

Aplicación del Protocolo de Bogotá sobre calidad de los datos de homicidio en América Latina y el Caribe

En este número se evalúan las tres principales fuentes guatemaltecas sobre violencia homicida con relación a lo recomendado por el denominado Protocolo de Bogotá (2015) para mejorar la calidad de los datos y la información en la región. El ejercicio de revisión se hace con los datos disponibles para los años 2017 (INE) y 2018 (INACIF y PNC).

Protocolo de Bogotá

En septiembre de 2015, se reunieron en Bogotá, la ciudad capital de Colombia, noventa representantes de gobiernos y sociedad civil de doce países de América Latina y el Caribe, especializados en la generación de datos, la producción de información y el análisis sobre la violencia homicida en la región. La propuesta de consenso para mejorar la calidad de los datos se enfocó en las siguiente ocho áreas temáticas:

- I. **Unidad de registro: la víctima.**
- II. **Definición de homicidio: la muerte de una persona provocada por una agresión intencional de otra(s).**
- III. **Informaciones mínimas que deben ser registradas: sobre la víctima (9), el hecho (9) y el presunto victimario (5).**
- IV. **Datos perdidos y casos indeterminados.**
- V. **Convergencia entre las fuentes.**
- VI. **Mecanismos de verificación y validación de datos.**
- VII. **Divulgación y transparencia.**
- VIII. **Periodicidad y oportunidad.**

A continuación, se revisará en qué medida las fuentes oficiales guatemaltecas cumplen con las recomendaciones del Protocolo de Bogotá, con énfasis en la información mínima que deberían de registrar. Las fuentes, como se explicó en la Nota Metodológica No. 1, junio 2019, son las siguientes: Instituto Nacional de Estadística (INE), Policía Nacional Civil (PNC) e Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF).

La víctima como unidad de registro

Si bien es cierto que las tres fuentes tienen como unidad de registro a la víctima, ya se ha mostrado que hay importantes diferencias entre la cantidad de víctimas que cada una de las fuentes reporta anualmente. La principal deficiencia que hay en los tres registros, respecto al Protocolo de Bogotá, es

que cuando dos o más personas fueron víctimas de violencia en un mismo incidente (homicidio o simplemente heridos), no se hace explícita la conexión entre las víctimas, dato que debería ser preservado. El analista de los registros sólo puede deducir por algunos datos como fecha y lugar del hecho.

Por otro lado, es prácticamente imposible saber si la víctima reportada por el INACIF es la misma que aparece en los registros de las estadísticas vitales del INE, o en la denominada “base de vida” donde la PNC registra homicidios y lesionados por violencia. Es necesario un identificador único que permita vincular los tres registros para que los mismos puedan complementarse entre sí.

Definición de homicidio

En el Protocolo de Bogotá, la “definición de homicidio no está limitada por la tipificación legal, que varía de país a país e incluye con frecuencia diversos tipos penales, sino por un concepto general que no depende de la legalidad o ilegalidad de los hechos.” Por ello, se recomienda sumar “las categorías de la Clasificación Internacional de Enfermedades de la OMS (CIE-10) referidas a muerte por agresión (códigos X85-Y05; Y07-Y09), muerte por intervención legal (Y35), muerte por operación de guerra (Y36) y las respectivas muertes por secuelas (Y87.1; Y89.0; Y89.1)”. Por otro lado, se advierte sobre la contradicción conceptual al utilizar la Clasificación Internacional de Delitos con Fines Estadísticos de la ONUDD (2015) porque se basa en el criterio de ilegalidad. Las estadísticas vitales del INE, procedentes de las certificaciones de defunción, son las únicas que

siguen el Protocolo de Bogotá en este sentido, aunque incluyen también el código Y06 correspondiente a muerte por abandono. Se sugiere que sólo se incluya cuando dicho abandono fue intencional, “como sería el caso de prisioneros de guerra a los que se deja morir de hambre”. PNC no utiliza los códigos de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y el INACIF no los utiliza apropiadamente: usa el código W34 para muertes por “heridas producidas por proyectil de arma de fuego”, cuando el mismo corresponde a accidentes por “disparo de otras armas de fuego, y las no especificadas”.

