabilidad de diferentes comisarías, estaciones, subestaciones y unidades específicas que integran la Policía Nacional Civil, así como también los órganos técnicos científicos que se encargan de planificar y definir las estrategias de los servicios policiales.

*Creación de subestación modelo en las comisarías del Distrito Central*<sup>227</sup>. Se propone la conformación de una subestación modelo por cada una de las comisarías que integran el Distrito Central. Se pretende que el personal que labore en las subestaciones modelo, desempeñe sus tareas como Policías Comunitarios, además que con la puesta en marcha de esta modalidad de servicio se mantenga un control eficaz y eficiente sobre la criminalidad. Con las intervenciones policiales de cada

<sup>224</sup> Noticia aparecida en El Periódico, 22 de noviembre de 1999.

<sup>225</sup> El 7 de enero de 2000, el Ministro de Gobernación declaró a la cadena noticiosa RCN que la figura legal que amparó dicha política fue el Acuerdo Gubernativo 90-96, publicada en el diario oficial el día 12 de marzo de 1996.

<sup>226</sup> Información proporcionada por la PNC en septiembre de 2001.

<sup>227</sup> Ibid.



subestación modelo, se pretende neutralizar y contrarrestar las acciones delictivas contra la ciudadanía brindando protección efectiva a las personas y sus bienes.

*Brigadas Escolares*<sup>228</sup>. Dentro de las brigadas escolares se creó el “Plan el Policía tu amigo”, que tuvo por objeto general, crear un acercamiento de la Policía Nacional Civil, con la comunidad guatemalteca, generando con ello confianza, credibilidad y buena imagen. El objetivo fundamental es la prevención del delito desde el nivel pre-primario, primario, básico, diversificado, padres de familia, supervisores de distrito, directores de los centros educativos públicos y privados, así como a todo el personal docente de los mismos.

Para muchas de las políticas descritas se ha contado con la cooperación técnica y financiera del Reino de España, la Comunidad Europea, el gobierno de los Estados Unidos de América, Dinamarca, la MINUGUA, ONG's nacionales y de otros países. También hay que reconocer el esfuerzo decisivo del Ministerio de Gobernación al elaborar su Plan Estratégico, ya que las acciones que pretende implementar toman en cuenta muchas variables: actores internos, actores externos, grupos meta, servicios, áreas problemáticas, áreas de resultados clave, objetivos e indicadores. En general, dicho plan involucra a muchas de las políticas descritas anteriormente y a todas las entidades que conforman dicho ministerio.

Debido a que gran parte de las políticas adoptadas son fruto de los Acuerdos de Paz, están sujetas a la verificación por la MINUGUA, entidad que sobre el tema de seguridad ciudadana expone: *“Al realizar un balance de lo acaecido con relación a la seguridad pública, es importante recalcar que queda pendiente una importante agenda legislativa, que incluye un nueva Ley de Armas y Municiones, una nueva Ley de Orden Público y una ley sobre Agencias Privadas de Seguridad. También es importante que el próximo Gobierno retome el compromiso, varias veces postergado, de poner en marcha el Consejo Asesor de Seguridad, para estudiar y presentar estrategias ampliamente consensuadas para responder a los riesgos prioritarios que enfrenta el país. Los retos propios de una sociedad en transición entre la guerra y la paz y acontecimientos como el grave y extendido fenómeno de los linchamientos y la persistencia de la limpieza social, resaltan la importancia de implementar un concepto de seguridad integral, que cuente con el aporte de personalidades representativas de la diversidad económica, social y cultural de Guatemala.”*<sup>229</sup>.

En síntesis, la situación actual de las políticas de seguridad ciudadana en Guatemala, atraviesa una etapa de retos asociados con el período de la postguerra. Es un proceso que busca un cambio de paradigma, pasando de la noción de la seguridad del Estado hacia la seguridad de sus ciudadanos. En ese sentido, los Acuerdos de Paz constituyen y han constituido la referencia básica de dicho cambio. Sin embargo, dado que las iniciativas descritas son recientes, aún no se cuenta, para muchas de ellas, con una evaluación de parte de las autoridades y algunas no se han diseñado sobre la base de un análisis objetivo de la situación de inseguridad del país. (ver el Recuadro N° 4.2.4.1 y 4.2.4.2).

---

<sup>228</sup> Ibid.

<sup>229</sup> MINUGUA (1999a, p. 21).

#### **Recuadro N° 4.2.4.1: Matriz de Seguridad y Defensa para el período 2000-2004**

Esta matriz constituye el marco general que orientará todas las medidas a adoptarse en el campo de la seguridad y la defensa; y responde a la visión y lineamientos planteados por el Presidente Alfonso Portillo. Sin embargo, el Gobierno está abierto a incorporar los aportes y contribuciones provenientes de los diversos sectores del país.

Seguridad pública se entiende como una situación social que se caracteriza por un clima de paz, convivencia y confianza, que facilita a la población el ejercicio de sus derechos y obligaciones y el goce de sus bienes. El objetivo estratégico general es garantizar la seguridad de las personas y sus bienes y mantener el orden público. Mientras que los objetivos específicos son: (1) fortalecer el Estado de Derecho, (2) controlar el clima de violencia social, (3) garantizar la seguridad de las personas y sus bienes frente a la delincuencia común, (4) combatir al crimen organizado, (5) prevenir el delito y efectuar correctamente la persecución del delincuente, y (6) mantener el orden en lugares públicos.

Algunas de las acciones propuestas para lograr los objetivos específicos son: elaborar la política de seguridad pública, integrar un Consejo Nacional de Seguridad y un Consejo Asesor de Seguridad, modernizar el Ministerio de Gobernación, modernizar la Policía Nacional Civil (PNC), ampliar la cobertura de los agentes de la PNC, elevar el nivel de formación de los agentes de la PNC, combatir la corrupción, promover la participación comunitaria, propiciar una nueva ley de agencias privadas de seguridad, promover una ley del sistema penitenciario, establecer la escuela de estudios penitenciarios, separar adecuadamente a los privados de libertad según género, peligrosidad, tipo de delito y estado del proceso.

Fuente: Matriz de Seguridad y Defensa, 2000.

#### **Recuadro N° 4.2.4.2: Acuerdos de Paz**

El Acuerdo sobre Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz, suscrito el 29 de diciembre de 1996, tenía vigencia hasta el 31 de diciembre de 2000. Sin embargo, la Comisión de Acompañamiento del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, tomando en cuenta que aún faltaba cumplir con una importante cantidad de los compromisos, elaboró una recalendarización para el período 2000-2004. A continuación se presenta una síntesis de algunos de los compromisos del nuevo cronograma.

- Incrementar, para el año 2000, el gasto público destinado al Organismo Judicial y al Ministerio Público, en relación con el producto interno bruto, en 50% respecto al gasto destinado en 1995. (a) Asegurar su continuidad y sostenibilidad (2000 —2004 y permanentemente).
- Haber incrementado para el año 2000 el gasto público ejecutado en seguridad pública con relación al producto interno bruto, en 50% respecto al gasto ejecutado en 1995. (a) Asegurar su continuidad y sostenibilidad (2000 —2004 y permanentemente).
- Tener en funcionamiento la Policía Nacional Civil para finales de 1999 en todo el territorio nacional, contando con un mínimo de 20,000 agentes (2001).
- Promover y presentar una iniciativa de ley que regule el funcionamiento y los alcances de las empresas privadas de seguridad, con miras a supervisar su actuación y la profesionalización de su personal, y asegurar en particular que las empresas y sus empleados se limiten al ámbito de actuación que les corresponde, bajo el estricto control de la Policía Nacional Civil (2001).
- En congruencia con los resultados de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, promover y presentar ante el Congreso de la República una reforma al Código Penal. (a) Promover la tipificación de la discriminación étnica y del acoso sexual como delitos (2001); (b) promover la adecuación del Código Penal a las disposiciones de la Convención Internacional para la eliminación de Toda Forma de Discriminación Racial (1er semestre de 2002); y

(c) dar prioridad a la persecución penal de aquellos delitos que causan mayor daño social; tomar en cuenta las diferencias culturales propias del país y sus costumbres; garantizar plenamente los derechos humanos; y tipificar como actos de especial gravedad las amenazas y coacciones ejercidas sobre funcionarios judiciales, el cohecho, soborno y corrupción, los cuales deberán ser severamente penalizados (2º semestre de 2002).

