



## **Informe final**

Diciembre 2018

### **Evaluación Final del Programa para Combatir la Violencia Sexual contra niños, niñas y adolescentes en Guatemala 2005-2017**

**Luis David Grajeda,  
Martha Guadalupe Romero, Antonio Delgado**



***A.R.S. Progetti S.P.A.***  
*Ambiente Risorse Sviluppo*

## ABREVIATURAS Y SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CODISRA	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo hacia los Pueblos Indígenas de Guatemala
CONAPREVI	Comisión Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar
CONJUVE	Consejo Nacional de Juventud
COPREDEH	Comisión Presidencial Coordinadora de la política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DEIC	División Especializada de Investigación Criminal (DEIC) de la Policía Nacional Civil.
DEMI	Defensoría de la Mujer Indígena
DIDS	Departamento de Investigación contra Delitos Sexuales (DEIC/PNC)
EDH	Enfoque de Desarrollo Humano
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
GBR	Gestión Basada en Resultados
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDPP	Instituto de la Defensa Pública Penal
IJM	Misión Internacional de Justicia (siglas en inglés)
INACIF	Instituto Nacional de Ciencias Forenses
INE	Instituto Nacional de Estadística
MAI	Modelo de Atención Integral (MP)
MINGOB	Ministerio de Gobernación
MP	Ministerio Público
NNA	Niñas, Niños y Adolescentes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OJ	Organismo Judicial
OMS	Organización Mundial de la Salud
OSC	Organizaciones de Sociedad civil
PGN	Procuraduría Nacional de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PNC	Policía Nacional Civil
SBS	Secretaría de Bienestar Social
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República
SEPREM	Secretaría Presidencial de la Mujer
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SICOMP	Sistema Informático de Control de la investigación del MP
SM&E	Sistema de Monitoreo y Evaluación
SPJ	Sistema Público de Justicia en Guatemala
SVET	Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas
TCHM	Tasa de Homicidios por cada 100 mil Habitantes
TDR	Términos de Referencia.
UPCV	Unidad de Prevención de la Violencia. MINGOB.
VCM	Violencia Contra la Mujer
VIF	Violencia Intrafamiliar
VS	Violencia sexual

## GLOSARIO

<b>Relevancia</b>	Grado en el que una acción de desarrollo y sus resultados (productos, efectos e impacto) concuerdan con las políticas y prioridades nacionales y locales, así como con las necesidades de los beneficiarios.
<b>Eficacia</b>	Grado en que una acción de desarrollo (política, programa o proyecto) ha alcanzado los resultados previstos mediante los productos entregados y las actividades planificadas.
<b>Eficiencia</b>	Uso apropiado y económico de los insumos o recursos provistos para alcanzar los resultados de una acción de desarrollo.
<b>Sostenibilidad</b>	Grado en que los beneficios o cambios promovidos por un proyecto continúan una vez concluye éste.
<b>Teoría de cambio</b>	Representación visual, ordenada y sistemática de la teoría sobre la manera en que una iniciativa de desarrollo espera alcanzar los cambios que se ha propuesto.
<b>Teoría de sistemas</b>	Teoría que plantea que todo problema de desarrollo está provocado por redes de factores causales interconectados entre sí que se refuerzan mutuamente.
<b>Impacto</b>	Cambios en la vida, el bienestar y el desarrollo de individuos y comunidades producidos por la contribución de una iniciativa de desarrollo, de forma directa e indirecta, intencionada o no intencionada.
<b>Resultados de desarrollo</b>	Cambios en las condiciones de desarrollo de una población generados de forma directa o indirecta, intencionada y no intencionada, por un proyecto o iniciativa de desarrollo.
<b>Efecto</b>	Cambio en las prácticas y el desempeño de individuos e instituciones generados por la sinergia de múltiples acciones y socios.
<b>Productos</b>	Cambio operativo generado por un conjunto de bienes y servicios entregados a los beneficiarios por un proyecto o iniciativa de desarrollo.
<b>Gestión Basada Resultados (GBR)</b>	Método de gestión que pone énfasis en el logro de resultados demostrables mediante una teoría de cambio, que describe la manera en que se espera alcanzar tal cambio, incluyendo un conjunto de actividades e insumos necesarios.

# Tabla de contenidos

<b>ABREVIATURAS Y SIGLAS</b> .....	<b>ii</b>
<b>GLOSARIO</b> .....	<b>iii</b>
<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>1</b>
<b>1. Marco de referencia de la evaluación</b> .....	<b>12</b>
<b>1.1 Contexto país</b> .....	<b>12</b>
<b>1.2 Contexto sectorial de seguridad y violencia</b> .....	<b>13</b>
<b>1.3 Impacto de la violencia en los jóvenes</b> .....	<b>15</b>
<b>1.4 Magnitud del problema de violencia sexual</b> .....	<b>16</b>
<b>1.5 Modelos explicativos de las causas de la violencia contra NNA en Guatemala</b> .....	<b>18</b>
1.5.1 Modelo explicativo general de prevención de la violencia y el delito.....	18
1.5.2 Modelo explicativo de la violencia sexual.....	20
1.5.3 Modelo explicativo de la impunidad de los delitos de violencia sexual contra NNA.....	21
<b>1.6 Justicia especializada: Marco político-normativo e institucional</b> .....	<b>24</b>
<b>1.7 El Programa IJM en Guatemala:</b> .....	<b>26</b>
1.7.1 Modelo de intervención global.....	26
1.7.2 Diseño del Programa IJM en Guatemala.....	27
1.7.3 Modelo lógico de intervención de IJM en Guatemala.....	30
<b>1.8 Objetivos y alcances de la evaluación</b> .....	<b>31</b>
<b>1.9 Evaluabilidad y reporte de incidencias</b> .....	<b>33</b>
1.9.1 Diseño del programa.....	33
1.9.2 Disponibilidad de información.....	34
1.9.3 Contexto político-institucional propicio.....	34
<b>1.10 Metodología empleada</b> .....	<b>34</b>
1.10.1 Lineamientos y estándares.....	34
1.10.2 Métodos de recolección y análisis de información.....	35
1.10.3 Actores consultados.....	36
<b>2. Hallazgos</b> .....	<b>37</b>
<b>2.1 Relevancia</b> .....	<b>37</b>
2.1.1 Relevancia del problema en el país.....	37
2.1.2 Congruencia con las prioridades nacionales y el marco político-normativo del país.....	38
2.1.3 Congruencia con necesidades y derechos de las víctimas.....	40
2.1.4 Pertinencia técnico-científica del modelo de intervención del proyecto.....	41
<b>2.2 Eficacia</b> .....	<b>44</b>
2.2.1 Resultado 1. Aumento de la eficacia de la investigación criminal.....	45
2.2.2 Resultado 2. Aumento de la eficacia de la persecución penal.....	47
2.2.3 Resultado 3. Aumento de la eficacia en el enjuiciamiento.....	48
2.2.4 Resultado 4. Aumento de la eficacia en la atención de las víctimas.....	51
2.2.5 Intervenciones y/o factores más influyentes en el logro de los resultados.....	52
2.2.6 Factores que han limitado el logro de los resultados.....	53
<b>2.3 Impacto</b> .....	<b>53</b>
2.3.1 Contribución a la reducción de la impunidad de los delitos de violencia sexual.....	54
2.3.2 Contribución a la reducción de la violencia sexual.....	56
2.3.3 Contribución de los factores del contexto sectorial.....	58
<b>2.4 Sostenibilidad</b> .....	<b>59</b>

2.4.1 Hallazgos del criterio de sostenibilidad.....	60
2.4.2 Hallazgos con mayor potencial de sostenibilidad.....	61
2.4.3 Consideraciones de la sostenibilidad de las estrategias de mentorías y acompañamiento legal a las víctimas.....	61
2.4.4 Consideraciones del equipo de evaluación sobre la sostenibilidad de los cambios.....	62
<b>3. Conclusiones y recomendaciones.....</b>	<b>63</b>
<b>3.1 Conclusiones .....</b>	<b>63</b>
3.1.1 Relevancia .....	63
3.1.2 Eficacia .....	64
3.1.3 Impacto .....	65
3.1.4 Sostenibilidad .....	65
<b>3.2 Recomendaciones .....</b>	<b>67</b>
<b>Anexos.....</b>	<b>70</b>
<b>Anexo 1. Lista de personas consultadas.....</b>	<b>70</b>
<b>Anexo 2. Referencias bibliográficas y documentales .....</b>	<b>71</b>
<b>Anexo 3. Matriz metodológica de la evaluación .....</b>	<b>72</b>
<b>Anexo 4. Perfiles de proyectos del Programa IJM Guatemala.....</b>	<b>75</b>
<b>Anexo 5. Instrumentos de recolección de datos .....</b>	<b>77</b>
<b>Anexo 6. TdR.....</b>	<b>81</b>

## Resumen ejecutivo

---

### Violencia en Guatemala

La violencia ha estado presente a lo largo de la historia de Guatemala como una variable estructural del comportamiento del Estado y la sociedad. Causado por factores sociales no resueltos, el conflicto armado interno (1960-1996) dejó una secuela de violencia, dolor y sufrimiento a la población, principalmente a comunidades indígenas. El Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), creada por Naciones Unidas, reportó más de 200 mil muertes, 200 mil niños huérfanos, 40 mil mujeres viudas y más de un millón de personas desplazadas.<sup>1</sup> De las víctimas identificadas, el 83% eran mayas.

