



Serie Nuevas Voces

N.º 1, agosto de 2010

Los desafíos de la prevención de
la criminalidad en contexto de
postconflicto: la experiencia de
Guatemala

Esteban Benavides



Benavides, E. (2010). *Los desafíos de la prevención de la criminalidad en contexto de postconflicto: la experiencia de Guatemala*, Serie Nuevas Voces, n.º 1, agosto, Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad.

Disponible en: http://www.securitytransformation.org/esp/gc_publications

La Serie Nuevas Voces recoge los mejores trabajos elaborados en el marco del concurso organizado por el CGTS para otorgar becas de investigación a especialistas y académicos de distintas partes del mundo en una apuesta por fomentar el intercambio de ideas y el desarrollo de iniciativas innovadoras.

Esta publicación fue cofinanciada por nuestros donantes:



Exención de responsabilidad: las opiniones aquí vertidas son de exclusiva responsabilidad del autor del documento y no representan necesariamente el pensamiento del CGTS o de las entidades asociadas a esté último

© Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad (CGTS)

Secretaría: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Chile

Av. Dag Hammarskjöld 3269, Vitacura, Santiago de Chile.

Tel: +562 2900200 / 2900212

securitytransformation@flacso.cl



Los desafíos de la prevención de la criminalidad en contexto de postconflicto: la experiencia de Guatemala

*Esteban Benavides**

Índice

1.	Introducción	2
2.	El ciclo de la violencia postconflicto como amenaza a la seguridad humana	3
3.	Un enfoque integral de la seguridad como pilar de la transición postconflicto	4
4.	Las condiciones que propician la violencia en Guatemala	5
5.	Un panorama con múltiples desafíos y difusas dimensiones	7
6.	Hacia la definición de nuevos enfoques y marcos de acción	9
7.	Un panorama heteróclito de actores y acciones con enfoques diversos	10
7.1.	Iniciativas institucionales o parainstitucionales	11
7.2.	Iniciativas de la sociedad civil	13
7.3.	Iniciativas de la cooperación internacional	15
8.	Estado general de la prevención: principales desafíos	16
9.	Consideraciones finales	19

*Sociólogo y magíster en gestión urbana, Universidad de Estrasburgo (Francia). Analista y jefe del programa para América Latina del Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC, Canadá). Sociólogo y magíster en gestión urbana, Universidad de Estrasburgo (Francia). Analista y jefe del programa para América Latina del Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC, Canadá).

1. Introducción

A nivel global, la prevención ha sido reconocida por las organizaciones internacionales y por un número creciente de gobiernos como un enfoque indispensable para enfrentar la violencia y la criminalidad. Esto, no solo porque se dirige a las causas que producen la violencia, sino también porque es un enfoque que se basa en principios participativos y democráticos. Desde hace dos décadas, la prevención se ha venido consolidando como política pública a través de diferentes países.¹ Sin embargo, la adopción de la prevención ha sido más evidente en países del “Norte” que reúnen un cierto número de características favorables a su puesta en marcha: sociedades democráticas, prosperidad económica, con instituciones fuertes y con una sociedad civil participativa.

En principio, estas condiciones facilitan el desarrollo de iniciativas de seguridad basadas en enfoques sociales y proactivos. Sin embargo, ¿cuál es la situación de la prevención en contextos menos favorables y que no reúnen estas características? Y más precisamente, ¿de qué manera se ha logrado poner en marcha iniciativas de prevención en contextos que han sido afectados por los conflictos armados? ¿De qué manera la prevención se integra en la agenda de la construcción de la paz? Estas son algunas de las interrogantes que abordaremos en este texto.

El presente artículo se centra en el caso de Guatemala. El propósito de este artículo es revisar algunas políticas e iniciativas de prevención de violencia y criminalidad que se han puesto en marcha en dicho país durante la última década y destacar los avances y desafíos que estas enfrentan. En definitiva, el objetivo de este texto es entender mejor de qué manera la política de prevención del delito es implementada en un país que ha vivido un conflicto interno de larga data y cuáles son sus principales obstáculos, al igual que sus principales logros. Ello se desarrollará a la luz de ciertos conceptos y nociones, como seguridad humana, reforma del sector seguridad, prevención de la criminalidad que, aunque son conceptos que están en constante definición y no están exentos de debate, ayudan a dar un marco de interpretación al contexto que se analizará. Al respecto cabe recordar que Guatemala fue afectada por un conflicto interno de treinta y seis años en el que se estima que murieron o desaparecieron más de 200.000 personas a manos de las fuerzas de seguridad y que dejó más de un millón de desplazados, mayoritariamente de poblaciones indígenas rurales.² Dicho conflicto terminó en 1996 con la firma de los Acuerdos de Paz, los cuales contienen una agenda amplia de tareas orientadas a superar la división social y política interna, y contiene un trazado definido en lo que respecta a una reforma del sector seguridad en la transición democrática.

Este artículo fue elaborado sobre la base del análisis realizado a partir de documentación bibliográfica de los últimos diez años. Entre las referencias consultadas se encuentran documentos oficiales, publicaciones y documentación de organizaciones de la sociedad civil, publicaciones elaboradas por instituciones académicas o centros especializados, informes y documentos de organizaciones internacionales. Además, la información está respaldada en consultas en terreno con funcionarios públicos, miembros de la sociedad civil, expertos y representantes de la coope-

¹ Un informe identificó 57 países que integraban componentes de prevención en el marco de una política de seguridad pública. Ver Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), *Prevención de la Criminalidad y seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas*, 2010. En su reporte anterior del año 2008, el CIPC incluyó 37 países.

² “Guatemala: Memory of Silence”, Report of the Commission for Historical Clarification, en: <http://shr.aaas.org/guatemala/ceh/report/english/concl.html>.

ración internacional en Guatemala.³ Por último, este texto contó con los valiosos comentarios de Patricia González, historiadora, experta en temas de seguridad y derechos humanos en Guatemala, al igual que los de la doctora Margaret Shaw, directora de análisis e intercambio del Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC). La presente investigación también se enriqueció con el trabajo de documentación preparado por Germán Díaz, sociólogo de la Universidad Alberto Hurtado de Chile.

Este texto comienza por una presentación general sobre cómo, en periodo de transición postconflicto, el ciclo de la violencia puede reaparecer o permanece latente. Luego, abordamos de manera más específica el panorama actual de la violencia en Guatemala y cómo el enfoque del tema de la seguridad ha evolucionado durante los últimos años para desembocar en un mayor número de iniciativas de prevención. Enseguida, se presentan algunos ejemplos de iniciativas emblemáticas en el país que ilustran la situación actual. Para finalizar, concluimos con un análisis más general sobre algunos avances y desafíos que existen en materia de prevención en Guatemala.

A continuación presentamos una serie de iniciativas importantes que permiten ilustrar el paisaje de la prevención en el país. Guatemala cuenta con una cantidad importante de iniciativas y proyectos en materia de seguridad ciudadana, sin embargo muchas veces son acciones puntuales que no se han mantenido a través del tiempo y que no están suficientemente documentadas en sus componentes, y mucho menos en sus resultados. Aquí presentamos solo algunas iniciativas emblemáticas que presentan elementos interesantes en materia de prevención, en la medida que ilustran la diversidad de iniciativas y enfoques. No se trata aquí de presentar estas iniciativas como “buenas prácticas”, pues no necesariamente han sido evaluadas. Tampoco se analizarán las dificultades, limitaciones, debilidades o efectos perversos de estas iniciativas. Simplemente se caracterizan los tipos de acciones en función de ciertas iniciativas claves provenientes de los tres sectores principales antes mencionados.

2. El ciclo de la violencia postconflicto como amenaza a la seguridad humana

El crimen y la violencia es, hoy en día, uno de los principales desafíos para la gobernabilidad democrática que enfrentan los países de América Latina. Esta violencia es el producto de una serie de factores sociales y económicos que, asociados a los efectos de pasados autoritarios, o, en algunos casos, de conflictos armados, han ayudado a instaurar lo que se puede considerar una cultura de la violencia, principalmente en las ciudades.

En países afectados por conflictos armados, estos han debilitado las instituciones del Estado y desmembrado el tejido social, poniendo un obstáculo al desarrollo y reduciendo las oportunidades de educación, de empleo y de participación ciudadana de la población, particularmente de las nuevas generaciones o aquellas tradicionalmente más excluidas.

Los conflictos traen además una serie de factores agravantes con respecto a la aparición

³ En 2009, en el marco de un estudio elaborado para el Open Society Institute (OSI) y la Fundación Soros Guatemala, el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad realizó una serie de entrevistas a profesionales de la seguridad ciudadana en Guatemala. Véase Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), *Prevención de la violencia en Guatemala*, 2009. Aunque el presente trabajo no explota el material de las entrevistas, las consultas efectuadas durante dicha misión constituyen un respaldo a la documentación bibliográfica analizada. Por razones de confidencialidad, algunas afirmaciones no revelan la identidad de sus autores.

de la violencia: reducen las capacidades y la credibilidad del Estado, generan desconfianza por parte de la población hacia la policía y la justicia, y vuelven a las instituciones vulnerables a la corrupción. La guerra destruye las ciudades, las instalaciones e infraestructuras, al igual que el capital humano. Una vez los conflictos terminados, los jóvenes educados en la guerra, sin identidades y sin acceso al empleo, se vuelven presa fácil de actividades ilícitas y del crimen organizado.

