

PERFIL I

GUATEMALA

17 DE JUNIO DE 2002

Título del proyecto:	Programa de Seguridad Ciudadana		
Número del proyecto:	GU-0163		
Equipo de proyecto:	Jefe: Nathalie Alvarado-Renner, RE2/SC2; otros miembros: Fernando Carrillo, SDS; Sergio Parrilla, COF/GU; Ricardo Lorca, Consultor; y Diego Buchara, LEG; también colaboró: Claudia Valderrama-Celaya (RE2/SC2).		
Prestatario:	República de Guatemala		
Organismo ejecutor:	Ministerio de Gobernación		
Plan de financiamiento:	IDB: (CO)	US\$	27,0 millones
	Local:	US\$	3,0 millones
	Total:	US\$	30,0 millones ¹
Fechas tentativas:	Perfil II:	8 de Agosto	
	Comisión General:	30 de octubre de 2002	

I. ANTECEDENTES

- 1.1 La violencia se ha convertido en uno de los principales problemas de Guatemala. Las encuestas de opinión pública muestran que a partir de 1997, la violencia y el crimen constituyen la preocupación principal de la ciudadanía, por encima del desempleo, la corrupción y el costo de vida. Adicionalmente, un estudio realizado por el Centro de Investigaciones Económicas (CIEN), con apoyo del Banco, cuyo propósito era estimar la magnitud y costo de la violencia, concluyó, con base en las diferentes fuentes de información disponibles en el país, que la tasa promedio anual nacional de homicidios “pcmh” (expresada por el número anual de homicidios por cada 100.000 habitantes) es alta en relación a los estándares internacionales y esta situada en torno al promedio de América Latina. En efecto, según el Instituto Nacional de Estadística (INE) ésta ascendió a 25,3 en

¹ Monto aproximado calculado con base en proyectos similares en otros países de la Región.

el trienio 1996-98, y a 30,2 en el quinquenio 1996-2000, según la Policía Civil Nacional, (PCN). Asimismo, el estudio de CIEN reveló que, a nivel regional la tasa de homicidio es variable; geográficamente la violencia homicida está concentrada en 10 de los 22 departamentos, ubicados al norte, oriente y sur del país (Escuintla, Izabal, Jutiapa, Petén, Santa Rosa, Chiquimula, Zacapa, Jalapa, Guatemala y El Progreso).

- 1.2 En relación con otros actos delictivos, este mismo estudio, con base en la encuesta nacional de victimización a hogares de 1999, se encontró que durante un período de doce meses, alrededor del 40% de la población fue víctima de robo, asalto a mano armada, amenaza de agresión física o ataque sexual. Igualmente se destacó que sólo uno de cada cinco casos fueron denunciados, lo que hace presumir que la criminalidad oculta en Guatemala es altamente significativa. Asimismo, con base en esta misma encuesta se estima que los costos económicos de prevención y ocurrencia de la violencia para los guatemaltecos representan alrededor 7% del PIB.
- 1.3 La violencia practicada por los jóvenes, es uno de los problemas más serios del país. Los adolescentes que han sido víctimas de violencia infantil tienen el más alto riesgo de convertirse en perpetradores de violencia. En Guatemala, dentro de los factores predictores de agresión cabe mencionar el desempleo, desigualdad de la distribución de los ingresos, violencia familiar, hogares monoparentales, bajo rendimiento académico de los jóvenes, fácil acceso a las armas, uso de alcohol y drogas, y habilidades poco desarrolladas en la resolución de conflictos, entre otros. Dentro de los jóvenes, el problema predominante ha sido el rápido incremento de las pandillas (maras), las cuales se encuentran estrechamente relacionadas con influencias del exterior y generalmente son utilizadas por el crimen organizado
- 1.4 Guatemala se caracteriza por la debilidad de sus instituciones y por la inestabilidad de sus funcionarios frente a los cambios de gobierno². Asimismo, la herencia de 36 años de conflicto interno rompió muchas redes de convivencia y debilitó las instituciones del seguridad y justicia. En lo que se refiere a las entidades e instituciones involucradas en seguridad ciudadana, prevención del delito y protección de los derechos humanos³, se caracterizan por: (a) deficiencias en la administración de los recursos y falta de sistemas modernos de gestión; (b) carencia de equipos e infraestructura tecnológica; (c) falta de información estadística confiable sobre la actividad delincuencia, ya que la recolección de datos y la elaboración de las estadísticas depende de las actividades que realiza cada entidad ⁴; (d) ausencia de coordinación con otras

² El Documento de País destaca entre las lecciones aprendidas el deterioro en el desempeño de la cartera en el bienio 1999-2000, señalando que a la debilidad endémica de las entidades y organismos ejecutores se sumaron el proceso electoral, los cambios de personal que llevó a cabo la nueva administración y la baja carga tributaria.