- Instalar el Consejo Asesor de Seguridad. (a) instalar el Consejo y definir una política consensuada (2001); y (b) incorporar las recomendaciones a la política de seguridad.
- Para garantizar la seguridad del Presidente, la del Vicepresidente y sus respectivas familias, y el apoyo logístico a las actividades que desarrolla la Presidencia de la república, el Presidente de la República, en uso de las facultades que la ley le confiere y para sustituir el Estado Mayor Presidencia, organizará a su criterio la entidad correspondiente. (a) Continuar la transferencia progresiva de funciones, equipos y presupuesto hasta culminar el proceso (inicio 2000 – finalización 1er semestre 2003).
- Transferir los registros que actualmente se encuentran en depósito en el Departamento de Control de Armas y Municiones del Ministerio de Defensa al Ministerio de Gobernación (a) Propiciar las iniciativas de ley que hagan posible la transferencia de registros sobre armas ofensivas (2001).
- Promover y presentar ante el Congreso de la República la reforma a la Ley de Armas y Municiones. (a) promover ante el Congreso de la República el proyecto de ley consensuado por la Comisión de Acompañamiento (2001).

Fuente: Elaboración propia a partir del documento “Cronograma de Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz 2000-2004”, Comisión de Acompañamiento del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, Guatemala, Diciembre de 2000.

## **V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES DEL ESTUDIO**

### **Problema**

Esta investigación ofrece aportes para comprender, desde una perspectiva objetiva, el fenómeno de la violencia en Guatemala, pero sobre todo para generar la discusión sobre el tema. Algunas encuestas realizadas recientemente muestran que, para los guatemaltecos, la violencia se ha convertido en uno de los principales problemas del país. Se trata, sin lugar a dudas, de un problema grave, cuya solución es prioritaria.

En abierto contraste con esta percepción, acerca de la gravedad e importancia de la violencia, podrían considerarse muy débiles los esfuerzos que se están haciendo en la actualidad para tratar de precisar la naturaleza, y medir la magnitud, de uno de los principales problemas que (y en esto parece haber consenso) está agobiando al país.

La violencia es un fenómeno complejo, en el que hay que diferenciar la apariencia de la “realidad”. Uno de los hallazgos de la investigación es que existen opiniones divergentes y contradictorias sobre la magnitud de la violencia, lo cual refleja la precariedad del diagnóstico al nivel más elemental. Ninguna entidad estatal cuenta con los datos necesarios para calcular, de manera consistente, la tasa de homicidios en un período superior a los catorce años. Se puede concluir que en Guatemala existen serios problemas de información, que dificultan el seguimiento de la evolución de la violencia, e incluso comparar la situación de inseguridad de Guatemala con la de otros países. Es decir, en cuanto al crimen y la violencia, la situación actual en materia de medición es, sin lugar a dudas, deficiente.

### **Datos**

En particular se encontró que los medios de comunicación social utilizan indistintamente varias fuentes de información para dar a conocer a la población la magnitud del problema. Sin embargo, como se dice coloquialmente, esto implica “sumar peras con manzanas”, ya que el proceso de recolección de los datos y la elaboración de las estadísticas depende de las actividades que realiza cada una de las entidades, por lo que sus estadísticas sencillamente no son comparables. Por ejemplo, el Ministerio Público cuenta con estadísticas sobre los casos de homicidio que investiga, mientras la Policía Nacional Civil cuenta con estadísticas de denuncias e investigaciones de homicidios.

Es una práctica común utilizar distintos “tipos de violencia” para dar a conocer a la población su magnitud; es decir, entran con la misma ponderación el robo de un reloj, el robo de un vehículo, el asalto a un banco, un secuestro o un homicidio. Por lo tanto, no existe consenso en Guatemala sobre cómo debe medirse la violencia. Sin embargo, a partir de la información disponible puede concluirse que Guatemala es un país violento, pero no tanto como se ha hecho creer por los medios de comunicación y otros estudios.

Las encuestas sobre victimización, que para la mayoría de los incidentes constituyen la única fuente de información disponible sobre la llamada criminalidad real, presentan algunas características que vale la pena tener en cuenta. En primer lugar, tales encuestas parecen ser útiles respecto a las conductas

delictivas y las agresiones menos graves, más frecuentes y con menor tendencia a ser puestas en conocimiento de las autoridades. Respecto a los incidentes más graves, como los homicidios o los secuestros, estas encuestas presentan serios inconvenientes. Una segunda característica es que permiten comparar sus resultados con las denuncias a entidades como la policía, para determinar el nivel de confianza de la población en dichas entidades. Una tercera característica es que el reporte de incidentes es en extremo sensible a la forma como se hacen las preguntas. No es difícil argumentar, por ejemplo, que asuntos como el maltrato familiar o las lesiones personales hayan quedado mal representados, por tratarse de encuestas con énfasis en las acciones de la delincuencia.

Sin embargo, en Guatemala las encuestas de victimización no se han convertido en una práctica común que contribuyan a suplir las deficiencias de información sobre el tema. Por lo tanto la ausencia de fuentes de información alternativas para “validar” los registros institucionales es una de las mayores insuficiencias que dificulta formular políticas más adecuadas para afrontar el problema.

Se puede concluir que, si no hay aún consenso en cuanto a lo fundamental, una base aceptada y compartida de evidencia estadística sobre la magnitud del fenómeno, difícil será esperar algo cercano a un acuerdo en términos de explicaciones o teorías sobre sus causas, y menos aún sobre las políticas públicas pertinentes, para prevenir o controlar el fenómeno.

En esta investigación se hizo un esfuerzo por revisar la información disponible sobre la magnitud de la violencia en Guatemala y, en la medida de lo posible, se comparó la misma con las encuestas realizadas en el marco del proyecto. Cabe destacar que las principales fuentes de información sobre los delitos que se denuncian en Guatemala son: la Policía Nacional Civil, el Ministerio Público y el Organismo Judicial. Las tres entidades cuentan con sus propias unidades técnicas, encargadas de recopilar y registrar la información estadística; por lo que no existe un registro unificado y confiable de la situación de la criminalidad denunciada en el país. En todo caso, la fuente con mayor cantidad de datos disponibles a lo largo del tiempo, y con mayor cobertura geográfica, es el Instituto Nacional de Estadística, que lleva una base de datos sobre defunciones violentas, en general, y sobre homicidios, en particular, la cual forma parte de las estadísticas vitales.

Según la información disponible del Instituto Nacional de Estadística, se observa que, durante el período 1986-1999, 1997 fue el año con mayor tasa de homicidios; mientras que en 1999 se tuvo la tasa más baja. En los períodos, 1987-1988 y 1997-1998, la tasa de homicidios superó la tasa promedio de homicidios del período 1986-1999. A nivel regional, se pueden señalar varias cosas. La primera es la alta variabilidad en las tasas de homicidios por departamento. Mientras que en lugares como Petén y Jutiapa se observan tasas que para los estándares internacionales son a todas luces excesivas, departamentos como Totonicapán, Alta Verapaz y Huehuetenango muestran niveles de violencia homicida comparables a los de las sociedades desarrolladas. Por lo tanto no es posible atender el problema de la violencia homicida de la misma manera en todo el país.