En Guatemala, al igual que en países como El Salvador, luego de más de una década desde el fin de los conflictos civiles internos, el ciclo de la violencia se perpetúa a través de la aparición de nuevas formas de violencia urbana y de actividad criminal. Hoy en día, la inseguridad generada por la violencia –y la demanda popular por seguridad y justicia– es uno de los temas prioritarios de la agenda gubernamental, al igual que de la cooperación internacional dirigida a Guatemala. La inseguridad, la violencia y la impunidad afectan gravemente la calidad de vida de las personas e impide el desarrollo de capital social necesario no solo para construir una paz duradera, sino también para aspirar al desarrollo en su conjunto. En efecto, la situación de impunidad y la acción del crimen organizado, asociados a la precaria situación institucional y del tejido social, constituyen serias amenazas al desarrollo sostenible del país.

3. Un enfoque integral de la seguridad como pilar de la transición postconflicto

Para la Organización de las Naciones Unidas, la máxima aspiración es el desarrollo humano, que se basa en el bienestar de las personas y al que contribuyen la seguridad humana y la gobernabilidad democrática. En ese sentido, las organizaciones internacionales reconocen que en situación de postconflicto, uno de los pilares de la reconstrucción es la *seguridad humana*,⁴ entendida como la protección de los individuos a los riesgos a los que se encuentran expuestos, y particularmente a la violencia.

La seguridad es un requisito previo a toda iniciativa de desarrollo sostenible, pues si no hay seguridad, no hay garantía de poder llevar a cabo un proceso de paz durable. La inseguridad es un obstáculo para lograr mayores niveles de gobernabilidad democrática. Aunque la seguridad humana tiene la limitación de ser un concepto demasiado amplio, existe consenso en que la violencia constituye un elemento de análisis determinante. Para esto, es necesario considerar las condiciones que propician la violencia, sus actores y las medidas de prevención de la violencia (Fuentes y Rojas, 2006, p. 15).

En el marco del restablecimiento de la paz, y luego de contextos donde las fuerzas de seguridad han actuado como instrumentos de gestión del poder, los procesos de *reforma del sector seguridad*⁵ son fundamentales para la reconstrucción de los principios democráticos y la reins-

⁴ El concepto de seguridad humana se utilizó por primera vez en el Informe Mundial sobre el Desarrollo Humano de 1994, Human Security Now, y se refiere a un enfoque amplio de la seguridad basado en la protección de los individuos respecto de los riesgos y amenazas a los que están expuestos, y que se pueden manifestar en seis áreas fundamentales: i) las vulnerabilidades económico-sociales, ii) las debilidades políticas e institucionales, iii) la seguridad interna, iv) la seguridad internacional, v) los riesgos ambientales, y vi) las vulnerabilidades relacionadas con la integración social. Aquí nos referimos a una definición más específica del concepto que se concentra en la seguridad de estar libre de violencia. Para mayor información, véase <http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/>

⁵ Surgido a principios de los años noventa, el concepto de reforma del sector seguridad (RSS) se refiere a un enfoque que propone reformar o reconstruir el sector seguridad de un Estado. Comienza donde un sector seguridad disfuncional es incapaz de proveer seguridad al Estado y a los ciudadanos de manera efectiva y bajo los principios

talación de la confianza. Respondiendo a un propósito tanto de construcción del Estado (state building) como de democratización, las reformas al sector seguridad están orientadas a crear instituciones neutrales, separando el papel de las fuerzas armadas de la función policial, y poniendo a la policía bajo el mando de autoridades civiles capaces de encarnar legitimidad y de inspirar respeto a todos los actores sociales. Según Amaya, la reforma del sector seguridad es “un aspecto clave de la transición, no solo por el cambio de relaciones de poder respecto al control social, sino también por las transformaciones del sistema de gestión de la conflictividad” (Amaya, 2007, p. 3).

En el caso de Guatemala, donde el sistema político autoritario y militarizado gestó históricamente su estructura de poder y dominación a través de las fuerzas de seguridad, transformar la seguridad implica transformar la lógica misma del Estado hacia modelos democráticos y del Estado de Derecho. En este marco en el que se definen nuevas modalidades de gobernanza de la seguridad postconflicto, la movilización y el refuerzo de las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil son herramientas sobre las cuales se basa el mantenimiento de la paz y la seguridad comunitaria, al igual que la participación democrática de nuevos actores.

En Guatemala, desde la firma de los acuerdos de paz en 1996, las políticas de seguridad han considerado la movilización comunitaria como uno de sus componentes claves. En un comienzo, en el marco del proceso de reforma de la policía, esto fue impulsado desde el nivel central a través de la creación de una red de juntas locales de seguridad. Más tarde, se creó el Viceministerio de Apoyo Comunitario como institución encargada de promover la participación comunitaria a la seguridad y de elaborar políticas y estrategias basadas en un enfoque de prevención de la criminalidad orientadas a generar procesos en los que participan diversos actores.

De esta manera, desde entonces ha habido una multiplicidad de iniciativas de prevención basadas en la movilización comunitaria que han sido impulsadas desde el gobierno central, organizaciones de la sociedad civil y la cooperación internacional. Dichas iniciativas responden a diferentes necesidades en materia de seguridad y de desarrollo, de las que es necesario conocer el contexto, que presentamos a continuación.

4. Las condiciones que propician la violencia en Guatemala

Según algunos actores locales, “Guatemala se encuentra actualmente en un momento político donde asoma la conciencia de un contexto nuevo de incertidumbres particulares”.⁶ En efecto, en el pasado reciente, el país experimentó un doble proceso de transición, derivado por una parte del paso de un régimen político autoritario a uno democrático y, por otra parte, de un conflicto interno a un estado de paz, aunque caracterizado por una situación de nuevas conflictividades de distintos órdenes (criminalidad urbana, pandillerismo juvenil, violencia contra las mujeres, conflictividad agraria, crimen organizado, etc.). Dicha incertidumbre también inquieta a la co-

democráticos, incluso en casos en que el sector seguridad en sí mismo puede ser fuente de amplia inseguridad. En este sentido, un sector seguridad no reformado o mal construido representa un obstáculo a la promoción de un desarrollo sostenible, a la democracia y a la paz. La RSS es tanto un concepto normativo como operacional que se enmarca dentro los esfuerzos para conseguir la seguridad humana. Para mayores referencias véase Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), OECD-DAC Handbook on Security Sector Reform - Supporting Security and Justice, 2007, u Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), DAC Guidelines and Reference Series on Security System Reform and Governance, 2005.

⁶ Fundación Soros Guatemala, Prevención de la violencia en Guatemala: Pre-diagnóstico, 2009, no publicado, preparado en el marco de un estudio del Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) para el Open Society Institute, p. 2.

munidad internacional, que observa la proliferación del narcotráfico en el territorio y el aumento significativo de los asesinatos⁷ en un contexto con altos niveles de impunidad.⁸ En este marco, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) evalúa la posibilidad de ampliar su mandato para enfrentar específicamente el crimen y la corrupción.⁹

Con los acuerdos de paz de 1996, se puso fin a más de tres décadas de guerra civil interna. Sin embargo, en un contexto donde se ejercieron violaciones sistemáticas de los derechos humanos (torturas, desapariciones, genocidios de las minorías étnicas, etc.), las secuelas del conflicto han tenido un profundo impacto sobre la cohesión social y constituyen un factor asociado a la violencia en el país.¹⁰ El tejido social comunitario y las redes de convivencia fueron gravemente dañados por efecto de la polarización bélica e ideológica. De la misma manera, la pérdida de familiares y padres produjo masivos desplazamientos a zonas urbanas o a países vecinos, y las relaciones interpersonales, comunitarias y sociales se modificaron profundamente.

Por su parte, en un contexto caracterizado por la tendencia histórica al autoritarismo, las dificultades a instaurar una nueva institucionalidad democrática se traducen en la debilidad del aparato estatal a proporcionar bienestar económico y social, así como seguridad. Esta debilidad institucional se evidencia más notoriamente en los sistemas de seguridad y de administración de la justicia que no pueden cumplir la aplicabilidad de la ley y su tarea de prevenir, controlar y sancionar el delito, ni de rehabilitar, reeducar y resocializar al delincuente. En efecto, los altos índices de impunidad constituyen una serie amenaza para la institucionalidad, y la población en general que se ve afectada por diversas formas de violencia cotidiana.

Dicha violencia también se explica por los altos niveles de exclusión social¹¹ debido a la histórica desigualdad en la distribución de la riqueza,¹² que se traduce en la falta de oportunidades de progreso social y económico. La búsqueda de mejores horizontes económicos o de paz, a raíz de la violencia presente en zonas rurales, también motiva la migración a las zonas metropolitanas de Guatemala. Según una investigación realizada en el país,

la exclusión política, social y cultural, al igual que la exclusión urbana que se manifiesta de manera más notable en los barrios periféricos, se traduce en incertidumbre, desesperación, intolerancia y malestar colectivo, lo cuales favorece las actitudes anti-sociales (BID, 2006, p. 2).

⁷ El número de asesinatos se elevó a 6.500 en 2009, según el informe de International Crisis Group Guatemala: asfixiada por el crimen y la impunidad, Informe de América Latina, n.º 33, 22 de junio de 2010.

⁸ Según la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), solamente un 2 % de las denuncias llega a juicio.