³ Se acordó trabajar con i) El Ministerio de Gobernación, ejecutor del Programa, y sus respectivas Direcciones Generales de la Policía Nacional Civil y Sistema Penitenciario; ii) la Secretaría de Bienestar Social; iii) la Secretaría Presidencial de la Mujer; iv) la Procuraduría de Derechos Humanos; y v) las municipalidades.

⁴ Por ejemplo, el Ministerio Público lleva estadísticas sobre los casos de homicidio que investiga, mientras la Policía Nacional cuenta con estadísticas de denuncias e investigaciones de homicidios.

- instituciones de seguridad ciudadana; (e) escasa cobertura territorial; y (f) falta de programas de capacitación.
- 1.5 De igual forma, el país carece de una Política Integral de Seguridad Ciudadana que privilegie las acciones preventivas, esté enmarcada en el respeto a los derechos humanos y defina, de forma clara las acciones a desarrollar para hacer frente a la problemática en su conjunto. Recientemente, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), comenzó a desarrollar actividades con miras a contribuir a la formulación de dicha política de seguridad ciudadana dentro de un marco concensuado entre la sociedad civil, el gobierno y otros actores políticos. Dicha iniciativa esta siendo acordada con el Banco, en el marco del presente Programa.
 - 1.6 Por último, cabe destacar que la población guatemalteca tiene percepciones diversas sobre la magnitud de la violencia y que esta situación es favorecida en particular por medios de comunicación que utilizan indistintamente varias fuentes de información inconsistentes entre ellas y no la manejan positivamente.
 - 1.7 En este contexto el Gobierno de Guatemala solicitó al Banco un “Programa Integral de Seguridad Ciudadana”. En respuesta a esta solicitud, el Banco aprobó el 14 de enero del 2002 la ATN/SF-7770-GU, por US\$150.000, para apoyar la preparación de dicho Programa. Esta cooperación técnica tendrá como principales productos: (a) la evaluación de las capacidades de las entidades e instituciones de seguridad ciudadana; (b) la identificación de las municipalidades y de la población objetivo participante en el programa; (c) la caracterización de la violencia juvenil y una propuesta de estrategia para su prevención; y (d) el análisis y evaluación de la normativa jurídica relacionada con el tema de seguridad ciudadana. Los resultados de dichos productos detallarán las actividades consideradas en los componentes del Programa.

II. OBJETIVO Y DESCRIPCIÓN

- 2.1 El objetivo del Programa es contribuir a mejorar la seguridad ciudadana, por medio de acciones de apoyo a la eficacia de las instituciones a cargo de la seguridad ciudadana, medidas de prevención centradas en la población joven y reforzamiento de los valores cívicos, éticos y ciudadanos. Para alcanzar dicho objetivo se prevé desarrollar los siguientes componentes:
 1. **Fortalecimiento Institucional.** Este componente tiene por objeto mejorar la capacidad de respuesta de las entidades e instituciones involucradas en la seguridad ciudadana, asegurando una coordinación efectiva entre ellas. Para ello se llevarán acabo, entre otras, actividades de: (a) mejoramiento de los sistemas de administración y gestión; (b) capacitación en gestión y mejoramiento de la calidad de la prestación de los servicios de seguridad ciudadana; (c) mejoramiento de la recolección de datos y elaboración de las
-

estadísticas sobre la actividad delictiva; (d) dotación de equipos y de infraestructura tecnológica; (e) desarrollo de sistemas de seguimiento y evaluación de los proyectos que se ejecuten; (f) identificación de nuevos programas de prevención social de la delincuencia y violencia juvenil y/o ampliación de los existentes.

2. **Prevención Social de la Delincuencia y de la Violencia Juvenil.** Este componente atiende causantes de la violencia juvenil mediante programas y acciones integrales orientadas en diferentes etapas de prevención: **(a) Prevención Primaria**, centrada en grupos de niños y jóvenes vulnerables, por medio de la prevención temprana de comportamiento antisocial, tales como: (i) prevención en las escuelas de la violencia; mediante programas extracurriculares de resolución pacífica de conflictos; (ii) dotación de infraestructura y equipamientos para usar el tiempo libre de los jóvenes en actividades deportivas, recreativas y culturales; (iii) programas para educar a padres de familia en el manejo de la juventud; (iv) promoción de acciones para la retención escolar; y (v) creación o fortalecimiento de redes locales de prevención como por ejemplo la recuperación de los espacios comunitarios; **(b) Prevención Secundaria**, dirigida a grupos de niños y jóvenes (hombres y mujeres) en riesgo mediante acciones tales como: (i) orientación de jóvenes vinculados a maras y pandillas; y (ii) realización de talleres de capacitación; y **(c) Prevención Terciaria**, dirigida a niños y jóvenes infractores para reintegrarlos a la sociedad y limitar su reincidencia, previéndose entre otras, actividades de: (i) capacitación laboral; (ii) desarrollo de habilidades para la resolución pacífica de conflictos; (iii) educación básica; (iv) apoyo psicosocial para su readaptación social.
3. **Comunicación Social.** Este componente considera apoyar acciones para el manejo idóneo de la información sobre el crimen y la violencia y trabajar en forma paralela, en la promoción de valores cívicos, éticos y ciudadanos. Comprendería actividades tales como: (a) capacitación y sensibilización de los medios de comunicación en el manejo positivo de la noticia, la programación y la propaganda; (b) capacitación a comunicadores en el manejo de la violencia; (c) sensibilización de la población a través de los medio de comunicación para fomentar los valores cívicos, éticos y ciudadanos que motiven la integración social y familiar; (d) realización de foros de información al núcleo familiar en materias de prevención de la drogadicción, alcoholismo, violencia intrafamiliar y maltrato infantil; y (e) programas de educación de convivencia en las escuelas y en el ámbito comunitario.

