



ABRIL 2020

# 100 DÍAS

Luces y sombras  
en seguridad  
ciudadana



## CRÉDITOS

Autores:

Evelyn Espinoza  
Carlos Mendoza

Colaboración especial:  
Daniel Haering

Producción editorial:  
Iliana Peña  
Catalina Godoy

Diseño y diagramación:  
Diana De León

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo financiero de:

**OPEN SOCIETY  
FOUNDATIONS**



**National Endowment  
for Democracy**  
*Supporting freedom around the world*

El contenido y opiniones es responsabilidad de Diálogos.

## Contenido

Introducción	3
I. Los aspectos en seguridad ciudadana que han caracterizado el gobierno de Giammattei	5
A. Presupuesto para la seguridad ciudadana	5
B. Metas de gobierno: reducción en indicadores claves	6
C. Cambios en cúpula PNC/MINGOB	6
D. Iniciativas de ley	7
E. Medidas implementadas: estado de prevención, estado de calamidad	7
II. Principales resultados	10
A. Baja histórica en homicidios	10
B. Extorsiones, un delito incontrolable	17
III. Escenarios	20
IV. Recomendaciones	21

## Introducción

Iniciamos el año en el Observatorio de Violencia de Diálogos con la expectativa de analizar qué repercusiones tendría el cambio de autoridades en la Política de Seguridad. El Gobierno del presidente Jimmy Morales (2016-2020) había sido poco sustantivo en la materia, salvo por su intento de acallar voces disidentes entre la Policía Nacional Civil con el objetivo de arremeter contra la extinta Comisión Internacional Contra la Impunidad (CICIG). El costo pagado fue la eliminación de talento en los altos mandos y la desinstitucionalización general del cuerpo. Lo demás, funcionó con piloto automático.

Al empezar el año parecía claro que este informe versaría sobre una doctrina de seguridad basada en intervenciones especiales, a través de Estados de Excepción, que este Gobierno implementó en sus primeros dos meses. Esta, junto con algunas propuestas de ley que apuntan a una concepción represiva y autoritaria de la Seguridad, se presentaba como la gran novedad del equipo nombrado por el presidente, compuesto fundamentalmente por exmilitares.

En el plano político Alejandro Giammattei comenzaba su Presidencia con una serie de características que, así parecía, iban a marcar al menos los primeros años de la misma. En primer lugar, su popularidad se presentaba como una debilidad. Un resultado en primera vuelta muy exiguo, en un proceso enrarecido y con candidatos mucho menos conocidos que él pisándole los talones en primera vuelta, hicieron que la toma de posesión no encontrara demasiado entusiasmo ciudadano.

En segundo lugar, heredaba, hereda habría que decir en este caso, un problema grave de gestión, sobre todo presupuestario, en particular, tomando en cuenta que la anterior legislatura no aprobó el proyecto de presupuesto presentado por el Ejecutivo para el 2020. Para poder cumplir con obligaciones de la anterior administración se iba a ver obligado a pedir una ampliación presupuestaria a un Congreso que no controla. De hecho, los mismos estados de excepción de los primeros dos meses (que son muy costosos),

le ponían en una situación de precariedad financiera en el Ministerio de Gobernación.

En tercer lugar, se enfrentaba a un Congreso absolutamente fragmentado. Que la bancada oficialista sea apenas poco más del diez por ciento de los diputados obligaba al proyecto de Vamos a gobernar la Presidencia con un Congreso en contra, o a juntar una débil coalición que solo pega a través de negocios oscuros a la vieja usanza, que a la larga desgastan y deslegitiman al Ejecutivo. Eligieron lo segundo.

Luego vino el COVID-19 y lo cambió todo. El panorama político ahora debe ser reinterpretado con todas sus incertidumbres, muchas más de lo normal. En principio podemos decir que la situación antes descrita cambia radicalmente. Giammattei ha visto modificadas sus condiciones para ejercer el poder tanto a corto, como a medio y largo plazo.

Para empezar el efecto social natural de buscar liderazgo en medio de una crisis de estas dimensiones y las rápidas medidas tomadas por el presidente le han convertido en un gobernante muy popular, como demuestran las primeras encuestas de su mandato.

También, al menos a día de hoy, sus problemas presupuestarios a corto plazo han sido solucionados. El acuerdo que hicieron desde el Ejecutivo con la alianza en el Congreso para una de las ampliaciones, la de cinco mil millones, le ha servido para arreglar el problema antes mencionado, incluyendo el pago de salarios en el Ministerio de Gobernación.

La fragmentación en el Congreso continúa, pero por el momento esta crisis con sus circunstancias excepcionales ha permitido que la alianza oficialista, que se veía muy endeble, se mantenga. En ese sentido a corto plazo sus principales escollos se han visto eliminados.

En medio de este contexto, además, y como se explicará a continuación, la violencia ha descendido de manera abrupta. Estamos

viviendo una disrupción de nuestro estilo de vida sin precedentes. Los patrones de conducta se ven alterados y por lo tanto en los momentos y lugares donde se daban los hechos criminales ya no hay personas.

Sin embargo, el panorama a mediano plazo también ha cambiado y para peor. Las consecuencias de la bajada de remesas, del problema de recuperación económica y del desplome de la recaudación no ha hecho más que comenzar. En este sentido el Gobierno se enfrentará en los próximos meses a las consecuencias sin precedentes de una crisis verdaderamente formidable.

Un análisis de seguridad a mediano y largo plazo, y en el Observatorio de violencia de Diálogos nos lo propondremos como un reto, tendrá que prestarle atención a otro tipo de violencias. La posibilidad de tener en los próximos meses altercados grupales espontáneos, conflictividad social e incluso violencia política es más que

probable. También hay cambios en los tipos de violencia. El mayor tiempo en casa ya está haciendo que aumente la violencia intrafamiliar y las prisiones, como bien hemos destacado en un pasado texto de Diálogos, pueden verse especialmente afectadas por la pandemia.

Este documento, basado en la evidencia disponible y enfocado en el análisis de los indicadores de violencia homicida y extorsiones, es apenas una primera aproximación a los problemas y las soluciones relacionadas con la Política de Seguridad Ciudadana durante los primeros 100 días de la Presidencia de Alejandro Giammattei. Estaremos muy atentos en los próximos meses, especialmente teniendo en cuenta los cambios que a nivel social, político y económico nos ha traído este nuevo mundo (tanto los que serán pasajeros como los que están aquí para quedarse), para poder explicar en la medida de lo posible el fenómeno criminal en la Guatemala del COVID-19 y el PostCOVID-19.

# I. Los aspectos en seguridad ciudadana que han caracterizado el gobierno de Giammattei

En materia de seguridad ciudadana, la actual administración inició con una política agresiva de recuperación y control de ciertos territorios dominados por las pandillas o maras que están involucradas en el delito de extorsiones a pequeños comerciantes en barrios, colonias y zonas urbano-marginales. En ese sentido, el Ministerio de Gobernación (MINGOB) en coordinación con otras entidades del Estado, ocupó durante períodos de seis días determinados municipios bajo la figura legal de los “Estados de Prevención” que se contempla en la Ley de Orden Público (artículo 8, Decreto No.7 de la Asamblea Nacional Constituyente de 1965). Otro aspecto importante, es que se nombró de vuelta a varios miembros de la cúpula de la Policía Nacional Civil (PNC) que

habían sido despedidos, sin justificación alguna, por parte del anterior ministro de gobernación. Esto parece haber levantado la moral de los oficiales y agentes de la PNC y permitió retomar ciertas estrategias que habían dado resultados a principios de 2018, antes del súbito cambio político en la dirección del MINGOB.