⁹ Otro informe internacional publicado recientemente cataloga a Guatemala entre los “Estados fallidos”. Véase http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/2010_failed_states_index_interactive_map_and_rankings

¹⁰ Cabe recordar que el conflicto tiene su origen en movimientos de resistencia política, de mayor igualdad social y de acceso a la tierra, en un contexto donde la elite económica y política, con el respaldo de los militares y la colusión de las empresas multinacionales, controlan un sistema que mantiene marginada a la mayor parte de los ciudadanos –y particularmente a la población indígena–, atendiendo a sus propios intereses. El conflicto gatilló en 1960, luego de la conformación de un grupo insurgente frente al gobierno militar. Posteriormente, se le unieron movimientos sociales, sindicales, indígenas e intelectuales. El conflicto se caracterizó por una violencia sistemática desde el Estado contra los excluidos, los pobres y la población indígena. Regiones con fuerte presencia de población maya se convirtieron en blanco militar, donde se llevaron a cabo masacres y reclutamientos forzados, en el marco de una estrategia militar que consistía en fragmentar a la sociedad y a fomentar la polarización. Véase International Crisis Group, op.cit., p. 2-4.

¹¹ Se estima que cerca del 55 % de la población son indígenas, los cuales son víctimas de discriminación y racismo y carecen de acceso a bienes y oportunidades.

¹² De acuerdo con la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2006 del Instituto Nacional de Estadísticas, el 20 % más rico concentra el 64 % de la riqueza, mientras el 20 % más pobre percibe solo el 2.6 % del ingreso nacional.

5. Un panorama con múltiples desafíos y difusas dimensiones

En Guatemala, muchos actores consideran que en el país existe una verdadera cultura de la violencia, la cual es fomentada por la exclusión, la circulación de armas de fuego y el pasado histórico. Si bien la expresión más clara de la violencia fue el reciente conflicto, esta ha estado presente de manera concreta o simbólica a lo largo de la historia.¹³ La violencia se encuentra omnipresente en las distintas esferas sociales, desde las instituciones hasta los hogares, pasando por los diferentes espacios públicos urbanos, las escuelas y los medios de comunicación, que a través de un tratamiento preferentemente sensacionalista, deshumanizan a las víctimas y amplifican la percepción de violencia en la población.

En términos de indicadores objetivos, los niveles de violencia se expresan de manera más clara mediante las altas tasas de homicidios, principal indicador utilizado y el más fiable, que ha estado en aumento durante los últimos años. En 2002, la tasa de homicidios era de 28 por cada 100.000 habitantes, mientras en 2008 esta tasa era de 48 por cada 100.000 habitantes (PNUD, 2009, p. 69), convirtiendo al país en uno de los más violentos del mundo.¹⁴ La violencia homicida afecta en su mayor parte a hombres jóvenes,¹⁵ tiende a concentrarse mayormente en municipios del área metropolitana¹⁶ y está fuertemente vinculado a la amplia posesión de armas de fuego por parte de la población civil.¹⁷ Sin embargo, detrás de los indicadores de homicidio, se esconde una diversidad de otros actos de violencia o delitos subregistrados¹⁸ y/o poco documentados de manera sistemática. Los intentos por medir y documentar otros tipos de delitos han arrojado altos niveles de victimización. Según un estudio del PNUD, el 37,3 % de los hogares del Municipio de Guatemala indicaron que al menos uno de sus miembros había sido víctima de un delito (Ibid) La gran mayoría de los delitos (81, 1 %) son robos y asaltos (Ibid).

La información disponible permite afirmar que la violencia tiene a los jóvenes, y en una menor medida a las mujeres,¹⁹ como uno de los sectores más vulnerables. En efecto, los jóvenes son las principales víctimas de violencia homicida y constituyen casi la mitad de los condenados

¹³ El sociólogo francés Pierre Bourdieu se refiere a la «violencia simbólica» como el mecanismo principal de imposición de las relaciones de dominación. Ver Bourdieu, P., Passeron, J.C., *La Reproducción. Éléments pour une théorie du système d'enseignement*, Les Editions de Minuit, 1970. En el caso de Guatemala, desde tiempos coloniales se ha ejercido dicha dominación contra amplios sectores de la población, y más notablemente, contra la población indígena, que representan entre 40 y 60 % de la población, y que ha sido sistemáticamente marginada.

¹⁴ En 2009, se cometieron 6.500 asesinatos, más del promedio anual de los años de conflicto y casi el doble del número de homicidios cometidos en México. Ver: International Crisis Group, *op.cit.*

¹⁵ Según datos de la PNC, en 2006 el 84 % de los homicidios habían afectado a hombres, de los cuales 15 % eran menores de 18 años y 58 % tenía menos de 39 años.

¹⁶ En 2006, la tasa de homicidios en el Municipio de Guatemala era de 108 por 100.000 habitantes, mientras la tasa nacional durante ese año era de 47 por 100.000 habitantes. En base a datos de la Policía Nacional Civil disponibles en Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe estadístico de la violencia en Guatemala, PNUD-Guatemala, 2008.

¹⁷ Según las cifras del Departamento de Control de Armas y Municiones (DECAM) del Ministerio de Defensa de Guatemala, durante 2005 y 2006 se vendieron legalmente más de 260 mil armas y 43 millones de municiones anualmente. Según IEPADES, se estima a 82 % el porcentaje de homicidios cometido por armas de fuego. Ver: Centro de Estudios de Guatemala (CEG), *Inseguridad Pública: el negocio de la violencia*, p6. Colección Informes especiales

¹⁸ Un informe indica que, de las víctimas de los principales delitos comunes sólo un quinto de los casos fue denunciado a la policía, lo que pone en evidencia la gran disparidad existente entre la violencia denunciada y la violencia documentada. Véase Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)-Guatemala, *La Encuesta de victimización y percepción de la inseguridad en la ciudad de Guatemala, 2004.*

¹⁹ En el caso de las mujeres, la violencia se expresa mayormente, aunque no exclusivamente, al interior de los hogares y principalmente como víctima de violencia intrafamiliar por parte de sus parejas. Según un informe, el 36 % de las mujeres guatemaltecas que conviven con un hombre serían víctimas de violencia intrafamiliar. Por otra parte, los asesinatos de mujeres se duplicaron entre 2001 y 2005. Véase Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *op.cit.*

por delito (Ibid). Al interior de este grupo, destaca el fenómeno de las maras o pandillas²⁰ de carácter violento, que ha adquirido importancia durante los últimos años en Guatemala y otros países centroamericanos. Estas están constituidas por grupos de jóvenes, generalmente menores de veinticinco años, con baja autoestima y provenientes de hogares fragmentados o violentos. Excluidos socialmente, fuera del sistema educativo y sin oportunidades de empleo, estos jóvenes encuentran en la mara un espacio de apoyo y contención a partir del cual expresar su pertenencia mediante comportamientos violentos, y entran en disputa por el territorio con otras pandillas.

Por su actividad a nivel local y por la cobertura mediática de la que son objeto, a las maras se les atribuyen las principales responsabilidades en cuanto a la extorsión, al tráfico de droga, a la comisión de delitos violentos y al alto número de asesinatos que presenta el país.²¹ De la misma manera, a menudo se les utiliza como chivo expiatorio para explicar actos de violencia de diferentes tipos (ejecuciones extrajudiciales, intimidaciones para obstaculizar crímenes políticos, etc.) y se les atribuyen lazos con la criminalidad organizada.²²

De la misma manera, se responsabiliza a las maras por los elevados niveles de inseguridad en el país. La inseguridad contribuye a fomentar una cultura del temor, que genera desconfianza y tiene efectos inhibidores y paralizantes en la actividad social en su conjunto. A su vez, la inseguridad fomenta fenómenos de justicia por mano propia en las comunidades²³ y argumenta la fuerte contratación de servicios de seguridad privada para quienes cuentan con mayores recursos.²⁴ De esta manera, se fomentan mecanismos paralelos y extrainstitucionales de seguridad y de justicia.

En última instancia, los altos costos económicos, sociales y humanos generados por la violencia y la inseguridad,²⁵ que se traducen en desintegración social e institucional, impunidad y violencia, inequidad social y económica, exclusión, etc., representan un obstáculo a las oportunidades hacia un desarrollo sostenible equitativo y que de manera particular compromete a las nuevas generaciones.

²⁰ Existen diversas estimaciones sobre el número de pandillas, las cuales pueden variar notablemente. Según un estudio reciente, existirían 14.000 miembros de pandillas en Guatemala. Véase Congressional Research Service (CRS), *Gangs in Central America*, 4 de diciembre de 2009, p. 4.

²¹ Numerosos actores sociales consideran que el foco en las maras es utilizado como una manera de criminalizar a la juventud, al igual que otras manifestaciones como la protesta social (ej.: frente a proyectos de minería).

²² No se conocen estudios que demuestren la relación sistemática entre pandillas y crimen organizado. De hecho, un estudio policial realizado en Guatemala estableció que de los 427 homicidios dolosos ocurridos en enero de 2006, solo 58 (14%) podían atribuirse a la actividad de pandillas. Véase Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), *Crimen y Desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una Encrucijada*, 2007, p. 18. Aunque la articulación entre pandillas y crimen organizado es difícil de establecer, se ha observado que en los lugares donde opera el crimen organizado –como en el Departamento del Petén, que es una plataforma del tráfico de droga– no operan pandillas, y viceversa. Véase Flacso-Guatemala, “Centroamérica: Estado, Crimen y Ciudadanía”, *Revista Dialogo*. Vol. 13, mayo de 2010, p. 5.