El delito y la violencia constituyen amenazas a la vida y a la integridad física y patrimonial de las personas. Sin embargo, deben entenderse como categorías analíticas distintas, dado que no todo delito es violento ni todo acto de violencia es tipificado como delito en las leyes. Más aún, la violencia como categoría de análisis permite subrayar claramente un conjunto de motivaciones que suelen ser excluidas cuando se piensa en la categoría de delito. Mientras que el delito se asocia comúnmente a móviles de tipo económico, la violencia se reconoce como una conducta que puede estar motivada tanto por intereses políticos e institucionales como por diversas formas de exclusión y discriminación social<sup>2</sup>.

A pesar de que nadie escapa a sus impactos negativos, la violencia en Guatemala afecta principalmente a tres grupos de población considerados como los más vulnerables: niñez y adolescencia; juventud y mujeres. Esta tendencia estadística coincide con los hallazgos del estudio global realizado por OMS en 2002, que señaló además que los efectos de la violencia son distintos, pero particularmente críticos en cada uno de estos grupos de población.<sup>3</sup> En el caso de los niños, las niñas y adolescentes (NNA), su vulnerabilidad se explica por distintas causas, entre las se puede resaltar la pobreza, la desigualdad social, la baja escolaridad y el limitado acceso a servicios sociales básicos. La Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de 2014 (ENCOVI) cifró en 68.2 % la pobreza en la población menor de 18 años.

### Violencia sexual en Guatemala

En el marco del fenómeno de violencia en general, la violencia sexual tiene una manifestación importante en los distintos ámbitos donde se teje la vida social: la familia, instituciones, centros de trabajo, centros educativos y la calle. Sin embargo, hasta hace poco tiempo estaba invisibilizada, debido a la cultura machista y en buena parte a la ausencia de un marco político-normativo que tratara el problema. La aprobación de varias normas, particularmente el Decreto Número 9-2009, Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas y la creación de la Secretaría contra la Violencia y Explotación Sexual y Trata (SVET), fueron determinantes para visibilizar la problemática e impulsar la denuncia.

Los niños, niñas y adolescentes (NNA) son los más vulnerables a la violencia sexual, como lo revela el estudio de línea de base realizado por IJM en 2013.<sup>4</sup> Especial atención reviste el hecho del alto porcentaje de casos donde la edad de la víctima y por ende el grupo etario al que pertenece no se encuentra registrado. Este problema es especialmente sensible en los departamentos del país debido

---

<sup>1</sup> Guatemala: Memoria del Silencio. Informe de Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), Guatemala, 1999.

<sup>2</sup> PNUD. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina.

<sup>3</sup> Informe mundial sobre la violencia y la salud. Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, Washington, D.C. 2002.

<sup>4</sup> Guatemalan Criminal Justice System Performance Study, 2008-2012. Indicators of Practice, Process and Resolution within cases of Child Sexual Assault. IJM. 2013

a dos causas fundamentales: 1) deficiencias en la toma de declaración a la víctima y 2) la falta de confirmación por parte de la misma de la denuncia. Es necesario señalar en este sentido que la priorización de la víctima implica la no exigencia de requisitos administrativos a la hora de interponer la denuncia, esperando que en un segundo momento se confirme la misma.<sup>5</sup>

Como parte del fenómeno de violencia en general, la violencia sexual siempre ha tenido una manifestación importante en los distintos ámbitos donde se teje la vida social en Guatemala, desde los privados hasta los públicos. A pesar de que todavía prevalecen muchos casos como “cifras negras”, porque no salen a la luz pública, un estudio del Programa IJM Guatemala reportó 47,678 denuncias de violencia sexual a nivel nacional en el período de 2013-2017, lo que representa un incremento del 56 % con respecto a los casos registrados entre 2008-2012. El estudio de IJM también ha identificado la concentración geográfica de estos delitos en cuatro departamentos del país en los dos períodos estudiados: Guatemala, Alta Verapaz, Quetzaltenango y Escuintla.<sup>6</sup>

## Impunidad en Guatemala

En términos generales, el concepto de impunidad hace referencia a la ausencia de castigo (no punibilidad). En el campo de la justicia penal, podría definirse como la falta de sanción por parte del Estado (titular único del *ius punendi* o derecho a castigar) ante la comisión de conductas delictivas. A fin de distinguir y medir este fenómeno, vale resaltar la definición realizada en su día por la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, referida a la ausencia de sanción para violaciones a los Derechos Humanos:

*“Por impunidad se entiende la inexistencia, de hecho, o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones a los derechos humanos; así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas”.<sup>7</sup>*

Por su parte, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) define la impunidad como la inexistencia de responsabilidad penal de aquellas personas que participan en la comisión de un hecho delictivo, debido a que – por fallas en el sistema de justicia - escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.<sup>8</sup> La impunidad se puede clasificar en dos categorías:

- A) de hecho (dolosa o culposa)
- B) de derecho (ausencia de marco normativo o fragilidad del mismo).

Un factor determinante de la tasa de impunidad de un Estado es su capacidad de investigación, esclarecimiento y captura de los probables responsables de hechos delictivos. En general, se calcula el porcentaje de impunidad dividiendo los casos con condena en primera instancia para un período dado entre los delitos registrados durante el mismo período. A este tipo de medición se le denomina impunidad “directa”.

<sup>5</sup> Entrevistas personal de Organismo Judicial de Quetzaltenango.

<sup>6</sup> Estudio del Sistema de Justicia Penal Guatemalteco, Casos de Violencia Sexual en Niñas, Niños y Adolescentes. IJM Guatemala, 2013.

<sup>7</sup> ONU – ECOSOC – CHR – Subcomisión, 1997, p. 19

<sup>8</sup> Sistema de medición de impunidad en Guatemala. Comisión Internacional para la Impunidad en Guatemala. 2015. Pág. 13

## **Los esfuerzos del Estado de Guatemala para tratar el problema**

Desde la Firma de los Acuerdos de Paz, en 1996, el problema de la violencia en general y la violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes ha evolucionado notablemente. La violencia sexual, de ser inadvertida y considerada como una práctica normal, actualmente está tipificada como delito. Este hecho se refleja en la cantidad de normas jurídicas aprobadas, instrumentos de políticas públicas, desarrollo de un sistema de justicia especializado, que incluye instituciones de investigación criminal, persecución penal y enjuiciamiento. A nivel del Organismo Ejecutivo, destaca la creación de la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET), como institución rectora de los esfuerzos sectoriales.

La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), institución rectora de la planificación del Estado, identificó 12 políticas en las que están presente cinco elementos comunes relacionados a la prevención y/o reducción de la violencia: fortalecimiento institucional; campañas de sensibilización e información; reforma o creación de leyes; realización de investigaciones, estudios, y difusión de los mismos; y, ajustes presupuestarios para el financiamiento de las políticas. Así mismo, la revisión realizada por el equipo de evaluación da cuenta de más de 20 leyes o políticas específicas vigentes hasta 2018. Además, de cinco convenios internacionales relacionados ratificados por el país.

A pesar de estos notorios avances, Guatemala sigue enfrentando problemas con el establecimiento y la vigencia de un verdadero Estado de Derecho, en el que se cumpla la ley en igualdad de condiciones para todos, con un sistema de justicia independiente e imparcial. De conformidad con el Índice de Estado de Derecho de 2017, el país ocupa el número 96 (de 113 países), con una puntuación de 0.44 (de 1) a nivel mundial.

## **Modelo conceptual sobre la impunidad de los delitos de violencia sexual**

Como valor agregado al trabajo encargado por los Términos de Referencia (TdR) de la evaluación, el equipo de evaluación del Programa de Misión de Justicia Internacional (IJM) en Guatemala ha elaborado un Modelo conceptual sobre el problema de la impunidad de los delitos de violencia sexual contra NNA, tomando como referencia el estado de situación sobre el conocimiento especializado sobre la materia y los insumos de información provistos por el equipo del programa en el país.

De esta manera, apoyado en el estudio de violencia de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 2002, el modelo conceptual del problema de la impunidad de la violencia sexual establece dos líneas de causalidad: i) factores comunitarios, asociados a la permisividad social; ii) factores sociales, asociados a la falta de leyes estrictas para castigar los delitos. Como parte de esta segunda línea ubica dos grandes factores críticos: por un lado la impunidad de derecho, vinculada a débiles marcos jurídicos de persecución, y por otro lado, la impunidad de hecho, conectada con la debilidad de las instituciones responsables de hacer cumplir la ley, en los eslabones de investigación criminal, acusación penal, enjuiciamiento y reparación de las víctimas. Para cada uno de estos eslabones, establece las causas más críticas.

## **El Programa IJM en Guatemala**

Aunque ya se habían realizado misiones exploratorias en 2004, el trabajo de IJM en Guatemala inicia oficialmente el 16 de agosto de 2005. IJM priorizó la niñez y adolescencia como población sujeto de atención y el problema de la violencia sexual como objeto de abordaje. Su trabajo en el país se ha guiado por su modelo global de intervención en los casos de violencia contra los pobres, adaptado a las condiciones del contexto país y sector de justicia especializada en violencia sexual contra niños, niñas y adolescentes (NNA). En este marco, su diseño programático está formado por dos estructuras lógicas interrelacionadas entre sí, a saber: Fases y Proyectos.

- Fase de preparación de condiciones iniciales o de arranque (2005-2006);
- Fase 1. Trabajo de casos (2005-a la fecha);
- Fase 2. Reforma del Sistema de Justicia Penal (2011/2019). La primera etapa se desarrolló entre 2011/2013 y la segunda etapa entre 2014-2017, en esta última etapa, es en la que se ha implementado la mayor cantidad de proyectos, incluyendo el Proyecto Centinela, que llevará el ciclo de duración del programa hasta 2020.