Geográficamente se puede ubicar con precisión la violencia homicida en las siguientes regiones: Región Petén (Departamento de Petén), Región Sur-Oriental (Jutiapa, Santa Rosa y Jalapa), Región Nor-Oriental (Izabal, Zacapa, Chiquimula y El Progreso) y Región Metropolitana (Departamento de Guatemala). Escuintla pertenece a la Región Central. Así, son diez los departamentos donde la tasa de

homicidios supera el promedio anual del país, según los datos del Instituto Nacional de Estadística correspondientes al período 1986-1999. De acuerdo con cifras de la Policía Nacional Civil, son diez los departamentos que superan la tasa promedio nacional de homicidios, y estos coinciden con los diez que tienen las mayores tasas de homicidios según el Instituto Nacional de Estadística. Cabe destacar que el departamento de Guatemala, a pesar de ser el más poblado, es uno de los menos violentos entre los que superan la tasa de homicidios promedio a nivel nacional. También es importante notar que, según los datos de la Policía Nacional Civil, la firma de los acuerdos de paz no significó, automáticamente, un descenso en los indicadores de violencia homicida. Por el contrario, parece que en los años 1996 y 1997 se incrementó la misma.

A nivel internacional, la mayor parte de la información disponible proviene de las cifras oficiales de los organismos de policía que, en todos los países, son las que resultan de los incidentes que las víctimas o sus familiares reportan a las autoridades mediante una denuncia. Se sabe que, por distintas razones, esta información es insuficiente. Diferentes prácticas en los sistemas de registro, limitaciones presupuestales, presiones políticas, problemas de entrenamiento, desempeño del sistema judicial son, entre otras, las razones que llevan a pensar que las estadísticas criminales reflejan simplemente el mayor o menor *desempeño estadístico* de los organismos policiales. Aunque Guatemala es un país violento, se encontró que su tasa de homicidios no ha estado lejos del promedio de América Latina, y es significativamente inferior a la de El Salvador y Colombia. Parece que lo que caracteriza a Guatemala son los ataques violentos a la propiedad.

A partir de información de la Encuesta Nacional de Victimización a Hogares 1999, se encontró que alrededor del cuarenta por ciento de la población fue víctima de robo sin violencia, asalto a mano armada, amenaza, agresión física o ataque sexual, y sólo uno de cada cinco incidentes fueron denunciados. Debido al bajo porcentaje de denuncias, se puede presumir que la criminalidad “oculta” en Guatemala es significativa.

Aunque en Guatemala no existen estudios que ilustren la situación de capital social antes del conflicto, parece indudable que la guerra interna deterioró la capacidad de las personas, comunidades y sectores de la sociedad de confiar unos en otros.

## **Costos**

Al comparar los costos cuantificables de la violencia en Guatemala con los de otros países de América Latina, se puede concluir que, son significativos (el más alto de los países con los que se comparó en este estudio). En este estudio se encontró que durante 1999 en Guatemala los costos económicos de la ocurrencia y la prevención de la violencia correspondiente a pérdidas materiales fue 6.74% del PIB (1.85% del PIB en seguridad pública), mientras que en El Salvador fue 4.9% del PIB, en Colombia 6.4%, en Venezuela 6.6%, en Brasil 1.4%, en Perú 1.4% y en México 3.6%.

El mayor costo del conflicto armado interno fue sin duda la pérdida de vidas humanas. Sin embargo, cabe destacar que uno de los mayores costos económicos fue el incremento del gasto militar, cuya tendencia se revirtió hasta 1999.

Se puede concluir que sólo los incidentes delictivos como robo sin violencia, asalto a mano armada, amenaza, extorsión o chantaje, agresión física y ataque sexual tuvieron un costo para la población guatemalteca, durante el año anterior a la encuesta de victimización a hogares, de alrededor del 3.3% del PIB de 1999. Lo que se busca destacar no es una cifra exacta, sino una aproximación que muestra el alto costo de la criminalidad para el país y ayuda a llamar la atención sobre la rentabilidad social de las inversiones para reducir la delincuencia.

Una de las principales consecuencias de la incapacidad de las fuerzas de seguridad civil para proteger a los ciudadanos y sus bienes ha sido el fenómeno de la contratación de servicios privados de seguridad. Dicho cambio consiste en que parte de la seguridad ciudadana, considerada un bien público, se ha trasladado al ámbito de lo privado.

Hasta el 31 de marzo de 2001 el proceso de despliegue de la Policía Nacional Civil se extendió a la mayoría de los municipios del país, con un contingente de 18,314 individuos. Pero la meta establecida en los acuerdos de paz era contar con un mínimo de 20,000 agentes a finales de 1999. Según la Gremial de Compañías de Seguridad Privada, el personal operativo de las empresas de seguridad ha superado en 1999 y 2000 a los efectivos de la Policía Nacional Civil.

Otro bien público que en parte se ha trasladado al ámbito particular ha sido la justicia. La justicia *privada* se ha traducido en linchamientos y en la llamada *limpieza social* por medio de la contratación de sicarios. Al parecer, los linchamientos ocurren como castigo a delitos contra el patrimonio, en algunos casos robos de poca cuantía. Según cifras de MINUGUA, desde enero de 1996 hasta noviembre de 2000 el número de linchamientos fue de 176. Aún no se puede emitir una opinión categórica sobre las causas que los provocan.

### **Posibles causas de la violencia**

Se encontró que hay cinco explicaciones más corrientes sobre la violencia en Guatemala.

- 1) Se considera que la ausencia histórica de un Estado de derecho ha provocado en la mentalidad ciudadana la carencia de un recurso de autoridad legítima, imparcial, que, mediante la aplicación de normas preexistentes y legítimamente adoptadas, resuelva las diferencias y conflictos entre particulares y sancione los abusos de poder. En un grupo focal se afirmó “con base al conflicto armado realmente la denegación de la justicia estuvo a la orden del día ... Esto debe haber enriquecido a que la gente tomara la justicia por sus propias manos”.
- 2) Otra explicación común atribuye la violencia a la precariedad de las condiciones socioeconómicas de los guatemaltecos. Por ejemplo, se afirma que una de las principales causas de la violencia es “la estructura socioeconómica imperante, la cual es percibida como crítica [...] debido a la pobreza, la desigual repartición de la riqueza, la exclusión política, social y cultural que provoca insatisfacciones a todo nivel”.
- 3) Algunos argumentan que los niveles de violencia en Guatemala se deben a la impunidad. También se afirma que “el conflicto armado interno rebasó los límites militares y el ejército copó

diversas esferas del gobierno como parte de la confrontación ideológica. De manera que subsumió el sistema de justicia y policial”.

- 4) Otra explicación corriente de la situación de inseguridad en el país es la existencia de bandas del crimen organizado. Los secuestros y las extorsiones, los atracos a agencias bancarias y los asaltos a vehículos comerciales son algunas de las manifestaciones más comunes de quienes se organizan para lucrar por medio de la planeación y ejecución de delitos. Sin embargo, las personas que viven en los asentamientos perciben a los jóvenes relacionados con las maras y el narcotráfico como los principales causantes de la violencia, la delincuencia y la inseguridad.
- 5) Otra explicación peculiar es que en Guatemala existe una actitud cultural de aceptación de la violencia, que tiene sus raíces históricas en la región del oriente del país. Durante la Colonia los asentamientos de los pueblos indígenas contaban con su propia legislación, de igual manera que las ciudades de los españoles.