²³ Desde hace algunos años, se observa una ola de linchamientos y de justicia popular (421 entre 1996 y 2001). Se puede distinguir el fenómeno de los linchamientos (de carácter colectivo, público y presente mayoritariamente en comunidades indígenas) de otras formas de justicia por manos propias (de tipo individual, privada y presente por ejemplo en el oriente del país). Aunque no existe una explicación consensual sobre las causas de este fenómeno presente en ciertas comunidades, se considera que es una acción colectiva para proveer justicia, orden y seguridad. Véase Mendoza C., *Violencia colectiva en Guatemala: una aproximación teórica al problema de los linchamientos*, 2003.

²⁴ Según informes del Ministro de Gobernación (2007), el número de guardias privados es de 150.000, contra 20.000 agentes de la Policía Nacional Civil. Véase Centro de Estudios de Guatemala, *op. cit.*, p. 16.

²⁵ Según el estudio del PNUD *El Costo económico de la violencia en Guatemala*, en el año 2005, este se elevaba a 2.386 millones de dólares, equivalente al 7,3% del Producto Interno Bruto (PIB) del país. Véase PNUD, *op.cit.*, p. 11.

6. Hacia la definición de nuevos enfoques y marcos de acción

De acuerdo a las transformaciones globales tras el fin de la guerra fría, luego del fin del conflicto interno y los primeros años de transición hacia la democracia, Guatemala también experimentó la necesidad de adoptar una nueva visión de la seguridad. En un contexto caracterizado por el fraccionamiento, la polarización social y la precariedad institucional, surgió la necesidad de evolucionar desde una concepción eminentemente militar de la seguridad y centrada en la seguridad nacional hacia un enfoque de seguridad democrático y respetuoso de los derechos humanos. Esta transformación responde a la necesidad de refundar un sistema democrático que regule las relaciones de poder y que restaure la legitimidad de las instituciones, restableciendo la confianza hacia estas.

La agenda nacional tuvo como prioridad esencial la implementación de los acuerdos de paz, en el centro de los cuales se encontraba la democratización y el fortalecimiento de las capacidades del Estado, al igual que la reforma del sector seguridad destinada a desmilitarizar la seguridad y a redefinir los roles de las fuerzas de seguridad y de inteligencia. En ese mismo ámbito, hubo un fuerte movimiento de fortalecimiento de otros actores (organizaciones de la sociedad civil e instituciones académicas), apoyados por la cooperación internacional, destinados a sensibilizar, fomentar el debate e incidir en la seguridad relativa a temas de control democrático de las instituciones, defensa de derechos humanos y construcción de una cultura de paz. En este marco, el proyecto Hacia una Política de la Seguridad para la Democracia (POLSEDE),²⁶ constituye un referente de lo que podríamos definir como un enfoque de seguridad *postconflicto armado*.

Sin embargo, el contexto ha cambiado durante los últimos años, y de las transformaciones sociales recientes han surgido toda una serie de nuevas conflictividades (violencia urbana, delincuencia común, crimen organizado, etc.) e inseguridades, para los cuales es necesario recurrir a enfoques de seguridad que permitan abordar dichos fenómenos desde una óptica más integral. Por lo demás, los actores civiles constatan que temas como la niñez y la juventud han estado ausentes de las prioridades establecidas en los acuerdos de paz, y que los fenómenos de violencia urbana y de las pandillas surgidos durante los últimos años están directamente relacionados con una serie de causas no atendidas. Con el enfoque emergente de la *seguridad humana*, basado en la protección y la seguridad de las personas, se propone un nuevo marco que abarque estos fenómenos desde el desarrollo humano y donde las personas son consideradas tanto el centro como el objetivo de este. Sin embargo, por su alto nivel de generalidad, este enfoque es poco operacional y debe ser acotado.

Durante los últimos años, los actores institucionales y civiles se esfuerzan por definir una nueva agenda de la seguridad desde el marco de la seguridad ciudadana.²⁷ El Proyecto Hacia una Política de Seguridad Ciudadana (POLSEC) (Granados, 2004) constituye uno de los primeros esfuerzos en definir las bases y los alcances de lo que debe ser una nueva agenda de la seguridad. Sin embargo,

²⁶ POLSEDE fue un proceso de investigación-acción participativa que reunió a actores institucionales (incluidas las fuerzas armadas), organizaciones de la sociedad e instituciones académicas en torno a la problemática de cómo establecer una relación constructiva entre sociedad, Estado y Fuerzas Armadas en Guatemala. Véase Bernardo Arévalo de León Ed., Hacia una política de seguridad para la democracia, FLACSO- Guatemala, WSP-INTERNACIONAL, IGEDEP, 2002.

²⁷ La seguridad ciudadana es “una forma específica y restringida de seguridad humana que tiene como fin la protección de las personas contra la violencia y el delito”. Esta considera la dualidad de los aspectos objetivos (hechos delictivos y de violencia) y subjetivos (percepción de inseguridad). A su vez, considera que la seguridad ciudadana es un bien público que contribuye a mejorar la cohesión social. Véase Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *¿Cuánto cuesta la violencia en El Salvador?*, 2005, San Salvador.

cuando se habla de seguridad ciudadana, generalmente siguen primando las visiones policiales y represivas,²⁸ y la dimensión eminentemente preventiva de este enfoque no ha logrado abordarse desde su integralidad.²⁹ Sobre todo, podemos constatar que a partir de algunas experiencias recientes, los actores implicados en temas relativos a la seguridad cotidiana recién empiezan a definir las bases de una cultura común de la prevención de la criminalidad.³⁰

Una visión preventiva de la violencia y el delito implica abordar esta en sus aspectos sociales,³¹ situacionales³² y comunitarios.³³ Dicho marco de acción supone iniciativas bajo ciertas orientaciones metodológicas. Por ejemplo, las iniciativas de prevención están dirigidas a las múltiples causas que producen la violencia y la criminalidad (transversalidad). De la misma manera, la prevención supone el trabajo conjunto de actores de diferentes ámbitos como policía, justicia, educación, salud, planificación urbana, desarrollo social (multisectorialidad) y particularmente a nivel local a través de la acción de los municipios, de los actores comunitarios y de los habitantes (concertación y participación comunitaria). Por último, dichas acciones tienen un componente sistemático y científico que considera el conocimiento de los territorios y sus dinámicas, busca desarrollar las capacidades personales —a través de la educación, la capacitación y la formación de liderazgos—, monitorea y evalúa los resultados obtenidos de las acciones y busca cimentar conocimiento sobre lo que funciona o no (basadas en el conocimiento). En otras palabras, son iniciativas que, aunque dirigidas a la seguridad, promueven una visión de inclusión y cohesión social.

Dentro de las iniciativas descritas más adelante, veremos cómo algunos de estos elementos se encuentran presentes.

7. Un panorama heteróclito de actores y acciones con enfoques diversos

Los actores de la prevención en el país provienen de tres sectores principales: las organizaciones de la sociedad civil, las instituciones, y la cooperación internacional. Sin embargo, no son los únicos actores activos en el tema, pues también pueden pertenecer a la academia, al sector privado, a las iglesias, etc., aunque de manera menos preponderante.

Existe en Guatemala una amplia y rica gama de organizaciones de la sociedad civil que han sido reconocidas por su desempeño en la defensa de los derechos humanos y la incidencia sobre

²⁸ Existen programas llamados de Seguridad Ciudadana (ej.: Departamento de Quiché) que son promovidos desde el Ejército Nacional. Véase Chipix E., Participación de actores sociales en espacios de seguridad ciudadana y prevención del delito, tesis de grado, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala, 2009, p. 41.

²⁹ Cuando se habla de prevención del delito, esta a menudo se limita a las acciones disuasivas destinadas a reducir los riesgos de infracción y a evitar la ejecución de un crimen por un delincuente potencial.

³⁰ Las Directrices de las Naciones Unidas aplicables a la prevención del crimen se refiere a esta como aquellas “estrategias y medidas que buscan reducir los riesgos de infracción y los efectos perjudiciales que estos últimos pudiesen causar en las personas y en la sociedad, incluyendo el miedo al crimen, combatiendo para ello sus múltiples causas”. Véase Organización de las Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, resolución 2002/13, 24 de julio de 2002.

³¹ Los enfoques sociales se basan ampliamente en políticas globales de apoyo a la población más vulnerable. Según el Centro internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), “la prevención social (o ‘a través del desarrollo social’) busca proporcionar aquellas condiciones sociales, educativas, culturales, sanitarias y de bienestar que permitan evitar el desarrollo de los factores de riesgo y fortalezcan los factores de protección contra el crimen”. Véase Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), op. cit. p. 2.

³² En la acepción más utilizada, la prevención situacional busca restringir las posibilidades de cometer infracciones “aumentando el esfuerzo” que debe llevar a cabo el delincuente, “aumentando el riesgo” de exposición en la comisión de una infracción, principalmente por medio del ordenamiento del entorno. Ibidem.