## A. Presupuesto para la seguridad ciudadana

El MINGOB recibió Q. 5,344,809,100.00 para su funcionamiento en 2020. El nivel de gasto hasta el 31 de marzo se ha concentrado en dos programas clave: i) los servicios de seguridad a las personas y su patrimonio, y ii) los servicios de custodia y rehabilitación de privados de libertad, 22.4% en ambos casos.

**Tabla 1. Presupuesto programado y nivel de ejecución al 31 de marzo de 2020**  
(cifras en quetzales)

Programas	Programado	Ejecutado	%
Actividades centrales	125,735,910.00	-	0
Servicios de inteligencia civil (Actividad común a los Programas 11, 12 y 13)	87,050,000.00	-	0
Servicios de seguridad a las personas y su patrimonio	4,229,051,991.00	949,186,894.86	22.4
Servicios de custodia y rehabilitación de privados de libertad	529,552,220.00	118,671,875.80	22.4
Servicios migratorios y extranjería	204,962,000.00	24,590,698.99	12.0
Servicios de divulgación oficial	69,825,000.00	8,642,330.95	12.4
Servicios de gobierno departamental y registro de personas jurídicas	81,981,979.00	12,876,562.63	15.7
Partidas no asignables a programas	16,650,000.00	-	0
<b>Total</b>	<b>5,344,809,100.00</b>	<b>1,113,968,363.23</b>	<b>20.84</b>

Fuente: Sistema de Contabilidad Integral (Sicoin)

## B. Metas de gobierno: reducción en indicadores claves

La Política General de Gobierno 2020-2024 está basada en 5 pilares estratégicos: i) Economía, competitividad y prosperidad; ii) Desarrollo social; iii) Gobernabilidad y seguridad en desarrollo; iv) Estado responsable, transparente y efectivo; y v) Relaciones con el mundo.

Las metas establecidas para el área de seguridad ciudadana, contenidas en el pilar de Gobernabilidad y seguridad en desarrollo, abarcan puntos estratégicos como los son la promoción de la organización comunitaria, la mejora de las condiciones del sistema penitenciario, y el fortalecimiento de la investigación criminal. Estos aspectos están fuertemente relacionados con el alcance de las metas de reducción de homicidios e índice de criminalidad.

Los avances a 100 días de la gestión gubernamental son aún escasos para la mayoría de estos indicadores, con excepción de los relacionados con los índices de criminalidad que se discuten más adelante, pues la fuerza policial y las autoridades del MINGOB tienen una amplia responsabilidad en la gestión de la crisis sanitaria

que atraviesa el país. De esa cuenta no existe, a la fecha, evidencia sobre el avance en los demás indicadores.

## C. Cambios en cúpula PNC/MINGOB

Una de las acciones que han marcado la gestión del presidente en el área de seguridad ciudadana, fue la reincorporación de varios exfuncionarios que fueron enviados a retiro durante la administración anterior. Se nombró a Edwin Mayén y Rony Espinoza como Director General y Director General Adjunto, respectivamente. Estos nombramientos generaron expectativas positivas entre la ciudadanía y la sociedad civil organizada, lo cual contrasta con los designados para llevar las riendas del MINGOB, algunos con escasa experiencia en materia de servicio público, en general, y en seguridad ciudadana, en particular.

El primer cambio dentro de las autoridades del Ministerio sucedió a finales del mes de marzo, cuando se anunció la destitución de Jorge Flores, quien fungía como Director General de Sistema Penitenciario. En su lugar, fue nombrado, Luis Escobar, quien no tiene ninguna experiencia relacionada con esta área.

**Tabla 2. Metas e indicadores de gobernabilidad y seguridad en desarrollo**

Metas (2023)	Indicador	Línea de base (2019)	Responsables
Reducir en 20 puntos porcentuales del índice de criminalidad	Índice de criminalidad	100.63	MINGOB, MP y OJ
Reducir de la tasa de homicidios en 8.8 puntos porcentuales	Tasa de homicidios	20.6	MINGOB
Incrementar en 4 el número de centros penitenciarios	Número de centros penitenciarios	22	CIV
Conformar 340 organizaciones comunitarias de prevención	Número de organizaciones comunitarias de prevención	0	MINGOB
Reformar el sistema de inteligencia		0	MINGOB y MINDEF
Incrementar en 5,000 el número de agentes de la PNC	Número de agentes de la PNC	41,597	MINGOB

Fuente: Política General de Gobierno 2020-2024

## D. Iniciativas de ley

Durante su discurso inaugural, el 14 de enero de 2020, el presidente confronta directamente a las maras y pandillas y se compromete a enviar un paquete legislativo para contrarrestar la actividad delictiva, sobre todo las extorsiones atribuidas a estos grupos.

**Iniciativa 5692 - Tipificar la actividad de pandillas dentro del delito de terrorismo.** Ésta pretende, entre otras cosas, categorizar a las maras/pandillas como grupos terroristas, y que luego de un mes de discusión y consultas con la sociedad civil organizada en el Congreso de la República en las Comisiones de Gobernación, Seguridad de la Nación, y Defensa se obtuvo dictamen favorable en esta última, proponiendo a su vez que, en lugar de denominarse terroristas, se les llame “grupo delictivo organizado u organización criminal”. Debido a la situación de emergencia por el COVID-19, el dictamen no ha sido conocido en el pleno del Congreso.<sup>1</sup>

**Iniciativa 5693 - Modificar las causas de justificación penal.** Ésta propone reformar el artículo 24 del Código Penal, la legítima defensa, ampliando las justificaciones para quien actúe en defensa de la persona, bienes o derechos de otra, en morada propia, ajena o en sus dependencias, vehículos particulares o de transporte público o colectivo. A ello se suma el Estado de Necesidad, que podrán alegar quienes tienen el deber legal de afrontar el peligro o sacrificarse, incluyendo a las fuerzas de seguridad; y el legítimo ejercicio de un derecho, para quienes, en el ejercicio legítimo del cargo público y la profesión, la autoridad, realice un acto para salvaguardar su integridad o la de los habitantes de la República.

Esta iniciativa fue defendida por la cúpula de la PNC bajo el argumento que varios efectivos mueren en servicio debido a que sólo pueden hacer uso de sus armas para defenderse ellos mismos. La sociedad civil organizada y especializada en el tema, sin embargo, señaló problemas técnicos en la propuesta, y alertó sobre el abuso de las armas de fuego tanto por civiles, que a partir de esta reforma podrían argumentar estado de necesidad, como por parte de las autoridades hacia supuestos criminales. La iniciativa 5693 aún no ha sido discutida en las comisiones, y ante la emergencia de salud que vive el país, es posible que el dictamen que debe emitirse se postergue.

## E. Medidas implementadas: estado de prevención, estado de calamidad

**1. Estado de prevención.**<sup>2</sup> Una de las primeras medidas que se pusieron en marcha desde el Gobierno fue la de los estados de prevención a nivel municipal. El objetivo, según se establece en los acuerdos gubernativos fue la desestructuración de grupos dedicados a la extorsión, además de reducir los homicidios. El nombre que se dio a los operativos fue “Recuperación y Control”, la duración establecida fue de 6 días, y se utilizaron recursos de PNC, Ministerio Público (MP) y Ejército.

