



CENTRE  
INTERNATIONAL  
POUR LA  
PRÉVENTION  
DE LA CRIMINALITÉ

INTERNATIONAL  
CENTRE  
FOR THE  
PREVENTION  
OF CRIME

CENTRO  
INTERNACIONAL  
PARA LA  
PREVENCIÓN  
DE LA CRIMINALIDAD

# Prevención de la violencia en Guatemala

Informe de misión del Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad, realizado por encargo de *Open Society Institute* y de la Fundación Soros Guatemala.

Valérie SAGANT,

Con la colaboración de Esteban  
BENAVIDES

INFORME FINAL

Noviembre de 2009



# Agradecimientos

Quisiéramos agradecer a Germán DIAZ URRUTIA, sociólogo de la Universidad Alberto Hurtado, Santiago de Chile, quien realizó una práctica profesional en el CIPC durante el primer semestre de 2009, por recopilar la documentación e igualmente por dar seguimiento y analizar la prensa guatemalteca durante el segundo trimestre de 2009.

Le agradecemos enormemente a Sheila WILKIN, intérprete, por responder a nuestras preguntas acerca de su experiencia y conocimiento de la vida cotidiana en Guatemala, al igual que por su agradable compañía.

Asimismo, le agradecemos ampliamente a Joel CANO y Oscar René PAZ GARCÍA por su buena disposición, su puntualidad y el conocimiento de la ciudad.

Patricia GONZÁLEZ CHAVEZ y el equipo de trabajo de la Fundación Soros Guatemala, nos brindaron un apoyo extraordinario para preparar y realizar esta misión.

Gracias a Gene GUERRERO por su apoyo.

Definitivamente, estuvimos muy contentos con el recibimiento que nos dieron todas las personas entrevistadas quienes aceptaron conversar libremente y debatir de manera activa y entusiasta. Les agradecemos a todos.

## Advertencia:

La versión original del presente informe fue redactada en francés, y luego traducida al español y al inglés. Las tres versiones se encuentran disponibles en el sitio Internet del CIPC: <http://www.crime-prevention-intl.org/>

Todo uso, total o parcial de este documento debe mencionar a sus autores, el CIPC, al igual que las instituciones que encargaron el informe, *Open Society Institute* y Fundación Soros Guatemala.



Derechos reservados: CIPC-OSI-FSG

# INDICE

Índice	3
Lista de siglas y acrónimos	4
Introducción: contexto del informe	5
1. Los retos de la prevención de la violencia en el contexto guatemalteco	8
1.1 Nociones vagas o que se prestan a confusión	8
1.2 Una débil cultura de prevención y cuasi inexistencia de una política pública	10
1.3 La debilidad y dispersión de ciertos actores	13
2. Las áreas prometedoras o a desarrollar	16
2.1 A nivel local: fomentar la participación ciudadana desde las políticas locales de prevención	16
2.2 A nivel nacional: favorecer la emergencia de orientaciones claras y de voluntad política sostenida	21
2.3 Combate a la impunidad apoyando a las víctimas y documentando sistemáticamente los hechos de violencia	23
2.4 Desarrollar intervenciones con los jóvenes en dificultad	25
3. Métodos de trabajo sugeridos	28
3.2 Influencia y vigilancia a nivel nacional	29
3.3 Un enfoque práctico de la coordinación entre donantes	31
3.4 El control y la administración interna	31
Conclusiones	34
Anexos	35

## LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

APREDE	Asociación de Prevención de la Violencia
AUTUÉ	Asociación de Usuarios del Transporte Urbano y Extra-urbano
CEG	Centro de Estudios de Guatemala
CERIGUA	Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala
CESC	Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana (Universidad de Chile)
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
CIPC	Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad
CNS	Consejo Nacional de Seguridad
CONAPREVI y Contra las Mujeres	Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Familiar y Contra las Mujeres
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FSG	Fundación Soros Guatemala
ICCPG	Instituto de Estudios Comparados de Ciencias Penales de Guatemala
IEPADES	Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible
JLS	Juntas Locales de Seguridad
ODHAG	Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONU	Organización de Naciones Unidas
OSI	Open Society Institute
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
REMHI	Informe de Recuperación de la Memoria Histórica
SEDEM	Asociación para el Estudio y la Promoción de la Seguridad en Democracia
UNESCO	Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPCV	Unidad de Prevención Comunitaria de la Violencia
USAID	Agencia de Cooperación de los Estados Unidos
VAC	Viceministerio de Apoyo Comunitario

## INTRODUCCIÓN: EL CONTEXTO DE ESTE INFORME

A raíz de la misión encomendada al Centro internacional para la prevención de la criminalidad por la fundación *Open Society Institute* (OSI) y *Fundación Soros Guatemala* (FSG), del 17 al 25 de agosto de 2009, Valérie SAGANT, Directora general del CIPC, con la colaboración de Esteban BENAVIDES, Analista y encargado de proyectos para América Latina en el CIPC, se reunieron con al menos cincuenta actores de la prevención de la violencia en Guatemala, con el fin de llevar a cabo una evaluación para ayudar a OSI y FSG a determinar sus principales líneas estratégicas de trabajo en esta esfera<sup>1</sup>. El informe y sus conclusiones fueron presentados a *Open Society Institute* (OSI) y *Fundación Soros Guatemala* (FSG) el 12 de Octubre de 2009, y luego a los actores de la prevención y personas entrevistadas el día 13 de octubre.

Se encuentra anexada una lista con los nombres de las personas entrevistadas. Para los fines de este informe, hemos decidido no citarlos individualmente. Algunas frases o expresiones han sido reproducidas entre comillas, sin mencionar al autor, con el único objetivo de puntualizar el análisis.

Este informe pretende presentar a la OSI las principales conclusiones del trabajo realizado, dando énfasis a:

- Los elementos que pueden fortalecer la labor de OSI y FSG en el ámbito de la prevención de la violencia,
- La identificación de los actores mejor posicionados para llevar a cabo las acciones.
- Los métodos de coordinación que sean calificados como pertinentes.

El objetivo de este informe, así como de las entrevistas realizadas, no es describir la situación y causas de la violencia en el país. En lugar de ello, propone a OSI y FSG acciones para una definición de estrategias a desarrollar para la prevención de la violencia. Las recomendaciones hechas no están basadas en un conocimiento profundo de Guatemala – el cual el CIPC no posee – sino más bien en el análisis de las entrevistas realizadas y de los documentos disponibles acerca de la situación guatemalteca a la luz de las experiencias extranjeras de prevención de la violencia.

El análisis realizado está basado en la visión de la prevención del CIPC. En efecto pudimos constatar que – a pesar de la diversidad de contextos- los enfoques “transversales”<sup>2</sup>, “asociativos”<sup>3</sup> y “locales”<sup>4</sup> son válidos para este análisis. El Centro

---

<sup>1</sup> “Llevar a cabo una evaluación de la violencia en Guatemala para ayudar a la OSI a identificar las principales líneas de acción que lleven a confrontar estratégicamente el problema”.

<sup>2</sup> Enfoque que analiza la violencia desde diferentes un enfoque integral que incluye el ámbito penal, social, sanitario, educativo, etc.

difunde y analiza ejemplos de estas estrategias en sus publicaciones, así como en los eventos que organiza<sup>5</sup>. Por otro lado, el Centro hace referencia también a las definiciones dadas por las Naciones Unidas para los términos utilizados en este medio<sup>6</sup>. Así, la prevención de la criminalidad es entendida en un sentido global y pluridisciplinario que comprende, “*las estrategias y medidas encaminadas a reducir los riesgos de que se produzcan delitos y los efectos perjudiciales que estos últimos pueden causar a las personas y a la sociedad, incluido el miedo a la delincuencia, y enfrentándose a sus múltiples causas*”<sup>7</sup>. Así entonces, la prevención es ilustrada desde las diferentes etapas de prevención primaria – en relación a la población en general -, secundaria – orientada hacia factores y población “en riesgo” – y terciaria – prevención de la reincidencia y reinserción social. El análisis realizado busca **identificar aquellos recursos existentes para luchar contra la violencia mediante la prevención, movilizand**o una pluralidad de actores y privilegiando la participación de la comunidad<sup>8</sup>.

De acuerdo a la elección de los actores identificados para realizar esta misión e informe, se examinarán principalmente los asuntos relacionados con la **prevención de la violencia que puede conducir a una infracción de tipo penal**. Nos remitimos a la definición de violencia dada por la Organización mundial de la salud (OMS)<sup>9</sup> que incluye todos los tipos de violencia – física, psicológica, moral...- hacia los demás o hacia uno mismo (suicidio y automutilación). Para efectos de este informe, sólo la violencia cometida contra el prójimo y que constituya un acto criminal será considerada. Está incluido todo tipo de violencia ilegal sin importar la calidad de su(s) ejecutor(es), especialmente cuando se trata de violencia cometida por agentes de la fuerza del orden.

El tema de seguridad vial no ha sido planteado, aunque éste pueda constituir delitos penales no se define como violencia ya que raramente presenta una intencionalidad - excepto en algunos casos. El tema de la inseguridad de los peatones (ya que estos disponen de pocos espacios seguros en relación con los automovilistas), no fue planteada de manera espontánea por nuestros interlocutores. Sin embargo, la inseguridad vial aparece constantemente en las encuestas de opinión como una de las

---

<sup>3</sup> Es decir, a través de la movilización y trabajo en red de los actores institucionales – gobierno, policía, sistema judicial, - así como de la sociedad civil, a través de las ONG, del sector privado, los medios de comunicación...

<sup>4</sup> Programas de prevención implementados por autoridades locales, en su mayoría por los municipios, pero apoyados por una política pública nacional.

<sup>5</sup> Véase CIPC, *Informe internacional sobre la Prevención de la criminalidad y la seguridad cotidiana: tendencias y perspectivas*, 2008 y *Compendio de prácticas* que la acompañan, disponibles en el sitio Internet: [www.crime-prevention-intl.org](http://www.crime-prevention-intl.org).

<sup>6</sup> Un glosario de términos se encuentra en el Informe Internacional 2008, citado anteriormente..

<sup>7</sup> Principios directores de las Naciones Unidas para la prevención del crimen, adoptadas por el Consejo económico y social de la ONU en su resolución 2002/13 del 24 de julio de 2002.

<sup>8</sup> El término “comunidad” será empleado en el sentido de “colectividad” de la población, de los habitantes de un barrio, sin hacer referencia a una comunidad religiosa o cultural, salvo cuando se indique.