³³ También conocida como “prevención del crimen a nivel local”, engloba todas las acciones que permiten “modificar las condiciones locales que influyen en la delincuencia, en la victimización y en la inseguridad”. Este enfoque pone énfasis en la movilización de la comunidad, en el sentido de colectividad o medio de vida que permite hacer frente a la delincuencia y mejorar la calidad de vida de los habitantes. Ibidem.

problemáticas de seguridad y justicia. Son ellas las que tienen un contacto directo con el terreno y las realidades locales, y son ellas las que desempeñan un papel movilizador y de participación ciudadana. Sin embargo, existe también un cierto clima de desconfianza y de rivalidad, motivada no solo por diferencias ideológicas, sino también por el acceso al financiamiento. Existen numerosas redes de colaboración entre organizaciones; sin embargo, estas alianzas no son necesariamente durables en el tiempo y se enmarcan en proyectos específicos. Las redes de cooperación entre organizaciones de la sociedad civil e instituciones son más bien una excepción.

Durante los últimos años, diversas instituciones (Ministerios de Gobernación, Salud, Educación, etc.) han comenzado a implementar programas de prevención de la violencia desde diferentes ámbitos (prevención de la violencia intrafamiliar, violencia juvenil, violencia escolar, prevención del crimen a nivel local, etc.). Estos programas no se articulan necesariamente a través de una política pública integral, pero demuestran cómo los enfoques preventivos han ido ganando terreno como respuesta a problemáticas de violencia.

La cooperación internacional, por su intervención a través de programas de financiamiento e implementación de proyectos, ha tenido un papel central en el campo de la prevención. Durante los últimos años, las agencias de cooperación han comenzado a interesarse de manera progresiva en temas de violencia juvenil, y particularmente en maras y pandillas, o a apoyar procesos de seguridad ciudadana más amplios. De dicha cooperación se benefician instituciones que recibirán apoyo a través de préstamos, donaciones, asistencia técnica en materia de fortalecimiento institucional o desarrollo de programas. También se benefician las organizaciones sociales a través de apoyos para el desarrollo de la sociedad civil, la incidencia, la implementación de programas, etc.

Existe una amplia presencia de agencias de cooperación en el país que apoyan una serie de proyectos relativos a seguridad y justicia. A pesar de que existen mecanismos de coordinación entre agencias, existe una mayor dificultad para conciliar visiones y enfoques, lo que en terreno se manifiesta a través de una multitud de acciones que, aunque compatibles, no necesariamente tienen un cuerpo común.

A continuación presentamos una serie de iniciativas importantes que permiten ilustrar el panorama de la prevención en el país. Guatemala cuenta con una cantidad importante de iniciativas y proyectos en materia de seguridad ciudadana, sin embargo muchas veces son acciones puntuales que no se han mantenido a través del tiempo y que no están suficientemente documentadas en sus componentes, y mucho menos en sus resultados. Aquí presentamos solo algunas iniciativas emblemáticas que conllevan elementos interesantes en materia de prevención, en la medida en que ilustran la diversidad de iniciativas y enfoques. No se trata aquí de presentar estas iniciativas como *buenas prácticas*, pues no necesariamente han sido evaluadas. Tampoco se analizarán las dificultades, limitaciones, debilidades o efectos perversos de estas iniciativas. Simplemente se caracterizan los tipos de acciones en función de ciertas iniciativas claves provenientes de los tres sectores principales antes mencionados.

7.1. Iniciativas institucionales o parainstitucionales

- *Prevención de la violencia a través de la participación juvenil y el desarrollo integral de la comunidad:* en 2008, la Presidencia de la República lanzó el Programa

Escuelas Abiertas,³⁴ destinado a prevenir la violencia en comunidades caracterizadas por alto nivel de conflictividad. El objetivo de este programa es constituir espacios de participación, poniendo las escuelas a disposición de la comunidad durante los fines de semana, y brindar a la juventud herramientas destinadas a favorecer su desarrollo personal integral mediante la organización de talleres y actividades de desarrollo artístico, cultural y deportivo (idiomas, música, computación, manualidades, etc.). Dichas actividades están destinadas a desarrollar un proceso de educación integral, favoreciendo el uso constructivo del tiempo libre y la disminución de los factores de riesgo, y fortaleciendo las relaciones de la comunidad en su conjunto. En junio de 2010, se registraban 192 Escuelas Abiertas a través del país. Los beneficiarios del Programa son niños, adolescentes, jóvenes y padres de familia (67% de los beneficiarios son menores de 13 años y cerca del 83% son menores de 17 años,³⁵ con una distribución por género prácticamente equivalente). El programa es implementado en coordinación con una serie de instituciones gubernamentales (Secretaría de Bienestar Social, ministerios de Educación, de Salud, y de Cultura y Deportes, entre otros) y organizaciones no gubernamentales y comunitarias. En su etapa de base, el programa cuenta entre sus logros la participación promedio de 135.000 jóvenes cada fin de semana, alrededor de 1.000 jóvenes contratados como talleristas, y un número equivalente que participan en Consejos Juveniles. Destacan en este programa el enfoque de prevención primaria destinada a disminuir los factores de riesgo y a fortalecer la cohesión social mediante el empoderamiento y la participación, la coordinación institucional intersectorial y el seguimiento de la implementación del programa mediante su evaluación.³⁶

- ***Participación comunitaria y fortalecimiento de la relación policía-comunidad:*** en 1999, en el marco de la reforma policial, la Policía Nacional Civil constituyó una red de Juntas Locales de Seguridad con el objetivo de brindar un espacio de participación y colaboración entre la policía y la comunidad para la formulación de acciones relacionadas con el orden público y la seguridad ciudadana. Constituidas en todos los conglomerados vecinales del país donde tiene presencia la Policía Nacional Civil, estas están lideradas por el alcalde y compuestas por las autoridades policiales, los ciudadanos, y organizaciones sociales y vecinales. A través de reuniones periódicas, los miembros de las juntas identifican problemáticas presentes en el territorio y proponen soluciones conjuntas destinadas a la disminución de la violencia. La figura de las Juntas Locales de Seguridad ha permanecido a través del tiempo, y, según los datos del Ministerio de Gobernación, en 2007 se registraban 318 juntas locales de seguridad activas. La documentación disponible y los comentarios recogidos sobre esta iniciativa describen resultados dispares y no necesariamente positivos en función de las comunidades. Así, en ciertas comunidades se mencionan algunos abusos e incluso la constitución de grupos informales de vigilancia. Sin embargo, la figura de estas juntas representa un primer esfuerzo temprano de participación comunitaria en los asuntos de seguridad local, de vinculación policía-comunidad-municipio, de descentralización de la seguridad y de implicación de las autoridades locales.

³⁴ Este programa está basado en el modelo de las escuelas abiertas creado en Brasil y replicado en diferentes países de América Latina.

³⁵ Véase <http://www.escuelasabiertas.org>

³⁶ En 2010, el programa fue objeto de una evaluación independiente por parte de una institución universitaria, pero el informe no se encuentra a disposición del público.

- ***Creación de una institucionalidad específica a la violencia intrafamiliar y contra las mujeres que incluye un sistema unificado de información:*** en 2001, como herramienta de seguimiento de la Convención de Belém do Pará³⁷ y otras leyes relativas a la violencia contra las mujeres, se creó la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (CONAPREVI)³⁸. CONAPREVI es una instancia fortalecida institucionalmente, compuesta por representantes del sector público (Secretaría Presidencial de la Mujer, Ministerio Público, Organismo Judicial, Instituto Nacional de Estadísticas, entre otros) y del sector privado y no gubernamental, creada con la misión de erradicar la violencia contra las mujeres mediante el fomento, la asesoría y el monitoreo de políticas públicas y la coordinación de organizaciones vinculadas con la problemática. Una de las particularidades de CONAPREVI es que cuenta con un área de investigación, análisis y estadística que funciona con la colaboración directa del Instituto Nacional de Estadísticas. Dicha área colecta información y elabora estudios cualitativos y cuantitativos relativos a la violencia contra las mujeres e intrafamiliar, y genera conocimiento destinado a mejorar las políticas públicas sobre este tema. Así, por ejemplo, en 2002, CONAPREVI realizó un diagnóstico nacional sobre la atención institucional sobre el tema, a raíz del cual se elaboró el Plan Nacional de Prevención y Erradicación de la Violencia Intrafamiliar y contra las Mujeres (PLANNOVI 2004-2014), que CONAPREVI implementa y monitorea. Otro ejemplo de la generación de conocimientos es la elaboración de diagnósticos de la Respuesta Social a Nivel Local ante la Violencia contra las Mujeres, realizada en 17 cabeceras departamentales y 43 municipios a fin de conocer la situación de la violencia y el apoyo disponible a nivel local. CONAPREVI cuenta igualmente con un área de prevención destinada a generar programas de prevención, y un área de atención integral, destinada a prestar servicios de apoyo. CONAPREVI destaca por representar una institucionalidad específicamente dirigida a la prevención de un tipo de violencia. Además, representa un esfuerzo tanto de concertación y coordinación interinstitucional e intersectorial. Destaca igualmente su esfuerzo por investigar, documentar y generar conocimiento sobre la problemática de la violencia intrafamiliar y contra la mujer, que a su vez propone mecanismos de intervención y de apoyo *basados en la evidencia*.

7.2. Iniciativas de la sociedad civil

- ***Reforzamiento de las capacidades locales para la prevención de la violencia:*** a través de su Programa de Participación Ciudadana y Seguridad Preventiva, el Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES) contribuye al reforzamiento de las capacidades en materia de gestión local de la seguridad comunitaria. En 2008, en el marco de una colaboración con el Viceministerio de Apoyo Comunitario (VAC) y algunos municipios, IEPADES llevó a cabo un programa de formación destinado a las Juntas Municipales de Seguridad presentes en algunas localidades del país. Sobre la base de un Manual de Seguridad Ciudadana dirigido a los actores locales (IEPADES, 2008), IEPADES organizó talleres de capacitación dirigidos a los miembros de las Juntas Municipales de Seguridad

³⁷ La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres celebrada adoptada en 1994 en Belém do Pará es un instrumento jurídico interamericano donde los países de la región se comprometen a prevenir y luchar contra la violencia dirigida a las mujeres.