Existe una explicación de la violencia a la cual vale la pena referirse y es la que asocia la violencia con los problemas más generales de convivencia entre los ciudadanos corrientes, y hace énfasis en las manifestaciones impulsivas de la violencia en detrimento de las instrumentales.

## **Resultados**

Una de las hipótesis que se maneja actualmente acerca de la violencia en Guatemala, según la cual esta hunde sus raíces en el pasado y en particular en el conflicto armado interno, no parece corroborarse con la información disponible, por lo menos a nivel regional. El dato más revelador al respecto lo constituye el hecho de que los departamentos más violentos en la actualidad no coinciden con aquellos en los cuales un mayor número de los hogares reporta saber sobre un conocido muerto violentamente alguna vez. Lo que los datos sugieren es que la violencia actual es de otra naturaleza o que, por lo menos, se ha relocalizado geográficamente. Esta nueva violencia, por su parte, sí muestra una clara concentración y persistencia local. La única herencia que se percibe del conflicto sobre la violencia actual sería la de haber inducido, o facilitado, la consolidación del crimen organizado en ciertas regiones.

La asociación entre la violencia actual y los indicadores de pobreza o exclusión no sólo es débil sino que presenta el signo inverso al esperado. En efecto, y en contra de lo que se esperaría de acuerdo con esta hipótesis de la pobreza como factor generador de violencia, la correlación entre la tasa de homicidios (promedio 96-98) y el índice global de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) es de -19%.

La información por departamentos no parece confirmar la predicción de que los mayores niveles de violencia están normalmente asociados con deficiencias educativas de la población. Nuevamente, lo que se observa es una relación no sólo débil, sino de signo contrario al esperado. La correlación entre la tasa de homicidios y la de analfabetismo es del orden de -45%, mostrando que a mayor porcentaje de población sin capacidad de lectura la violencia es menor, y no mayor, como haría suponer la teoría. Utilizando como indicador del llamado capital humano la escolaridad promedio de los adultos, se llega a un resultado similar, en el sentido de un efecto perverso de la educación sobre la violencia.



Una de las ideas con más larga tradición en la criminología es la que identifica la violencia como un fenómeno esencialmente urbano. El supuesto de que el crimen se asocia con la modernización y la industrialización ha tenido una gran influencia, y por mucho tiempo el estudio del crimen se ha concentrado en la población urbana marginada como generadora del delito. Para Guatemala parece ser útil descomponer esta hipótesis de urbanismo/modernización, puesto que, si bien no se aprecia un efecto de las tasas de urbanización sobre la violencia, sí se puede percibir un efecto notorio de las culturas indígenas en términos de su capacidad para mostrar menores niveles de violencia en las regiones donde su presencia es mayoritaria.

Por lo tanto, en relación con los determinantes sociales y económicos de la violencia, la información departamental para Guatemala muestra un perfil que va en contra de la sabiduría convencional. No se ve una relación clara con los niveles de pobreza y no se confirma la noción de que la violencia surge de deficiencias educativas. Por el contrario, aparece con nitidez una mayor capacidad de la población indígena, precisamente la más pobre y con menor nivel escolar, para controlar la violencia. Por otro lado se observa una asociación entre los niveles de violencia y la tasa de masculinidad entre la población joven soltera.

También se observa la relación entre violencia e influencia de las maras, que presenta características muy similares a la anterior. De hecho, vale la pena destacar que, de acuerdo con los resultados de la encuesta realizada, la percepción de influencia del crimen organizado y de las maras son en extremo similares. Esta asociación sugiere la existencia de una relación, bastante lógica, de integración entre el crimen organizado y las maras.

Parecería haber una asociación inversa entre las tasas de homicidio y el desempeño de la justicia penal. En los departamentos donde se esclarecen un alto porcentaje de los homicidios la tasa de homicidios al año siguiente es baja; por el contrario, los departamentos con un bajo nivel de detenidos por cada homicidio muestran niveles altos de violencia.

*En síntesis, en el conjunto de indicadores agregados a nivel departamental en Guatemala, y actualmente disponibles, se observa que tres variables -la proporción de población indígena, un índice de masculinidad y el indicador de presencia de crimen organizado- explican en conjunto más del 80% de las variaciones en los niveles de violencia por departamento.*

### **Los victimarios**

La etnografía de Pavón, realizada para enriquecer este trabajo, resaltó la importancia entre los reclusos del conocimiento sobre manejo de las armas de fuego. Aunque no muchos sirvieron en el Ejército (sólo 18% de los encuestados), se nota que muchos saben utilizar armas de fuego. Entre las descripciones de los incidentes que marcaron el momento específico de meterse en problemas con la ley se mencionan tensiones con la familia (muerte de padres o alcoholismo), ofrecimientos de amigos para hacerse de “dinero fácil”, involucramiento con drogas y alcohol, así como infidelidad de la mujer y mala influencia de los amigos. El tiempo promedio que se dedicaron a hacer “cosas turbias” antes de caer presos fue de cinco años. La efectividad del sistema policíaco se pone en tela de juicio cuando se nota que sólo 15% de los entrevistados fueron atrapados en investigaciones de las autoridades. Las principales causas por las que ocurren los asesinatos en el país, desde la perspectiva de los reos, son: riñas y

discusiones de tragos (25%), robos (29%) y venganza (15%). Se puede concluir que esta parte del trabajo de campo no apoya las hipótesis del conflicto armado y la pobreza como causantes de los comportamientos de violencia extrema. Sin embargo, se encontraron indicios a favor de las hipótesis de impunidad, crimen organizado, factores culturales y problemas de convivencia. En todo caso, resalta la última hipótesis, a pesar de no ser una de las explicaciones más comunes en Guatemala.

### **Experiencias exitosas**

La investigación contempla una descripción de experiencias “exitosas”. Todos los programas citados se caracterizan porque no pretenden sustituir la función tradicional de la policía (especialmente el patrullaje rutinario y la investigación criminal), sino que son de carácter complementario y se deben ajustar a los recursos humanos con que ya cuentan las fuerzas policíacas. En la mayor parte de los casos, son las fuerzas de policía las encargadas directas de llevar a cabo los programas, pero en otros la colaboración estrecha con los gobiernos locales y las organizaciones comunitarias es de vital importancia. La evidencia sugiere que más que políticas generales (que tengan un carácter integral de seguridad ciudadana), las medidas adoptadas consisten en programas novedosos, ejecutados especialmente por las fuerzas policíacas en forma complementaria de sus funciones tradicionales de patrullaje rutinario e investigación criminal. Los distintos programas son: el enfoque epidemiológico, el modelo de policía comunitaria, los programas policiales destinados a la represión de faltas y el desorden social, los operativos policiales focalizados, y los programas de seguimiento y enjuiciamiento de delincuentes habituales y peligrosos.

Lo importante, si se carece de recursos suficientes, es concentrar los programas de prevención y control del delito en los lugares más prioritarios, atacando los delitos más graves. Cualquiera que sea el tipo de programa o programas que se decida adoptar, deber ir acompañado de un serio compromiso de las autoridades, y los expertos o técnicos de las dependencias estatales encargadas de la seguridad ciudadana deben diseñar, ejecutar y evaluar rigurosamente los resultados de los programas, así como examinar los alcances y limitaciones de los mismos durante su implementación, con el fin de hacer los cambios necesarios.