Los municipios intervenidos fueron: 1) San Juan Sacatepéquez y Mixco; 2) Villa Nueva; 3) Chimaltenango (cabecera), El Tejar, y San Andrés Itzapa; y 4) los siguientes municipios de Escuintla: la Nueva Concepción, Santa Lucía Cotzumalguapa, Tiquisate, Puerto de San José, Palín y la cabecera departamental del mismo nombre. Finalmente, aunque sin emitir un acuerdo gubernativo, durante las primeras semanas de marzo, también se

<sup>1</sup> Diálogos se pronunció al respecto de esta iniciativa (3 febrero 2020) en el artículo **Aumento de la violencia y fortalecimiento de las pandillas: Efectos (in)esperados de la iniciativa NO. 5692**. Disponible en <http://www.dialogos.org.gt/aumento-de-la-violencia-y-fortalecimiento-de-las-pandillas-efectos-inesperados-de-la-iniciativa-no-5692/>

<sup>2</sup> Conforme a la Ley de Orden Público, bajo el estado de prevención, el gobierno puede tomar las siguientes medidas: 1) Militarizar los servicios públicos, incluso los centros de enseñanza, e intervenir los prestados por empresas particulares; 2) Fijar las condiciones bajo las cuales pueden ejercitarse los derechos de huelga o paro, o prohibirlos o impedirlos cuando tuvieren móviles o finalidades políticas; 3) Limitar la celebración de reuniones al aire libre, las manifestaciones públicas u otros espectáculos y en su caso, impedir que se lleven a cabo, aun cuando fueren de carácter privado; 4) Disolver por la fuerza toda reunión, grupo o manifestación pública que se llevaran a cabo sin la debida autorización, o, si habiéndose autorizado se efectuare portando armas u otros elementos de violencia. En tales casos, se procederá a disolverlas; si los reunidos o manifestantes se negaren a hacerlo, después de haber sido conminados para ello; 5) Disolver por la fuerza, sin necesidad de conminatoria alguna, cualquier grupo, reunión o manifestación pública en la que se hiciere uso de armas o se recurriera a actos de violencia; 6) Prohibir la circulación o estacionamiento de vehículos en lugares, zonas u horas determinadas, impedir su salida fuera de las poblaciones o someterlos a registro; y exigir a quienes viajen en el interior de la República, la declaración del itinerario a seguir; y 7) Exigir a los órganos de publicidad o difusión, que eviten todas aquellas publicaciones que a juicio de la autoridad contribuyan o inciten a la alteración del orden público. Si la prevención no fuere acatada y sin perjuicio de otras medidas, se procederá por desobediencia contra los responsables.

realizaron operativos de “recuperación y control” en las zonas 6, 18 y 21 del municipio de Guatemala y en el municipio de San Pedro Ayampuc, al norte de la Ciudad de Guatemala.

Las autoridades a cargo dieron resultados, generalmente enfocados en los procesos, como se muestra a continuación:

**Tabla 3. Resultados de los estados de prevención reportados por el Gobierno central**

Municipios	Fecha	Resultados
San Juan Sacatepéquez y Mixco Departamento de Guatemala	17/01/2020 - 22/01/2020  Decreto Gubernativo No. 01-2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 23 allanamientos</li> <li>• 31 capturas</li> <li>• 3 armas incautadas</li> <li>• 10 motocicletas consignadas</li> <li>• 4 automóviles consignados</li> <li>• 53 celulares incautados</li> <li>• 3 migrantes remitidos</li> </ul>
Villa Nueva Departamento de Guatemala	24/01/2020 - 29/01/2020  Decreto Gubernativo No. 02-2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 117 allanamientos</li> <li>• 31 capturas</li> <li>• 2 bandas criminales desarticuladas</li> <li>• 113 paquetes de marihuana</li> <li>• Q15 mil decomisados</li> <li>• 912 denuncias</li> </ul>
Chimaltenango (cabecera), El Tejar y San Andrés Itzapa Departamento de Chimaltenango	05/02/2020 - 10/02/2020  Decreto Gubernativo No. 03-2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 223 allanamientos</li> <li>• 73 capturas</li> <li>• 4 armas de fuego incautadas</li> <li>• 5 vehículos recuperados</li> <li>• 113 celulares incautados</li> <li>• Q. 60,474 decomisados</li> <li>• 1 bolsa de marihuana</li> </ul>
Escuintla (cabecera); Nueva Concepción, Santa Lucía Cotzumalguapa, Tiquisate, Puerto de San José y Palín Departamento de Escuintla	14/02/2020 - 19/02/2020  Decreto Gubernativo No. 04-2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 219 allanamientos</li> <li>• 64 capturas</li> <li>• 45 armas de fuego incautadas</li> <li>• 2 requisas</li> <li>• 2 estructuras criminales impactadas.</li> <li>• Q166 mil decomisados.</li> <li>• US\$160 decomisados.</li> <li>• 42 celulares incautados</li> <li>• 7 vehículos consignados.</li> <li>• 23 migrantes remitidos</li> <li>• 2,268 llamadas al número 1574, la línea contra las extorsiones del MP</li> </ul>

Fuente: Policía Nacional Civil

**2. Estado de calamidad<sup>3</sup> y sus implicaciones para la seguridad pública.**

A partir de la pandemia del COVID-19, se emitió el Acuerdo 05-2020 para la Prevención, Contención y Respuesta a casos de coronavirus en Guatemala. Con ello se limitó la actividad pública de la mayoría de ciudadanos, excepto aquellos que realizaran labores consideradas como esenciales, y se prohibió la circulación del transporte público, urbano y extraurbano (inter e intra departamental). Con el incremento en el número de personas contagiadas, posteriormente, se ordenó el uso de mascarillas, y algunas comunidades han quedado bajo cuarentena total, con el fin de contener el virus dentro de cierta jurisdicción. El estado de calamidad, además de la restricción de algunos derechos ciudadanos conlleva la ampliación de los poderes delegados en las autoridades de seguridad ciudadana y municipales.

**A. Rol de la PNC.** Mediante el Decreto Gubernativo 6-2020, de fecha 21 de marzo, i) se delegó al MSPAS para que pueda limitar el acceso y fijar cordones sanitarios en dónde se considere necesario, y ii) se decretó el toque de queda de 4 de la tarde a 4 de la mañana, restringiendo la circulación de personas y vehículos, con excepción de cuerpos de seguridad, socorro, y aquellos con actividades esenciales. El castigo por circular durante las horas del toque de queda fue la detención provisional mientras se tenía audiencia con un juez<sup>4</sup>. De esta forma, las autoridades promovieron aquello que estaban tratando de evitar: la congregación

de personas en espacios reducidos. Decenas de personas fueron arrestadas diariamente, saturando el ya ineficaz sistema de justicia (Jueces, defensores públicos, fiscales), e incrementado el hacinamiento en las carceletas del Organismo Judicial y de la misma PNC. Más adelante, durante la Semana Santa se prohibió la circulación entre departamentos, lo cual obligó a que la PNC pusiera retenes en diferentes sectores para verificar que quienes estuvieran circulando contaran con la debida autorización. En total, fueron detenidos 12,057 infractores en todo el país, de los cuales 94% eran hombres.

**B. Rol de los Gobiernos municipales.** El miedo que genera la pandemia ha provocado que los jefes ediles tomen un rol protagónico buscando proteger a sus comunidades. A ello se suma la solicitud desde la Presidencia de la República para que los alcaldes verifiquen el cumplimiento de las normas establecidas para prevenir el contagio. En la mayoría de municipios, tanto autoridades como el personal de los centros de salud, han implementado medidas para controlar la entrada de visitantes y el cumplimiento de horarios por parte de los mercados. Los alcaldes son también los encargados de elaborar los listados de las personas que recibirán ayuda del gobierno central, y son portavoces cuando surge el brote dentro de sus comunidades. La pandemia ha generado, sin lugar a dudas, una oportunidad para la coordinación entre autoridades ediles, fuerzas de seguridad, y delegados de salud pública.