<sup>9</sup> “El uso intencional de la fuerza o del poder físico, de hecho o en forma de amenaza, contra uno mismo, otra persona, un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones”. Organización mundial de la salud (OMS): Informe mundial sobre la violencia y la salud, Ginebra, 2002.

mayores causas de inseguridad real y percibida. A partir de este precepto, muchas municipalidades alrededor del mundo han integrado la seguridad vial como uno de los ejes principales dentro sus estrategias de prevención. Por ejemplo, la ciudad de Bogotá (Colombia) ha creado una vasta red de ciclovías y fomenta la práctica del ciclismo como medio para disminuir el sentimiento de inseguridad y para apropiarse el espacio urbano.

**Existen otros límites importantes en el presente informe.** El estudio fue realizado en el territorio del departamento de Guatemala, por lo tanto, falta el análisis de las problemáticas y labores de los otros departamentos, particularmente de las zonas rurales. Tampoco pudieron ser estudiadas específicamente las formas alternativas de resolución de conflictos y otras medidas que contribuyen al trabajo de prevención, al igual que mecanismo de justicia tradicional de los diferentes pueblos indígenas.

Tampoco han podido ser analizadas las cuestiones relativas a: la expansión de la seguridad privada, particularmente de la custodia armada de empresas y domicilios, el aumento de los barrios cerrados y con vigilancia, y el incremento de la seguridad privada particular.

No fue posible coincidir con ciertos actores debido a la falta de tiempo y el deseo de privilegiar un enfoque preventivo y asociativo. Así pues, el papel del sistema judicial, de la policía y del ejército ha sido abordado sin consultar directamente a sus representantes.

Algunas publicaciones científicas y de organizaciones internacionales han contribuido a precisar el contexto de la violencia en Guatemala. Estas son presentadas en el importante trabajo preparatorio realizado por Patricia González Chávez de la Fundación Soros Guatemala (adjunto).

No se insistirá en describir con detalle la situación de violencia en Guatemala en el presente informe, pero sí se apegará a **presentar a OSI y a FSG, lineamientos de acción, privilegiando aquellos que pueden aportar un valor agregado a las múltiples colaboraciones ya existentes. Las propuestas presentadas pretenden ser lo más realista posible, no se trata de proponer una "estrategia ideal", sino de proponer lo que nos parece viable considerando los actores y recursos existentes actualmente. En la medida en que los recursos, humanos y financieros, el calendario y las modalidades de un proyecto como tal no sean precisados aún, las recomendaciones propuestas, permanecerán como lineamientos de trabajo y no como medidas listas para ser aplicadas, que en todo caso deberán ser elaboradas, discutidas y dirigidas por los actores locales.** Nuestro análisis está organizado en tres partes: análisis los retos de la prevención de la violencia en Guatemala, las recomendaciones de acción y los métodos de trabajo sugeridos.

## 1. LOS RETOS DE LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA EN EL CONTEXTO GUATEMALTECO

En un país donde el número de homicidios<sup>10</sup> se encuentra en aumento constante desde hace diez años y que sufre las consecuencias de un conflicto atrozmente mortal y cruel, una política pública de prevención de la violencia o estrategias de acción al respecto pueden parecer un lujo o una utopía. Sin embargo, algunas iniciativas de prevención han gozado de mucho éxito en contextos igualmente difíciles, aunque diferentes, como en ciertas localidades de Colombia o Brasil. Además, las políticas represivas, como la desarrollada en países como El Salvador (“*mano dura*” y “*súper mano dura*”) han mostrado sus limitaciones y hoy en día son replanteadas. Por otro lado, la situación de violencia no puede resolverse exclusivamente mediante el sistema de justicia penal, en donde no se puede esperar - aún cuando éste fuera enteramente fiable e íntegro - que absorba el raudal continuamente creciente de delitos y al mismo tiempo forme profesionales – policías encargados de investigaciones judiciales, fiscales y jueces – y cree y mantenga un sistema penitenciario decente. No obstante, el enfoque preventivo en el ejercicio de una represión pertinente y mesurada, refuerza la capacidad de la sociedad a arreglar pacíficamente sus conflictos y favorece el respeto de los derechos fundamentales.

Por ende, hemos podido constatar que, entre los actores entrevistados, la prevención es considerada como la ruta a seguir para luchar contra la violencia en Guatemala. Sin embargo, el contexto actual nos presenta 4 desafíos mayores.

### 1.1. Nociones vagas o que se prestan a confusión.

#### La “cultura de la violencia”

Se considera a la violencia como “parte integral de la cultura de Guatemala”, que se encuentra anclada en la sociedad y en su imaginario desde los tiempos de la colonización española, en los cuales fue destruido el equilibrio de las sociedades indígenas y se instalaron profundas inequidades sociales y territoriales lo cual fue alimentando esta misma violencia. La violencia en Guatemala “tiene 450 años de historia” y los acuerdos de paz de 1996 no le han puesto fin, mencionan los interlocutores consultados. Se asegura, según los resultados del informe REMHI, que más del 90% de los actos violentos cometidos en el conflicto armado, emanaron de las fuerzas del orden nacional, y todavía está presente en la sociedad.

---

<sup>10</sup> 48 por cada 100.000 habitantes según la última encuesta y más de 100 por cada 100.000 para la Ciudad de Guatemala. De acuerdo a los datos de la Policía Nacional Civil de Guatemala hubieron 2,655 homicidios en 1999, 2,904 en 2000, 3,230 en 2001, 3,631 en 2002, 4,237 en 2003, 4,507 en 2004, 5,338 en 2005, 5,885 en 2006, 5,781 en 2007 y 6,292 en 2008. Según los datos del INACIF (Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala) en la semana que fue realizado este estudio, el promedio de muertes violentas fue de 18.85 homicidios al día.



La violencia genera una **cultura del miedo** producida no solamente por sus elevados niveles sino también por la impunidad de quienes la cometen. La lucha contra la **impunidad** se inscribe en el marco de los hechos cometidos durante el conflicto armado – la búsqueda de quienes ejecutaron u ordenaron las masacres y violaciones de derechos humanos, el juicio “histórico” contra los autores del asesinato de Myrna Mack - , pero también los hechos derivados de las consecuencias del conflicto, como el asesinato simbólico de Monseñor Gerardi. Estos dos últimos “casos” han demostrado, y siguen demostrando, los grandes obstáculos a los que se enfrenta la búsqueda de la verdad, al igual que los riesgos que corren quienes trabajan para ello. Habría que señalar que la impunidad afecta de la misma manera a los otros tipos de violencia, tales como las muertes violentas de los conductores de autobús, las mujeres o incluso los jóvenes de los barrios populares. **La impunidad es generalmente designada como el mayor problema de la sociedad y una señal irrefutable del mal funcionamiento de las instituciones.** Sólo la Comisión internacional contra la impunidad en Guatemala (CICIG) se salva de las críticas y es percibida como la única institución fiable y eficaz. Sin embargo, su campo de acción es limitado y sus medidas han sido objeto de ásperos debates y negociaciones.

Sin ir más allá en el análisis de las causas y dinámicas de la perpetuación de la violencia, esta situación parece inhibir a la sociedad. La representación de la violencia es paralizante. Algunos actores han destacado el fatalismo- a veces religioso – con el cual son vistas la violencia y la corrupción en todos los sectores de la sociedad<sup>11</sup>. **Los medios de comunicación** son acusados de presentar los hechos privilegiando el sensacionalismo e incluso deshumanizando a las víctimas sin respetar su dignidad.

Así también, el nivel de **posesión de armas** por parte de la población civil es muy elevado y a menudo presentado como una de las mayores causas de violencia<sup>12</sup>. Tanto el mercado legal como el tráfico ilegal de armas – sobretodo de armas de fuego, de todos calibres- constituirían el origen de este aumento.

## **La diversidad de la violencia**

La visión demasiado general, que a menudo se reduce solamente a mencionar la tasa de homicidios no permite rendir cuentas de la extrema diversidad de los tipos de actos y de su localización, que **conviene absolutamente precisar antes de poder considerar cualquier acción de prevención.** Aunque falten datos, está claro que los niveles de violencia difieren mucho entre los centros urbanos y las zonas rurales, o entre las diferentes ciudades y pueblos, a reserva de ciertas zonas fronterizas o aisladas en las cuales se albergan importantes actividades ligadas con el tráfico de drogas u otros tipos de tráfico.

Del mismo modo, numerosas formas de violencia son señaladas como graves y repetidas, tales como las muertes de mujeres, la violencia intrafamiliar, las extorsiones, los “ajustes de cuentas” entre bandas rivales, el tráfico de seres humanos, el tráfico de

---

<sup>11</sup> Desde la corrupción presente en todas las instituciones públicas hasta el fraude fiscal, que parece generalizado y el incentivo a comportamientos individuales de “ingenio” (“niños listos”) que son valorados.

<sup>12</sup> Según un estudio del Centro de Estudios de Guatemala (CEG), 85% de los homicidios son cometidos con armas de fuego.

drogas... Las causas y las fuentes de violencia son igualmente diversas y a veces confusas, tales como la violencia que sufren los pueblos indígenas en el marco de conflictos sociales o ambientales, las “ejecuciones extrajudiciales”, los linchamientos, o incluso los actos ligados al crimen organizado, y por supuesto, las amenazas, intimidaciones y agresiones cometidas para obstaculizar la investigación y condenación de quienes cometen los llamados crímenes “políticos”.

### **Datos insuficientes para el análisis**

La información correspondiente a los diferentes tipos de violencia es deficiente: las encuestas de victimización son realizadas de manera aleatoria, las estadísticas oficiales son muy parciales, la falta de resolución de los crímenes<sup>13</sup> no permite conocer con precisión el desarrollo de los hechos y sus motivos. Se han realizado esfuerzos por parte del PNUD<sup>14</sup>, y de asociaciones como IEPADES en colaboración con el Instituto Nacional de Estadística (INE), con el fin de permitir documentar mejor estos hechos.

Además de que se producen pocos datos con base regular, éstos no son analizados y cotejados con otras fuentes de información como hospitales, escuelas o asociaciones de víctimas. Los servicios secretos o de inteligencia son percibidos como muy deficientes pues no ayudan a aclarar el análisis de las actividades criminales. Aún tiene gran peso la influencia del ejército y el uso que han podido hacer de la información recolectada acerca de los individuos y la sociedad guatemalteca.

### **Conceptos a especificar cuando son empleados en el contexto guatemalteco.**

Las nociones de enfoque comunitario, de compromiso de la comunidad en la prevención o del rol comunitario de la policía son a menudo identificadas con las Juntas Locales de Seguridad y con el papel histórico ultra represivo incluso ilegal jugado por ciertas fuerzas del orden en el seno de las comunidades. La cooperación entre la población y la policía o el ejército, cuando éste toma a cargo la seguridad civil, se remite a las violaciones de derechos, a las denuncias, a las “ejecuciones extrajudiciales” y aún hoy, guardan un profundo recelo e incluso un verdadero temor. Sea cual sea el rol exacto jugado por las juntas locales y por las fuerzas del orden, **deben ser tomados en cuenta este estado de desconfianza y los riesgos reales corridos por los actores locales para la realización de cualquier acción de cooperación.** Igualmente, el fortalecimiento de los vínculos entre la policía y la población no puede ser abordado solamente con el establecimiento de una policía comunitaria como sería considerado en otros países.