El modelo de intervención de IJM en Guatemala ha priorizado dos factores causales críticos del Modelo conceptual sobre prevalencia de la violencia sexual en contra de NNA, elaborado por el equipo de evaluación (EE), con base en el conocimiento especializado disponible. Son los siguientes: i) factores comunitarios, principalmente la tolerancia o permisividad de las comunidades a la agresión sexual; ii) factores sociales, especialmente la falta de leyes estrictas para castigar este tipo de delitos y de manera más específica la impunidad de hecho y de derecho y las redes de causalidad derivadas de estos factores. Tomando en cuenta esta lógica de intervención, el programa se ha propuesto los siguientes resultados para reducir la impunidad de los delitos de violencia sexual contra NNA:

- Resultado 1. Aumento de la eficacia de la investigación criminal.
- Resultado 2. Aumento de la eficacia de la persecución penal.
- Resultado 3. Aumento de la eficacia del enjuiciamiento.
- Resultado 4. Aumento de la eficacia de la atención de las víctimas.

### **Objetivos de la evaluación del Programa IJM en Guatemala**

Como expresión clave de una cultura institucional orientada hacia el logro de resultados, el aprendizaje y la adopción de decisiones apoyadas en evidencias, la evaluación se define como un estudio que valora de manera *sistemática, rigurosa e imparcial* el logro de los resultados esperados y alcanzados por una acción de desarrollo, considerando múltiples factores de causalidad, internos y del entorno, así como la interacción de las partes interesadas y los sujetos del cambio. Tomando en cuenta este objeto y alcances, la Evaluación final del Programa IJM en Guatemala se ha propuesto el siguiente objetivo:

- ***Valorar el nivel de logro de los resultados planificados por el Programa Guatemala de IJM durante el período de referencia y sus contribuciones o impacto a la transformación del problema de la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en el país, a fin de ofrecer recomendaciones útiles para fortalecer su aprendizaje institucional y la mejora de futuras intervenciones en el sector***

Para cumplir este objetivo, fueron examinadas cuatro variables: relevancia, eficacia, sostenibilidad e impacto. La búsqueda, la recolección y el análisis de información fue orientada por una Matriz metodológica, en la que para cada variable se definieron las preguntas clave, las fuentes de información y los métodos de recolección y análisis de evidencias.

### **Metodología empleada**

La metodología empleada en la evaluación se ha correspondido con los estándares internacionales de calidad, código ético y lineamientos técnicos aceptados por la mayoría de agencias internacionales de cooperación, incluyendo los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) En particular, se ha dado cumplimiento a los siguientes estándares: anonimato y confidencialidad; responsabilidad; integridad; independencia; reporte de incidencias; validación de información; propiedad intelectual; entrega de informes. Como valor agregado, sustentado en buenas prácticas y aprendizajes de la firma consultora, el equipo de evaluación se apoyó en los siguientes lineamientos: i) participación de todas las partes interesadas; ii) Gestión Basada en Resultados; iii)

Enfoque de Derechos Humanos; iv) pedagogía del aprendizaje; v) enfoque de género e interculturalidad.

Las técnicas de recolección y análisis de datos empleadas fueron las siguientes: i) revisión documental (documentos de referencia del programa, marco político-normativo, estudios especializados); ii) entrevistas semi-estructuradas a actores clave involucrados en el diseño y la implementación del programa; iii) entrevistas grupales con organizaciones de sociedad civil y equipo IJM; iv) triangulación de información.

El equipo de evaluación consultó a una muestra suficientemente representativa de la totalidad de los actores involucrados y partes interesadas en el diseño y la implementación del programa, de tal manera que se ha logrado obtener equilibrio e integralidad en los puntos de vista y las evidencias obtenidas. En total, fueron consultadas 48 personas (29 mujeres y 19 hombres) correspondientes a 6 tipos de actores clave involucrados: Equipo del programa IJM, personal del Ministerio Público (MP), jueces, juezas y magistrados del Organismo Judicial (OJ), personal de la Policía Nacional Civil (PNC), Organizaciones de Sociedad Civil (OSC) especializadas en NNA y otros actores sociales e institucionales.

## Conclusiones y recomendaciones

Las conclusiones y las recomendaciones que se presentan en esta sección se fundamentan en los principales hallazgos reportados sobre las variables estudiadas. Además, en el caso de las recomendaciones, se han tomado en cuenta tres estándares de calidad definidos por las buenas prácticas de evaluación: relevantes, prácticas y viables.

El EE señala a manera de conclusión general que Guatemala presenta un contexto sumamente difícil para la implementación del Programa IJM, no solo por el nivel de violencia generalizado que existe en el país y por la alta incidencia de violencia sexual contra NNA; sino también por la profunda cultura machista y patriarcal de la sociedad guatemalteca y, por la fragilidad estructural de las instituciones que conforman la cadena de justicia. En ese marco, IJM ha logrado realizar contribuciones significativas para reducir la impunidad en los delitos de violencia sexual contra NNA.

## Conclusiones

La evaluación se propuso “*Valorar el nivel de logro de los resultados planificados por el Programa Guatemala de IJM durante el período de referencia y sus contribuciones o impacto a la transformación del problema de la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en el país, a fin de ofrecer recomendaciones útiles para fortalecer su aprendizaje institucional y la mejora de futuras intervenciones en el sector*”. Para este análisis, se consideraron cuatro variables propuestas por OCDE para la evaluación de la ayuda al desarrollo, ratificadas por los TdR del contrato de consultoría: i) relevancia; ii) eficacia; iii) impacto; iv) sostenibilidad. Con base en los hallazgos registrados y descritos en la sección 2 de este informe, a continuación, se presentan las principales conclusiones.

### Relevancia

**Nivel global de relevancia.** El diseño y los resultados del Programa IJM en Guatemala han sido **altamente relevantes para el país y la población específica afectada por el problema de la violencia sexual: niños, niñas y adolescentes.** Los principales hallazgos que sustentan esta conclusión son las siguientes: i) alta prioridad estratégica del problema, la zona de localización y la población elegida; ii) alto nivel de coherencia y alineación con las prioridades de las políticas públicas del sector, que en algunos casos IJM contribuyó a su construcción en alianza con otros actores clave

de la sociedad civil guatemalteca; iii) congruencia con los derechos de las víctimas de acceso a la justicia y sus necesidades de recibir atención para la reparación de los daños emocionales y físicos provocados por los agresores; iv) pertinencia técnico-científico del modelo de intervención en la atención de factores causales críticos del problema. Algunas deficiencias se notan en la falta incorporación (metodológica) del enfoque de género y derechos de los pueblos indígenas. Ambas variables son consideradas fundamentales, especialmente en algunas áreas de intervención del programa con una alta proporción de mujeres, población indígena e incidencia de violencia sexual, especialmente contra niñas y adolescentes; tales como Alta Verapaz y Quetzaltenango. El diseño y resultados del Programa IJM en Guatemala **han sido altamente relevantes para el país y la población específica afectada por el problema de la violencia sexual: niños, niñas y adolescentes.**

***Pertinencia técnico-científica del modelo de intervención de IJM.*** El modelo de intervención del Programa IJM en Guatemala revela un alto grado de pertinencia técnico-científica, tomando en cuenta que ha atendido dos relaciones causales consideradas críticas por los modelos conceptuales vigentes sobre el problema de la violencia y el delito en Guatemala y específicamente del problema de impunidad de los delitos de violencia sexual contra NNA: i) factores de riesgo social, que implican la ausencia de un marco jurídico que penalice los hechos y la impunidad de hecho determinada por debilidades de las instituciones clave del sistema de justicia; ii) factores de riesgo comunitarios, especialmente la permisividad de la población a la violencia sexual. La elección de estos factores causales, especialmente el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones del sistema de justicia, le confiere, desde el diseño una potencial eficacia al modelo de intervención del programa para la solución del problema de impunidad de los delitos de violencia sexual contra NNA. Sin embargo, se han dejado fuera factores críticos del entorno país, que, desde una perspectiva sistémica, condicionan de forma positiva y negativa la eficacia y la sostenibilidad de los procesos de transformación de un problema. Desde la perspectiva de la incidencia en la reducción de la violencia en general, tampoco se han tenido en cuenta factores vinculados al desarrollo de los infractores en contradicción con su estructura biológica-cultural (factores individuales y relacionales) considerados críticos por el modelo ecológico de OMS y el Modelo Lógico de Prevención de la Violencia y el Delito en Guatemala.

## **Eficacia**

***Nivel global de eficacia.*** El Programa IJM en Guatemala ha conseguido **un alto nivel de eficacia** en el logro de los cuatro principales resultados planificados durante las diferentes fases y proyectos, desde 2005 hasta 2017, en su zona de localización (Guatemala, Alta Verapaz y Quetzaltenango). Dichos resultados son los siguientes: i) aumento de la eficacia de la investigación criminal; ii) aumento de la eficacia en la acusación penal; iii) aumento de la eficacia del proceso de enjuiciamiento y condena; iv) aumento de la eficacia en la atención de las víctimas.

***Nivel de logro del resultado 1. Aumento de la eficacia de la investigación criminal.*** Los bienes y servicios entregados por el Programa IJM han contribuido a mejorar la calidad y los resultados del trabajo de investigación criminal de la violencia sexual contra NNA de la División Especializada en Investigación Criminal (DEIC/DIDS) de la Policía Nacional Civil (PNC) en la zona de cobertura. Esto ha resultado en el incremento de las aprehensiones de 301 en el período de 2008-2012 a 1,077 en el período 2013-2017.