³⁸ Véase <http://conaprevi.org>

(compuestas por funcionarios municipales, agentes de la Policía Nacional Civil, organizaciones comunitarias y vecinales, iglesias, etc.). Estos talleres consistían en sensibilizar sobre las problemáticas de seguridad desde un punto de vista preventivo y dar los conocimientos y herramientas prácticas para llevar a cabo diagnósticos locales e implementar planes locales de seguridad. Posteriormente, se llevaron a cabo diagnósticos locales en ocho departamentos³⁹ que permitieron identificar de manera participativa las principales problemáticas de las comunidades y los recursos necesarios para elaborar respuestas. Según la información provista por los responsables del Programa, durante el próximo ciclo de financiamiento se deberían implementar planes locales de seguridad elaborados a partir de dichos diagnósticos. En este caso, los municipios se encuentran al centro de la acción en una iniciativa de concertación a la que también participan instituciones del Estado y organizaciones locales. De la misma manera, cabe destacar el uso de herramientas (formación, manuales) destinadas a fortalecer a los actores mediante una metodología que es sensible a las problemáticas y a las condiciones locales. También destaca el trabajo en red de estas experiencias emprendido con el apoyo de la cooperación internacional.

- **Programas de desarrollo integral dirigidos a niñas, niños, adolescentes y jóvenes vulnerables y en riesgo social:** la Asociación para la Prevención del Delito (APREDE) ha creado metodologías destinadas a estimular el desarrollo integral y humano de jóvenes en situación de riesgo y a proporcionarles alternativas de vida. Las Escuelas de Desarrollo Humano son una metodología de intervención psicosocial que consiste en acompañar a jóvenes de entre ocho y veintidós años deseosos de mejorar su situación a fin de entregarles herramientas de conocimiento de sí mismos que les permitan hacer uso adecuado del tiempo libre, mejorar su autoestima, identificar capacidades y desarrollar habilidades. Las escuelas de desarrollo inculcan valores morales y cívicos y promueven un cambio de actitud con respecto a la violencia, el consumo de drogas, etc. e inician así un proceso de capacitación y de educación. A su vez, las Casas Jóvenes constituyen otra metodología destinada a aquellos que deseen profundizar el proceso de desarrollo integral y que funcionan a través de tres centros donde se ofrecen talleres educacionales, recreativos, y capacitación técnica y laboral en materias como computación, mecánica, cocina, carpintería, etc. Cada año, más de 100 beneficiarios egresan de los distintos talleres. Según datos del año 2004, ese año 60 beneficiarios (de un total de 120) se insertaron laboralmente gracias a los talleres de APREDE. Esta es una iniciativa de prevención secundaria en la que los beneficiarios, en este caso niños, adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad o de riesgo social, se encuentran en el centro de la intervención. Dicha intervención está basada en el alcance (*outreach*) de jóvenes que se encuentran expuestos a situaciones de violencia y en su reorientación psicológica y social gracias al acompañamiento de especialistas y pares que fomentan el desarrollo integral, la adquisición de habilidades y la formación de liderazgos. Este programa funciona en terreno, en sectores que padecen problemas de violencia, y cuenta con el apoyo de asociaciones vecinales y locales, iglesias, etc.
- **Programas de educación alternativa e inserción laboral juvenil:** en el marco del trabajo de la Asociación Grupo Ceiba, el Programa de Atención Preventiva Integral está

³⁹ Alta Verapaz, Baja Verapaz, Chiquimula, Izabal, Petén, Quetzaltenango San Marcos y Sololá.

dirigido a promover oportunidades de desarrollo y superación individual y colectiva, proporcionando acompañamiento a jóvenes en situación de riesgo y ofreciendo programas de educación alternativa. De la misma manera que el programa de APREDE, está destinado a niños, jóvenes y adolescentes que viven en áreas marginales, y tiene la particularidad de trabajar igualmente con integrantes de maras y pandillas. Ceiba trabaja en contacto directo con la población atendida, a través del acompañamiento de calle, la sensibilización, y la organización de actividades recreativas, deportivas y culturales. Ceiba también ofrece nivelación escolar (primaria y básica) y educación alternativa para los niños y jóvenes excluidos del sistema escolar formal. A través de su Empresa Educativa, Ceiba también cuenta con programas de formación productiva y laboral que ofrecen talleres de capacitación técnica y desarrollo de habilidades empresariales en áreas como idiomas, diseño gráfico, informática, gestión de negocios, etc. En total, estos programas benefician a más de 10.000 personas.⁴⁰ Para realizar este trabajo, Ceiba colabora con un conjunto de organismos locales y comunitarios y cuenta con el apoyo de diferentes organismos de cooperación internacional. De esta manera, este programa está dirigido a la prevención del consumo de drogas y de la afiliación a maras, así como a la regeneración del tejido social comunitario. Este programa de intervención temprana enfocado específicamente en menores y jóvenes también tiene como objetivo su inserción laboral.

7.3. Iniciativas de la cooperación internacional

- **Documentación y análisis del estado y la evolución de la violencia y la victimización a nivel nacional:** en una serie de esfuerzos por impulsar el debate sobre una agenda nacional de seguridad ciudadana (proyecto Hacia una Política de Seguridad Ciudadana [POLSEC]) y contar con antecedentes que sientan las bases del proceso (Informe El Costo económico de la Violencia en Guatemala)⁴¹, en 2007, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo realizó un Informe Estadístico de la Violencia en Guatemala. Dicha iniciativa tuvo como propósito entregar un panorama detallado de la violencia en el país a partir de la victimización que permitiera tener un retrato general y compartido. Para realizar dicho informe, se estudió la victimización según los datos de las instituciones oficiales (Policía Nacional Civil, Fiscalía, Ministerio de Gobernación, etc.). Sin embargo, debido a que dichas fuentes entregan una visión parcial, se llevó a cabo una amplia encuesta de victimización que permitió conocer los niveles de violencia y hechos ilícitos, y caracterizar su distribución territorial y su correlación con otras variables como etnicidad, pobreza, etc. Además, la encuesta aborda la percepción de la inseguridad, que permite conocer los niveles de temor generados por la violencia y el delito y su distribución por género, sector, etc. De esta manera, este informe constituye un esfuerzo por hacer un gran diagnóstico a nivel nacional que permita tener un retrato compartido de la situación de la violencia. Dicho retrato se basa en una metodología científica, o *basada en el conocimiento*, según la tríada diagnóstico-implementación-evaluación. A partir de este estudio, se sientan las bases para que las instituciones, en coordinación con los diferentes actores, elaboren estrategias

⁴⁰ Véase www.grupoceiba.org

⁴¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, El Costo Económico de la Violencia en Guatemala, PNUD-Guatemala, 2006.

basadas en las necesidades identificadas en esta investigación. La elaboración continua de este tipo de diagnóstico permite conocer cómo evolucionan los niveles de violencia y qué impacto tienen las iniciativas implementadas.

8. Estado general de la prevención: principales desafíos

La primera constatación que se puede hacer al observar las iniciativas en materia de seguridad es la falta de una visión integral de la seguridad humana, y por ende de una visión integral de la prevención. La compleja situación de la violencia y de la criminalidad en el país, a través de sus múltiples manifestaciones e interacciones, tampoco favorece una lectura interpretativa común de las diversas situaciones de violencia y de sus posibles respuestas. Se observa un panorama en que conviven un sinnúmero de enfoques y lecturas que van desde la construcción de una cultura de paz, pasando por las reformas de los sectores de seguridad y justicia, defensa de los derechos humanos y seguridad ciudadana. Al mismo tiempo, la prevención de la criminalidad sigue siendo vista desde un ángulo policial, sabiendo que en la práctica, existen proyectos de prevención según enfoques de salud pública, de educación integral, de la gestión urbana de proximidad, etc. Más allá de las etiquetas y de los elementos comunes de estos enfoques, no hay una visión compartida que articule el conjunto de las problemáticas y sus intervenciones y que se manifieste en una política pública en materia de seguridad ciudadana y de prevención a partir de la cual pueda elaborarse una estrategia nacional.

Al mismo tiempo, la insuficiencia de datos e información unificada y sistematizada sobre el estado y la evolución de la violencia no permiten hacer una lectura objetiva de la situación capaz de medir la magnitud y caracterizar los fenómenos de violencia. Los índices de violencia se basan generalmente en las tasas de homicidio como principal indicador, detrás del cual se esconden diversas situaciones de violencia que no están documentadas a cabalidad o de manera sistemática. De esta manera, se tiende a confundir la violencia reportada (basada en las denuncias a la policía) con la violencia documentada que ofrece un panorama más rico y completo, pues recoge información empírica ante sus víctimas o autores, o ante la población en general. A la vez, esto se ve también dificultado por la labor de los medios de comunicación que cubren los hechos de violencia de manera sensacionalista y deshumanizante, afectando la percepción de la violencia tanto por parte de la población como de las autoridades. En este marco, se tiende a responsabilizar a las maras por la mayoría de los problemas de violencia y de inseguridad cotidiana. El mencionado Informe Estadístico de la Violencia en Guatemala constituye un paso interesante en términos de encuesta nacional de victimización que permita conocer la magnitud y la caracterización de la violencia en el país, y merece ser aplicado de manera sistemática para conocer la evolución del fenómeno y el impacto de las medidas adoptadas. Esto requiere asimismo sobrepasar ciertas barreras como la resistencia del Estado a compartir la información por miedo a que esta sea mal utilizada por parte de la prensa.