## **1.2. Una débil cultura de prevención y cuasi inexistencia de política pública**

<sup>13</sup> Sólo 2% de los hechos denunciados son objeto de una persecución judicial según la estimación de la CICIG.

<sup>14</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *El costo económico de la violencia en Guatemala*, Guatemala 2006; e *Informe estadístico de la violencia en Guatemala*, Guatemala 2007.

## El dominio de una cultura represiva

Nuestros interlocutores nos presentan una concepción de seguridad que permanece dominada por una historia represiva, en donde el ejército conserva un papel importante y en donde la noción de seguridad tiene dificultades para integrar a plenitud el respeto de los derechos fundamentales. Más allá del contexto nacional histórico, Guatemala hace parte actualmente de una agenda internacional, o “hemisférica”, de seguridad que fomenta los enfoques exclusivamente punitivos. Así, la “guerra contra las drogas” y más recientemente la iniciativa Mérida<sup>15</sup> ha dejado poco espacio a las políticas de prevención, reinserción social o asistencia a las víctimas. Además, parecen afirmar una visión nacional policiaca, incluso militar para la lucha contra la criminalidad.

Paradójicamente, a la luz de una historia extremadamente dolorosa, la opinión pública estaría en su mayoría a favor de medidas represivas, incluso ilegales, tales como la “limpieza social” que consiste en dar muerte a las personas sospechosas de delito sin recurrir al sistema de justicia penal, este apoyo estaría basado en el aumento del número de homicidios, la corrupción en el seno de las instituciones y el nivel elevado de impunidad.

## Inexistencia de una verdadera política pública de prevención, a pesar de los esfuerzos recientes.

No existe una política pública enteramente consagrada a la prevención de la violencia o de la criminalidad al día de hoy. En abril 2008 fue creado un **Consejo Nacional de Seguridad** que plantea los temas: información, seguridad interior, seguridad exterior y protección civil. El acuerdo adoptado el 15 de abril 2009, **Acuerdo nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia**, comprende 101 medidas incluyendo algunas iniciativas de prevención, pero se concentra mayormente en el funcionamiento de las instituciones policíacas y de justicia<sup>16</sup>. Entre las acciones previstas figuran:

- En el apartado “Fortalecimiento institucional”: el diseño e implementación de los planes de prevención de la criminalidad en los diferentes niveles territoriales, la implementación de proyectos piloto de desarrollo sustentable en las zonas más críticas, la creación de centros de ayuda para los niños, adolescentes y jóvenes delincuentes o en riesgo.
- En el apartado “Participación social” el acuerdo prevé la elaboración de campañas de sensibilización contra la violencia, así como contra el uso de drogas y alcohol.

---

<sup>15</sup> La iniciativa MERIDA prevé un presupuesto de 1.6 mil millones de dólares estadounidenses para un programa que incluye los siguientes componentes: lucha contra el tráfico de drogas, antiterrorismo y seguridad fronteriza, seguridad pública y aplicación de la ley, fortalecimiento institucional y prioridad de la ley. Las acciones de prevención están centradas en el tema de las pandillas.

<sup>16</sup> El acuerdo comprende los siguientes ejes: “*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*” y “*compromisos de acciones en conjunto de los signatarios del acuerdo*”.

Recientemente ha sido creada una unidad para la prevención comunitaria de la violencia (UPCV) dentro de la estructura del Ministerio de Gobernación, así también existe una Dirección de prevención del delito al interior de la Policía Nacional Civil y ésta a su vez depende del ministerio antes mencionado. Por otro lado, el Viceministerio de Apoyo Comunitario (VAC) se encarga de promover las acciones de prevención de la violencia tratando de vincular a la policía con la comunidad, a través de las Juntas locales de Seguridad (JLS) las cuales realizan labores de patrullaje a nivel local. A pesar de la existencia de estas diferentes estructuras de promoción y coordinación, queda aún incompleto el análisis transversal de los temas que conciernen a la seguridad así como la definición de soluciones.

En este contexto, el Consejo Nacional de Seguridad, reúne a los ministros encargados de Gobernación, de defensa y de relaciones exteriores, pero excluye a los que tienen a cargo la salud y la educación. A nivel local, gracias a iniciativas recientes se han creado **comisiones de seguridad al interior de los consejos de desarrollo**<sup>17</sup>. Sin embargo, parece poco articulado el vínculo entre las políticas de prevención y las de desarrollo urbano y social. Para los actores presentes en terreno<sup>18</sup>, resulta prioritario, la apropiación de los espacios públicos por parte de los habitantes, esto les permitiría “salir de sus casas que por miedo de salir, acaban pareciendo prisiones”, de reunirse o de distraerse, esto resulta aún más importante que otros temas de seguridad como la iluminación de las calles.

La ausencia de una política clara y de liderazgo del gobierno nacional ha sido enérgicamente criticada por los actores entrevistados. Las prioridades no están suficientemente jerarquizadas - como la larga lista de los 101 compromisos del Acuerdo Nacional – se espera aún una implementación efectiva de las reformas legislativas. Existe la percepción de que los procesos pendientes como la reforma de la justicia, del Ministerio Público y de la policía no están siendo apoyados políticamente e institucionalmente. Aunque el establecimiento de una nueva manera de designar a los jueces despierta muchas esperanzas para mejorar la calidad y la integridad del sistema judicial, aún se tiene el prejuicio de la corrupción y la incompetencia.

## **El débil apoyo del Estado central a las iniciativas locales en el pasado**

De la información recabada en el marco de este estudio, descubrimos que varias iniciativas de prevención a escala local han sido emprendidas en el pasado, algunas de ellas apoyadas por la cooperación internacional, como el programa financiado por USAID en 15 municipios de 2003 a 2007. Estas iniciativas sufrieron la falta de apoyo del Estado central, de su abandono y ausencia de “institucionalización”, estos eran

---

<sup>17</sup> 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 hace parte de una red nacional coordinada por el Presidente de la República.

<sup>18</sup> Este enfoque no puede limitarse a acciones de diseño urbano (construir estadios, parques, la iluminación de edificios) ya que el uso cívico y pacífico de los espacios debe ser “reaprendido” en ciertos lugares, y se necesita la intervención de árbitros, mediadores, miembros de la comunidad...

programas específicos implementados a petición de los proveedores de fondos internacionales, pero no fueron “apropiados” por los actores locales y nacionales.

La prevención y la seguridad (ligada a los actos criminales) son temas actuales analizados en importantes publicaciones, debates de numerosas redes y organizaciones no gubernamentales, así como en las instituciones.

### **1.3. La debilidad y dispersión de ciertos actores**

#### **La importante actividad de la sociedad civil**

Existe un gran número de organizaciones no gubernamentales de calidad que trabajan dentro del ámbito de prevención y de las cuales se beneficia Guatemala. Los enfoques utilizados difieren y se complementan según sus orígenes históricos y cronológicos: defensa de los derechos humanos, protección de los derechos de los pueblos indígenas, asociaciones de protección de víctimas... Para ciertos organismos, una transición se produjo de una acción de combate frontal con los poderes públicos, hacia una cultura de total enfrentamiento sistemático y luego a una perspectiva de colaboración cautelosa. Sin embargo, **el posicionamiento de la sociedad civil respecto a las autoridades institucionales continua siendo sujeto de un intenso debate.**

A pesar del contexto y la concurrencia que puede existir de las organizaciones para acceder al financiamiento necesario para sus actividades, la presencia de esta sociedad civil rica, viva y creíble constituye una ventaja clave.

#### **La debilidad de las instituciones**

Todos los actores sociales consultados mencionan la debilidad del conjunto de organismos del Estado y de los poderes locales, este tema se encuentra en pleno debate en la comunidad internacional pues se pretende que gran parte de las acciones implementadas sirvan para fortalecer a estas instituciones. Algunos elementos mencionados son:

- La corrupción que afecta a todos los servicios públicos – esta situación es reconocida por las autoridades, el actual Ministro de Gobernación ha hecho de la lucha contra la corrupción en la policía, uno de los fundamentos de su política.
- La falta de profesionalismo de los funcionarios en las administraciones públicas, particularmente en el ámbito de la prevención.
- La inestabilidad de los dirigentes y cuadros (en 18 meses, 4 titulares se han sucedidos en el Ministerio de la Gobernación)
- Principalmente, el problema fiscal estructural mina toda política pública. La tasa de imposición en Guatemala es una de las más bajas del continente, la cobertura es muy baja y la reforma fiscal prevista después de varios años no progresa en el Congreso.

En este contexto, dos escenarios son mencionados con frecuencia: riesgo del regreso de un gobierno autoritario – riesgo alimentado por la exasperación de la opinión pública

y el posicionamiento político de ciertos actores – y oportunidad de los narcotraficantes de reemplazar al Estado en su papel; y de solidaridad, particularmente con las zonas más aisladas.

## **La implicación de las iglesias**

Nos fue imposible elaborar una descripción detallada del papel de las diferentes Iglesias en cuanto a la prevención de la violencia. De cualquier manera, la reputación de sus acciones no permite identificar su papel con facilidad. Igualmente, la falta de claridad puede estar ligada al contexto de concurrencia entre iglesias tradicionales e iglesias evangélicas y al interior de estas últimas.

De las entrevistas hechas y los documentos analizados, el rol de las Iglesias, y particularmente del arzobispado en la realización del informe *Guatemala, Nunca Más*, parece bien establecido en el ámbito de la defensa de los derechos humanos y de la promoción de una cultura de la paz, del mismo modo que de la lucha contra la impunidad, particularmente las acciones realizadas por parte de la Oficina de derechos humanos del Arzobispado (ODHAG) en cuanto al asesinato de Juan GERARDI.

El trabajo social de campo con personas vulnerables, jóvenes en riesgo, prisioneros o ex reclusos existe, pero nos ha parecido parcial, sin embargo, estos trabajos resultan esenciales en los lugares – como los establecimientos penitenciarios – o barrios donde pocas organizaciones intervienen.

## **El sector privado**

Una vez más, encontramos que la información disponible sobre la implicación de las empresas o agrupaciones de agentes del sector comercial es escasa. El papel de estas grandes sociedades es regido igualmente por su contexto histórico y sus representantes no se demuestran deseosos de jugar un papel público y activo en el campo de la prevención de la violencia. Por último, el mercado del comercio de armas y de la seguridad privada no ha sido abordado aquí.