Informaciones mínimas que deben ser registradas

a. Víctima

- I. Identificador único;
- II. Sexo;
- III. Fecha de nacimiento (o su edad aproximada);
- IV. Nacionalidad;
- V. Estado civil;
- VI. Escolaridad;
- VII. Profesión u ocupación;
- VIII. Lugar de residencia (con el mayor detalle posible); y
- IX. Características adicionales (por ejemplo, si pertenece a un grupo en riesgo según el contexto, raza o grupo étnico, orientación sexual, identidad de género, o nivel socioeconómico).

La siguiente tabla muestra con cuáles datos cuenta cada una de las fuentes:

DATO	INE (2017)	PNC(2018)	INACIF(2018)
ID único	Correlativo	Correlativo	Correlativo
Sexo	Sí	Sí	Sí
Fecha nacimiento	Edad	Edad	Edad
Nacionalidad	Sí	Sí	No
Estado civil	Sí	No	No
Escolaridad	Sí	No	No
Profesión u oficio	Sí	Sí	No
Lugar residencia	Sí	Sí	No
Otra característica	Etnicidad	Pandilla/Mara	No

Fuente: elaboración propia a partir de Estadísticas Vitales (INE, 2017), Base de Vida (PNC, 2018), Reporte de personas fallecidas ingresadas a sedes periciales del INACIF a nivel nacional (INACIF, 2018).

Por lo tanto, respecto a la información mínima que debería ser registrada sobre las víctimas de violencia homicida, es el INE quien tiene los registros más completos. Sin embargo, las cifras oficiales de las estadísticas vitales se presentan en el segundo semestre del siguiente año al que corresponden. Hay, entonces, un problema de oportunidad.

La PNC no posee registros del estado civil, ni revela el nivel de escolaridad de la víctima. Adicionalmente, el problema respecto a las otras variables cuyos campos sí posee es que generalmente se reportan como dato “ignorado” o “por establecerse”. Por ejemplo, en 2018 se reportó la edad de 97% de las víctimas de violencia homicida, en contraste con el 65% de la profesión u ocupación de la víctima “por establecerse”.

En el caso del INACIF, se desconoce la base de datos a partir de la cual generan sus reportes publicados en el Internet. Podría ser que sí posean algunos campos que no son del conocimiento público. Además de los vacíos de información, el otro problema de las tres fuentes, como ya se indicó, es que las víctimas tienen un número correlativo que no nos permite complementariedad entre ellas, al saber si se trata de la misma persona o si están vinculadas con el mismo incidente violento.

b. Hecho

- I. Fecha y hora de la agresión (o del hallazgo del cadáver);
- II. Fecha y hora del fallecimiento;
- III. Arma, mecanismo, medio con el que fue cometido el homicidio;
- IV. Número de otras víctimas mortales;
- V. Número de presuntos victimarios (sólo aplica a registros criminales);
- VI. Lugar de la agresión (con el mayor detalle posible, como coordenadas geográficas);
- VII. Tipo de lugar de la agresión: público o privado;
- VIII. Móvil de la agresión (sólo aplica a registros criminales); y
- IX. Descripción de las circunstancias de la muerte (en campo abierto).

La siguiente tabla muestra con cuáles datos cuenta cada una de las fuentes

DATO	INE (2017)	PNC(2018)	INACIF(2018)
Fecha y hora agresión	No	No	No
Fecha y hora muerte	Sólo fecha	Sí	Sólo fecha
Arma, mecanismo	Sí	Sí	Sí
# otras víctimas	No	No	No
# victimarios	N/A	Sí	N/A
Lugar	Sí	Sí	Sí
Tipo de lugar	Sí	Sí	Sí
Móvil	N/A	Sí	N/A
Circunstancias	No	Sí	No

Fuente: elaboración propia a partir de Estadísticas Vitales (INE, 2017), Base de Vida (PNC, 2018), Reporte de personas fallecidas ingresadas a sedes periciales del INACIF a nivel nacional (INACIF, 2018).

Respecto al incidente violento, la Policía resulta ser la fuente más completa. No obstante, en 2018, el 53% de los móviles del crimen estaban “por establecerse”, y en el caso de las circunstancias del crimen, la ignorancia de la PNC llegó al 45%. Sobre el lugar preciso del crimen, la PNC cuenta con las coordenadas de aquellos homicidios que ocurrieron en el Área Metropolitana del país (Ciudad de Guatemala y municipios vecinos), pero se niega a publicar los datos, argumentando que son datos confidenciales, por ser considerados como información “sensible”.