### **Políticas públicas en Guatemala**

Durante la investigación se hace un intento de describir las políticas públicas de seguridad ciudadana en Guatemala. Al hacer un recuento de las políticas de seguridad ciudadana implementadas en el pasado, sobresale la poca disponibilidad de información pública que existe al respecto. En la mayor parte de los casos, la información disponible versa sobre el conflicto armado interno y el papel que jugó el Estado en la represión política de opositores, supuestos o reales, al régimen imperante en cada momento de la historia reciente.

En materia policial, por citar un caso, los problemas más importantes, identificados antes de los Acuerdos de Paz, fueron: falta de capacitación de los agentes de policía, corrupción, carencia en equipos y tecnología, falta de recursos presupuestales, deficiencias en la investigación criminal, falta de información estadística confiable sobre la actividad delincriminal, ausencia de una coordinación eficaz con otras instituciones del Estado, especialmente la destinada a brindar seguridad ciudadana, entre

otros. Un diagnóstico realizado sobre la Policía Nacional reveló que faltaban planes estratégicos sistematizados y, en caso de existir, adolecían de muchas deficiencias.

En los Acuerdos de Paz, concretamente en el relacionado con el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército, el Gobierno de la República se comprometió a reducir los efectivos del Ejército en un 33% y su presupuesto en 33% con relación al PIB, respecto al gasto destinado en 1995. El objetivo de esa disminución es liberar recursos del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para atender los programas de educación, salud y seguridad ciudadana. Según la Misión de Naciones Unidas para Guatemala, se ha cumplido con el compromiso de reducción del Ejército.

En cuanto a la seguridad pública, se acordó crear la ley que le diera vida a la Policía Nacional Civil, organismo que sustituye a la Policía Nacional, establecer la carrera policial, crear la Academia de la Policía Nacional Civil, regular las empresas privadas de seguridad y reformar la Ley de Armas y Municiones, con el propósito de hacer más restrictivo el uso, tenencia y portación de armas de fuego que se encuentren en manos de particulares; también trasladar la Dirección de Armas y Municiones (DECAM) del Ministerio de la Defensa Nacional al Ministerio de Gobernación. Finalmente, se acordó establecer un servicio militar voluntario, para eliminar el carácter forzoso del mismo que hasta hace poco prevalecía.

En síntesis, las actuales políticas de seguridad ciudadana en Guatemala atraviesan por una etapa de retos asociados con el período de la postguerra. Es un proceso en que se busca un cambio de paradigma, pasando de la noción de la seguridad del Estado a la seguridad de los ciudadanos. En este sentido, los Acuerdos de Paz constituyen y han constituido la referencia básica de dicho cambio. Sin embargo, dado que las iniciativas descritas son recientes, aún no se cuenta, para muchas de ellas, con una evaluación de las autoridades, y algunas no se han diseñado sobre la base de un análisis objetivo de la inseguridad del país.

### **Recomendaciones<sup>230</sup>**

A partir de lo anterior se formulan algunas recomendaciones, que pueden tomarse como un punto de partida para la discusión nacional del tema. En todo caso, los esfuerzos para reducir la violencia deben iniciarse a partir de una amplia y profunda discusión, que permita lograr consensos en cuanto los objetivos perseguidos y las estrategias para alcanzarlos.

#### **1. Medir la incidencia y naturaleza de la violencia.**

La recomendación que surge con mayor fuerza tiene que ver con la necesidad de mejorar la base de información sobre el crimen y la violencia, en todos los niveles. Es indispensable reconocer que se trata de un crimen organizado significativo<sup>231</sup>, saber cuál es su dimensión, identificar y entender a sus actores,

---

<sup>230</sup> Debido a que hace falta mucho por hacer sobre la medición y el análisis de las causas de la violencia se espera que estas recomendaciones sirvan como punto de partida para formular las estrategias para reducir la violencia en Guatemala.

<sup>231</sup> Según los reos de la Granja Modelo de Rehabilitación Pavón, incluso las autoridades son parte importante de esta red de crimen y delincuencia.

afinar la medición de su presencia, analizar sus relaciones con la criminalidad y con otros tipos de violencia.

Como primera sugerencia en cuanto a mejorar la base de información, se considera pertinente recomendar que se fortalezca la capacidad institucional para registrar la incidencia de la violencia. Por ejemplo, parece conveniente fortalecer la función puramente estadística del Ministerio Público, que actualmente responde a los casos investigados. Este es un factor de vulnerabilidad de la información sobre la violencia, que podría reducirse separando sus funciones de registro estadístico y sus labores de soporte de las investigaciones criminales. En términos generales, se sugiere que el registro se realice a partir de los hechos violentos y no de las actividades institucionales. También se recomienda que la información de las distintas entidades públicas se centralice y valide en un sistema nacional de estadísticas sobre la violencia. Podría ser útil incorporar herramientas de evaluación de los tipos de violencia que más afectan a las comunidades, que permitan diseñar programas y proyectos novedosos para solucionar estas problemáticas. Independientemente de los procesos judiciales, se debe mejorar la base de información sobre los delitos, los ataques personales, las víctimas, las circunstancias que rodean los incidentes y, ante todo, sobre los agresores.

Parecería conveniente, en segundo término, tecnificar y profesionalizar la labor de recopilación y sistematización de las estadísticas sobre crimen y violencia. También moverse en la dirección de corregir los conflictos de intereses que existen, para los organismos de seguridad, entre la tarea de registrar los incidentes criminales, el desarrollo de los procesos judiciales y la evaluación de su desempeño: existen incentivos perversos entre la labor puramente estadística y la responsabilidad judicial de aclarar los crímenes y capturar a los agresores.

Parece claro que los ciudadanos tienen valiosa información sobre el crimen y la violencia, pero no la transmiten a las autoridades, entre otros factores, por los altos costos que implica la judicialización de los incidentes. El acopio de información también debe hacerse de manera focalizada, involucrando mucho más a las comunidades y sectores afectados en términos de la percepción del problema, sus orígenes, sus efectos, y las soluciones viables y realistas.

En este contexto vale la pena destacar la importancia de las encuestas de victimización. Se recomienda que se aporten recursos al Instituto Nacional de Estadística para realizar encuestas de victimización periódicas, que permitan contar con información más detallada sobre la violencia y medir el impacto de las políticas públicas para reducirla. Tomando en cuenta experiencias de otros países, se recomienda ser cuidadosos en no dejar de lado los delitos que afectan al sector empresarial y productivo.

En la presente coyuntura parece urgente realizar una encuesta de victimización con validez estadística al nivel nacional, que abarque tanto el área rural como la urbana y donde se haga un esfuerzo por aproximarse a la dimensión de la violencia doméstica o entre conocidos. También resulta indispensable, sobre todo si se quiere dar seguimiento a la medición de los costos de la violencia, realizar una encuesta de victimización entre las empresas. Además se deben empezar a diseñar instrumentos orientados a medir la incidencia de la corrupción en las entidades encargadas de reducir la violencia en el país. Se recomienda hacer énfasis en identificar las causas de este tipo de prácticas.

En relación con la base de información, parece indispensable avanzar en las líneas de combinar los distintos tipos de evidencia en los cuales se especializa cada una de las disciplinas actualmente involucradas en el estudio de la violencia. El diagnóstico puede partir de testimonios, estudios de casos e historias de vida, pero no puede quedarse en esa etapa. Las intuiciones deben ser soportadas con la estadística y con algo de teoría. El enfoque multidisciplinario que impone esta mezcla de metodologías debiera utilizarse para diseñar estrategias basadas en un marco conceptual, que incluya una comprensión holística de las causas e impactos de la violencia y de las posibles intervenciones para reducirla.