De lo que nos fue posible identificar, hemos visto que algunas acciones específicas han sido implementadas para favorecer principalmente la inserción profesional de los jóvenes<sup>19</sup>. Su involucramiento parece sin embargo, limitado y no nos es posible identificar una cultura de responsabilidad social corporativa más vasta.

## **La presencia de la cooperación internacional**

El apoyo internacional proviene tanto de cooperaciones bilaterales de primer rango entre los cuales figuran los fondos provistos por Estados Unidos, España, Canadá y Suecia, como de los programas multilaterales de las agencias de la ONU como el PNUD o la UNESCO, los bancos de desarrollo – Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Unión Europea. Estos donatarios son regidos por prioridades y reglas de funcionamiento que algunas veces dan la impresión de realizar acciones un

---

<sup>19</sup> Consultar específicamente los programas financiados por USAID

tanto dispersas. Sin embargo, algunos esfuerzos de coordinación son realizados a través de diferentes comités – reunidos a nivel de Embajadores, de técnicos y algunas veces en conjunto con la sociedad civil. Otra de las maneras de abordar la coordinación se lleva a cabo alrededor de grupos de trabajo o mesas de concertación temáticas. Nos ha parecido que la falta de coordinación no se debe al tráfico e intercambio de la información, sino a la dificultad a definir una visión y estrategias comunes. Las acciones de la comunidad internacional, como el apoyo a la CICIG, da resultados cuando se basa en objetivos políticos claros, consensuales y perdurables.

Varias críticas “habituales” al respecto son: complejidad de las formas de financiamiento y las reglas de gestión, necesidad de los responsables de proyecto de adaptarse al marco burocrático del donador de fondos y no a la inversa, promoción de “modelos” nacionales o de agendas propias y desconocimiento de las realidades y recursos locales, proyectos demasiado cortos. La política de apoyo al fortalecimiento de las instituciones, en particular de la policía, es cuestionado por varios interlocutores no debido a su finalidad, sino en la manera en que no se toma lo suficientemente en cuenta la especificidad de la situación de Guatemala. Además, la brevedad de los programas de financiamiento es criticada ya que no permite implementar acciones a largo plazo. Igualmente se señala la falta de exigencia de resultados ya que es común escuchar el discurso de “millones vertidos” en tal institución u organización sin lograr ningún cambio. Aún así, la participación de las organizaciones internacionales es generalmente percibida como garante de ciertos procesos de cambio – reformas legislativas e institucionales, apoyo financiero.

Hay que señalar que el sector de justicia y seguridad ha sido priorizado de entre los numerosos campos de cooperación en el marco de las “Declaraciones de Antigua” de mayo y noviembre de 2008 adoptadas por el gobierno de Guatemala y el “G13” en donde los principales proveedores de fondos se congregaron. Se ha dado prioridad a la implementación del *Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y Justicia*. Según la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, se remite al principio en el que los donadores de fondos y sus beneficiarios deben ser considerados como mutuamente responsables, así como la necesidad de llevar a cabo un seguimiento y control de los compromisos hechos.

\*\*\*

Estos desafíos expuestos rápidamente deben ser tomados en cuenta. Del mismo modo debe ser tomado en consideración el calendario electoral del país, en la medida en que la seguridad es cada vez más utilizada como una estrategia electoral y que la búsqueda de “resultados tangibles e inmediatos”, es decir, de una disminución constante y significativa de la tasa de homicidios, corre el riesgo de desviar los esfuerzos por construir una política de prevención de largo alcance. Sin embargo, el contexto actual presenta igualmente algunas ventajas: la noción de enfoque preventivo impregna progresivamente los discursos y programas. El rol de las autoridades y actores locales ya no se encuentra opacado por los ministerios centrales. Es señalada la necesidad de dar seguimiento a los datos relativos a la delincuencia, si no a la violencia. Estos elementos pueden servir de base sólida para cualquier iniciativa.

## 2. LAS ÁREAS PROMETEDORAS O A DESARROLLAR

Nos parece evidente que la intervención de *Open Society Institute* y de la Fundación Soros Guatemala en el campo de la prevención de la violencia debe aportar un valor agregado en relación a las cooperaciones ya existentes. Este valor agregado debe basarse en el éxito de la OSI y de la FSG para dialogar con todos los sectores de la sociedad: militantes y promotores de derechos humanos, facilitadores de campo, gobernantes, empresarios, organizaciones religiosas... así como en su buena reputación local e internacional que facilita el camino a los representantes políticos e igualmente a los órganos de opinión.

Dos objetivos principales podrían ser privilegiados en el contexto guatemalteco actual:

- **Facilitar el control democrático de las instituciones** encargadas de la prevención y de la seguridad por medio de herramientas técnicas de información, de concertación y de seguimiento;
- **Fortalecer las capacidades de la sociedad civil para actuar en conjunto con los órganos institucionales** y a externar sus necesidades.

En ambos casos, se trata de asegurar un apoyo a las poblaciones, sobretudo a las más vulnerables, para tratar los temas y aplicar acciones que respondan a sus necesidades y para participar en su implementación, seguimiento y control. Para maximizar el impacto de estos apoyos, nos parece preferible **trabajar a partir de las estructuras existentes con el objetivo de influir realmente en sus campos de acción y su funcionamiento manteniendo la capacidad de la sociedad civil a actuar y ejercer su influencia.**

Entre las múltiples posibilidades de acción, el apoyo a las iniciativas a nivel local nos parece fundamental. De la misma manera, a nivel nacional, sería útil ejercer su rol de influencia hacia el Estado. Además, hacemos mención de dos subtemas los cuales deben ser objeto de una atención constante: el apoyo a las víctimas y la intervención con los jóvenes en dificultad.

### 2.1. A nivel local: fomentar la participación ciudadana desde las políticas locales de prevención.

El trabajo a nivel local – frecuentemente realizado en el ámbito municipal, a nivel de barrio o incluso de varios municipios- permite demostrar que los cambios son posibles en un plazo razonable para los habitantes que más lo necesitan. La ventaja de este enfoque es que se adapta específicamente a contextos variados y en el caso de Guatemala toma en cuenta en su totalidad la realidad de los pueblos y de las diferentes



“culturas de prevención”, así como la gran disparidad de problemas de violencia en cada localidad. Además, según la información obtenida en las entrevistas realizadas, parece que las autoridades centrales y las organizaciones llegan al consenso de que existe una necesidad de desarrollar políticas locales.

Según las informaciones recabadas, ciertos funcionarios gubernamentales a nivel local en Guatemala estarían igualmente deseosos de involucrarse en este sentido, a pesar de sus temores de no disponer de los medios necesarios, lo que los puede obligar a pedir al gobierno central exclusivamente refuerzos policíacos o equipamiento de video vigilancia. De hecho, durante nuestra estancia, el Consejo Nacional de Seguridad se reunió con el presidente de la República y los alcaldes de varias ciudades para la puesta en marcha de estrategias locales de seguridad y prevención. **El desafío del apoyo aportado a estas estrategias locales es el de difundir un enfoque de la prevención de la violencia y de la seguridad cotidiana más amplio que la sola acción policíaca.** Las autoridades locales disponen de recursos que pueden ser movilizados para favorecer la prevención, como la gestión y el desarrollo urbano (servicios de vías y transportes, reglas de urbanismo, cuando éstas existen, servicios de limpieza, de agua, equipamientos diversos), los servicios sociales, los equipamientos deportivos...

### **Promover la participación en todas las etapas de la política local**

Se puede hacer participar a la comunidad en cada etapa de la política pública, desde la concepción, la implementación hasta la evaluación, aún cuando estas diferentes etapas sean emprendidas de manera desordenada, que es lo que sucede a menudo en la realidad. Esto significa que aún cuando una estrategia falte de método o de recursos, esta puede ser “enriquecida” pragmáticamente por los actores de la sociedad civil.

**La etapa del diagnóstico es crucial ya que ella permite definir las necesidades de la población.** A menudo, en el campo de la prevención, en esta etapa se corre el riesgo de simplemente enumerar los delitos contados por la policía. Si bien, estas cifras son necesarias, ellas ilustran la actividad de los servicios de policía y no la realidad de los problemas ni las necesidades que requieren una atención inmediata. En varios países y algunas ciudades, esta primera aproximación de la situación se ha completado con encuestas de victimización. Estas permiten, exponer realidades subestimadas o que no conciernen tanto a la policía. En el campo de la violencia intrafamiliar, esta manera de investigar es muy útil. Sin embargo, su costo constituye a menudo un límite. Otras herramientas existen para favorecer la participación de la comunidad en la realización del diagnóstico, como por ejemplo, las marchas exploratorias que permiten identificar la percepción precisa de los habitantes de un barrio, la localización de los espacios o situaciones juzgadas como peligrosas así como los elementos alentadores. Este tipo de análisis favorece un enfoque más global de la prevención, que incluye por ejemplo, los elementos de ordenación territorial o del funcionamiento de transportes públicos. Del mismo modo, ciertas ciudades han desarrollado cuestionarios-modelo destinados a los facilitadores profesionales con los que se pretende recabar información sistemática de las poblaciones con las cuales ellos trabajan. La información recabada – totalmente anónima – permite seguir la evolución de un grupo (por ejemplo: evolución de los modos de consumo de las personas toxicómanas), descubrir problemas aún no identificados (por ejemplo: presencia de prostitución en un barrio), recabar informaciones que las personas se niegan a transmitir a las autoridades (por ejemplo:

las extorsiones o las víctimas que tienen miedo a las represalias). El impacto de este tipo de cuestionario depende de la habilidad de los facilitadores para emplearlo y la constancia con la cual es documentado. Otras encuestas, sondeos o cuestionarios hechos a los usuarios, en cuanto a su implicación a ciertas actividades pueden proveer importantes elementos de diagnóstico. En fin, la movilización de los servicios que no están directamente encargados de la prevención o de la seguridad provee datos esenciales, tales como: los hospitales para la información concerniente a la violencia intrafamiliar o los “ajuste de cuentas” no notificados a la policía, las morgues, las escuelas, los centros deportivos y otros lugares públicos. En varias ciudades de América latina, la realización de un **diagnóstico local de seguridad** se ha convertido en una práctica común<sup>20</sup>.

De acuerdo a lo que sabemos, al día de hoy, en Guatemala existen iniciativas locales para la realización de encuestas de victimización y sondeos específicos<sup>21</sup>. El PNUD ha realizado encuestas de victimización en Ciudad Guatemala, IEPADES y el ICCPG han realizado diagnósticos en la capital y en región. CONAPREVI dispone ya de una base de datos acerca de los temas de violencia cometida contra las mujeres. Un proyecto de creación de un observatorio de la violencia estaría en discusión con una agencia de la ONU. El apoyo de la OSI y de la Fundación podría ayudar a **fortalecer a los actores sociales para poner en marcha las diferentes herramientas de diagnóstico y su utilización de manera permanente**.