***Nivel de logro del resultado 2. Aumento de la eficacia de la persecución penal.*** Los bienes y servicios entregados por el Programa IJM han contribuido a incrementar la calidad de los procesos y los resultados de la persecución penal de los delitos de violencia sexual contra NNA en su zona de cobertura a cargo de las fiscalías especializadas del MP. Esto ha resultado en un incremento de las acusaciones de 520 en el período 2008-2012 a 1,658 en el período 2013-2017.

**Nivel de logro del resultado 3. Aumento de la eficacia del enjuiciamiento.** Los bienes y servicios entregados por el Programa IJM han contribuido a incrementar el número y la calidad de sentencias emitidas por los tribunales de justicia contra presuntos responsables de delitos sexuales contra NNA. En Guatemala, el número de sentencias se incrementó de 181 a 581, en Quetzaltenango de 70 a 264 y en Alta Verapaz de 31 a 101.

**Nivel de logro del resultado 4. Aumento de la eficacia en la atención de las víctimas.** Aunque en menor medida y alcance que los resultados 1, 2 y 3, los bienes y servicios del Programa IJM han contribuido a mejorar la atención de las víctimas de violencia sexual, tanto para facilitar su acceso a la justicia como para contribuir a la reparación de los daños físicos y emocionales sufridos. Además de la representación legal, IJM ha contribuido a la prestación de servicios psicosociales o cuidados posteriores a 472 niños, niñas y adolescentes.

**Intervenciones más eficaces para el logro de los resultados planificados.** Como indicado en el numeral 4.1.1, la pertinencia técnico-científica de las intervenciones elegidas ha permitido al Programa IJM asegurar desde el diseño, una potencial eficacia para el logro de los resultados planificados en sus distintas fases y proyectos. En este sentido, el primer acierto ha sido su modelo de intervención, que le ha apostado –aunque con distintos niveles de esfuerzo- a factores clave para disminuir la impunidad de los delitos sexuales. Dentro del modelo, resaltan cuatro intervenciones y/o decisiones: representación legal de las víctimas; negociación y firma de convenios institucionales; institucionalización de los procesos de cambio mediante la participación de los propios beneficiarios desde la fase de planificación; programa de mentores para el desarrollo de capacidades institucionales.

## **Impacto**

**Nivel global de impacto.** El Programa IJM en Guatemala ha logrado **un alto nivel de impacto**, tomando en cuenta que los procesos de cambio impulsados, a través de sus bienes y servicios entregados, han influido de forma significativa en tres conexiones causales-lógicas con potencial para reducir la violencia sexual contra NNA y la impunidad de este tipo de delitos. Dichas conexiones son las siguientes: i) aumento de las denuncias, las capturas, la investigación criminal y las sentencias condenatorias + reducción de la impunidad + inhibición de las conductas sexuales violentas de los perpetradores activos y potenciales; ii) incremento de la autonomía y control de las víctimas sobre su vida y ejercicio de sus derechos + salida de las víctimas del círculo de la violencia sexual y potencial ruptura del ciclo de repetición generacional de la conducta; iii) incremento de la confianza ciudadana en las instituciones de justicia y reducción de la permisividad social de la violencia sexual + aumento de las denuncias de violencia sexual.

**Contribuciones a la reducción de la impunidad.** Dadas por válidas las relaciones causales-lógicas descritas antes, se puede afirmar que el Programa IJM en Guatemala ha contribuido a la reducción de la impunidad de los delitos de violencia sexual contra NNA en las tres regiones de cobertura (Guatemala, Quetzaltenango y Alta Verapaz). Como efecto acumulativo de sus aportes a la mejora de la investigación criminal, la persecución penal y el enjuiciamiento, se ha registrado en esas zonas un incremento de más del triple en las sentencias condenatorias dictadas por los tribunales de justicia en el período comprendido de 2013 a 2017.

**Contribución a la reducción de la violencia sexual general en el área de intervención.** Dentro de los límites normales de un programa de desarrollo y la compleja multidimensionalidad del problema abordado, a juicio del EE, las relaciones causales-lógicas impactadas por sus intervenciones suministran evidencias que muestran que el Programa IJM en Guatemala también **ha contribuido** a reducir la violencia sexual en NNA en el área de intervención, aun cuando no se disponen de datos estadísticos que documenten en qué medida se ha producido esta disminución.

**Contribución de los factores causales del entorno país-sector del problema.** Las contribuciones del Programa IJM a la reducción de la impunidad de los delitos de violencia sexual contra NNA y la violencia sexual en general han sido favorecidas por el desarrollo de un entorno político-normativo de justicia especializada en esta materia durante el período cubierto por sus fases y proyectos. Desde 2003, fecha de vigencia de la Ley PINA, se ha producido un notable desarrollo de capacidades del Estado guatemalteco para el tratamiento de la violencia en general y la violencia sexual contra NNA. También ha evolucionado la narrativa y el imaginario social sobre el tema. El Programa IJM ha sido un actor protagónico de estos procesos de cambio, que a su vez han ejercido una indudable influencia en el logro de sus resultados.

## Sostenibilidad

**Nivel global de sostenibilidad.** Tomando en cuenta los criterios de “apropiación”, “capacidades instaladas”, “recursos disponibles” y “entorno político-institucional propicio”, se puede consignar un **nivel de sostenibilidad variable en los cuatro resultados alcanzados por el Programa IJM en Guatemala**. Las mejoras en los procesos y los resultados de la acusación (MP) y el enjuiciamiento (OJ) son los que ofrecen mayor potencial de continuidad una vez termine el apoyo del programa. Mientras tanto, los procesos y los resultados de la investigación criminal (PNC) tienen menos potencial, debido principalmente a la inestabilidad del entorno político-institucional de la PNC.

**Sostenibilidad de las estrategias de mentorías y asistencia legal a las víctimas.** Aunque ambas estrategias están mencionadas en el cuerpo del informe como "buenas prácticas", hay pocas posibilidades de que continúen sin apoyo. En el primer caso, la escasez de recursos financieros de las instituciones responsables de la investigación (PNC) y la persecución penal (MP) es el mayor obstáculo para la continuidad. En cuanto a la asistencia legal de las víctimas, la pobreza de la mayoría de las familias de niños y adolescentes, así como la fragilidad de los recursos financieros y humanos del Defensoría Pública Penal, son elementos que no contribuyen a la continuidad. En un escenario de continuidad del programa, es vital asegurar la transferencia de estas estrategias a las instituciones nacionales, en el caso de mentores y, a las organizaciones de la sociedad civil, en el caso de la figura de "querellante adhesivo".

**Nivel de apropiación y desarrollo de capacidades.** El Programa IJM ha conseguido un nivel entre medio y alto, en la apropiación y el desarrollo de capacidades de los actores institucionales y sociales para la continuidad y la sostenibilidad de los cuatro resultados promovidos. En el caso de las capacidades instaladas, resaltan el fortalecimiento del MAI en el MP, las buenas prácticas en los principios de no re-victimización y preservación del interés superior del niño y la incorporación del tema de delitos de violencia sexual contra NNA en el currículo de las escuelas de formación de la PNC. En el OJ es importante señalar la especialización de los tribunales y jueces, así como el desarrollo y fortalecimiento de capacidades técnicas para emitir sentencias con estándares internacionales. Aunque todavía están en proceso de consolidación en el marco del Proyecto Centinela, también se puede consignar un buen nivel de capacidades en las OSC que proveerán servicios a las víctimas para hacerse cargo de los procesos y las buenas prácticas promovidas por IJM en el marco del modelo TCC.

**Recursos y entorno político institucional propicio.** Asociados a la debilidad institucional del Estado, principalmente a la ausencia de un servicio público profesional, los recursos disponibles y el entorno político-institucional son dos factores potencialmente críticos para la sostenibilidad de los cambios promovidos por IJM en el país una vez concluya su intervención. De las tres instituciones del sistema de justicia, en la PNC parece haber un entorno político institucional menos propicio, debido a la alta rotación de autoridades del MINGOB y directores de la PNC.

**Conclusiones finales sobre el proceso de cambio.** El análisis anterior muestra que la sostenibilidad del proceso de cambio promovido por el Programa IJM, en el sector de la justicia

especializada en violencia sexual contra niños y adolescentes, aún está en desarrollo. Después de casi 12 años de intervención, hay cambios más maduros que otros, pero en general, es evidente que se requieren mayores esfuerzos para consolidar los procesos iniciados que, en Guatemala ocurre más lentamente. Los factores más críticos que el equipo de evaluación considera son dos: a) entorno institucional político frágil, que, aunque comienza a apropiarse de los cambios y las capacidades instaladas, requiere consolidación y mejora; b) escasos recursos financieros del sector, que resultan en poco personal especializado, cobertura limitada y falta de equipo, frente a una creciente demanda de servicios, causada por un mayor número de denuncias.

Las limitaciones y oportunidades para la sostenibilidad de los procesos de cambio promovidos por IJM pueden verse influenciadas por dos factores del entorno del sector país mencionados anteriormente que no existían hace 12 años: i) desarrollo de un marco político-regulatorio y creación de un nuevo marco institucional, ii) desarrollo de una nueva narrativa y conciencia pública sobre la violencia sexual contra NNA. Además, la institucionalización de un Modelo para la prevención de la violencia y el crimen en la planificación y el presupuesto de las instituciones del sector se considera una oportunidad.

El equipo de evaluación estima que el proceso de fortalecimiento del estado y la apropiación de la sociedad en el tratamiento de la violencia en general y especialmente la violencia sexual contra NNA es un proceso que se inició recientemente pero que parece irreversible. Sin embargo, es un proceso en desarrollo, que tiene avances y retrocesos, que aún no está consolidado. Especialmente en Guatemala, los procesos se desarrollan lentamente debido a la fragilidad institucional y un modelo histórico de impunidad que impregna todas las esferas del estado. La lucha contra la impunidad requiere acciones firmes del estado con el apoyo de la sociedad civil y también de la cooperación internacional, para transformar las matrices estructurales que sostienen la violencia y la impunidad.