En efecto, de manera más general, la debilidad institucional del Estado, que se manifiesta en su capacidad limitada de formular políticas públicas de acuerdo a sus necesidades, es otro desafío importante en materia de seguridad. La mayoría de los actores afirman que las instituciones del Estado se encuentran infiltradas por el crimen organizado y ex militares, o influenciadas por fuertes grupos de poder económico. A ello se suma el predominio de una cultura represiva y

una tendencia a la militarización de la seguridad que alimentan la falta de confianza en las instituciones, y particularmente en la policía. Estas falencias de la seguridad pública justifican así la demanda creciente de servicios de seguridad privada entre quienes tienen los medios para recurrir a ella. La impunidad, como consecuencia del mal funcionamiento del aparato de justicia, fragilizado a su vez por la corrupción, también tiene repercusiones directas en los niveles de violencia, y genera un clima social de caos y anomia.

La mayoría de los actores sociales critica la ausencia de una política clara y de liderazgo. Recientemente, al interior del Ministerio de Gobernación, se creó una Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia (UPCV), encargada de formular programas de prevención. Por su parte, el Viceministerio de Apoyo Comunitario (VAC) se encarga mayormente del acercamiento entre la policía y la comunidad a través de las Juntas Locales de Seguridad. Sin embargo, la acción de estas entidades se ha visto interrumpida por los vaivenes ocurridos en la cartera de Gobernación. En efecto, se nota una alta rotación de autoridades públicas y una falta de profesionales para sostener procesos de movilización más amplios.⁴² Con los cambios permanentes de autoridades cambian las orientaciones y se interrumpen y desechan procesos, al igual que las inversiones de recursos financieros y la asistencia técnica provista desde la cooperación internacional.

La coordinación interinstitucional e intersectorial es otro aspecto a mejorar. En el cuadro de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, se creó un Consejo Nacional de Seguridad, encargado de la coordinación institucional de las políticas de seguridad, que está integrado por el Presidente de la República, el Vicepresidente, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Gobernación, el Ministro de Defensa, el Secretario de Inteligencia Estratégica y el Procurador General de la Nación. Sin embargo, el Consejo no convoca a los titulares de Salud y Educación, que a través de las acciones de sus ministerios respectivos podrían estar implicados en acciones de prevención de la violencia.

La Ley Marco delinea el camino para la elaboración de un plan nacional de seguridad integral. En 2009, los representantes de los poderes del Estado y el Ministerio Público suscribieron el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia. A través de diez ejes⁴³, este acuerdo es el comienzo de una estrategia nacional integral en materia de seguridad y justicia, donde se identifica una serie de iniciativas necesarias, a llevar a cabo de manera coordinada entre instituciones. El acuerdo contiene 101 compromisos cuyo cumplimiento pretende ser fiscalizado y controlado por un Grupo Garante de la Verificación del Acuerdo, compuesto por las iglesias, una universidad y la Procuraduría de Derechos Humanos.⁴⁴ Sin embargo, transcurrido un año desde su adopción, los principales actores sociales especializados en temas de seguridad constatan que el acuerdo ha tenido un lento avance y las prioridades no están lo suficientemente jerarquizadas.⁴⁵

Se constata, además, el poco apoyo del Estado central a iniciativas de seguridad impulsadas desde los municipios. Aunque la ley reconoce que los municipios tienen competencia en el tema de la seguridad⁴⁶, no existe una estrategia nacional que aporte orientaciones comunes y recursos para

⁴² El Gobierno actual, que se encuentra a mitad de mandato, ha tenido cinco ministros de Gobernación y ha sufrido varios cambios de viceministros y de altos mandos de la policía. Véase International Crisis Group, op.cit.

⁴³ Políticas e institucionalidad para la seguridad; reforma policial; sistema penitenciario; políticas e institucionalidad para la investigación criminal y contra la impunidad; administración de justicia; control de armas; empresas y servicios suplementarios de seguridad; comunicación y participación social; agenda legislativa; compromiso de acciones en conjunto de los signatarios del acuerdo.

⁴⁴ Véase el primer informe del Grupo Garante en <http://www.pdh.org.gt>

⁴⁵ Véase http://www.deguate.com/artman/publish/noticias-guatemala/evaluan-acuerdo-nacional-de-seguridad-a-un-ano-de-vigencia_printer.shtml

⁴⁶ En el marco de la Ley General Nacional de Descentralización en Guatemala.

la puesta en marcha de estrategias municipales de seguridad. Tampoco se nota un protagonismo de las autoridades, que se justifica por la falta de capacidad financiera de los municipios, pero también por la falta de recursos (generalmente asociada a la falta de dotación policial o a la falta de voluntad, que en algunos casos puede estar asociada a la actividad de pandillas, del crimen organizado o del narcotráfico en el territorio). Las iniciativas municipales de seguridad son generalmente limitadas o son realizadas gracias al apoyo de la cooperación internacional.

El Acuerdo Nacional, en su eje de Fortalecimiento Institucional, prevé el diseño e implementación de planes municipales de seguridad ciudadana en los diferentes niveles territoriales, que se encuentran actualmente en fase piloto en algunas zonas críticas del país.⁴⁷ En efecto, la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia se encuentra trabajando con una serie de municipios del país, y particularmente con las cabeceras departamentales, para la creación de comisiones de seguridad al interior de los consejos de desarrollo.⁴⁸ Dichas comisiones estarían encargadas de identificar prioridades y elaborar acciones a nivel local.

A nivel central, existen pocos espacios de colaboración y diálogo con la sociedad civil donde se puedan generar iniciativas conjuntas. De la gran cantidad de organizaciones de la sociedad civil y redes que trabajan en temas de seguridad, pocas tienen una verdadera colaboración con instituciones del Estado. Uno de los pocos espacios de colaboración sociedad civil-Estado es el Consejo Asesor de Seguridad, encargado de fiscalizar las instituciones de seguridad y presentar propuestas al gobierno. Esta relación de desconfianza y de reticencia a trabajar juntos se explica por la relación histórica derivada del conflicto armado en que las organizaciones de la sociedad civil eran consideradas como parte de la insurgencia armada. Dicha relación se manifiesta en la falta de espacios de participación conjunta y en la falta de participación en general.

La colaboración de la sociedad civil es más evidente con los municipios, a través de intervenciones en terreno donde las organizaciones sociales pueden cumplir un papel de movilización comunitaria, sensibilización, formación, intervención y apoyo en temas como violencia juvenil, violencia intrafamiliar, consumo de drogas, etc. Las intervenciones realizadas por las organizaciones en terreno son esenciales para fomentar la participación y reconstituir el tejido social comunitario.

Aunque algunos municipios han logrado poner en marcha planes locales de prevención, se constata una falta de capacidades técnicas a nivel local para enfrentar los problemas de violencia de manera estratégica y a largo plazo. Faltan los conocimientos para elaborar diagnósticos locales de seguridad e instalar las capacidades técnicas necesarias para sostener procesos a nivel local y llevar acciones concertadas en el marco de un plan que involucre a todos los actores locales. Tampoco hay otorgamiento de recursos financieros, que, la mayoría de las veces, provienen de la cooperación internacional. Por lo demás, estos programas generalmente carecen de sostenibilidad, pues no han quedado establecidos como política pública en los territorios donde se han implementado.

Los logros alcanzados por dichos programas no han sido documentados de manera sistemática y/o evaluados, o bien dichas evaluaciones no han sido difundidas, impidiendo así generar conocimiento y lecciones. En la lógica del reforzamiento de las capacidades, faltan igualmente

⁴⁷ Uno de los sitios piloto de estos planes es el municipio de Santa Catarina de Pinula.

⁴⁸ La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural permite la creación, a nivel nacional, regional, departamental, municipal y comunitario, de consejos de desarrollo social y ordenación territorial. El conjunto de estos consejos forma parte de una red nacional coordinada por el Presidente de la República.

espacios de diálogo y de colaboración donde se puedan intercambiar prácticas y experiencias y donde los interventores puedan encontrar apoyo técnico según la experiencia de sus pares en otras localidades. Por último, faltan estrategias de comunicación y sensibilización social que permitan contrarrestar la representación de la violencia vehiculada por los medios de comunicación.

9. Consideraciones finales

A lo largo del texto hemos visto la compleja situación en la que se encuentra el país en términos de violencia y criminalidad. Dicha violencia está en estrecha relación con los procesos de postconflicto. Luego de un conflicto, el primer objetivo es construir la paz de manera durable y evitar caer en las confrontaciones pasadas. Sin embargo, a mediano plazo, comienzan a surgir nuevas conflictividades que encuentran su origen en las secuelas sociales, institucionales y comunitarias del conflicto, las que agravan la aparición de fenómenos de violencia de distinta índole.