## 2. Medir cuántos son los agresores criminales y cuáles sus motivaciones

Uno de los aspectos menos conocidos y estudiados del crimen y la violencia en Guatemala son la de la naturaleza y el número de los agresores. Algunas de las preguntas básicas en torno al fenómeno criminal, que resultan vitales para el adecuado diseño de las políticas, siguen sin respuesta. No se sabe, por ejemplo, si el número de homicidios es un fenómeno relacionado con muchos agresores que ocasionalmente delinquen o si se trata, en otro extremo, de unos pocos criminales, exitosos y reincidentes, que agobian a la población. En esta investigación se abordó la pregunta en algunos grupos focales, pero las respuestas obtenidas no ofrecen evidencias consistentes y concluyentes sobre cómo se explica este fenómeno en Guatemala<sup>232</sup>.

Probablemente el número y tipo de agresores dependerá del tipo de violencia. En todo caso la información sobre los agresores permitirá diseñar intervenciones que permitan focalizar las acciones y los recursos disponibles, de una manera más eficiente y eficaz. Por ejemplo, se podrán poner en marcha programas que se concentren en los grupos más propensos a involucrarse en actividades criminales.

Pareciera que las políticas públicas más populares -las orientadas a fortalecer el sistema educativo, combatir la pobreza, disminuir la desigualdad, fomentar la convivencia ciudadana, restringir el consumo de alcohol o reconstruir el tejido social- suponen implícitamente, puesto que sus beneficiarios son todos los ciudadanos, que el crimen y la violencia son como epidemias que afectan, en calidad de agresores, a toda la población.

Sin embargo, esta situación no ha sido comprobada con datos recopilados y analizados en este trabajo. En uno de los grupos focales de esta investigación se sugiere precisamente lo contrario: algunas actividades criminales estarían concentradas en muy pocos agentes<sup>233</sup>. En el mismo sentido apunta la poca teoría existente sobre el crimen organizado<sup>234</sup> y la experiencia de aquellos países que tienen información sobre la reincidencia de los criminales. En Estados Unidos, por ejemplo, se reconoce que la función de “incapacitación” de la prisión es fundamental. Estudios de otros países señalan que muy pocos criminales cometen muchos crímenes y que, por ejemplo, el prisionero típico, independientemente

---

<sup>232</sup> Este es un aspecto que podría ser analizado en profundidad en futuras investigaciones.

<sup>233</sup> La pregunta que se formuló fue: ¿en términos de conductas violentas extremas, como por ejemplo matar a alguien o secuestrar a alguien, cree usted que esos agresores son muchos o que son poquitos? La respuesta fue: “creo que es un número reducido de personas...”.

<sup>234</sup> Ver por ejemplo, Fiorentini y Peltzman (1995).

de la infracción por la que haya sido encarcelado, que pudo ser leve, ha cometido, en promedio, durante el último año 15 crímenes graves<sup>235</sup>.

### 3. Medir la influencia de la agresión no criminal

La confusión, recurrente, de los problemas de agresión rutinaria entre los ciudadanos comunes -o el maltrato familiar- y los ataques criminales es uno de los factores que en mayor medida está distorsionando actualmente tanto el diagnóstico de la violencia como el diseño de las políticas orientadas a su control. Además, esta situación puede contribuir a sesgar la percepción sobre la situación de inseguridad que tiene la población; es decir, la población puede llegar a percibir una magnitud de criminalidad superior a la que en “realidad” existe, o a percibir que se incrementan delitos o tipos de violencia que no aumentan.

La confusión ha llegado al punto de permear el ámbito de las estadísticas. Erróneamente se utilizan datos sobre una manifestación de la violencia para hacer generalizaciones sobre la magnitud total de la misma. Esta situación puede contribuir a que se construya toda una cadena de causalidades con poca teoría y evidencia, y a que se hable de “la criminalidad” sin distinciones.

Para empezar a ordenar, hay un primer paso que resulta inevitable: saber lo que está ocurriendo con la agresión no criminal. Indagar si ha aumentado o disminuido, si es mayor en los lugares con alta incidencia de muertes violentas que en las comunidades pacíficas. Investigar si hay alguna correspondencia entre las víctimas de agresión y, por ejemplo, las de atraco. Averiguar si el haber agredido a alguien contribuye a la probabilidad de convertirse en criminal. O si, por el contrario, los delincuentes son más propensos a agredir a sus familias o a sus vecinos que los ciudadanos que no adoptan comportamientos habitualmente criminales.

### 4. Medir los costos sociales pertinentes y saber quién los genera

Se ha identificado en el área de la violencia una tendencia a confundir la relevancia de un costo con la facilidad para calcularlo partiendo de información ya recopilada o que es más familiar a los analistas.

Sin embargo, el mayor vacío que existe en la actualidad en materia de medición de los costos de la violencia tiene que ver con la dificultad que, tanto a nivel conceptual como empírico, se afronta para rastrear las repercusiones de los ataques criminales en las decisiones productivas de toda la población. La evidencia testimonial para Guatemala muestra que la sola presencia de un actor armado -como las pandillas juveniles- en una localidad tiene repercusiones en diferentes niveles de la actividad productiva en dicha localidad. Esfuerzos exploratorios realizados en esta investigación muestran que algunas decisiones económicas son sensibles tanto al hecho de haber sido víctima de un ataque criminal como a la percepción de inseguridad. Por ejemplo, en la encuesta de victimización entre hogares se encontró que el 15.6% de los ciudadanos había dejado de estudiar o trabajar a ciertas horas por temor a ser víctima de un ataque criminal. La probabilidad de tomar este tipo de decisión depende no sólo de haber sido víctima de un ataque, sino, de manera más significativa, de la valoración subjetiva de la posibilidad de ser víctima de un ataque criminal.

---

<sup>235</sup> Levitt, S. (1998): presentación en el Seminario sobre Crimen y Economía en Río de Janeiro, Julio 27 y 28 de 1998.

El supuesto implícito en algunos trabajos disponibles en otros países de que los costos sociales de los ataques criminales guardan relación con los montos transferidos es simplemente una manera apresurada de socializar unos costos privados que, al parecer, guardan muy poca relación con el verdadero impacto social del crimen. Por lo tanto, se recomienda que en estudios sobre los costos de la violencia en Guatemala que se hagan en el futuro se tomen en cuenta estas consideraciones.

##### 5. Para avanzar en el diagnóstico se recomienda promover la discusión

Durante la investigación se encontró que existen temas básicos en los que no hay consenso y que debieran ser discutidos con más profundidad. A continuación se presenta una síntesis de algunos trabajos sobre temas que se sugiere discutir en Guatemala.

En un artículo<sup>236</sup> se analiza la idea de que las sentencias individuales pueden disuadir la actividad delictiva (disuasión general). Se concluye que la sentencia individual analizada en dicho estudio no parece haber tenido ningún efecto sobre el índice de robo, pero que no puede descartarse que la sentencia haya tenido algún impacto. Sin embargo, se encontraron indicios de que las medidas policiales sí tuvieron un impacto. Su recomendación es utilizar patrullas especiales; es decir, patrullas uniformadas y no uniformadas; y a veces utilizar perros como apoyo.

En otro documento<sup>237</sup> se dan ideas para responder a la siguiente pregunta: ¿debe una mayor seguridad ciudadana significar necesariamente mayor castigo, condenas más largas o más prisiones?

En primer lugar se destaca que existe presión del público por un “ataque frontal contra la impunidad”, mediante las instituciones penitenciarias (prisiones) y el poder judicial (condenas); pero que sería “peligroso” no tratar de prever este impacto o no intentar mejorar estos sistemas de tal manera que puedan enfrentar esta situación.

Se considera que existe un exceso de dependencia del Poder Judicial y en particular de la privación de la libertad como respuesta a las cuestiones básicas de la sociedad.