La elaboración de estos “bancos de datos” a menudo llamados “observatorios de la criminalidad o de la violencia”, pueden contribuir junto con los **recursos movilizados** (número de policías asignados al sector, número de actores sociales, de lugares de atención de todo tipo, de actividades propuestas, etc....) a facilitar el **seguimiento y control de la implementación de las políticas**<sup>22</sup>. Uno de los desafíos del debate democrático en cuanto a la prevención es evidentemente el **presupuesto concedido** por los poderes públicos para la realización de estas acciones. Estos datos recabados sistemáticamente, constituyen una referencia importante y a menudo muy mal documentada.

La colecta de datos lleva – a veces de manera desordenada – a la definición de acciones. El enfoque de la participación comunitaria en esta etapa reside en la capacidad de **debatir efectivamente acerca de los datos recolectados** con los poderes públicos. En efecto, es la confrontación de estos datos – y no su yuxtaposición – lo que dará una imagen realista de la situación y lo cual permitirá **un consenso acerca de las prioridades**. Es frecuente ver que las prioridades identificadas inicialmente por los servicios de policía (por ejemplo, la lucha contra las pandillas) sean modificadas a partir de la realización de diagnósticos más completos basados principalmente en la participación de la comunidad (por ejemplo: violencia intrafamiliar). Ciertos tipos de delincuencia son más difíciles de identificar por los servicios de policía y en ciertos casos, se tiende a “sobre interpretar” algunas señales como pruebas de

---

<sup>20</sup> Véase CIPC, *Repertorio de observatorios de la criminalidad, 2009 y Compendio internacional de prácticas inspiradoras, 2008*.

<sup>21</sup> Sondeo para los usuarios de transportes públicos realizado por AUTUE por ejemplo.

<sup>22</sup> Existen numerosos ejemplos de herramientas de diagnóstico y de seguimiento de políticas locales de prevención y de seguridad. El objetivo no es nombrarlos todos, sino mencionar la posibilidad de implementar a bajo costo y rápidamente los mecanismos que favorecen la participación.

actividad criminal, como por ejemplo: los tatuajes o la moda indumentaria. La confrontación de estos puntos de vista, se da generalmente en el marco de las **instancias locales de concertación**. Es por ello que la participación comunitaria en estas instancias es tan importante.

Ciertas localidades de Guatemala han instalado instancias específicas<sup>23</sup>, generalmente comisiones de seguridad establecidas al interior de los consejos de desarrollo. Notamos que los representantes de la sociedad civil pueden en esta etapa ser confrontados a la dificultad de participar plenamente en los debates y a las DECISIONES tomadas por estas instancias. Estas dificultades pueden estar ligadas en el mejor de los casos a naturales inercias burocráticas, al mal funcionamiento, e incluso a las oposiciones. La acción de la OSI y de la Fundación podría permitir **reequilibrar esta balanza de fuerzas** apoyando a las organizaciones más representativas en sus actividades y privilegiando su participación en las instancias públicas. El trabajo hecho al interior de las estructuras, cuando fuera posible, permitiría un arraigo duradero. Aún más, la participación activa favorecería una visión más global e integrada de la prevención, que incluya elementos tales como el acondicionamiento urbano, la creación de espacios públicos, el apoyo a las víctimas, la reinserción de los convictos en la comunidad...

### **Apoyar a las organizaciones cuya acción tenga mayor impacto en las políticas públicas**

No nos fue posible consultar a los actores de varias localidades fuera del departamento de Guatemala. Nos han sido señalados los esfuerzos de diferentes municipios por comprometerse en estrategias locales de prevención realizando un trabajo conjunto con las ONG, como por ejemplo en Quetzaltenango. Del análisis hecho, pareciera que ciertas organizaciones disponen ya de una gran experiencia en el uso y conocimiento de estos enfoques<sup>24</sup>.

Estas organizaciones cuentan con la destreza y experiencia reconocidas en el campo de **la acción local**: realización de diagnósticos de seguridad, capacitación de facilitadores, fomento a la participación de la sociedad civil y cooperación con los alcaldes, elaboración de manuales... Sus **conocimientos y capacidades de investigación** son sobre la prevención – no solamente acerca del tema de seguridad- y bien pueden ser aprovechados para el apoyo de iniciativas locales o incluso en la gestión de proyectos locales. El papel de estas organizaciones no puede ser definido *a priori* y solamente puede ser precisado en el marco del proceso de implementación del programa de la OSI y la Fundación, varias perspectivas pueden ser consideradas:

- Capacitación para la utilización de las herramientas de diagnóstico, las técnicas de participación, la gestión de proyectos...
- Difusión de las experiencias locales al interior del país y promoción de las iniciativas.
- Eventualmente: centralización y análisis crítico de los datos recabados de diferentes zonas haciendo las veces de “observatorio”

Otras organizaciones actúan **directamente con la población** lo que ayuda a que sus realidades y necesidades sean tomadas en cuenta, sobretodo las necesidades de las poblaciones más vulnerables quienes corren el riesgo a veces de ser “olvidadas” en la

---

<sup>23</sup> San Marcos, Sololá, Chiquimula.

<sup>24</sup> Tales como IEPADES, ICCPG, SEDEM

construcción, administrativa y técnica, de las políticas públicas. Dos ejemplos pueden ser mencionados y serán desarrollados en los capítulos 3 y 4 del presente reporte. El primer ejemplo es el de las organizaciones de defensa penal o de representación jurídica<sup>25</sup> quienes promueven la inclusión de los intereses que son a menudo ignorados<sup>26</sup> en el ejercicio de los recursos del sistema institucional. Su capacidad a “jugar el juego de las instituciones”, a menudo judiciales, contribuye al “reequilibrio de las fuerzas presentes” mencionado anteriormente.

El segundo ejemplo es el de las organizaciones que intervienen directamente en las poblaciones más marginadas, como con los habitantes de los barrios desfavorecidos o incomunicados, con los jóvenes “en riesgo” o las personas en vía de reinserción social, éstas deben ser integradas a los procesos de construcción e implementación de las políticas locales de seguridad. Hemos mencionado anteriormente lo difícil que es establecer una relación de trabajo confiable y productiva con las autoridades públicas. Estas dificultades no deben llevar a la exclusión de estos actores esenciales y la Fundación Soros puede jugar el rol de intermediario, de aval o al menos de asistencia.

Nos parece que se deben incluir dos elementos adicionales en todas las acciones a escala local. **Los medios de comunicación** no deben ser ignorados al elaborar y dar seguimiento a las políticas locales de prevención dado el impacto que ocasionan en el debate y las percepciones que de ella se generan<sup>27</sup>. Las organizaciones que difunden información “alternativa” pueden ser útiles para la realización del diagnóstico e igualmente de la implementación y de la evaluación. Por otro lado, es ampliamente aceptado<sup>28</sup> que el éxito de las estrategias locales de prevención está fuertemente condicionado al involucramiento del alcalde. De nuevo, la Fundación Soros, puede incentivar a los **funcionarios locales** a invertir en la prevención.

**En resumen, las iniciativas de la OSI y de la Fundación puede buscar apoyar el diseño y la aplicación de estrategias locales de prevención en algunos municipios seleccionados y específicamente:**

- **Fomentar la realización y la permanencia de diagnósticos locales de seguridad pluralistas financiando herramientas “alternativas” de diagnóstico: encuestas de victimización, marchas exploratorias, sondeos, cuestionarios...**
- **Apoyar a las organizaciones que representan a los pueblos más vulnerables para permitirles acceder a las instancias de concertación y hacerse escuchar;**
- **Ayudar a los organismos capaces de fortalecer las capacidades de los diferentes actores locales mediante la capacitación, creación de guías, manuales, etc...**

<sup>25</sup> Tal como la Asociación de abogados mayas de Guatemala

<sup>26</sup> No hacemos referencia a la defensa de individuos o grupos sociales, política o económicamente dominantes, sino al apoyo a ciertas personas o grupos vulnerables por métodos jurídicos y judiciales

<sup>27</sup> Véase en particular: *Medios de comunicación, prevención de la criminalidad y seguridad urbana: análisis sucinto de la influencia de los medios de comunicación y pistas de reflexión*, CIPC, 2008.

<sup>28</sup> Esta afirmación está basada en nuestra experiencia internacional así como en las labores realizadas en Guatemala.

## 2.2. A nivel nacional: favorecer la emergencia de orientaciones claras y de voluntad política sostenida

Se han emprendido varias reformas para fortalecer el Estado de derecho y luchar contra el crimen a partir de la firma de los acuerdos de paz. Sin embargo, los análisis conceptuales relativos a la prevención, así como sus planes de acción y políticas públicas siguen siendo restringidos. Más allá de apoyar el estudio e investigación de esta área, es importantísimo que la OSI y la Fundación promuevan la pluralidad en el debate nacional y ejerzan una presión que al mismo tiempo ampare y exija a la luz de la acción gubernamental en este campo.

### Un debate nacional pluralista

Varias personas con las que nos reunimos han insistido en la necesidad de que en Guatemala se dé un **cambio de mentalidad** acerca de la prevención y acerca del papel de la Fundación Soros, la cual “no debería solamente apoyar la aplicación de los proyectos, sino también ayudar a la construcción de la ciudadanía generando una cultura de prevención”.

Como hemos indicado anteriormente, el concepto de la prevención no ha sido precisado y su definición no constituye una verdadera prioridad. Los análisis se realizan en los círculos gubernamentales, universitarios o de la sociedad civil de manera un tanto parcial. Así, una vez más, la confrontación de los diferentes puntos de vista podría acelerar la reflexión y promover una cultura, no homogénea, sino consensuada de la prevención. A nivel nacional, la organización de debates que permita reunir a los actores clave e influyentes de los diferentes círculos permitiría igualmente identificar las áreas prioritarias de acción y los objetivos comunes, en aras de la convergencia, y no en detrimento a la diversidad de opiniones y del análisis.

En este contexto, la **publicación de experiencias internacionales específicas** puede ser útil pues ofrece la posibilidad de un intercambio de experiencias fuera del propio contexto y de las rigideces nacionales, relacionadas por ejemplo con la situación, la agenda política, la cultura de las organizaciones, etc.... Del mismo modo, realizar visitas de estudio y participar en eventos internacionales puede favorecer el avance de las nociones. El desafío lo encontramos al tratar de incluir este tipo de intercambios internacionales en el marco de un plan estructurado a nivel nacional. Por ejemplo, la implementación del *Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia* que comprende 101 propuestas las cuales pueden ser el objeto de debates abiertos incitando al gobierno y a sus socios a identificar un número limitado de prioridades para las cuales la experiencia y conocimiento serían buscados en el extranjero. Los intercambios internacionales exitosos están basados en un análisis de necesidades preciso. Este análisis puede llevarse a cabo en el marco de debates organizados o respaldados por la Fundación Soros. Así también, las lecciones aprendidas en cuanto a las experiencias locales de prevención fortalecerían las iniciativas guatemaltecas y demostrarían que “las cosas son posibles”.