En Guatemala, así como en otros países, el interés por la prevención llegó cuando la violencia se hizo incontenible y cuando una generación de jóvenes que había sufrido directamente las consecuencias familiares, sociales y comunitarias del conflicto y que no hacía parte de las prioridades de la reconstrucción se encontró sin oportunidades ni espacios de participación y sin referentes de convivencia social. De esta manera, la violencia urbana, entre otras formas de conflictividad social que se ven exacerbados por la impunidad, se han tomado el panorama nacional, y requieren de una importante intervención y de la participación de todos los actores.

Dicha intervención pasa por una estrategia nacional integral e intersectorial capaz de responder a la violencia de manera coordinada en la diversidad de sus manifestaciones. También pasa por un abordaje de la violencia a nivel local, respondiendo a esta donde se produce a través del trabajo concertado de una serie de actores que incluye a las autoridades municipales, organizaciones sociales y vecinas, iglesias, escuelas, medios locales y todos los actores de la comunidad. Sin embargo, los actores locales y comunitarios, al igual que los actores gubernamentales, requieren adquirir herramientas técnicas que les permitan instalar las capacidades necesarias para llevar a cabo iniciativas de prevención de la violencia desde un abordaje sistemático y científico, pero sensible a las realidades locales.

La cooperación internacional no ha faltado en entregar recursos y orientaciones técnicas para la prevención de la violencia. Sin embargo, ha faltado una visión común y una acción coordinada que permita establecer una estrategia a largo plazo al servicio de los actores institucionales y sociales, según sus propias prioridades, que favorezca el aprendizaje y el intercambio de experiencias.

En Guatemala, la prevención como enfoque normativo y operacional de respuesta a los problemas de violencia se ha venido instalando progresivamente y no ha estado exenta de dificultades. En un principio, en la medida en que el proceso preponderante era la construcción de la paz y la transición democrática, las prioridades estaban puestas en la reforma del sector seguridad. Sin embargo, los cambios de contexto en el país, como las transformaciones del escenario internacional, demuestran que la prevención puede desempeñar un papel desde el comienzo de un proceso postconflicto o postdesastre, caracterizado por sobresaltos de violencia cotidiana. Por su abordaje a nivel local, por su enfoque participativo y metodológico, concertado e intersectorial,

la prevención puede ser un enfoque pertinente y constituir un mecanismo práctico de abordar la seguridad humana en contexto de postconflicto.

Referencias

- [1] Aguilera, G. (2008). *La Paz en el espacio local guatemalteco: los consejos de desarrollo*. N.º 795. URL: <http://www.irenees.net/es/fiches/analyse/fiche-analyse-795.html>
- [2] ————— (s/f). *Guatemala. Democratización y reforma del sector seguridad*. Basado en los trabajos del autor: *Guatemala: entre la paz posible y la paz deseable*, PPD-Retos, Guatemala, 2005, y *La Reforma del Sector Seguridad en Guatemala. Logros y Desafíos*, 2006.
- [3] Alda, E. y Beliz, G. (Eds.) (2007). *¿Cuál es la salida?: la agenda inconclusa de la seguridad ciudadana*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington D.C., Estados Unidos.
- [4] Amaya, E. (2007). *La Policía en sociedades postconflicto*, Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD).
- [5] Arévalo de León, B. (Ed.) (2002). *Hacia una política de seguridad para la democracia*, FLACSO-Guatemala, WSP-INTERNACIONAL, IGEDEP.
- [6] Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2006). *Guatemala: Programa de Prevención de la Violencia. Propuesta de préstamo*.
- [7] Camey, L. (2009). *Importancia de la intervención de las corporaciones municipales para una efectiva prevención del delito, inseguridad y violencia en la sociedad guatemalteca*, Universidad de San Carlos de Guatemala, tesis de grado, Guatemala. Centro de Estudios de Guatemala (CEG), *Inseguridad Pública: el negocio de la violencia*, Colección Informes Especiales.
- [8] Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) (2010). *Prevención de la Criminalidad y seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas*.
- [9] ————— (2009). *Prevención de la violencia en Guatemala, 2009*. Realizado por encargo de Open Society Institute (OSI) y Fundación Soros Guatemala. Preparado por Valérie Sagant, con la colaboración de Esteban Benavides.
- [10] ————— (2008). *Prevención de la Criminalidad y seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas*.
- [11] Chipix, E. (2009). *Participación de actores sociales en espacios de seguridad ciudadana y prevención del delito*, Universidad de San Carlos de Guatemala, tesis de grado, Guatemala.
- [12] Comisión para la Seguridad de los Seres Humanos (2003). *Seguridad Humana Ahora: Informe Final*, Nueva York.
- [13] Coalición Centroamericana para la Prevención de la Violencia Juvenil (CCPVJ) (2009). *Experiencias de prevención y combate de la violencia y la criminalidad juvenil en el Municipio de Villa Nueva*, Guatemala. Auspiciado por Cordaid. Elaborado por Javier Monterroso.

- [14] Cruz, J.M. (ed.) (2006). *Maras y pandillas en Centroamérica: Las respuestas de la sociedad civil organizada*, Volumen IV, UCA Editores, San Salvador, El Salvador.
- [15] Dammert, L. (2001). "Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina: ¿de qué participación hablamos?", en: Frühling, H. y Candina, A. (eds.). *Policía, Sociedad y Estado: Modernización y Reforma Policial en América del Sur*, CED, Santiago, Chile.
- [16] Declaración de Antigua II. Declaración conjunta entre el Gobierno de Guatemala y el Grupo de Donantes G-13.
- [17] FLACSO-Guatemala (2010). *Centroamérica: Estado, Crimen y Ciudadanía*, Revista Dialogo. Vol.13, Mayo.
- [18] Fuentes, C. y Rojas, F. (2006). *Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos en América Latina y el Caribe*, UNESCO.
- [19] Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano (2006). *La cara de la violencia urbana en América Central*, San José, Costa Rica: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.
- [20] Fundación Soros Guatemala, *Prevención de la violencia en Guatemala: Prediagnóstico, 2009*, no publicado, preparado en el marco de una evaluación del Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) para Open Society Institute.
- [21] Greene, O. (2003). *Security Sector Reform, Conflict Prevention and Regional Perspectives*, Londres.
- [22] Gobierno de Guatemala (2009). *Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la justicia*. URL: http://www.minex.gob.gt/index.php?option=com_remository&Itemid=115&func=download&id=159&chk=17bbb3d6e8a4980764b889f8a8813308&no_html=1&fname=Acuerdo+Nacional+para+el+Avance+de+la+Seguridad+y+la+Justicia.pdf
- [23] Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES) (2003). *Un Modelo de Seguridad Preventiva en Guatemala*. URL: <http://www.revistafuturos.info/documentos/docu.../UnModelo.pdf>
- [24] ————— (2008). *Seguridad Ciudadana y Prevención: una visión protagónica para el Municipio*, Tomo I y II, Guatemala. En el marco del Programa de la Unión Europea Municipios Democráticos: Descentralización y Fortalecimiento Municipal.
- [25] International Crisis Group (2010). *Guatemala: asfixiada por el crimen y la impunidad*, Informe de América Latina n.º 33, junio.
- [26] Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. URL: <http://www.congreso.gob.gt/Docs/Anteproyectos/Ley%20Marco%20del%20Sistema%20Nacional%20de%20Seguridad.pdf>
- [27] Monzon, I. (2010). *Conflictividad y conflictos en el marco de la descentralización*. URL: <http://www.irenees.net/es/fiches/analyse/fiche-analyse-934.html>

- [28] Moser, C. and McIlwaine, C. (2001). "Gender and Social Capital in Contexts of Political Violence: Community Perceptions from Colombia and Guatemala", en *Gender, Armed Conflict and Political Violence*; London Zed Press.
- [29] Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Crimen (ONUDD). *Acciones efectivas para promover la prevención del delito*, 2002. Anexo a las Directrices para la Prevención del Delito. Resolución ECOSOC 2002/13.
- [30] ————— (2007). *Crimen y Desarrollo en Centroamérica. Atrapados en una Encrucijada*.
- [31] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2007). *OECD-DAC Handbook on Security Sector Reform - Supporting Security and Justice*, OECD-DAC. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/25/38406485.pdf>
- [32] Organización de las Naciones Unidas (2002). Consejo económico y social, resolución 2002/13, 24 de julio de 2002.
- [33] Pineda, B. y Bolaños, L. (2009). *Diagnóstico de la violencia Juvenil en Guatemala. Documento para discusión*, Guatemala.
- [34] Política Nacional de Prevención de la Violencia Juvenil Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2009). *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010: Abrir espacios para la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*.
- [35] ————— (2005). *¿Cuánto Cuesta la Violencia en El Salvador?*, San Salvador, El Salvador.
- [36] ————— (2009). *Desarmar la violencia: Una década de prevención de la violencia armada en El Salvador*, PNUD-EL Salvador, San Salvador.
- [37] ————— (2004). *La Encuesta de victimización y percepción de la inseguridad en la ciudad de Guatemala*, PNUD-Guatemala, 2004.
- [38] ————— (2005). *El Costo económico de la violencia en Guatemala*, PNUD-Guatemala.
- [39] ————— (2008). *Informe estadístico de la violencia en Guatemala*, PNUD-Guatemala.
- [40] Rosada Granados, H. (2004). *Aproximaciones a una política de seguridad ciudadana (POLSEC)*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- [41] Vásquez De León de Hidalgo, S. (2007). *Diseño de planes de prevención del delito a nivel local. Experiencia de Guatemala*.