**Gráfica 1. Número de personas detenidas por infringir Decreto Gubernativo 06-2020**  
(Del 22 de marzo al 18 de abril, 2020)



Fuente: Policía Nacional Civil

3 Es un Estado de Emergencia (al igual que los Estados de Prevención, Alarma, de Sitio y de Guerra) “para evitar en lo posible los daños de cualquier calamidad que azote al país o a determinada región, así como para evitar o reducir sus efectos”.

4 Esta medida fue posteriormente modificada debido al volumen de infractores

## II. Principales resultados

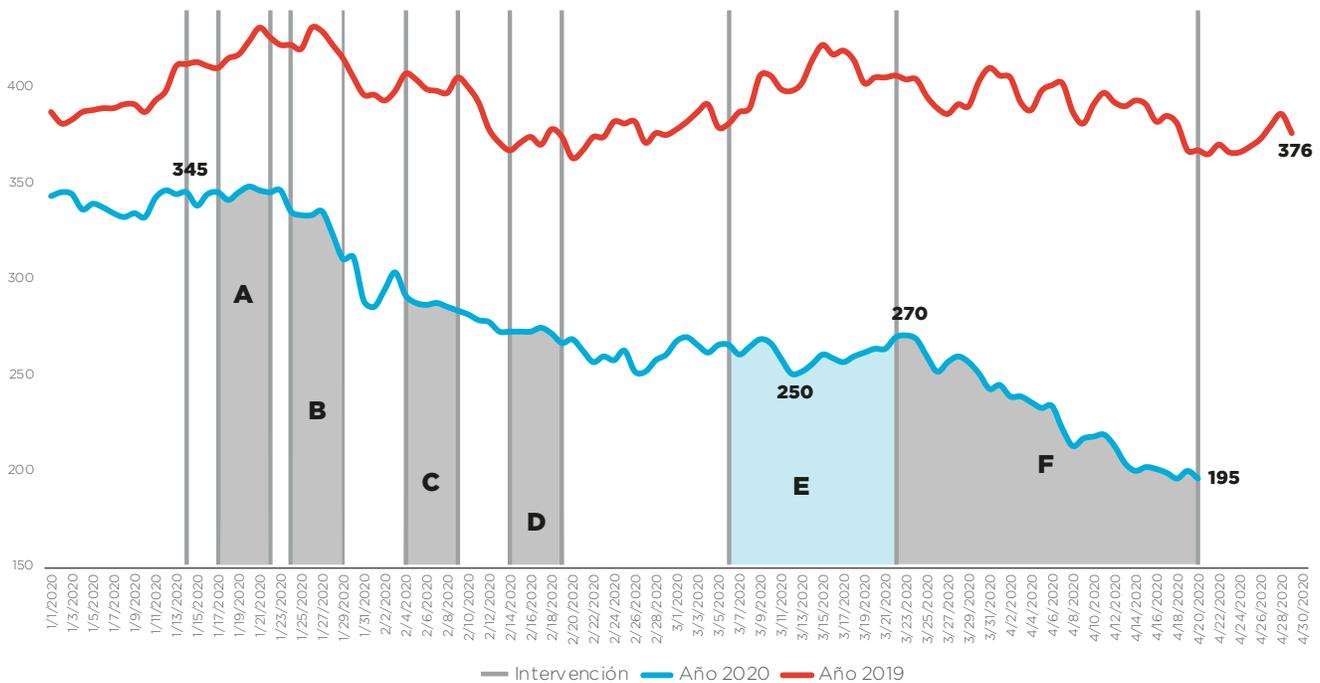
Los primeros 100 días de gobierno son un indicador clave del desempeño de las autoridades, pues marcan el rumbo de lo que vendrá. La seguridad ciudadana aparece como un elemento central de la gestión del presidente Alejandro Giammattei. El cambio en la cúpula policial, además de los estados de prevención implementados, deberían haber producido resultados en el corto plazo. Este impacto, sin embargo, también se ve potenciado por el confinamiento de 30 días a los que la mayoría de la población (con excepción de aquellos dedicados a la economía informal y actividades esenciales) se ha sujetado por las restricciones ya mencionadas, lo que a nivel internacional también ha producido una baja en los homicidios, como un efecto colateral.

### A. Baja histórica en homicidios

Desde que Alejandro Giammattei asumió la Presidencia de la República, el 14 de enero de 2020, hasta el 20 de abril de 2020, según el indicador de corto plazo construido por el Observatorio Regional de la Violencia de Diálogos con datos diarios del Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF), la violencia ha disminuido un 43% -medida por el número de necropsias acumuladas en 30 días (por muertes posiblemente relacionadas con hechos criminales, en investigación)-, como se muestra en el gráfico 1.

Estos datos se pueden confirmar con los reportes diarios de la misma Policía Nacional Civil (PNC),

**Gráfica 2. Tendencia de corto plazo de necropsias, INACIF**  
(Del 1 enero al 20 de abril, 2019 - 2020)



Fuente: elaboración propia utilizando datos del INACIF, información diaria publicada en su página web <https://inacif.gob.gt/index.php/datos-numericos/informacion-diaria>. Nota: A) Estado de prevención de San Juan Sacatepéquez y Mixco; B) Estado de prevención en Villa Nueva; C) Estado de prevención en Chimaltenango; D) Estado de prevención en Escuintla; E) inicia Estado de calamidad por COVID19 el 6 de marzo; y F) Aplicación del Toque de Queda de 4pm a 4am desde el 22 de marzo (a partir del 20 de abril se reduce su duración, empezando hasta las 6pm).

**Gráfica 3. Tendencia de corto plazo de necropsias (INACIF) versus homicidios (PNC)**  
(Del 1 enero al 20 de abril de 2020)



Fuente: elaboración propia utilizando datos diarios del INACIF y la PNC.

con los cuales el descenso ha sido del 45%. Es decir que, a pesar de las diferencias en lo que registra cada entidad, la tendencia hacia la baja es prácticamente la misma. Como puede notarse en ambos gráficos, el descenso se aceleró en dos momentos: i) a partir de la intervención en Villa Nueva hasta días posteriores a la realizada en Escuintla, y ii) después de decretado el horario para el Toque de Queda. En la primera fase, el indicador de corto descendió 27% en casi 45 días, mientras que en la segunda disminuyó 28% en menos de 30 días. Entre ambas fases hubo cierto estancamiento que duró unos 25 días.

¿Por qué continuó bajando la violencia, sólo que ahora de manera más acelerada en los períodos señalados? ¿Se pueden explicar los mismos por los Estados de Prevención y/o el Toque de Queda por la emergencia sanitaria? Sobre los Estados

de Prevención existen fechas y lugares precisos sobre la intervención pública denominada "Recuperación y Control" de los territorios. En este sentido, se puede observar lo que ocurrió en cada uno de los municipios seleccionados y en los no afectados por las medidas de seguridad, especialmente en el caso de los vecinos.

En los doce municipios intervenidos, únicamente en dos se registró algún homicidio durante dicha intervención. Es decir, mientras que en Mixco (2 personas) y Villa Nueva (1 persona) alguien fue muerto por violencia cuando el Estado intentaba recuperar y controlar el municipio, en los otros diez municipios no hubo muerte alguna. No obstante, el éxito de la medida no depende únicamente de lo ocurrido durante su implementación, sino también de otros factores, por ejemplo, qué pasó después de finalizada la intervención y qué ocurrió en los

municipios vecinos durante la misma. Además, debe contrastarse con lo ocurrido en otros lugares lejanos a la intervención, pues sabemos que la tendencia del descenso en todo el país lleva más de diez años consecutivos.