III. ESTRATEGIA DEL BANCO EN EL PAÍS Y EXPERIENCIAS DEL BANCO EN EL SECTOR

- 3.1 La estrategia del Banco en el país se inserta en el marco de los Acuerdos de Paz y tiene como objetivo principal la reducción de la pobreza. En seguridad ciudadana la estrategia apoya la iniciativa del Gobierno para un Programa Nacional de Convivencia Ciudadana para reducir la violencia social en un marco externo al aparato coercitivo, mediante acciones de prevención y rehabilitación orientadas a la población joven y la participación comunitaria, sustentado en mecanismos de mediación para la resolución pacífica de los conflictos⁵/. Teniendo en cuenta la situación actual de violencia en Guatemala, el Programa propuesto resulta consistente con dicha estrategia. De igual manera, el tema de seguridad ciudadana tiene una alta prioridad en la agenda pública del país; el Gobierno ha manifestado en varias ocasiones su compromiso con la construcción de la democracia y cumplimiento de los Acuerdos de Paz, en el marco de la seguridad ciudadana.
- 3.2 El Banco ha apoyado programas integrales de convivencia ciudadana, cuyo objetivo ha sido promover la vida en convivencia, apoyando la prevención de la violencia. Entre ellos cabe mencionar los préstamos actualmente en ejecución para Colombia (1085/OC-CO), Uruguay (1096/OC-UR), el Salvador (1389/OC-ES) y las operaciones en preparación para Nicaragua (NI-0168) y Honduras (HO-0205). El programa propuesto recogerá las lecciones aprendidas que surgen de las operaciones mencionadas, en particular en lo que se refiere a: (a) el enfoque preventivo en la conceptualización de los programas de seguridad ciudadana ya que ha demostrado ser efectivo y complementario frente a otros mecanismos como el control y la represión; (b) la sostenibilidad de los programas, la cual se garantiza a través del fortalecimiento de las entidades e instituciones involucradas en la seguridad ciudadana; y (c) involucramiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil y de las Comunidades, desde la fase de formulación como mecanismo de apropiamiento, sostenibilidad y control social. Asimismo, se mantendrá una estrecha coordinación entre este Programa y el Préstamo 1120/OC-GU para la reforma del sector justicia.

IV. EJECUCIÓN

- 4.1 El Ministerio de Gobernación será el ejecutor del Programa, en estrecha coordinación con la Secretaría de Bienestar Social, la Secretaría Presidencial de la Mujer, la Procuraduría de Derechos Humanos, las municipalidades que se identifiquen y las organizaciones de la Sociedad Civil. Teniendo en cuenta la complejidad del Programa y la cantidad de actores involucrados, se constituirá una Unidad Coordinadora, integrada por un coordinador general y especialistas en

⁵ Esto no implica la reducción de la atención integral de la seguridad pública y administración de justicia por parte del Estado.

proyectos, informática, administración y finanzas, con experiencia en manejo de la cooperación internacional

- 4.2 El monitoreo de la ejecución se hará a partir de encuestas de opinión y victimización e indicadores de eficiencia y de impacto en el desarrollo, que serán definidos por las consultorías que apoyan la preparación del Programa y que se mencionan en el párrafo 1.7.

V. ASPECTOS AMBIENTALES Y ESPECIALES

- 5.1 La ejecución de este tipo de operación no prevé impactos negativos sobre el medio ambiente. No obstante, la operación podría contemplar obras de construcción menores, por lo que los planos de éstas deberán contemplar los parámetros ambientales necesarios.
- 5.2 Un dimensionamiento más preciso de los componentes del Programa, resultará de la cooperación técnica para la preparación del proyecto mencionada en el párrafo 1.7.
- 5.3 Teniendo en cuenta el variado número de entidades, instituciones y actores participantes, se requerirá contar con un mecanismo de ejecución que asegure la coordinación entre el ejecutor y las demás entidades participantes. Asimismo, dicho mecanismo deberá facilitar a cada una de las instituciones involucradas la ejecución de las actividades que le corresponden.
- 5.4 Para la buena ejecución del componente de Comunicación y promoción de los valores cívicos y ciudadanos se deberá establecer un adecuado relacionamiento con los medios de comunicación y las Organizaciones de la Sociedad Civil.