Otro punto que se destaca es que las autoridades penitenciarias no tienen control del número de personas detenidas a la espera de juicio ni del número de las que reciben condenas de cárcel; y que los jueces (1) cuentan con poca información sobre el resultado que tienen las penas que imponen, (2) no saben (en general) en qué condiciones se cumplen las condenas, (3) no saben (en algunos casos) si se cumplen las condenas, y (4) están bajo una presión incesante de las víctimas y del público en general para recluir a los delincuentes en las cárceles. Se concluye que la negación de la responsabilidad de la sociedad en la prevención del delito conduce a la expectativa de que es el sistema de justicia penal por sí solo el que debe dar la solución.

Algunas de sus recomendaciones son: (1) explicar qué es la institución carcelaria y qué puede lograr de manera realista, (2) definir y explicar la visión en materia de condenas y prisiones, (3) ofrecer medios concretos y prácticos en respaldo a iniciativas para promover las reformas penitenciarias, (4) montar

---

<sup>236</sup> Artículo de Nutrall, C. y Baxter, R. “Sentencias severas: ¿no disuaden el delito?”

<sup>237</sup> Ponencia de Yvon Dandurand.

una red de cooperación y colaborar por medio de capacitación conjunta, asistencia técnica y asistencia mutua, (5) mejorar sistemáticamente las políticas y legislaciones penitenciarias y de justicia penal, (6) desarrollar mejores instrumentos para determinar riesgos, y mejores estrategias para la administración de riesgos mediante investigación permanente e información compartida, (7) desarrollar una o más alternativas a la prisión en las que pueda creerse, y (8) contar con un personal cuidadosamente seleccionado, capacitado y bien informado.

También existen trabajos que destacan la diferencia entre políticas para prevenir y controlar la violencia. En un libro<sup>238</sup> se destacan aspectos pertinentes en la coyuntura actual del país. Se argumenta que la regulación existente sobre la compra y portación de armas de fuego, con su liberal acceso a ellas, es una de las medidas desacertadas de la “promoción” del delito que habría que corregir<sup>239</sup>. Debido a que no es posible hablar de “la criminalidad” como algo que aumenta o disminuye en forma homogénea y que pueda contrarrestarse con medidas de prevención también homogéneas o uniformes, son muchas las medidas posibles de prevención. Sin embargo, se afirma que las sociedades de nuestra región sólo conocen dos: aumentar el número de policías y aumentar el uso e intensidad de la pena de prisión. También se afirma que la investigación criminológica sobre los posibles efectos disuasores de la pena de prisión demuestra que esta acción es irrelevante para reducir la criminalidad. Para realizar una acción eficaz de prevención se considera útil determinar qué patrón de relación víctima-victimario se manifiesta con mayor frecuencia.

Se recomienda mayor objetividad y mayor investigación criminológica comparada y se insiste en la necesidad de informarse antes de promover acciones de política criminal. Se argumenta que aumentar la policía más allá de la dimensión que le “corresponde” distorsiona el sistema de justicia. Se recomienda enviar a la cárcel solamente a quienes no exista la posibilidad de sancionar con alguna medida distinta. Se recomienda limitar la acción de la justicia penal a los casos de delitos que verdaderamente ameriten esta forma de intervención y que se promuevan otras formas de solución de conflictos para los hechos de menor gravedad.

Finalmente se sugiere trabajar con los medios de comunicación para una correcta disseminación de la información sobre la criminalidad y sobre la política que se proyecta.

---

<sup>238</sup> Carranza, E. “Criminalidad: ¿prevención o promoción?”

<sup>239</sup> En el caso de Costa Rica, se afirma que la legislación y la difusión no siempre objetiva de las noticias de la criminalidad y la promoción de posibles “medidas de prevención”, entre ellas la posesión de armas para defensa personal, ha hecho que proliferen las armas en manos de particulares.



## BIBLIOGRAFÍA

Alvazzi del Frate, A. (1998). "Victims of Crime in the Developing World", Rome: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI), Publication No 57.

Amaro, N. (1992). "Guatemala: Historia Despierta", IDESAC, Guatemala.

Anderson, D. (1999). "The Aggregate Burden of Crime", *Journal of Law and Economics*, XLII (2), October.

Antunes, G. E., F. L. Cook, and W. D. Skogan (1977). "Patterns of Personal Crime Against the Elderly", *Gerontologist*, 17:4, p. 321-327.

AVANCSO (2000). "Heridas en la Sombra: Percepciones sobre la violencia en áreas pobres urbanas y periurbanas de la Ciudad de Guatemala", Texto para Debate N° 16, Guatemala, junio de 2000.

Ball, P., Kobrak, P. Y Spirer, H. (1999). "Violencia Institucional en Guatemala, 1960 a 1996: una Reflexión Cuantitativa". (Washington: Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos y American Association for the Advancement of Science –AAAS-, 1999).

Baumol, W. (1990). "Entrepreneurship productive, improductive and destructive", *Journal of Political Economy*.

BID (1999). Notas Técnicas del Banco Interamericano de Desarrollo, Mayra Buvinic y Andrew Morrison, de la División de Desarrollo Social, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington.

Birk, F. (comp.) (1997). "Guatemala: ¿Oprimida, Pobre o Princesa Embrujada?", Colección Construyendo la Paz N° 2, Friedrich Ebert Stiftung, Guatemala, 1997.

Bourguignon (1999). "Crime, violence and inequitable development", Washington: World Bank. ABCDE Conference.

Buvinic, M., Morrison, A. y Shifter, M. (1999). "La Violencia en América Latina y el Caribe: un Marco de Referencia para la Acción", Estudio Técnico del Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo, marzo de 1999.

CEH (1999). "Guatemala Memoria del Silencio", Conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico.

CIEN (1998). "La Violencia en Guatemala: Un Tema Prioritario", Carta Económica N° 190, Guatemala, Octubre de 1998.

Clinard & Abbot (1973). "Crime in Developing Countries: A comparative perspective", NY.

Concha-Eastman, A. y Guerrero, R. (1999). “Vigilancia epidemiológica para la prevención y el control de la violencia en las ciudades”, en *Revista Panamericana de Salud Pública*, Año 78, Vol. 5, Nos. 4/5, Abril/mayo 1999.

Cruz, J., González, L., Romano, L., Sisti, E. (1997). “La Violencia en El Salvador en Los Noventa”, El Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Cruz, J. (1999). “La victimización por violencia urbana: niveles y factores asociados en ciudades de América Latina y España”, en *Revista Panamericana de Salud Pública*, Año 78, Vol. 5, Nos. 4/5, Abril/mayo 1999.

Cruz, J., González, L., Romano, L., Sisti, E. (2000). “De la guerra al delito: evolución de la violencia en El Salvador”, en Juan Luis Londoño, Alejandro Gaviria y Rodrigo Guerrero (ed.), *Asalto al Desarrollo: Violencia en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Development Associates, Inc. (1999). “Informe de Evaluación del Funcionamiento del Ministerio Público”, (Guatemala: documento inédito, 1999), p. II-4.

Fajnzylber P., Lederman, D. and Loayza, N. (1999). “Determinants of Crime Rates in Latin America and the World. An Empirical Assesment”, Washington: World Bank Latin America and Caribbean Studies.

Fajnzylber P., Lederman, D. and Loayza, N. (2001). “Crimen y Violencia en América Latina”. Alfaomega Grupo Editor, primera edición, abril de 2001, impreso y hecho en Colombia.

Fiszbein A. y Lowden, P. (1999). “Trabajando unidos para un cambio: Las alianzas público-privadas para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe”, Instituto del Banco Mundial.