El EE considera apropiado que IJM evalúe continuar consolidando su intervención, enriquecida en su diseño y operaciones con las lecciones aprendidas de su experiencia y la información documentada en esta evaluación.

## Recomendaciones

Tomando en cuenta los hallazgos consignados en el cuerpo del informe y las conclusiones, a continuación, se ofrecen un conjunto de recomendaciones a la gerencia y el equipo técnico del Programa IJM en Guatemala, que podrían ser útiles para mejorar el desempeño y el logro de los resultados en los siguientes meses de su ciclo de duración o bien para fortalecer su aprendizaje institucional y la toma de decisiones en otras partes del mundo.

**Realizar mediciones sobre la reparación y restitución de derechos a las víctimas.** Desde que la denuncia es interpuesta, el entramado institucional del Estado se pone en marcha para brindar justicia, reparar el daño causado y restituir derechos a las víctimas. Sin embargo, no hay medición que permita visibilizar este proceso. En este sentido, se sugiere al Programa IJM diseñar un instrumento metodológico adecuado para realizar dichas mediciones.

**Introducir mejoras y documentar el modelo de intervención del programa.** Como documentado en el cuerpo del informe, el modelo de intervención del Programa IJM ha demostrado pertinencia técnico-científica y alto nivel de eficacia para la reducir la impunidad de los delitos y el fenómeno de la violencia sexual contra NNA. Sin embargo, tomando como referencia los modelos de prevención de OMS y MINGOB, tiene aún un margen de mejoras, entre las que se sugiere considerar las siguientes: i) documentar y replicar sus buenas prácticas de trabajo comunitario orientadas al cambio de imaginario social sobre el problema de violencia sexual; ii) incluir factores causales relacionados con la prevención de la conducta violenta de los agresores, incorporando en el modelo de atención de las víctimas contenidos sobre cuidados psicoafectivos básicos de los niños y las niñas, a fin de romper la

transmisión generacional de los patrones de violencia; iii) considerar los factores del entorno país-sector, a fin de adoptar medidas para mitigar y/o potenciar su influencia, según corresponda.

**Mejorar la aplicación del enfoque de género e interculturalidad.** En un país donde la mitad de la población son niñas y mujeres, multicultural y multiétnico como Guatemala, se considera fundamental el desarrollo de instrumentos metodológicos para asegurar la integración del enfoque de género e interculturalidad en todo el ciclo de un programa de desarrollo: planificación, implementación, monitoreo y evaluación. En adición, considerando el problema que el programa ha contribuido a resolver, resulta relevante estudiar el sistema jurídico maya y su aplicación a casos de violencia sexual. En este sentido, se sugiere estudiar el caso No. 1467-2016 de la Corte de Constitucionalidad que falló a favor de la validez legal de los castigos impuestos por la autoridad indígena del municipio de Comitancillo, San Marcos, a un individuo encontrado culpable por la violación sexual de una menor indígena.

**Promover la réplica del modelo de intervención para reducir la impunidad de otros delitos.** El modelo de intervención de IJM con las mejoras recomendadas tiene potencial eficacia para contribuir a reducir la impunidad de otros delitos en el país. Los aciertos en la priorización de factores causales clave y las intervenciones elegidas para su atención, así como la evolución positiva del marco político-normativo e institucional son elementos a tener en cuenta en el abordaje de otros problemas complejos en el sector de justicia, como por ejemplo la impunidad por los delitos de corrupción. En este sentido, una vez documentado, se sugiere que el modelo sea diseminado y socializado como una buena práctica a otras instituciones e instituciones de justicia, así como otros actores que luchan contra la impunidad en el país.

**Sistematizar y documentar buenas prácticas.** El modelo de intervención del Programa IJM ha generado un conjunto de buenas prácticas que son susceptibles de convertirse en aprendizajes y modelaje de intervenciones en nuevos programas de IJM en Guatemala y otros países con similares condiciones. Entre estas prácticas, se sugiere sistematizar y documentar las siguientes: i) programa de mentores como estrategia de fortalecimiento de capacidades institucionales; ii) asistencia legal a las víctimas bajo la modalidad de “querellante adhesivo”; iii) protocolos para conservar principios de no re-victimización e interés superior del niño y niña; iv) módulos de capacitación integrados en currículos de programas de formación regular de las instituciones.

**Fortalecer la aplicación de la gestión basada en resultados (GBR) en el ciclo del programa.** La aplicación de la metodología de GBR en todo el ciclo de un programa de desarrollo es una medida clave para incrementar su eficacia e impacto. El Programa IJM en Guatemala ha mostrado avances en los últimos años al desarrollar herramientas de análisis de causalidad y sistemas de monitoreo de avances. Pero se requiere un esfuerzo mayor en al menos tres áreas: i) desarrollo de modelos conceptuales basados en evidencia técnico-científica; ii) formulación de teorías de cambio apoyadas en la evidencia de los modelos conceptuales; iii) los indicadores del Programa deben ser adecuados al contexto del país y a la intervención, se recomienda utilizar indicadores de proceso que permiten evaluar cada una de las tareas que se realizan y saber si en cada etapa se han cumplido los resultados previstos, iv) formación de personal, tanto el encargado de las operaciones técnicas como las administrativas. Para ello, la experiencia y aprendizajes, el modelo de intervención global y la adaptación realizada al contexto nacional pueden ser fuentes valiosas de conocimiento para construir un sólido modelo conceptual y una adecuada teoría de cambio para transformar el problema de violencia sexual y otros delitos contra sectores de la población vulnerables.

**Consolidar las alianzas estratégicas con las OSC especializadas en temas de NNA.** Como todo proyecto de cooperación, el programa IJM terminará su intervención. Para garantizar mayor sostenibilidad en los resultados y consolidar impactos, es importante que IJM -además de las alianzas que ha hecho con varias organizaciones para replicar el modelo TCC-, coordine y gestione espacios y redes de consulta y consenso con las OSC especializadas en temas de NNA, particularmente en los

departamentos donde hay más incidencia del delito de abuso sexual contra NNA como Guatemala, para influir de manera conjunta en la reducción de la impunidad en estos delitos.

**Consolidación de los cambios.** A pesar de los avances en la evolución del marco legal e institucional relacionado con la violencia sexual contra NNA y la contribución del Programa IJM a la reducción de la impunidad en estos delitos, a través de los cambios promovidos a nivel institucional; considerando la particularidad de Guatemala descrita exhaustivamente en este informe y las consideraciones hechas sobre los niveles de sostenibilidad de estos cambios, el equipo de evaluación considera que se requieren mayores esfuerzos para consolidar los cambios promovidos por IJM, teniendo en cuenta el aprendizaje, las buenas prácticas y las limitaciones que la intervención de IJM ha tenido hasta la fecha. Como se indicó a través del informe de evaluación, los procesos en Guatemala son extremadamente lentos, por lo que la consolidación de los cambios requiere intervenciones de muy largo plazo.

# 1. Marco de referencia de la evaluación

## 1.1 Contexto país

Con una superficie de 108,890 km<sup>2</sup>, Guatemala es un país multicultural, multiétnico y multilingüe habitado por cuatro Pueblos con orígenes y visiones diversas: Indígenas mayas, Xincas, Garífunas y Mestizos, quienes en conjunto hablan 24 idiomas nacionales. De acuerdo a estimaciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), para 2015 la población aproximada era de 16,2 millones de habitantes, la mayoría indígenas residentes en zonas rurales, con una estructura de edad predominante joven y un porcentaje de mujeres ligeramente superior al de los hombres. La población joven, entre 0 y 19 años, se distribuye de la siguiente manera:

Tabla 1.

Rango etario población Guatemala (0-19 años)

Fuente: Elaboración propia con datos del INE

Total Población 16,176,133 (100%)		
Edades	Cantidad	%
0-4	2,262,514	13,98
5-9s	2,142,308	13,24
10-14	1,988,541	12,29
15-19	1,776,352	10,98
<b>Total</b>	<b>8,169,715</b>	<b>50,49</b>

Guatemala está posicionada dentro de las diez principales economías de América Latina y una de las dos primeras de Centroamérica. Así mismo ha destacado históricamente por la estabilidad de sus indicadores macroeconómicos, incluso en períodos de crisis mundial y regional. Sin embargo, en lo que constituye claramente una paradoja, está entre los países con los peores indicadores sociales del hemisferio, entre los que sobresale la

pobreza de la mayoría de su población y una enorme brecha de desigualdad social. Los siguientes indicadores señalan la situación de los principales problemas de desarrollo del país.

Tabla 2.

Diez principales indicadores de desarrollo de Guatemala

No.	Indicadores	Valores actuales
1	Índice de Desarrollo Humano	0.492 (puesto 128 de 188)
2	Coficiente Gini de Desigualdad	0.559 (entre más altos del mundo)
3	Pobreza general	59.3 %
4	Pobreza extrema	23.4 %
5	Analfabetismo <sup>9</sup>	13.75 %
6	Tasa Neta de Escolaridad Educación Primaria	82.0 %
7	Tasa Neta de Escolaridad Educación Básica	45.6
8	Desnutrición crónica niños y niñas < 5 años	46.5 <sup>10</sup> (61.2 % en indígenas)
9	Mortalidad materna	113 muertes x 100 mil nacidos vivos
10	Mortalidad infantil en menores de 5 años	35 muertes x 1000 nacidos vivos

Fuente: Elaboración propia, con base en distintas fuentes, entre otras, FAO, SEGEPLAN, PNUD, INE (ENCOVI 2011 y 2014). EMSMI, 2014-2015, INDH, PNUD 2015.