A continuación, se presentan las tasas interanuales de violencia homicida en los municipios intervenidos, antes, durante y después del mes en el cual se decretó Estado de Prevención. No en todos se percibió un cambio en la tendencia, pues este es un indicador de largo plazo. No obstante, en casos como el de Palín, donde no se ha registrado ningún homicidio desde enero a la fecha, sí es más notorio el cambio favorable en la tendencia. En contraste, en Chimaltenango y Nueva Concepción aumentó la tasa en marzo.

Un punto de discusión pública durante los Estados de Prevención fueron los criterios utilizados para intervenir, pues como se puede observar en el Gráfico 4, existe una gran variación entre los niveles de violencia de cada municipio. La tasa nacional de homicidios terminó en 2019 cercana a los 20 por 100 mil, por lo que San Andrés Itzapa no podría considerarse como violento bajo estándares nacionales e, incluso, en marzo 2020 se encontraba muy cerca de ser clasificado como pacífico para estándares internacionales. En contraste, sobresalen municipios como la Nueva Concepción y el puerto de San José, ambos en Escuintla, por tener tasas extremadamente altas. Por ello, en el debate público también se introdujo la tasa de extorsiones como otro criterio a tomar en cuenta. La Policía ha explicado que la selección

**Gráfica 4. Municipios intervenidos con Estado de Prevención**

(Tasa interanual de homicidios por cada 100 mil habitantes, diciembre 2019 a marzo 2020)



Fuente: elaboración propia con datos mensuales de PNC y proyecciones del INE anteriores al censo 2018.

de los municipios no se basó únicamente en los datos duros disponibles, sino en la inteligencia recopilada sobre la presencia de grupos delincuenciales, principalmente relacionados con el delito de la extorsión.

Observándose los casos de homicidios en lo que va del año 2020, en cada uno de los doce municipios intervenidos, los datos indican que durante el mes de febrero, cuando se hizo la mayoría de las intervenciones, el promedio diario de homicidios fue menor. Mientras que en marzo y abril ha tendido a aumentar, especialmente por el aporte en cantidad de homicidios de los municipios que generalmente muestran una mayor incidencia, siendo estos: Mixco, Villa Nueva, Escuintla y la Nueva Concepción. No obstante, si se compara la cantidad de homicidios de los doce municipios con la mostrada al 21 de abril de 2019, es decir, durante los primeros 111 días del año calendario, se verifica un descenso conjunto del 49%.<sup>5</sup>

Estos doce municipios están rodeados por otros 41 que no fueron afectados directamente por los Estados de Prevención. Algunos de estos pertenecen a varios departamentos que no fueron objetivo de las intervenciones, como Suchitepéquez, Sacatepéquez y Baja Verapaz. ¿Qué pasó con esos municipios vecinos cuando los otros fueron intervenidos? ¿Vieron un aumento en la violencia como efecto colateral? En febrero se detectó aumento únicamente en cinco de ellos (Amatitlán y Petapa de Guatemala; Masagua y San Vicente Pacaya de Escuintla; y Santo Domingo Suchitepéquez) y disminución en ocho, mientras que en marzo aumentó en dos de ellos, pero hubo descenso en 17. Como puede observarse en el siguiente gráfico algunos de los municipios vecinos son mucho más violentos que varios de los que sí fueron intervenidos. Destacan el municipio de Guatemala (Ciudad Capital), Iztapa, Guanagazapa y Sipacate (Escuintla), Santiago y San Lucas, ambos de Sacatepéquez. También hay entre estos vecinos, algunos municipios

**Tabla 4. Cantidad de homicidios mensuales en cada uno de los municipios intervenidos, enero a abril 2020.\***

CODE	MUNI	ENE	FEB	MAR	ABR*	TOTAL
115	Villa Nueva	14	4	6	5	29
513	Nueva Concepción	6	3	9	6	24
108	Mixco	6	5	5	7	23
501	Escuintla	7	5	6	5	23
509	Puerto de San José	7	3	2	2	14
401	Chimaltenango	1	4	5	1	11
506	Tiquisate	0	1	3	1	5
110	San Juan Sacatepéquez	0	1	2	1	4
502	Santa Lucía Cotzumalguapa	1	1	1	0	3
416	El Tejar	2	0	0	0	2
413	San Andrés Itzapa	1	0	0	0	1
511	Palín	0	0	0	0	0
	<i>Sub total</i>	45	27	39	28	139
	<b>Promedio diario</b>	<b>1.5</b>	<b>0.9</b>	<b>1.3</b>	<b>1.4</b>	<b>1.3</b>

Fuente: elaboración propia con datos de la PNC. \*Nota: abril únicamente incluye 20 días de datos.

5 Se compara al 21 de abril de 2019 para compensar por el día adicional que tiene febrero 2020. Por otro lado, se advierte al lector que no se comparó sistemáticamente con el mismo período del año pasado porque durante los 8 meses intermedios la violencia homicida continuó descendiendo, por lo que el año 2020 ya empezó en un nivel 10% más bajo respecto a 2019. Nuestro principal punto de referencia es el día 14 de enero de 2020, y en ese sentido se privilegia el indicador de corto plazo y cambios en tasa recientes.

absolutamente pacíficos, sin homicidios en los últimos cuatro meses, como Jocotenango, San

Bartolomé Milpas Altas, Santa Catarina Barahona, San José El Ídolo y Granados.

**Gráfica 5. Tasa interanual de homicidios por cada 100 mil habitantes, diciembre 2019 a marzo 2020. Municipios vecinos a los intervenidos con Estado de Prevención**



Fuente: elaboración propia con base a datos de PNC.

**Tabla 5. Cambio en tasa interanual de homicidios de enero a febrero y de febrero a marzo 2020, según tipo de municipio (intervenido, vecino o resto del país)**

Cantidad de municipios donde aumentó o disminuyó, o no varió, la tasa de un mes al otro.

Municipios intervenidos				
	Aumentó	No cambió	Disminuyó	Total
feb-20	0	1	11	12
mar-20	2	1	9	12

Municipios vecinos				
	Aumentó	No cambió	Disminuyó	Total
feb-20	5	28	8	41
mar-20	2	22	17	41

Municipios del resto del país*				
	Aumentó	No cambió	Disminuyó	Total
feb-20	44	184	59	287
mar-20	29	181	77	287