Por último, la Fundación puede, bajo reserva de los recursos disponibles, actuar como “**punto focal**” divulgando informaciones y contactos al interior del país y a escala internacional apoyándose en las redes existentes<sup>29</sup>. Estos intercambios de información pueden tratarse acerca de prácticas y políticas inspiradoras de otras ciudades o países, los programas de capacitación existentes, las investigaciones o reportes publicados, las herramientas (manuales, guías, modelos tipo) existentes...

## **Un control minucioso de las iniciativas gubernamentales**

Ha sido admitido casi unánimemente la necesidad del fortalecimiento de las instituciones de Guatemala. No obstante, se puede discutir acerca de las modalidades de los apoyos, la Fundación Soros puede desempeñar una función distinta de la de otros donantes. Como en materia local, el apoyo se puede enfocar a fortalecer las capacidades del debate democrático, influenciar a los responsables políticos y asegurar un control de las decisiones tomadas, en lugar de financiar directamente a las estructuras estatales.

Los elementos que necesitan un control particular son mencionados a continuación:

- la visión global de seguridad al nivel gubernamental que parece limitada a los ministerios de “la ley y el orden” y no integran a los socios no gubernamentales en los debates<sup>30</sup>;
- la articulación y coordinación de las diferentes políticas públicas que tratan de prevención<sup>31</sup>, podría ser tomado en cuenta el ejemplo de CONAPREVI;
- las determinación de las prioridades presupuestales: si el fortalecimiento de la Policía Nacional Civil resulta una prioridad justificada, habría que analizar su “rentabilidad”: ¿De qué manera se puede garantizar la integridad de los recién llegados en el contexto actual? ¿Cómo se podrían liberar los recursos necesarios para la formación técnica? ¿Cómo llevar a cabo una reforma de amplitud nacional cuando paradójicamente parece necesario concentrar los recursos en unas cuantas localidades?
- Los recursos asignados para la prevención a nivel nacional y local: de acuerdo a lo que conocemos del tema hasta hoy, Guatemala no dispone de un plan financiero en la materia<sup>32</sup>.
- El reconocimiento de la diversidad de los tipos de violencia y de los modos de resolución de conflictos particularmente en los pueblos indígenas.

---

<sup>29</sup> A escala nacional, las organizaciones y personas a las que se consultó para el presente estudio; a escala internacional, quienes realizan esta función son las redes, como el CIPC, FLACSO, el CESC.

<sup>30</sup> De esta manera, varios países han creado Consejos nacionales de Seguridad que se extienden hacia los ministerios sociales, de educación, salud, desarrollo urbano... y de representantes de funcionarios públicos, de ONG, etc....

<sup>31</sup> Por ejemplo, el programa de salud mental del Ministerio de la Salud de Guatemala parece responder a las necesidades esenciales de las víctimas de la violencia pero parece no ser tomado en cuenta en la reflexión nacional.

<sup>32</sup> Se han ideado en algunos países, aunque de manera limitada, mecanismos que permiten asignar automáticamente los ingresos fiscales a los programas de prevención o de ayuda a las víctimas. Por ejemplo: asignación de los ingresos obtenidos de embargos criminales, la tasa de los seguros...

La Fundación podrá otorgar un seguimiento constante mediante el **diálogo permanente con las instancias públicas**, así como mediante el apoyo a las organizaciones capaces de promover estos diferentes enfoques

**En resumen, la OSI y la Fundación podrían, a partir de sus iniciativas, crear a nivel nacional una especie de “sitio de encuentro (*hub*) de la prevención de la violencia” que organizaría:**

- seminarios nacionales,
- intercambios internacionales y visitas de estudio al extranjero,
- estudios,
- un diálogo de alto nivel con los dirigentes de Guatemala a cargo de las reformas,

**Acerca de los enfoques de la prevención que deberían ser priorizados en Guatemala (enfoque pluralista, local, considerando la situación indígena, acción conjunta de las instituciones, la asignación de los recursos presupuestales).**

**Estas labores estarían enriquecidas por los resultados de las iniciativas locales quienes a su vez, se beneficiarían de las reflexiones nacionales e internacionales.**

Tanto a la escala local como a nivel nacional, nos parece que dos asuntos en particular deben ser objeto de atención.

### **2.3. Combate a la impunidad apoyando a las víctimas y documentando sistemáticamente los hechos de violencia**

En Guatemala la lucha contra la impunidad es una prioridad indiscutible y se puede emprender mediante diferentes vías. Generalmente, las autoridades nacionales y la comunidad internacional enfatizan el fortalecimiento de las capacidades de los investigadores criminales, fiscales y jueces, aunque resulta cierto que ningún delincuente podría ser identificado, perseguido y condenado si estos actores fueran débiles. La impunidad y sus consecuencias sobre la sociedad (miedo, atomización, intolerancia) pueden ser enfrentadas al fortalecer las capacidades de las víctimas en varias direcciones:

- capacidad para denunciar, individualmente o colectivamente;
- capacidad para conocer o reconocer, los hechos en los que ellos son víctimas y recordarlos;
- capacidad para movilizar la solidaridad de la comunidad y del Estado.

#### **La acción a la luz de las instituciones**

Los desafíos de la denuncia de los hechos de violencia han sido mencionados anteriormente y nuestra propuesta no se refiere a la puesta en servicio de números de teléfono para realizar llamadas anónimas, pues su eficacia depende de la calidad e

integridad de los servicios policíacos. A pesar de los peligros y múltiples obstáculos procedimentales, el acto de denuncia es simbólico de la capacidad de los individuos y de la sociedad para hacer respetar sus derechos, como lo demuestran las acciones llevadas de manera valiente por la Fundación Myrna Mack o la Oficina de derechos humanos del arzobispado entre otros.

Otras organizaciones trabajan igualmente para **presentar recursos judiciales y apoyar jurídicamente a las personas o grupos** en sus juicios contra las instituciones. El acceso a la justicia por parte de las personas se basa en gran parte en la posibilidad de ser aconsejadas, orientadas en el laberinto administrativo y jurídico y de ser defendidas. Pero más allá de los casos particulares, estas acciones permiten **actualizar las disfunciones institucionales**, hacer surgir las problemáticas desconocidas, generar la solidaridad.

El apoyo a estas organizaciones pero sobretodo, la búsqueda de la inclusión de estas organizaciones es importante. Las obligaciones en materia penal de los poderes públicos dependen del voto de reformas fundamentales y de su puesta en marcha. Esta exigencia puede estar basada en acciones específicas, los casos particulares que ejercen una presión en el funcionamiento cotidiano de la policía y de la justicia han tenido un impacto directo en la situación de las personas. La fuerza de este tipo de acciones se encuentra en la visibilidad colectiva y nacional que les puede ser concedida. Estas acciones fortalecen igualmente las iniciativas estatales de atención a las víctimas, como las adoptadas recientemente en Guatemala, en el marco de las *redes de derivación* a la cuales participan particularmente el Ministerio Público, el Instituto de Defensa Pública Penal, la Policía, así como los ministerios de la salud y la educación.

### **La selección sistemática de la información**

Hemos insistido ya en la dificultad de conocer con precisión las circunstancias y los motivos de numerosos actos de violencia debido a la baja tasa de resolución de los casos. La documentación de estos hechos no pretende solamente realizar un trabajo de investigación penal, sino también apoyar a las víctimas y mejor comprender las “dinámicas” de la violencia. El trabajo sobresaliente realizado por la REMHI en este sentido, recabando sistemáticamente los testimonios de los pueblos oprimidos ha tenido como objetivo también establecer una verdad histórica, restituir a las víctimas su dignidad, identificar las acciones a realizar para el avenir. Si no es posible promover un trabajo de documentación a esta escala, otras iniciativas más específicas en este sentido podrían ser promovidas y fomentadas.

Resulta sorprendente constatar que los fenómenos graves cometidos en región quedan sin explicación, como los asesinatos de mujeres, las muertes de conductores de autobús de la capital, algunas muertes de jóvenes sospechosos de pertenecer a pandillas y muchos otros. Algunas sospechas y esquemas de explicación existen, pero sin precisión. Un análisis sistemático, no nominativo, permitiría identificar más específicamente los ejes sobre los cuales hay que actuar. Actualmente, un crimen imputado “al crimen organizado” no permite idear ninguna iniciativa razonable o creíble. La precisión de las circunstancias, el análisis minucioso de los hechos, sin buscar una investigación profunda puede dar a los actores un margen de acción. Por ejemplo, el análisis puede identificar un vínculo particular entre las víctimas y evitar la reaparición del factor de riesgo; el estudio sistemático conducido por CERIGUA acerca del trato por



parte de los periódicos hacia el fenómeno de las muertes de mujeres, ha creado conciencia acerca de la falta de dignidad concedida a las víctimas en el procesamiento de la información. La violencia cometida al interior de la prisión es igualmente desconocida y las técnicas de documentación sistemática podrían ser implementadas sin poner en riesgo la seguridad de testigos en la medida en que el objetivo no condujera a desencadenar persecuciones penales sino simplemente a identificar las protecciones que la institución podría o debería dar.

La implementación de este tipo de acciones en Guatemala representa un desafío inmenso en razón de la debilidad de las instituciones. Sin embargo, ya existen iniciativas que se beneficiarían al estar relacionadas y valoradas y se verían incluso extendidas y multiplicadas. En este proceso, el rol de la Fundación Soros, podría ser aún más eficaz al promover la cooperación con las estructuras públicas para desarrollar tanto los dispositivos de ayuda a las víctimas como la documentación de la violencia. Indudablemente, los centros de investigación universitarios encontrarían allí un campo de acción bien adaptado a sus competencias.

**En resumen, un apoyo podría ser sistemáticamente proporcionado a los actores que:**

- **promuevan la recaudación y el análisis de la información concerniente a la violencia,**
- **Proporcionen un apoyo jurídico y judicial a las víctimas más vulnerables.**

**La Fundación podrá, una vez más, desempeñar un papel determinante de difusión y recuperación de la información y de los análisis a menudo dejados de lado (función de “sitio de encuentro - *hub*”) y de implementación concreta en el marco de las iniciativas locales.**

## **2.4. Desarrollar intervenciones con los jóvenes en dificultad**

La población guatemalteca es joven<sup>33</sup> y los jóvenes son las principales víctimas de la violencia, del mismo modo que son identificados como los principales ejecutores. La importancia del trabajo con los jóvenes ha sido relevada por los numerosos actores consultados y se une al desafío de crear una cultura de la paz y de generar “cambios de mentalidad”.