Aunque la diversidad cultural del país constituye un factor potencialmente positivo para su desarrollo, el perfil excluyente y mono-cultural del Estado guatemalteco ha relegado históricamente a los indígenas a la marginalidad y exclusión.<sup>11</sup> Esta situación se refleja como una constante en casi todos

<sup>9</sup> Fuente: SEGEPLAN, informe final del cumplimiento de los ODM, 2015.

<sup>10</sup> Informe Final de Cumplimiento de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), SEGEPLAN, 2015.

<sup>11</sup> De acuerdo a modelos conceptuales existentes en el país, la exclusión social se manifiesta, entre otros efectos, en la pobreza y afecta principalmente a mujeres y niñas indígenas.

los indicadores sociales. Por ejemplo: la pobreza alcanza entre 70 y 80 % en los municipios con perfil poblacional predominante indígena. La desigualdad y pobreza inciden de manera directa en otros graves problemas de salud, como desnutrición crónica y aguda, altos índices de mortalidad materna e infantil. También se traduce en problemas de educación, como acceso limitado, ingreso tardío, bajo desempeño académico y abandono escolar.

## 1.2 Contexto sectorial de seguridad y violencia

Atribuida a factores sistémicos multicausales, entre los que se sobresalen la desigualdad, la exclusión social y la debilidad de las instituciones para aplicar la ley y castigar a los infractores,<sup>12</sup> la violencia ha estado presente a lo largo de la historia de Guatemala como una variable estructural del comportamiento del Estado y la sociedad. Causado por factores sociales no resueltos, el conflicto armado interno (1960-1996) dejó una secuela de violencia, dolor y sufrimiento a la población, principalmente a comunidades indígenas. El Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), creada por Naciones Unidas, reportó más de 200 mil muertes, 200 mil niños huérfanos, 40 mil mujeres viudas y más de un millón de personas desplazadas.<sup>13</sup> De las víctimas identificadas, el 83% eran mayas.

Los Acuerdos de Paz, firmados en 1996, trazaron una ruta para desarrollar un conjunto de reformas en distintos ámbitos para mejorar la situación del país y avanzar hacia el desarrollo en aspectos tales como: justicia, seguridad, educación, salud, desarrollo rural, descentralización del Estado, participación ciudadana, derechos humanos, derechos de los pueblos indígenas y de las mujeres. Sin embargo, el fenómeno de la violencia lejos de disminuir se ha incrementado, asociado ahora, a dinámicas criminales organizadas,<sup>14</sup> que con frecuencia doblegan o cooptan la acción de las instituciones, generando una percepción general de inseguridad y poniendo en riesgo la gobernabilidad del país, así como la vida y los bienes de los guatemaltecos. De 2,665 homicidios registrados en 1,999 se incrementó a 5,885 en 2006, equivalente a una tasa de homicidios 47 por cada mil habitantes (THCM), convirtiendo al país en uno de los más violentos del mundo.<sup>15</sup> En ese mismo año, un estudio encargado por PNUD estimó los costos económicos en Q 17,900 millones (USD 2,387 millones) equivalente a un 7.3 % del PIB,<sup>16</sup> mientras que, en 2017, el BID lo estimó en 3.0 %.<sup>17</sup>

El delito y la violencia constituyen amenazas a la vida y a la integridad física y patrimonial de las personas. Sin embargo, deben entenderse como categorías analíticas distintas, dado que no todo delito es violento ni todo acto de violencia es tipificado como delito en las leyes. Más aún, la violencia como categoría de análisis permite subrayar claramente un conjunto de motivaciones que suelen ser excluidas cuando se piensa en la categoría de delito. Mientras que el delito se asocia comúnmente a móviles de tipo económico, la violencia se reconoce como una conducta que puede estar motivada tanto por intereses políticos e institucionales como por diversas formas de exclusión y discriminación social<sup>18</sup>.

Los Estados de la región centroamericana muestran grandes déficits de capacidades en materia de justicia y seguridad. Esto se refleja en índices de impunidad alarmantes, la crisis que atraviesan sus sistemas carcelarios y en la desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones de justicia y policía. Paralelamente, los vínculos comunitarios como la familia, la escuela y la comunidad han perdido

<sup>12</sup> Informe estadístico de la violencia en Guatemala. PNUD, Guatemala, 2007.

<sup>13</sup> Guatemala: Memoria del Silencio. Informe de Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), Guatemala, 1999.

<sup>14</sup> Pandillas, sicariato, narcotráfico, extorsiones, asaltos y robos, entre otras.

<sup>15</sup> Informe estadístico de la violencia en Guatemala. PNUD Guatemala, 2007.

<sup>16</sup> Citado.

<sup>17</sup> BID. Costos del crimen y la violencia. Nueva evidencias y hallazgos en América Latina y el Caribe. Washington, 2017.

<sup>18</sup> PNUD. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina.

fuerza en algunos contextos como tensores sociales que permiten cooperación y convivencia positiva, propiciando, en algunos casos, formas de organización distorsionadas por el temor y la desconfianza<sup>19</sup>.

El informe de Desarrollo Humano 2013-2014 del PNUD establece seis principales amenazas a la seguridad ciudadana entendidas como las seis expresiones de la violencia y el delito que afectan a los ciudadanos y que son perfectamente extrapolables tanto al contexto centroamericano como al guatemalteco:

- *Delito callejero*: se refiere a hurtos y robos de pequeña cuantía que suelen ocurrir en lugares públicos y que involucran, en algunos casos, amenazas de violencia, golpes o lesiones contra las víctimas.
- *La violencia y el delito callejero ejercido en contra y por los jóvenes*: los jóvenes constituyen el grupo más afectado por la criminalidad y la violencia, y a su vez, son los responsables más comunes de la violencia intencional y de la comisión de delitos.
- *Violencia de género*: son todas las formas de violencia contra una persona o un grupo de personas en razón de su género, que suelen expresarse de manera más intensa y predominante contra mujeres y niñas.
- *Corrupción*: en su sentido amplio, comprende la apropiación indebida de los bienes públicos, cuya provisión es responsabilidad del Estado.
- *Violencia ilegal por parte de actores estatales*: incluye un amplio rango de actividades que van desde el abuso policial en contra de los ciudadanos, acciones que constituyen claras violaciones a los derechos humanos, hasta la participación directa de actores estatales en actividades vinculadas con la delincuencia organizada.
- *Delincuencia organizada*: es toda acción delictiva organizada y prolongada en el tiempo cuya capacidad de sustraer y proveer bienes y servicios implica la corrupción, la coacción y, en algunos casos, la violencia<sup>20</sup>.

La incidencia de la violencia en Guatemala es diferenciada. Un mapa elaborado por PNUD en 2007 reveló que había una especie de corredor de la violencia, que partía de municipios de Petén y la costa Atlántica, pasaba por la zona oriental y la capital, recorriendo luego la costa sur hasta llegar a Tecún Umán, en la frontera con México.<sup>21</sup>

Esta manifestación territorial del fenómeno se mantiene casi inalterable en la actualidad, haciendo evidente otro hecho relevante: la violencia, al menos la asociada con homicidios, tiene menos incidencia en aquellos territorios con un perfil demográfico mayoritariamente indígena.

Desde 2009, la tasa de homicidios experimentó un descenso sostenido, logrando en 2016 el nivel más bajo en década y media, correspondiente a 27.3 homicidios por cada 100,000. Aun así, la tasa todavía sigue siendo alta según los estándares internacionales y coloca al país en el 5º. lugar de los más violentos de América Latina y el Caribe.

---

<sup>19</sup>Ibidem.

<sup>20</sup>Ibidem.

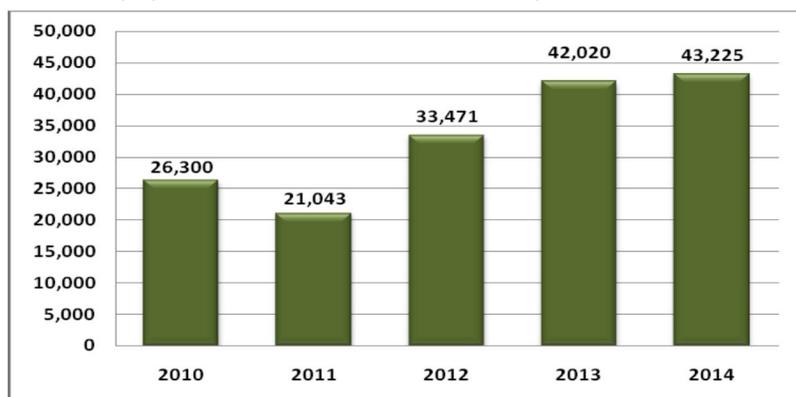
<sup>21</sup> Informe estadístico de la violencia en Guatemala. Citado.

### 1.3 Impacto de la violencia en los jóvenes

A pesar de que nadie escapa a sus impactos negativos, la violencia en Guatemala afecta principalmente a tres grupos de población considerados como los más vulnerables: niñez y adolescencia; juventud y mujeres. Esta tendencia estadística coincide con los hallazgos del estudio global realizado por OMS en 2002, que señaló además que los efectos de la violencia son distintos, pero particularmente críticos en cada uno de estos grupos de población.<sup>22</sup> En el caso de los niños, las niñas y adolescentes (NNA), su vulnerabilidad se explica por distintas causas, entre las se puede resaltar la pobreza, la desigualdad social, la baja escolaridad y el limitado acceso a servicios sociales básicos. La Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de 2014 (ENCOVI) cifró en 68.2 % la pobreza en la población menor de 18 años.