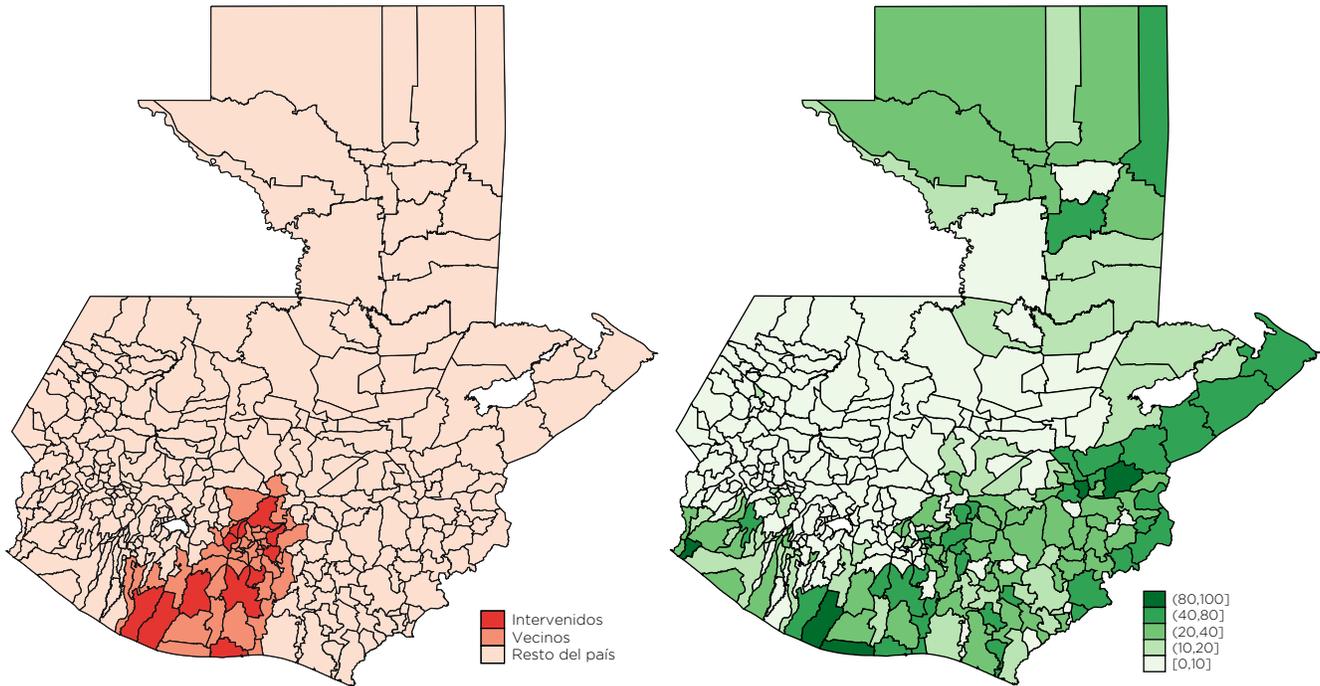
Total país				
	Aumentó	No cambió	Disminuyó	Total
feb-20	49	213	78	340
mar-20	33	204	103	340

Fuente: elaboración propia con base en datos de PNC. \*Nota: resto del país quiere decir que no fue intervenido, ni era contiguo a alguno de los municipios que sí lo fueron.

Esto plantea cierta dificultad metodológica para evaluar la eficacia de las intervenciones, pues por un lado sí hubo algunos lugares intervenidos o vecinos donde aumentó la violencia de un mes al otro, aunque fueron pocos y, por el otro, hubo entre 59 y 77 municipios donde no hubo intervención alguna, ni son colindantes con los municipios donde sí la hubo, pero que mostraron una mejoría en su tasa de homicidios de un mes al otro. Aunque también se podría argumentar que

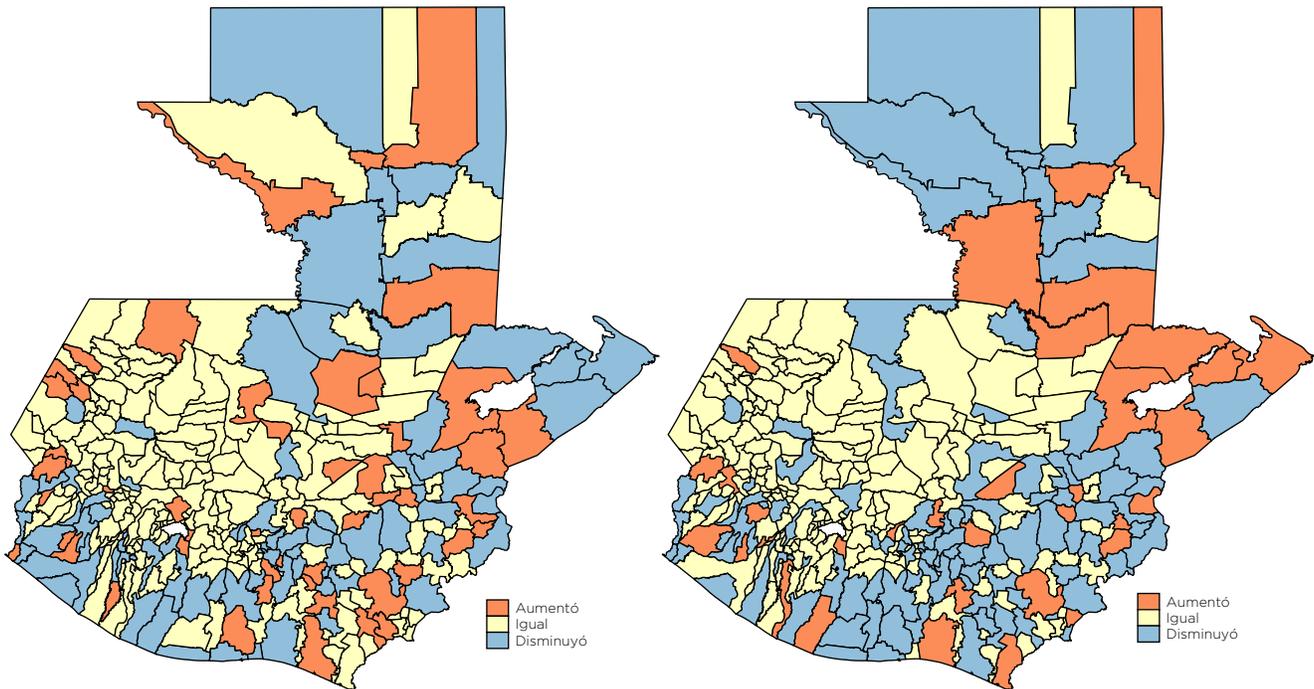
las intervenciones de “recuperación y control” territorial enviaron un mensaje contundente al resto del país que disuadió a los potenciales criminales. Los siguientes mapas ubican dónde fueron las intervenciones, en contraste con los lugares más violentos del país en términos de tasa de homicidios (2019), y dónde bajó o aumentó la violencia, o donde no hubo cambio alguno de un mes al otro.

**Mapas 1 y 2. Municipios intervenidos y sus vecinos (2020) vs Tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes, al 31 diciembre 2019**



Fuente: elaboración propia con base a datos mensuales de la PNC.

**Mapas 3 y 4. Municipios donde aumentó o disminuyó la violencia en febrero y marzo, 2020**



Fuente: elaboración propia con base a datos mensuales de la PNC.