Fukuyama, F. (1995). “Confianza, las virtudes sociales y la capacidad de generar prosperidad”, (Buenos Aires: Editorial Atlántida).

Gambetta, D. (1993). “The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection”, Cambridge MA: Harvard University Press.

Garavito, M., De León, S. Y Murillo, N. (1999). “Percepciones de la violencia en Guatemala: análisis de la actual coyuntura nacional”, INCEP, Guatemala.

Gaviria, A. and Pagés, P. (1999). “Patterns of Crime Victimization in Latin America”. Washington: IADB. Mimeo.

Glaeser, Levitt y Scheinkman (1998). “The Economic Effects of Crime: An Overview”. Mimeo. Río de Janeiro.

Godefroy, T. y Lafargue, B. (1982). "Les couts de crime en France en 1978 et 1979", Service d'Etudes Penales et Criminologiques – CNRS.

Gutiérrez, E. (1999). “Violencia e Inseguridad en Guatemala”, en Edelberto Torres-Rivas y Juan Alberto Fuentes K. (compiladores), *Guatemala: Las Particularidades del Desarrollo Humano, Volumen I: Democracia, Etnicidad y Seguridad*, primera edición, Guatemala.

Hartnagel, T. (1979). “The Perception and Fear of Crime: Implications for Neighborhood Cohesion, Social Activity and Community Affect”, *Social Forces*, 58:1, p. 176-194.

Heise, L., Pitanguy, J. Y Germain, A. (1994). “Violence Against Women: The Hidden Health Burden”, World Bank Discussion Paper N° 255, Washington, D.C., 1994.

IDEA (1998). “Democracia en Guatemala: La Misión de un Pueblo Entero”, Serie sobre Capacitación 6, Internacional Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral, impreso en Colombia.

Lane, R. (1979). “Violent Death in the City: Suicide, accident and murder in nineteenth century Philadelphia”, Cambridge, Ma: Harvard University Press.

Lavrakas, P. (1984). “Fear of Crime and Behavioral Restrictions in Urban and Suburban Neighborhoods”, *Population and Environment*, 5:4, p. 242-264.

Lee, G. R. (1982). “Sex Differences in Fear of Crime Among Older People”, *Research in Aging*, 4:3.

Londoño, J. y Guerrero, R. (1998). *Epidemiología y Costos de la Violencia en América Latina*. Washington : IADB.

Londoño, J. y Guerrero, R. (2000). “Violencia en América Latina: epidemiología y costos”, en Juan Luis Londoño, Alejandro Gaviria y Rodrigo Guerrero (ed.), *Asalto al Desarrollo: Violencia en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

McAlister, A. (2000). “La Violencia Juvenil en las Américas: Estudios innovadores de investigación, diagnóstico y prevención”, Organización Panamericana de la Salud, programa de Promoción y Protección de Salud, Washington, D.C.

MINUGUA(1999a). “Cuarto Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz en Guatemala”, Guatemala, noviembre de 1999.

MINUGUA (1999b). “Suplemento al Cuarto Informe sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz de Guatemala (1 de agosto 1998 – 31 de octubre 1999)”, Guatemala, noviembre de 1999.

MINUGUA (1999c). “Suplemento al Noveno Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala: Casos de Violaciones a los Derechos Humanos”, Guatemala, marzo de 1999.

MINUGUA(2000a). “Quinto Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz en Guatemala”, Guatemala, septiembre de 2000.

MINUGUA (2000b). “La Situación Penitenciaria en Guatemala”, Informe de Verificación, Guatemala, 2000.

MINUGUA (2000c). “Los linchamientos: un flagelo contra la dignidad humana”, Informe de Verificación, Guatemala, Diciembre de 2000.

MINUGUA (2001). “Sexto Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz en Guatemala”, Guatemala, junio de 2001.

Moser, C. y McIlwaine, C. (2000). “Violence in a Post-Conflict Context: Urban Poor Perceptions from Guatemala”, Latin American and Caribbean Region, World Bank, Washington, D.C., December 2000.

Moser, C. y McIlwaine, C. (2001). “La violencia en el contexto del posconflicto: Según la percepción de comunidades urbanas pobres de Guatemala”, Región de Latinoamérica y el Caribe, Banco Mundial, impreso y hecho en Colombia, primera edición, abril de 2001.

Myers y Chung (1998). “Criminal perceptions and violent criminal victimization”, Contemporary Economic Policy, Vol. XVI, July 1998, 321-333.

Neild, R. (1998). “Policía Comunitaria”, Temas y debates en la Reforma de la Seguridad Pública: Una guía para la sociedad civil, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, enero 1998.

ODHAG (2000). “Informe 1999 Situación de la niñez en Guatemala”, Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, primera edición, agosto 2000.

ONU (1998). “Guatemala los contrastes del desarrollo humano”, Edición 1998, Guatemala.

OPS (1996). “La violencia en las américas: la pandemia social del siglo XX”, Washington, D.C., 1996.

Rodríguez, M., y de León Wantland, M. (2001). “Armas Ligeras y Violencia en Guatemala”, en *El Arsenal Invisible: Armas Livianas y Seguridad Ciudadana en la Postguerra Centroamericana*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica.

Rubio, M. (1999a). “La demanda por servicios de justicia. Análisis de Encuestas de Hogares”, Informe final de Investigación. Bogotá: Corporación Excelencia en la Justicia, mimeo.

Rubio, M. (1999b). “Crimen e Impunidad. Precisiones sobre la Violencia”, Bogotá: CEDE-Tercer Mundo.

Sarmiento (1998). “La Violencia y las variables sociales” en DNP (1998).

Schirmer, J. (1999). “Intimididades del Proyecto Político de los Militares en Guatemala”, FLACSO, Guatemala.

Siegel, L. (1995). “Criminology. Theories, Patterns and Typologies”, 6<sup>th</sup> Ed. West. Wadsworth.

Skogan, W. (1986). "Fear of Crime and Neighborhood Change", in Albert J. Reiss Jr. and Michael Tonry, eds., *Communities and Crime*, University of Chicago Press, Chicago and London.

Soares, R. (2000). "Development, Crime and Punishment: Accounting for the International Differences in Crime Rates", Dept of Economics – University of Chicago. Mimeo.

Spierenburg (1996). "Long-term trends in Homicide: Theoretical Reflections and Dutch Evidence, Fifteenth to twentieth Centuries" en Johnson y Monkkonen (1996) *The Civilization of Crime. Violence in Town & Country since the Middle Ages*. Urbana: University of Illinois Press.

Stafford, M. C. and Galle, O. R. (1984). "Victimization Rates, Exposure to Risk, and Fear of Crime", *Criminology* 22:2.

Thoumi, F. (1994). "Economía Política y Narcotráfico", Bogotá: Tercer Mundo.

Torres-Rivas, E. y Arévalo, B. (1999). "Del conflicto al diálogo: El WSP en Guatemala", FLACSO y UNRISD, Guatemala.

World Bank (1999). "Entering the 21<sup>st</sup> Century", World Development Report 1999/2000, Oxford University Press, United States of America, first printing, August 1999.

Wright, R. (1994). "The Moral Animal. Why we are the way we are", New York: Vintage Books.

Zepeda, R. (1999). "Indicadores de Violencia e Inseguridad", en Edelberto Torres-Rivas y Juan Alberto Fuentes K. (compiladores), *Guatemala: Las Particularidades del Desarrollo Humano, Volumen I: Democracia, Etnicidad y Seguridad*, primera edición, Guatemala.

Zvekic, U. (1998). "Criminal Victimization in Countries in Transition", Rome: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (UNICRI), Publication N° 61.