Gráfico 1. Menores de 18 años víctimas de delitos (2012-2014)

Elaboración propia en base a datos de SICOMP citados por UNICEF



La vulnerabilidad social coloca a la NNA en situación de riesgo frente a la violencia. En 2014, 16.2 personas murieron al día a causa de la violencia (5,924 al año). Del total de muertes violentas, 5,022 se produjeron por arma de fuego y por arma blanca, de las cuales el 15.8% fueron menores de 18 años de edad<sup>23</sup>. Cada día, cerca de 40 NNA quedan huérfanos a causa de la violencia. Esta tendencia ha ido en incremento en los últimos

años, pasando de 26,300 casos de víctimas de delitos registrados en 2010 a 43,225 en 2014, como lo muestra el gráfico 1.

La tipología de los delitos contra la población menor de 18 años también muestra un alto nivel de diversificación. Datos del Ministerio Público (MP) correspondiente al año 2014 revela 13 tipos de delitos, entre los que destaca el maltrato con 32,302 casos. Ver tabla 3.

Tabla 3. Número de casos y tipo de delitos cometidos contra menores de edad (2010-2014)

Elaboración propia en base a datos de SICOMP 2014.

No.	Tipo de delito	Número de casos
1	Maltrato contra personas menores de edad	32,302
2	Violencia contra la mujer	24,732
3	Violación sexual	20,835
4	Amenazas	17,936
5	Lesiones leves	10,799
6	Agresión sexual	9,419
7	Lesiones culposas	9,375
8	Denuncia persona desaparecida	6,712
9	Violación agravada	4,922
10	Robo	3,572
11	Homicidio	3,560
12	Robo agravado	2,788
13	Sustracción propia	2,437

<sup>22</sup> Informe mundial sobre la violencia y la salud. Organización Panamericana de la Salud, Oficina Regional para las Américas de la Organización Mundial de la Salud, Washington, D.C. 2002.

<sup>23</sup> Datos de INACIF y SISCOMP citados por UNICEF. Guatemala, 2015.

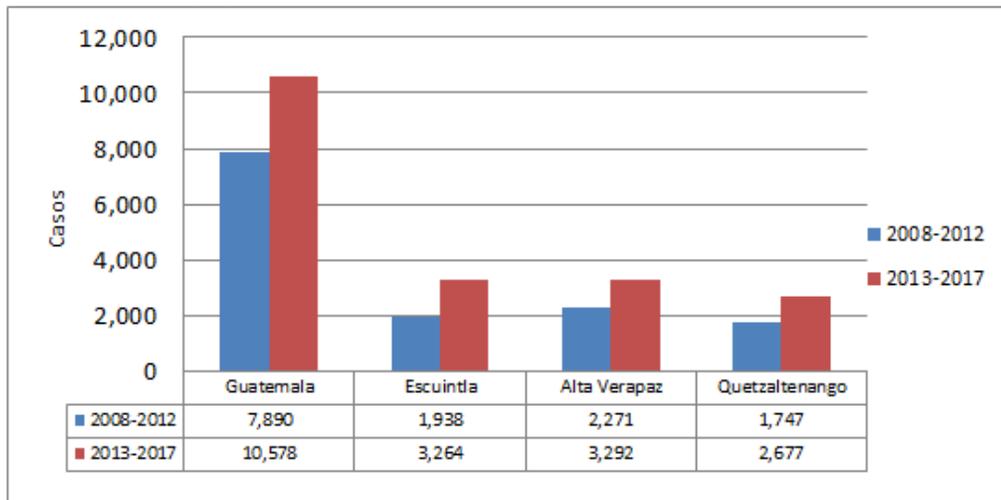
## 1.4 Magnitud del problema de violencia sexual

En el marco del fenómeno de violencia en general, la violencia sexual tiene una manifestación importante en los distintos ámbitos donde se teje la vida social: la familia, instituciones, centros de trabajo, centros educativos y la calle. Sin embargo, hasta hace poco tiempo estaba invisibilizada, debido a la cultura machista y en buena parte a la ausencia de un marco político-normativo que tratara el problema. La aprobación de varias normas, particularmente el Decreto Número 9-2009, Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas y la creación de la Secretaría contra la Violencia y Explotación Sexual y Trata (SVET), fueron determinantes para visibilizar la problemática e impulsar la denuncia.

Gráfico 2.

Concentración geográfica casos de violencia sexual (2008-2012-2013-2017)

Fuente: Elaboración propia con información de IJM



A pesar de que en los casos de violencia sexual existe lo que se denomina “cifra negra”, durante el período 2013-2017, la Misión Internacional de Justicia (IJM por sus siglas en inglés), reportó un total de 47,678 denuncias de violencia sexual a nivel nacional,<sup>24</sup> lo que representa un

incremento del 56 % con respecto a los casos registrados en el período de 2008-2012, correspondientes a 30,508 denuncias.

IJM también ha identificado la concentración geográfica de estos delitos en cuatro departamentos del país en los dos períodos estudiados: Guatemala, Alta Verapaz, Quetzaltenango y Escuintla.<sup>25</sup> Ver gráfico 2. En porcentajes, esta zona geográfica concentra aproximadamente el 42 % del total nacional de denuncias.

La evolución estadística de las denuncias de delitos sexuales ha mantenido una tendencia ascendente en los últimos años. De acuerdo a datos oficiales del Sistema Informático de Control de la investigación del MP (SICOMP), en 2017 se recibieron 9,449 denuncias. La concentración geográfica de los casos también revela algunos cambios. Guatemala mantiene el primer lugar (2,548), seguida de Alta Verapaz (751), Escuintla (620) y Petén (579), mientras que Quetzaltenango bajó a la 7ª posición, con 484 casos. Otros departamentos que muestran incremento de denuncias son San Marcos y Quiché. Ver gráfico 3.

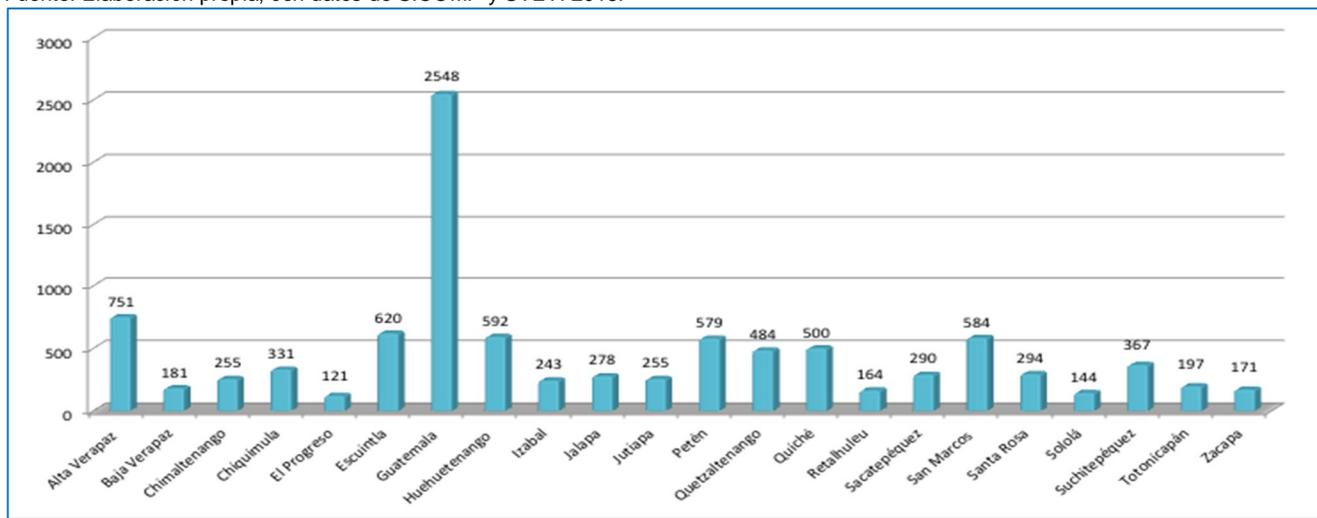
<sup>24</sup> IJM The Criminal Justice System Response to Child Sexual Assault in Guatemala: 2013 – 2017 Indicators of Practice, Process, and Resolution.

<sup>25</sup> Estudio del Sistema de Justicia Penal Guatemalteco, Casos de Violencia Sexual en Niñas, Niños y Adolescentes. IJM Guatemala, 2013.

Gráfico 3.

No. de casos de denuncias de delitos de violencia sexual recibidas en 2017

Fuente: Elaboración propia, con datos de SICOMP y SVET. 2018.



Como se aprecia en el gráfico 3, en términos de volumen de trabajo de las instituciones responsables, las fiscalías del departamento de Guatemala con 2,548 denuncias son las que más carga de trabajo tienen con la investigación de este tipo de delitos. También hay tres hechos característicos en las denuncias de delitos sexuales: 1) el 59 % de los hechos ocurrieron en espacios privados de las víctimas; 2) 9 de cada 10 víctimas son mujeres y 3) 59 % son delitos de violación sexual.<sup>26</sup>

### Violencia sexual contra NNA

Los niños, niñas y adolescentes (NNA) son los más vulnerables a la violencia sexual, como lo revela el estudio de línea de base realizado por IJM en 2013.<sup>27</sup> Especial atención reviste el hecho del alto porcentaje de casos donde la edad de la víctima y por ende el grupo etario al que pertenece no se encuentra registrado. Este problema es especialmente sensible en los departamentos del país debido a dos causas fundamentales: 1) deficiencias en la toma de declaración a la víctima y 2) la falta de confirmación por parte de la misma de la denuncia. Es necesario señalar en este sentido que la priorización de la víctima implica la no exigencia de requisitos administrativos a la hora de interponer la denuncia, esperando que en un segundo momento se confirme la misma.<sup>28</sup>

Como se puede apreciar en el gráfico 4, hubo un aumento del porcentaje de menores víctimas de violencia sexual en 2012 (33,66%) respecto del total de víctimas de dicho año. Para el período 2008-2012 se puede afirmar que al menos un 33,7% de las víctimas de violencia sexual eran menores de edad. La cifra puede ser mayor, si se considera que dentro del 23,03 % de las víctimas cuya edad no está reportada, es probable que haya menores de edad.