### **Realizar acciones específicas para los jóvenes en dificultad**

En Guatemala y a escala internacional, es ampliamente reconocida la importancia de la educación, al seno de la familia y dentro del ámbito escolar como un factor esencial de protección. Entre todos los elementos que determinan el desarrollo del niño, el entorno afectivo es generalmente identificado como el más determinante. En las entrevistas hechas, se ha planteado con frecuencia el tema del papel de los padres, en particular, la

<sup>33</sup> Se estima que 28% de la población tiene entre 15 y 29 años ( Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe – CEPAL, 2008).

responsabilidad de los hombres “que hacen niños sin responsabilizarse y después no se ocupan de ellos”. Del mismo modo, con la migración hacia los Estados Unidos en particular de los padres, se priva a los niños de un ambiente familiar. La carencia afectiva que viven los niños no deseados o desamparados es a menudo identificada como un factor de riesgo importante – riesgo de cometer actividades criminales violentas, pero igualmente de ser víctima debido a su baja autoestima. Las experiencias de vida de las jóvenes víctimas o de los victimarios ratifican los análisis ampliamente documentados por la investigación de los estudiosos del tema. Así, ciertos países hacen énfasis en proveer educación para todos y en la prevención primaria, por ejemplo por medio de programas de visitas postnatales. Aunque estas medidas parezcan indispensables, nos parece que ellas no pueden constituir el eje de la acción de la Fundación Soros en Guatemala, debido a la abundancia de recursos necesarios e inversiones a realizar<sup>34</sup>, pero sobretodo porque es igualmente necesario intervenir con los jóvenes que afrontan grandes dificultades, que al mismo tiempo fomentan y padecen el clima de violencia.

Estas acciones e intervenciones podrían ser compatibles con los mecanismos más “generales”. Por ejemplo, el programa *Escuelas abiertas* de Guatemala es accesible a los jóvenes y es generalmente concurrido por los menores de 16 años. Para lograr la participación de los jóvenes aislados de este tipo de programa es relevante considerar la cooperación con las asociaciones más especializadas como CEIBA o APREDE.

### **Facilitar el trabajo de los mediadores sociales**

El término mediador social de “primera línea” es utilizado para describir a aquellos que están en contacto directo con los grupos más vulnerables, como personas que viven en la calle, consumidores de alcohol y/o drogas, personas violentas, ex reclusos, personas excluidas. Se puede tener un mejor contacto con esta “clientela” mediante un trabajo de campo que en el marco de espacios predeterminados. Lograr mantener el contacto, establecer un vínculo de confianza, orientar a las personas hacia estructuras de ayuda y de reinserción social, lograr una estabilidad, son desafíos del trabajo de primera línea. Es por ello que la labor de estos mediadores sociales a menudo es confrontada con la de la policía, incluso con la de ciertos actores sociales más “convencionales”.

Su papel es crucial ya que evita la ruptura completa entre los diferentes segmentos de la sociedad y son por poco, los únicos actores capaces de ir al encuentro de las personas más excluidas. Durante nuestra visita pudimos conocer las experiencias de este tipo de trabajo, conducidas ya sea por ONGs como CEIBA y APREDE, o por las iglesias evangélicas que intervienen en barrios o prisiones.

Los mediadores sociales de los que hemos hablado manifiestan ciertas debilidades debido a las exigencias de su trabajo o a sus experiencias personales. La Fundación Soros puede promover puentes entre diferentes tipos de actores para así dar a conocer el trabajo realizado con los jóvenes en situación vulnerable, así como hacer que todos se beneficien de programas de profesionalización. El reconocimiento de la importancia de este tipo de trabajo por parte del Estado así como por los otros actores permitiría la permanencia de ciertas iniciativas en el tiempo.

---

<sup>34</sup> La escolaridad es obligatoria, pero a menudo se menciona el arcaísmo y la sobrecarga de las clases.

## **Promover una política pública y acciones de reinserción social**

Pareciera que las acciones como el trabajo social en las prisiones, la preparación para la puesta en libertad, la reinserción social, el desarrollo de penas alternativas al encarcelamiento y el control posterior a la sentencia, estuvieran abandonados tanto por los programas gubernamentales que por la cooperación internacional. A menudo, los argumentos referentes al tema están impregnados de fatalismo ante la magnitud de la tarea a realizar: “haría falta reconstruir todas las prisiones”, “el crimen organizado ha tomado el control de los establecimientos”, “cómo reinsertar las personas condenadas cuando no hay trabajo”...

Es evidente que la cooperación no puede arreglar el problema ya que éste se relaciona con todos los elementos a los que hemos hecho referencia anteriormente como la impunidad, la corrupción, el desarrollo de las actividades criminales en redes... que toman una dimensión aún mayor en el universo – más o menos – hermético de las prisiones. Sin embargo, las iniciativas realizadas con el apoyo de USAID para borrar los tatuajes que estigmatizan a las personas como “miembros de una pandilla” y hacen difícil su reinserción social son verdaderamente una solución puntual y útil<sup>35</sup>. Las tentativas de reinserción profesional emprendidas por empresas privadas han tropezado con ciertas dificultades.

Aún cuando este tipo de actividades no concierne a la Fundación Soros, ésta debe interesarse y apoyar las actividades de reinserción social a través de:

- su inclusión en las estrategias locales de prevención: en función de los recursos y motivaciones de los actores de diferentes municipios, se podrían apoyar programas sencillos pero que demuestren su eficacia, como las medidas penales que eviten el encarcelamiento (trabajos para la colectividad, reparación de daños...), las vías de reinserción que movilicen a los actores educativos y profesionales, incluso las colaboraciones con el sector de la salud mental por ejemplo;
- la movilización nacional: el tema de la reinserción social y las posibilidades de acción concretas podrían ser ampliamente promovidas en el marco de los debates organizados o sostenidos por la Fundación Soros.

**En resumen, la Fundación podría contribuir a sacar a la luz a los “olvidados de la prevención” – personas excluidas de la sociedad, prisioneros, personas perturbadas... su labor puede ser desarrollada en diferentes direcciones:**

- **apoyo a los organismos que entran en contacto directo con estas personas;**
- **promoción de iniciativas locales movilizando los recursos de los municipios (por ejemplo: ayuda social, inserción social a través del deporte...) y del sector privado (empleo, formación);**
- **integración del tema de la reinserción social en los debates nacionales sobre la prevención y la seguridad.**

<sup>35</sup> También en el Salvador los programas de borrado de tatuajes son llevados a cabo

\*\*\*

Los diferentes ejes propuestos no deben ser examinados aisladamente; las acciones pueden ser cotejadas y así fortalecerse mutuamente. Ellas pueden igualmente generar otras iniciativas. Así, por ejemplo, el acopio de la información, su análisis y su compilación pueden apoyar y ampliar las tentativas de creación de un observatorio nacional de la violencia. El éxito de una nueva resolución u orientación proporcionada por la OSI y la Fundación Soros Guatemala en el campo de la prevención de la violencia se basa en la metodología utilizada para su diseño, implementación, y control.

### 3. MÉTODOS DE TRABAJO SUGERIDOS

La pertinencia de las acciones de la OSI y de la Fundación Soros, sobre este tema en Guatemala podría ser vista con respecto a la **capacidad de generar verdaderos cambios que sean percibidos por la población**, en una escala geográfica o en un campo temático reducido. Con este fin, sugerimos ciertos modos de trabajo y organización.

#### 3.1. El seguimiento y control de los proyectos locales bajo la forma de una evaluación-acción.

##### Los objetivos

Tal como nosotros la entendemos, la “evaluación- acción” se distingue de diferentes finalidades de evaluación destinadas a rendir cuentas a los donadores de fondos acerca de la utilización del financiamiento o para verificar el respeto de los procedimientos administrativos. No se trata de medir los resultados de un programa al final de su implementación, sino de beneficiarse de un **seguimiento y de retroalimentación a lo largo de la implementación del proyecto**. La finalidad de la “evaluación-acción” es de apoyar a los actores encargados de la implementación del programa, para rectificar a lo largo del camino los componentes anómalos y de apreciar los resultados con respecto a su contexto. Se trata de una evaluación rigurosa y exigente pero benéfica, destinada a hacer progresar los proyectos y a sus titulares.

Tal medida “libera” a las personas encargadas de la implementación del programa de una carga la cual no tienen tiempo de ejercer, evita de recurrir a las evaluaciones preelaboradas o destinadas a evaluar solamente el uso de los fondos y sirve a crear una base de datos detallada y útil para otras experiencias locales y programas nacionales.

##### Las modalidades

En la hipótesis de un programa que cubra varias localidades (5 a 8), la evaluación – acción necesitaría al menos la asignación de una persona a tiempo completo, calificada no solamente como técnico en evaluación, también debe conocer en profundidad las estrategias locales de prevención de la violencia.

El plan de evaluación que se debe establecer junto con los socios locales debe incluir particularmente:

- una recopilación de la información relativa al proceso del proyecto: por ejemplo, reuniones con las comisiones de seguridad, miembros que participan, presupuestos asignados...
- un análisis cualitativo de las modalidades de coordinación y de concertación;
- la construcción de indicadores de rendimiento: para medir por ejemplo, la calidad de las modalidades de participación ciudadana en las instancias locales de decisión, la eficacia de las medidas implementadas... Estos indicadores pueden inspirarse de herramientas existentes, pero deberán estar adaptadas a los recursos y al contexto local.

El trabajo del evaluador es de presentar a intervalos regulares (una vez al mes, cada dos meses) sus análisis y conclusiones para así, considerar los ajustes que hay que hacer al programa o... ¡a los indicadores! El análisis se concentra en los cambios obtenidos en la realidad y en las necesidades de mejora del programa. La rendición de cuentas al donador de fondos y al administrador debe ser menos frecuente y destinada a presentar propuestas para mejorar el proyecto. Este tipo de evaluación pretende fortalecer el proyecto por medio de su continua evolución, la duración y el financiamiento del proyecto deben permanecer y ser estables, salvo dificultad mayor.

El evaluador puede igualmente promover alianzas, por ejemplo con universidades, para fortalecer sus capacidades de análisis. Puede apoyarse de otras experiencias locales y de ejemplos internacionales. Uno de los desafíos para el éxito de este tipo de proyecto reside en la capacidad de darlo a conocer y promover sus resultados positivos. Es necesario que el evaluador goce de un buen posicionamiento y de un apoyo estratégico, particularmente respecto de los políticos.