El INE, al igual que la Policía, también indica en otro campo si el hecho fue en área urbana o rural, aunque las definiciones no coinciden entre sí. Mientras que el INACIF señala el “lugar de hallazgo indicado en la orden por la autoridad competente”. Otro dato interesante en el certificado de defunción del Registro Nacional de las Personas (RENAP), que reporta el INE, es la clase de asistencia recibida por la víctima antes de morir (médica o paramédica, por ejemplo), aunque este dato no es requerido por el Protocolo de Bogotá.

c. Presuntos victimarios

- I. Sexo;
- II. Fecha de nacimiento;
- III. Nacionalidad;
- IV. Relación entre víctima y presunto victimario
- V. Profesión u ocupación.

Estos datos sólo son requeridos para los registros criminales de la Policía. Por lo tanto, la tabla de evaluación sólo aplica para la PNC:

DATO	PNC(2018)
Sexo	Sí
Fecha de nacimiento (o edad)	No
Nacionalidad	No
Relación con la víctima	No
Profesión u oficio	No

Fuente: elaboración propia a partir de Base de Vida (PNC, 2018).

El nivel de ignorancia de la Policía es mayor cuando se trata de información sobre los presuntos victimarios. Generalmente, sólo se sabe si fue hombre o mujer, aunque en realidad se ignora este dato básico en casi el 40% de los casos. No obstante, los campos que contempla la base de vida de la PNC incluyen otras características además del sexo: número de agresores (se ignora en el 41% de los casos), si hubo huida o no (esto último sólo ocurrió en el 4% de los casos), el medio en el que se conducían (ignorancia del 58%) y el tipo de vehículo en el que lo hacían (ignorancia del 79%). Por lo tanto, este componente es el más débil de los tres que el Protocolo de Bogotá propone como indispensables. La única fuente alternativa sería la base de datos de los detenidos por la misma Policía, pero dado el alto nivel de impunidad en el país, la misma representa una pequeña muestra, probablemente nada representativa, del universo de presuntos victimarios.

Datos perdidos y casos indeterminados

El Protocolo de Bogotá establece un porcentaje máximo de informaciones perdidas y de categorías indeterminadas.

I. Un porcentaje máximo de 1% de víctimas de homicidio con sexo ignorado.

SEXO VÍCTIMA	Ignorancia
INE (2017)	0%
PNC (2018)	0%
INACIF (2018)	0%

II. Un porcentaje máximo de 5% de víctimas de homicidio con edad ignorada.

EDAD VÍCTIMA	Ignorancia
INE (2017)	0%
PNC (2018)	4%
INACIF (2018)	1%

III. Un porcentaje máximo de 10% de víctimas de homicidio con municipio de ocurrencia desconocido.

MUNI HECHO	Ignorancia
INE (2017)	0%
PNC (2018)	0%
INACIF (2018)*	0%

* Nota: el INACIF sabe "lugar de hallazgo indicado en la orden por la autoridad competente", pero de oficio sólo publica sede pericial donde se realizó la necropsia. En ese sentido, no explicita el municipio donde ocurrió el hecho criminal.

IV. Un porcentaje máximo de 10% de categorías ambiguas de clasificación de muerte que puedan o no contener homicidios.

CLASIFICACIÓN	Ambigüedad
INE (2017)	0%
PNC (2018)	0%
INACIF (2017)*	18%

* Nota: el INACIF no distingue entre homicidios, suicidios y accidentes. Además, utiliza de manera errónea código W34 del CIE-10. Ver análisis de las cifras del 2017 en Nota Metodológica No.1, junio 2019.

V. Un porcentaje máximo de 5% de homicidios por medio no especificado sobre el total de homicidios.

MEDIO	No especificado
INE (2017)	0%
PNC (2018)	0%
INACIF (2018)*	0%

* Nota: en el caso de los certificados de defunción, existen códigos específicos para medio no especificado. Códigos de homicidios por medio desconocido: Y09; Y35.7; Y36.9.