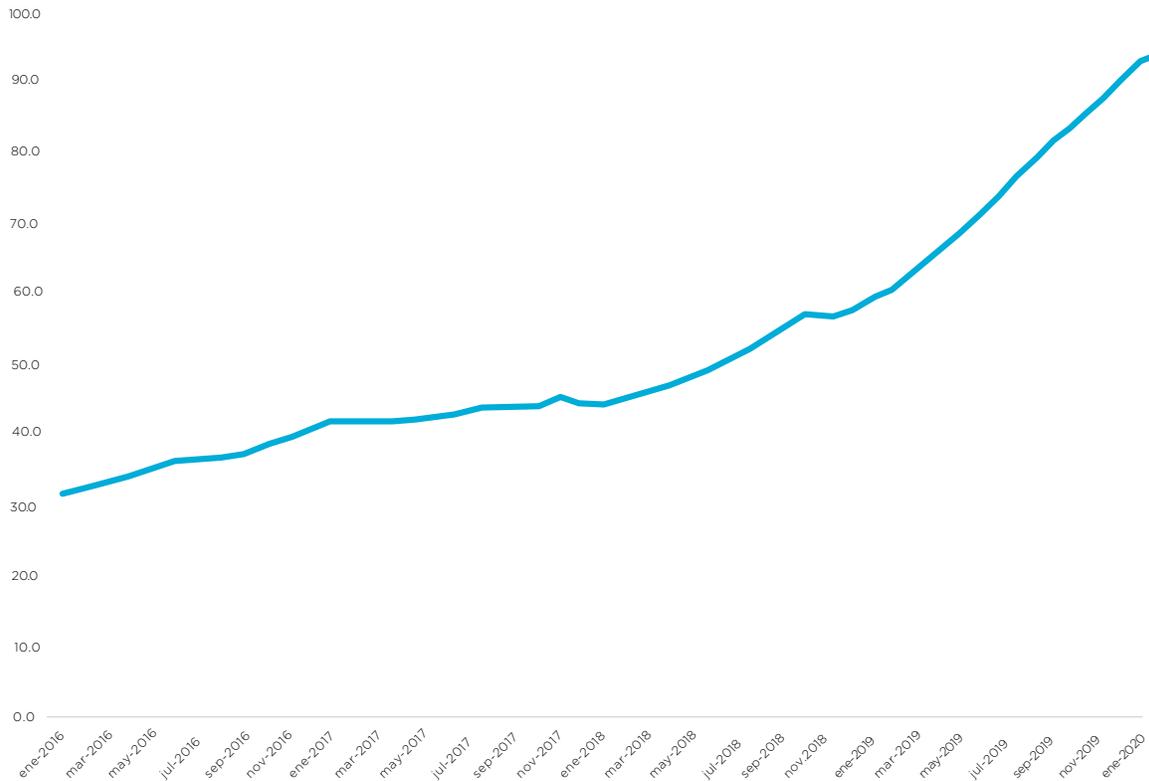
## B. Extorsiones, un delito incontrolable

Mientras que la mayoría de los hechos delictivos muestran una tendencia a la baja, exceptuando robos a viviendas y a comercios según registros de la Policía, en una perspectiva de largo plazo, el delito de las extorsiones se ha mantenido al alza, como se puede observar en el siguiente el Gráfico 6 de tendencia.<sup>6</sup>

Como puede apreciarse en las siguientes tablas, el delito de las extorsiones, medido de

manera indirecta por las denuncias realizadas al MP (no por encuesta de victimización), aumentó en la mayoría de municipios del país, independientemente de si fueron intervenidos o no, durante enero o febrero de 2020. Es decir que mientras la tasa de homicidios descendió de manera aún más acelerada, la tasa de extorsiones siguió creciendo. Esto podría deberse a que las personas se animaron a denunciar más por la seguridad que podrían percibir al ver las acciones gubernamentales, y el gobierno mismo solicitaba la colaboración de la población al respecto.

**Gráfico 6. Tendencia de tasa interanual de denuncias por extorsiones por cada 100 mil habitantes, enero 2016- febrero 2020.**



Fuente: elaboración propia con datos del MP.

<sup>6</sup> Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad -STCNS- (Guatemala). (2020). *Reporte Estadístico Marzo 2020*, pp. 2-5. Disponible en: <https://stcns.gob.gt/reportes/>

**Tabla 6. Cambio en tasa interanual de denuncias por extorsión de diciembre 2019 a enero 2020, y de enero a febrero 2020, según tipo de municipio (intervenido, vecino o resto del país)**

Cantidad de municipios donde aumentó o disminuyó, o no varió, la tasa de un mes al otro.

<b>Municipios intervenidos</b>				
	Aumentó	No cambió	Disminuyó	Total
ene-20	7	0	5	12
feb-20	8	0	4	12

<b>Municipios vecinos</b>				
	Aumentó	No cambió	Disminuyó	Total
ene-20	27	3	11	41
feb-20	21	9	11	41

<b>Municipios del resto del país*</b>				
	Aumentó	No cambió	Disminuyó	Total
ene-20	121	78	88	287
feb-20	101	87	99	287

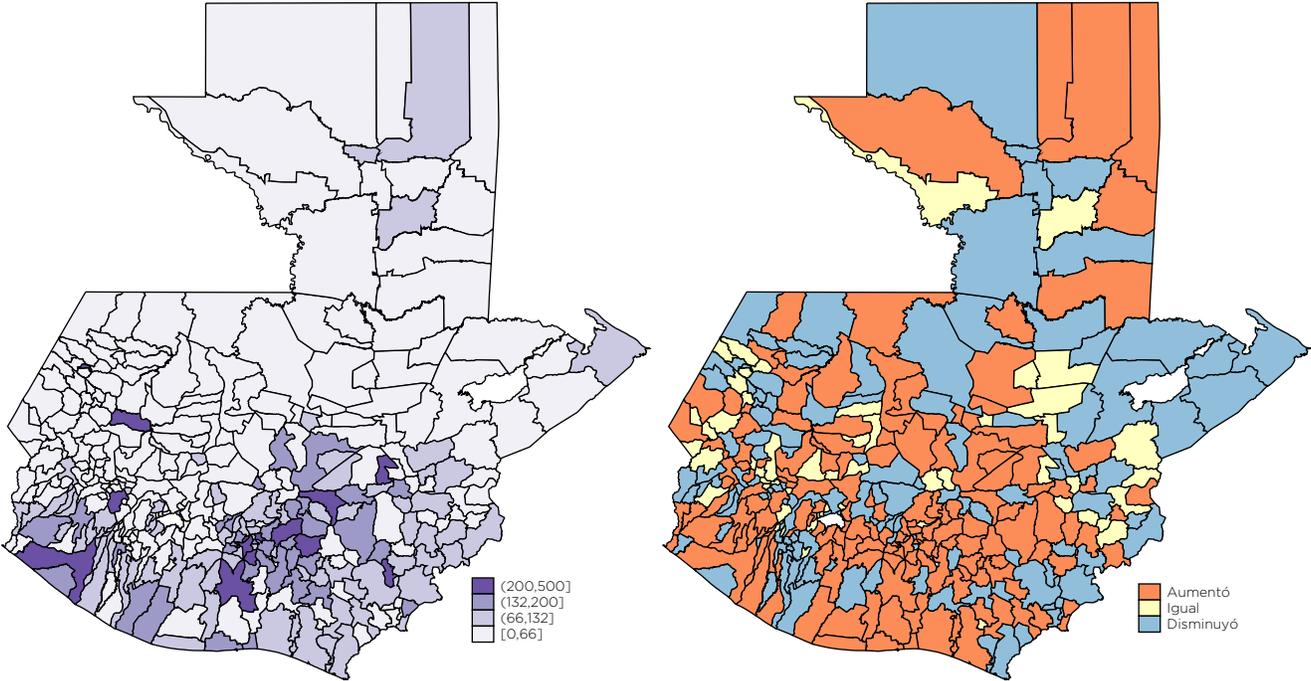
<b>Total país</b>				
	Aumentó	No cambió	Disminuyó	Total
ene-20	155	81	104	340
feb-20	130	96	114	340

Fuente: elaboración propia con base en datos de MP. \*Nota: resto del país quiere decir que no fue intervenido, ni era contiguo a alguno de los municipios que sí lo fueron.

Los siguientes mapas indican las tasas de extorsiones a nivel municipal en febrero 2020, según denuncias recibidas por el Ministerio Público (MP) y dónde aumentó o disminuyó dicha tasa respecto a la observada al cierre del año 2019. En el lapso de los dos primeros meses de 2020, ya realizadas las intervenciones en los

12 municipios seleccionados por el gobierno, las denuncias por extorsiones aumentaron en 160 municipios de la República, disminuyeron en 125 y quedaron sin cambio en los restantes 55. El aumento se observó, sobre todo, en municipios violentos (tasa mayor de 10 homicidios por cada 100 mil habitantes).