Por último, este tipo de evaluación puede permitir acentuar y dar a conocer lo que se hace en el terreno y no solamente aplicar los programas decididos desde “arriba”. La identificación de las destrezas y habilidades locales juega un papel esencial para **favorecer la creatividad y la innovación.**

### **3.2. Influencia y vigilancia a nivel nacional**

#### **Objetivos**

Como lo hemos mencionado en las secciones anteriores, los objetivos en este ámbito son:

- equilibrar de nuevo las relaciones de poder entre las instancias públicas y la sociedad civil, entre las autoridades centrales y locales para beneficio de los pueblos indígenas y los grupos más vulnerables;
- promover los enfoques de prevención, generar una cultura de la prevención haciendo evolucionar los “paradigmas de la seguridad”;
- ejercer el seguimiento y control de la evolución de las políticas públicas y su implementación.

Este papel implica una responsabilidad de la OSI y de la Fundación Soros ante las “contrapartes” movilizadas en el marco de sus programas.

## Modalidades

Tres modalidades de acción pueden ser privilegiadas. **La organización de debates, seminarios, encuentros** específicos ha sido retomada y estas actividades son ahora realizadas con éxito por la Fundación<sup>36</sup>. Podrían referirse a nociones más específicas de la prevención de la violencia. Del mismo modo, la publicación de estudios y de actas de reuniones contribuye a la evolución de conocimientos y de una cultura de prevención.

Las **conversaciones de alto nivel** podrían realizarse con los representantes gubernamentales – Presidencia de la República, Ministros - los altos funcionarios administrativos y judiciales, igual que las autoridades locales, los miembros del Congreso, etc.... Este tipo de encuentros, como lo hacen por ejemplo los embajadores, permite identificar directamente las prioridades institucionales de las instancias y de promover y manifestar su preocupación con respecto de una política pública o de una disfunción evidente y de promover concepciones e ideas. Aunque la Fundación y la OSI no disponen evidentemente de la base institucional que goza un organismo de la ONU o de un gobierno, sí cuentan con la legitimidad suficiente para llevar a cabo el “trabajo de influencia”.

En fin, nos parece indispensable definir una **estrategia de comunicación** para apoyar cualquier programa. Esta estrategia es necesaria para apoyar todas las líneas de acción:

- Dar a conocer las realidades del terreno que son vividas en el país y “hacer público lo que vive la gente”.
- Crear espacios de debate para hacer avanzar en la prevención;
- Darles valor a las prácticas eficaces y demostrar la importancia del enfoque preventivo.

Puede que sea útil inspirarse en acciones de comunicación llevadas a cabo por organizaciones no gubernamentales que han demostrado su conocimiento y experiencia en la materia, la estrategia que se propone busca influenciar, promover y proteger más que denunciar. **Aunque ya ha sido mencionada, esta estrategia nos parece que condiciona una buena parte de los resultados de las acciones y necesitaría una reflexión y análisis más profundos que podrían ser desarrollados en las siguientes etapas del diseño de la iniciativa de la OSI y de la Fundación.**

---

<sup>36</sup> Véase el último *Seminario Internacional: Enfoque Sistémico de la Política nacional de Seguridad en Guatemala*, Ciudad Guatemala, 7 y 8 de julio 2009.

Para estas 3 modalidades de acción, sería adecuado considerar diferentes intervenciones a todos los niveles de la organización: responsable de proyecto, gestor de programa, dirigente en Guatemala, dirigente en Washington...

### 3.3. Un enfoque práctico de la coordinación entre donantes

#### Objetivos

La coordinación de los donadores de fondos al interior de una misma organización es compleja y depende del número de obligaciones políticas y estratégicas no necesariamente relacionadas con la cooperación. No es adecuado pretender hacer coincidir las diferentes agendas en un mismo proyecto. Al considerar tal tarea como el punto de partida del programa de la OSI y de la Fundación se correría el riesgo de invertir demasiada energía en discusiones acerca de la “forma” de las acciones de cooperación (duración, formas de financiamiento, gestión, compartir las tareas entre los socios...). Uno de los reproches frecuentemente hechos a la cooperación internacional, en Guatemala y en otras partes, es justamente que el tiempo y la energía consagrados a la definición del proyecto supera a veces lo atribuido a su implementación.

En lugar de vislumbrar un amplio “programa marco” en el cual se apoyen las acciones de prevención de la violencia reuniendo una pluralidad de inversionistas, un análisis minucioso de sus políticas e intercambios permitiría aprovechar las oportunidades existentes y fortalecer las convergencias.

Así los intercambios acerca de las acciones emprendidas – y no sobre los proyectos o ideas a realizar – permiten **generar un debate que se concentre más en el contenido**. Compartir entre socios los conocimientos acerca de la situación de la violencia y las iniciativas exitosas favorece sin duda la coordinación de las acciones que pueden ser desarrolladas según los tiempos y límites propios a cada uno.

La promoción de una cultura de la prevención basada en **análisis transversales** puede conducir a establecer puentes entre las iniciativas de la *Open Society Institute* sobre los medios de comunicación, la gobernabilidad o los jóvenes. Estas coincidencias no nos parece que deben ser investigadas a priori sino en el contexto de las acciones implementadas. Resulta igual para los demás donadores de fondos.

#### Modalidades

A nivel nacional, la coordinación entre los socios es objeto de atenciones y procedimientos que la Fundación debe identificar para participar e intervenir en el momento adecuado. Sin embargo, el contacto individual puede a veces ser útil. La actualización del conocimiento de las cooperaciones en curso o en planeación requiere de un trabajo continuo y contacto permanente. La promoción de estas iniciativas a los demás proveedores de fondos por parte de la Fundación, permite llamar su atención, promover sus enfoques y considerar sus convergencias.

A nivel local, el entendimiento de los proyectos es generalmente más fácil y la difusión de los medios o la armonización de los proyectos pueden ser realizados en el marco de las estructuras de concertación.

### 3.4. El control y la administración interna

Según nuestra comprensión y conocimiento de los objetivos de la OSI y de la Fundación, el presente trabajo está destinado a alimentar la reflexión en vista de la definición y de la puesta en marcha de un proyecto de envergadura acerca de la prevención de la violencia en Guatemala. Debido a esto, retenemos la hipótesis de un **proyecto plurianual de al menos 5 años**, una duración inferior, nos parecería, gravemente incompatible con las ambiciones anunciadas. En este contexto, deben ser señalados ciertos elementos de organización interna, aunque aún sea muy pronto para considerar al detalle todas las modalidades.

#### Objetivos

La administración interna debe permitir:

- Elaborar un proyecto adaptado a los desafíos y recursos locales, respondiendo a las necesidades de las poblaciones, particularmente las más vulnerables;
- Controlar, dar seguimiento y revisar el proyecto con el fin de obtener resultados concluyentes;
- Garantizar la prevalencia de las acciones emprendidas y sus resultados;
- Difundir las lecciones aprendidas de este proyecto.

#### Modalidades

El diseño y el establecimiento del proyecto deberían movilizar un **gran círculo de socios** con el fin de responder a las exigencias de participación y de difusión necesarias a este tipo de proyecto. Estos socios son todos aquellos que puedan jugar un papel dentro de la prevención de la violencia en Guatemala, tanto a escala nacional como local. Su implicación específica en la implementación del proyecto no será igual, pero su movilización y su consulta es indispensable.

Nos parece que se debería designar un **director de proyecto** al interior de la Fundación y de la OSI antes de comenzar la concertación con los socios. El director estará a cargo de exhortar a la reflexión de fondo sobre las acciones y etapas del proyecto. Una acción coherente con el desarrollo del proyecto es la designación del **evaluador-actor**.

La **elección de las zonas de intervención** para la acción local podrá surgir a partir de diferentes criterios, como la presencia de programas actualmente financiados por la Fundación, pero convendría también privilegiar las zonas – de las localidades que enfrentan los problemas más graves – que cuenten con los recursos (calidad de personas, número de ONG...) y los compromisos políticos sólidos con el fin de demostrar que el cambio es posible.

Se sugiere instalar un **comité consultivo** que se encargará de revisar la estrategia en su totalidad. Podría estar compuesto de personalidades – nacionales y también internacionales – elegidas a título individual por su capacidad creativa y sus conocimientos lo cual debería garantizar la pluralidad de puntos de vista.



Debido a esta diversidad, el comité fortalecería a la OSI y la Fundación en sus facultades:

- de cuidado y vigilancia;
- de enfoque pluridisciplinario y asociativo;
- de difusión y de influencia.

Este comité deberá diferenciarse de las contrapartes con las cuales la Fundación trabajará y deberá también comprometer a sus miembros sobre una base personal.

Como se ha indicado anteriormente, puede solicitarse el **apoyo de los recursos internacionales o regionales especializados** para contribuir al debate de la noción de la prevención, para difundir los avances de las acciones de prevención en el mundo y en la región, y para poner a disposición la asistencia técnica especializada acerca de los temas que habrán sido identificados prioritariamente: sesiones de capacitación, acompañamiento en la aplicación de las herramientas, perfeccionamiento profesional...

Estas sugerencias permanecen inconclusas en esta etapa y no podrán ser determinadas más que en el marco de intercambios con los patrocinadores. Sin embargo, enfatizan la importancia del proceso en el éxito del proyecto.

## CONCLUSIONES

Una de las mayores dificultades de la situación de Guatemala se encuentra en la profunda desconfianza de las instituciones, que se explica no solamente a través de su historia sino desgraciadamente también en la situación actual. La cultura democrática no está lo suficientemente arraigada y las “élites” del país no parecen interesadas a movilizarse alrededor de este objetivo. Con excepción de la CICIG, la comunidad internacional, con una fuerte presencia en el país, no es constante en exigir cuentas acerca de los resultados obtenidos con los financiamientos concedidos. La construcción de la prevención de la violencia parece una tarea gigantesca pues al mismo tiempo se debe hacer evolucionar el “imaginario” de los guatemaltecos acerca de los temas de la violencia así como diseñar e implementar concretamente políticas públicas aún no elaboradas.

Hemos visto cuáles eran las ventajas de las cuales disponen la OSI y la Fundación Soros en este contexto. Nos parece que la prevención de la violencia podría construirse alrededor de la constante de que **la violencia impide el desarrollo y realización de la sociedad y los individuos**. Esta constriñe las perspectivas de desarrollo humano, social y económico. La violencia favorece los elementos más reaccionarios de una sociedad, paraliza a la población y le impide organizarse y actuar en consecuencia. No es realista considerar “resolver el problema de la violencia en Guatemala”. En cambio, sería posible obtener avances puntuales pero sólidos que se oponen a este raudal de percepciones fatalistas y paralizantes y contribuyen, en pequeña escala, a crear una cultura de paz.

## **ANEXOS**