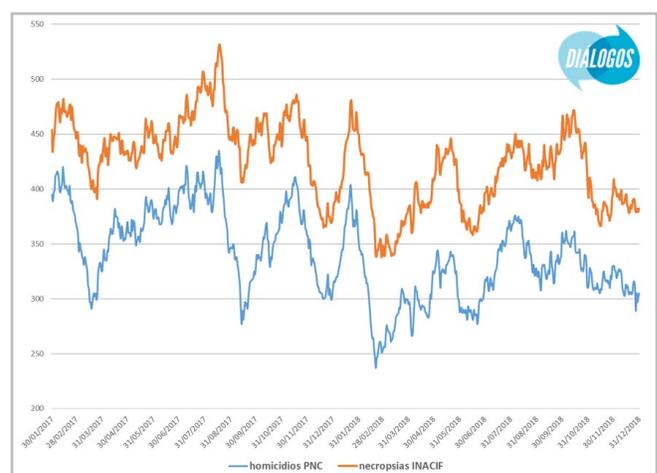
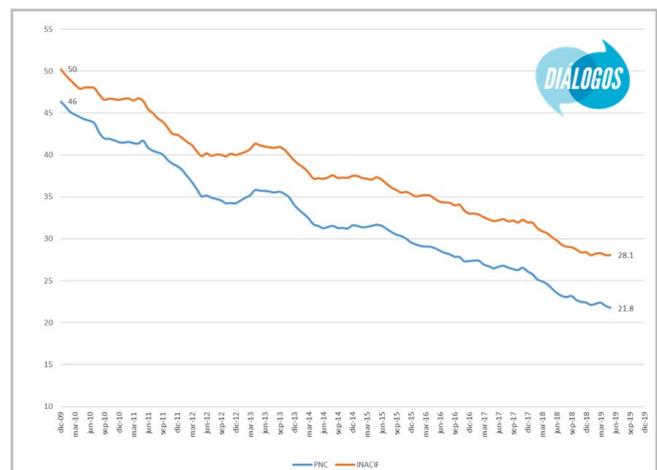
La pérdida de información sobre aspectos claves se encuentra en niveles aceptables para las tres fuentes. El principal problema es la ambigüedad de la clasificación utilizada por el INACIF, al mantener su política de no distinguir entre homicidios, suicidios y accidentes, pues todas son muertes agrupadas como “causas asociadas a hechos criminales, en investigación” en sus reportes de necropsias. La aplicación del CIE-10 en su reporte titulado “causa de muerte según grupo quinquenal de edad y sexo” no clarifica, sino que confunde más, debido al uso erróneo del código W34, por lo que todas las muertes debido a heridas provocadas por proyectil de arma de fuego serían provocadas, lo cual no es el caso.

5. Convergencia entre las fuentes

El Protocolo de Bogotá establece que: “un alto grado de convergencia entre los homicidios obtenidos a partir de registros criminales y de certificaciones de

defunción, reportados por diversas agencias públicas, es necesario para garantizar la validez y confiabilidad de ambas. La convergencia resulta de la alta calidad de las fuentes de información de acuerdo con sus propios objetivos y metodologías. Sin embargo, no se pretende la homogeneización de los datos o de los sistemas de información. Así, se establece como límite máximo un 20% de discrepancia entre los dos tipos de fuente.”

En este sentido, el seguimiento que sistemáticamente hace el Observatorio de la Violencia demuestra que las dos principales fuentes utilizadas para el seguimiento continuo de los homicidios, es decir, PNC e INACIF poseen un alto nivel de correlación (cercano al 90%) en los últimos diez años para los cuales se cuenta con datos comparables, como se aprecia en las siguientes gráficas de largo (2009–2018) y corto plazo (2017–2018) de la tasa de homicidios.