**Mapas 5 y 6. Tasa municipal de denuncias por extorsión (febrero 2020) y cambio en dicha tasa respecto a la observada en diciembre 2019**



Fuente: elaboración propia con base a datos de denuncias recibidas por el MP.

### III. Escenarios

Los grupos criminales, especialmente los dedicados a la extorsión están aún activos. Algunos han variado su modalidad de cobro y diferido los pagos sobre todo a los autobuses. Es probable también que hayan encontrado o estén en búsqueda de las nuevas oportunidades que provee la pandemia para agenciarse de recursos. En general, mientras dura el estado de calamidad, la oportunidad para el crimen disminuye, pero la motivación aumenta. Especialmente, si los problemas de dinero se vuelven demasiado intensos, la desesperación puede convertirse en motivación, y provocar el surgimiento o aumento de otros delitos.

Existe también el riesgo que al prolongarse las medidas que restringen la actividad económica y los toques de queda, haya un grupo de la población que resista las medidas de salud pública y reaccione de forma violenta, especialmente contra las autoridades encargadas de mantener el orden público; pueden surgir también otros grupos que busquen obtener alimentos u otros bienes por la fuerza, motivando los saqueos y disturbios.

En las cárceles de país, que han visto limitadas las visitas de sus familiares y la recepción de encomiendas, y en donde el brote de COVID-19 implicaría un contagio masivo, es también posible que exista resistencia a estas medidas, y que se manifieste en forma de motines y de comportamiento violento entre reos, en la lucha por agenciarse de alimentos, y hacia las autoridades penitenciarias como blanco de sus demandas. Las fugas son también una posibilidad ante la crisis sanitaria que atraviesa el país y que ha dejado de lado a la población privada de libertad.

Sumado a lo anterior, es probable que se incremente la conflictividad en las comunidades como producto de la estigmatización de que son objeto los pacientes de COVID-19 y sus familias. Los conatos de linchamiento a las personas que han sido deportadas son una señal clara de ello. También pueden generarse conflictos dentro de las colonias y condominios por el abuso de los administradores al normar la circulación y restringir otros derechos de los vecinos, dentro de los mismos. Esto puede hacerse evidente cuanto más tiempo se mantengan las restricciones de movimiento por parte del gobierno. Lo que está claro es que la conducta delictiva evolucionará a medida que se erosionen las libertades habituales y se haga más evidente la necesidad de hacer cumplir las restricciones gubernamentales.

La meta de tasas de homicidios para el año 2020 ya ha sido alcanzada, en tan solo tres meses, por lo que, de continuar la tendencia actual en la reducción de violencia homicida, el año podría terminar fácilmente por debajo de los 16 homicidios por cada 100 mil habitantes. Esto, sin embargo, depende de cuánto tiempo se mantengan las medidas por el estado de calamidad, que ha impactado enormemente la cantidad de homicidios y denuncias por extorsión. Una vez superada esta etapa, la vuelta a la normalidad, aún si se hiciera de forma escalada, puede provocar un revés en los números que ahora vemos. La “normalidad” implicaría también la discusión en el pleno del Congreso de la iniciativa para contrarrestar la actividad de las pandillas, es decir, el regreso a las políticas de “mano dura” que han impactado negativamente en las tasas de criminalidad en la región.

## IV. Recomendaciones

La administración de Giammattei ha pasado casi 50 de sus primeros 100 días bajo estado de calamidad. Esta particularidad, que no se había dado antes en ningún gobierno, ha generado una baja considerable en la tasa de homicidios. Su gestión también ha incluido operativos policiales de recuperación y control (estados de prevención) en algunos de los municipios más violentos del país, con resultados heterogéneos y, cuya sostenibilidad en el tiempo, parecía incierta, hasta que fue necesario declarar el estado de calamidad pública de cara a la pandemia del COVID-19.

La seguridad ciudadana, sin embargo, requiere esfuerzos que se sostengan en el tiempo, para lo cual recomendamos:

### **Promover el involucramiento de los alcaldes en la prevención de la violencia en sus municipios.**

La pandemia y los mecanismos establecidos a través del estado de calamidad para contener el contagio se ha constituido en una oportunidad importante para que los alcaldes asuman el rol de vigilar y mantener el orden en sus municipios. Una vez superada esta etapa, debe retomarse la intención ya discutida en el CONADUR durante 2019 de delegar las competencias a las municipalidades para que éstos puedan ejercer las labores de seguridad ciudadana, e implementar una estrategia que involucre a todos los actores representados en el Consejo de Desarrollo y a la sociedad civil organizada que desarrolla acciones de prevención de la violencia.

**Fortalecer la investigación criminal.** La pandemia ha representado una oportunidad para el surgimiento de nuevas modalidades de comportamiento delictivo. Este cambio puede implicar diferentes estrategias de despliegue del personal, además del desarrollo de nuevos mecanismos para la investigación criminal. Todo esto en un contexto de, probablemente, una capacidad para arrestar, sindicarse, acusar, defender, y sentenciar, que se ve reducida debido a la enfermedad y a la cuarentena. En tal sentido, es necesario que se mejore la calidad y cantidad

de los datos sobre nuevos delitos y que esto conduzca a un trabajo policial más inteligente y a una entrega más eficiente de los servicios de las instituciones que integran el sector justicia.

**Implementar programas sociales, basados en evidencia, en áreas prioritizadas.** Los municipios experimentan inevitablemente distintos tipos e intensidades de actividad criminal y delictiva. Esta heterogeneidad es importante en el diseño de las intervenciones de seguridad ciudadana. Los esfuerzos para continuar con la reducción de la violencia homicida y detener el aumento de las extorsiones, ambos delitos multicausales, deben incluir la puesta en marcha de programas para reducir la concentración de pobreza, la desigualdad social y económica, el desempleo, y el uso productivo del tiempo, especialmente entre los jóvenes. El control del crimen conlleva una inversión fuerte en políticas de bienestar social que provean a nivel local oportunidades para que las poblaciones vulnerables establezcan mejores relaciones con el sistema social y económico.

### **Retomar la reforma del sistema penitenciario.<sup>7</sup>**

El epicentro de la actividad delictiva en el país es el sistema penitenciario. El plan de gobierno es claro en su intención de mejorar las condiciones de los privados de libertad y la infraestructura que los resguarda. Una vez superada la crisis de salud, es importante que se retomen los esfuerzos para implementar las reformas en el sistema penitenciario, a través de la implementación de varias medidas, entre ellas: gestionar la salida de quienes han completado su sentencia; implementar programas de rehabilitación y reinserción social; mejorar la infraestructura; dignificar la carrera penitenciaria; pero sobre todo mejorar la calidad de vida de hombres, mujeres y niños que guardan prisión. La pandemia hizo evidente también la necesidad de que el sistema penitenciario desarrolle una red de establecimientos de salud en las prisiones, pero fuera de los espacios de circulación de los reclusos. Esta red debería contar con personal, equipamiento y presupuesto propios, aunque operando bajo la normativa técnica del MSPAS.

<sup>7</sup> Diálogos se pronunció al respecto de este tema (10 de abril 2020) en el artículo de Evelyn Espinoza *Una oportunidad para el Sistema de Justicia*. Disponible en <http://www.dialogos.org.gt/covid-19-una-oportunidad-para-el-sistema-de-justicia/>



Diálogos es un centro de pensamiento de segunda generación que busca promover la difusión y el avance de la investigación empírica y de las ciencias sociales, así como el análisis basado en evidencia de las políticas públicas y el diálogo público e informado, plural y democrático sobre los problemas públicos a nivel local, nacional y regional. Diálogos tiene una naturaleza independiente y apartidista, no está ligado a ninguna organización política, religiosa, empresarial ni sindical.