Mecanismos de verificación y validación de datos

El Protocolo de Bogotá también recomienda que: “como parte de la estrategia de verificación y validación de datos, se requiere la existencia de un mecanismo o instancia técnica que desarrolle procesos de revisión a partir de metodologías que incluyan el cruce de homicidios, víctima a víctima. Este proceso deberá hacer uso de todas las fuentes oficiales y de otras posibles fuentes externas. Esta instancia deberá contar con la participación de funcionarios públicos, académicos y miembros de la sociedad civil especializados en el tema, y formulará, a partir de la identificación de inconsistencias,

acciones para mejorar la calidad de la información.” En este sentido el Ministerio de Gobernación (MINGOB) asumió el liderazgo de la Mesa Técnica Institucional con el apoyo del proyecto INFOSEGURA del PNUD. Sin embargo, debido a la crisis política del país, provocada por el mismo Presidente de la República cuando declaró como persona non-grata al Comisionado de CICIG en agosto 2017, el componente de sociedad civil está ausente de dicha mesa técnica. El espacio bien podría ser propiciado por el INE, en seguimiento a su estrategia de la Oficina Coordinadora Sectorial de Estadísticas–OCSE en los temas de seguridad y justicia.

Divulgación y transparencia

Las recomendaciones del Protocolo de Bogotá establecen que: “serán divulgadas públicamente las cifras oficiales de homicidio, nacionales y locales. Cualquier modificación posterior de estos valores deberá ser comunicada a la instancia de verificación y validación de los datos, con las explicaciones correspondientes. Además de los números agregados, serán de libre acceso los microdatos de homicidio, víctima por víctima, con excepción de las informaciones que puedan llevar a la identificación de esas personas (nombre, identificación, domicilio, por ejemplo). En ese sentido, la información será presentada, desde el punto de vista geográfico, con el mayor nivel de desagregación espacial que no comprometa la confidencialidad de las víctimas y los presuntos victimarios.”

Al respecto, la Policía tiene un grave déficit al no contar con una plataforma electrónica que le facilite publicar los datos de violencia homicida. Se sabe que con el proyecto INFORSEGURA de PNUD, eventualmente, se logrará superar esta debilidad. El sitio web sería similar al de transparencia de la PNC de El Salvador. Mientras tanto, debe utilizarse la Ley de Acceso a la Información Pública para solicitar cualquier dato a la unidad encargada dentro del MINGOB. El INE sí publica anualmente los datos de las estadísticas vitales en formato electrónico (hoja de cálculo) y en base de datos descargable. El INACIF publica los datos de necropsias, pero en formato de PDF.



Periodicidad y oportunidad

Según el Protocolo de Bogotá, “los datos agregados serán publicados con una periodicidad mínima de seis meses. Además, el plazo máximo de tiempo transcurrido entre el período en que se registraron los homicidios y la fecha de divulgación de las informaciones agregadas no podrá exceder: 6 meses en el caso de datos calculados a partir de registros criminales, y 18 meses en el caso de datos obtenidos a partir de certificaciones de defunción.”

La Policía, como hemos dicho arriba, no publica los datos de registros criminales. Se solicitan con la periodicidad que el interesado requiera. En el caso del Observatorio de la Violencia se solicitan y obtienen mensualmente. Entre el requerimiento y el envío de los datos pueden transcurrir de 10 a 15 días. Los datos del INE se obtienen anualmente desde su sitio web. Mientras que los datos del INACIF están disponibles incluso diariamente, con un rezago de hasta cinco días, en promedio.

Conclusión

El Protocolo de Bogotá es una herramienta muy útil para incentivar la mejora en la calidad de los datos sobre violencia homicida en la región. En el caso de Guatemala, aunque no existe un compromiso formal con el seguimiento de las recomendaciones por parte de entidades gubernamentales, sí se le puede evaluar al país respecto al nivel de cumplimiento con los estándares establecidos regionalmente.

Para conocer sobre las víctimas de violencia homicida, la fuente más completa son las estadísticas vitales del INE. Para saber más sobre el hecho criminal, la mejor fuente es la Policía. El INACIF resulta ser una fuente complementaria pues tiene muy poca información adicional. El Observatorio de la Violencia utiliza datos del INACIF para verificar lo que reporta la PNC a nivel nacional.

Aunque la convergencia entre las fuentes es aceptable, debe trabajarse más en la instancia de verificación y validación de datos. También es importante que se mejore la publicación en datos abiertos, de manera periódica y oportuna. Esto ayudará a mejorar el análisis de la violencia homicida en el país y redundará en mejores recomendaciones de políticas públicas de seguridad y prevención. Por ejemplo, el MINGOB debería de publicar y liberar los datos de coordenadas para dar un salto cualitativo hacia el análisis georreferenciado de la violencia, como se hace ya en México y Colombia.