<sup>26</sup> Sistema Informático de Control de la Investigación. SICOMP, 2016.

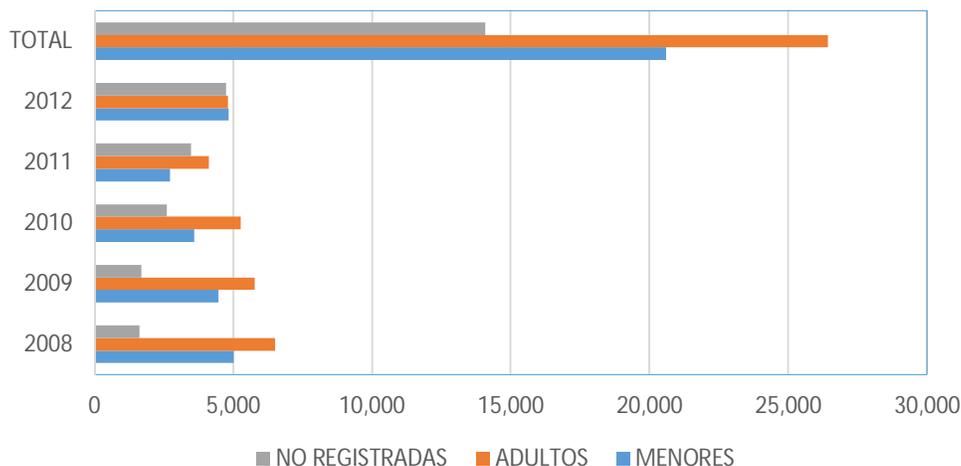
<sup>27</sup> Guatemalan Criminal Justice System Performance Study, 2008-2012. Indicators of Practice, Process and Resolution within cases of Child Sexual Assault. IJM. 2013

<sup>28</sup> Entrevistas personal de Organismo Judicial de Quetzaltenango.

Gráfico 4.

Número de víctimas de violencia sexual desagregado por grupos etarios periodo 2008-2012

Fuente: Elaboración propia en base a datos de Guatemalan Criminal Justice System Performance Study, 2008-2012. Indicators of Practice, Process and Resolution within cases of Child Sexual Assault. IJM.2013



## 1.5 Modelos explicativos de las causas de la violencia contra NNA en Guatemala

### 1.5.1 Modelo explicativo general de prevención de la violencia y el delito

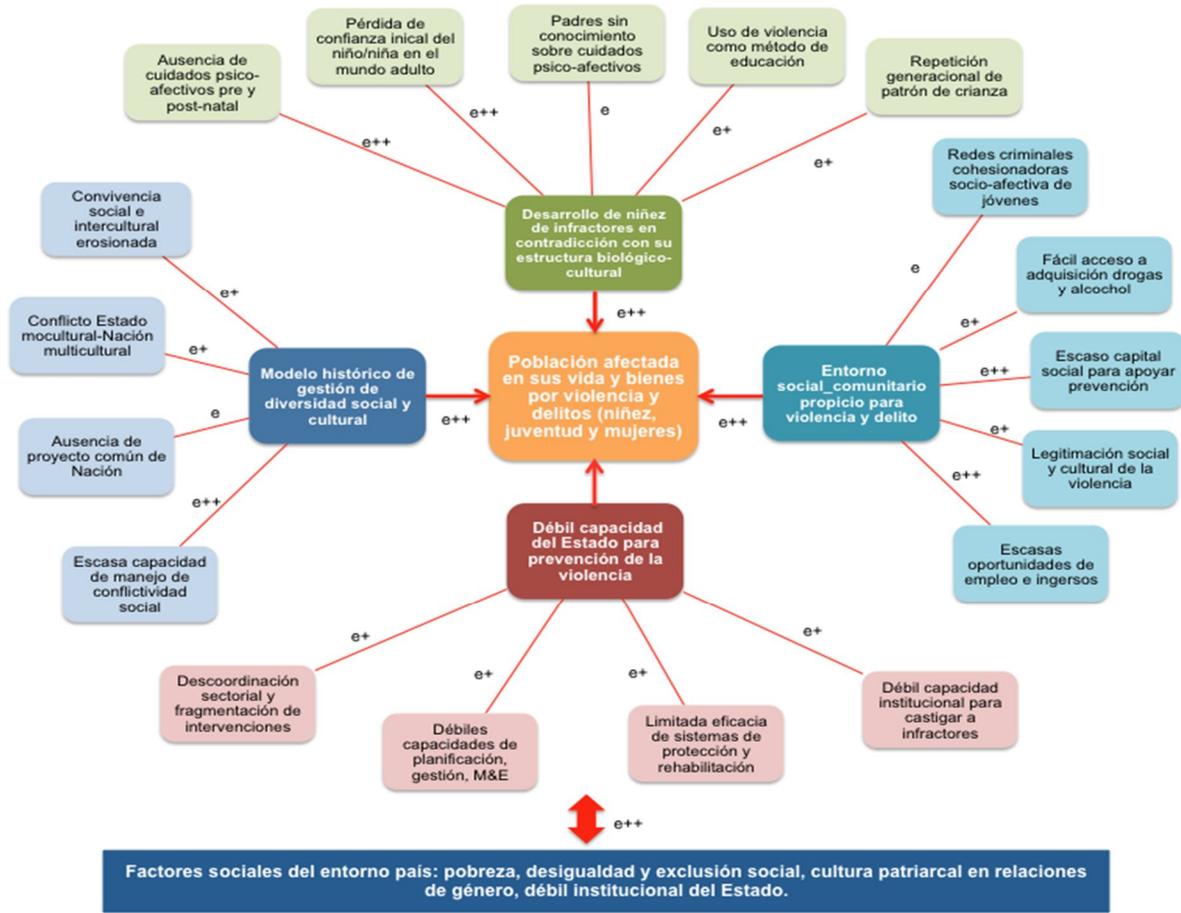
El Informe mundial sobre la violencia y la salud, publicado por la OMS en 2002, se considera el primer estudio científico sobre el problema de la violencia a escala global. Dicho estudio conceptualiza la violencia como "el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones".<sup>29</sup> Realizado a lo largo de tres años por más de 160 expertos de todo el mundo, el estudio conceptualizó la violencia como un fenómeno complejo por sus múltiples causas y la conexión dinámica existente entre las mismas. Para facilitar su comprensión, las organizó en cuatro niveles sistémicos:

- **Individual:** Factores asociados a la constitución biológica, cultural y social del individuo infractor de un hecho de violencia o delito. Incluye, entre otros: fisiología, historia de salud, educación, edad, ingresos, trastornos de personalidad, antecedentes de comportamientos agresivos, experiencias de la niñez (maltrato, privaciones afectivas), adicciones.
- **Relacional:** Factores asociados a las relaciones sociales cercanas de los individuos infractores: familia, amigos, pareja y compañeros. Entre otros factores críticos: la falta de afecto y vínculos emocionales con estos cuatro tipos de sujetos que constituyen su entorno vital, la socialización de género, orientación sexual y la autoestima.
- **Comunitario:** Factores asociados a los espacios e instituciones comunitarias donde los individuos establecen sus relaciones sociales. Entre otros: escuela, vecindario, lugar de trabajo, clubes y asociaciones.
- **Social:** Factores asociados a la estructura histórica de la sociedad y el país de pertenencia de los individuos. Incluye normas sociales que legitiman o inhiben la violencia; pobreza, desigualdad económica y social; políticas públicas de salud, educación, economía, etc.

<sup>29</sup> Informe mundial sobre la violencia y la salud. Citado.

El estudio ecológico de OMS, como también se le conoce, sigue siendo referencia obligada en el diseño de políticas públicas e iniciativas de prevención en distintos países. En Guatemala, se ha utilizado como antecedente para la formulación del Modelo Explicativo sobre la violencia y el delito adaptado al contexto nacional, dando lugar a los instrumentos estratégicos de planificación y presupuesto orientado a resultados del III Viceministerio de Prevención de la Violencia (MINGOB), vigentes en la actualidad.<sup>30</sup>

**Gráfico 5.**  
**Modelo Explicativo del problema de prevención de la violencia y el delito en Guatemala**  
Fuente: Vice ministerio de Prevención de la Violencia. MINGOB



**Notas:**

Flechas: las flechas señalan la relación causal del factor con respecto al factor crítico de cada red.

“e” relación causal fundamentada en evidencia aportada por expertos

“e+” relación causal fundamentada en una revisión sistemática de evidencias

“e++” relación causal apoyada en una revisión sistemática de evidencias ya probada o estudio técnico científico.

Como se puede apreciar en el modelo, uno de los 18 factores causales críticos del problema de la violencia en el país, que afecta principalmente a niños, niñas, adolescentes y mujeres, es la debilidad de las instituciones de justicia para castigar a los infractores. La priorización de este factor coincide con el estudio realizado por PNUD en 2007 que lo señalaba como una de las múltiples causas del fenómeno.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> MINGOB. Modelo Lógico de Prevención de la Violencia y el Delito. Guatemala, 2018.

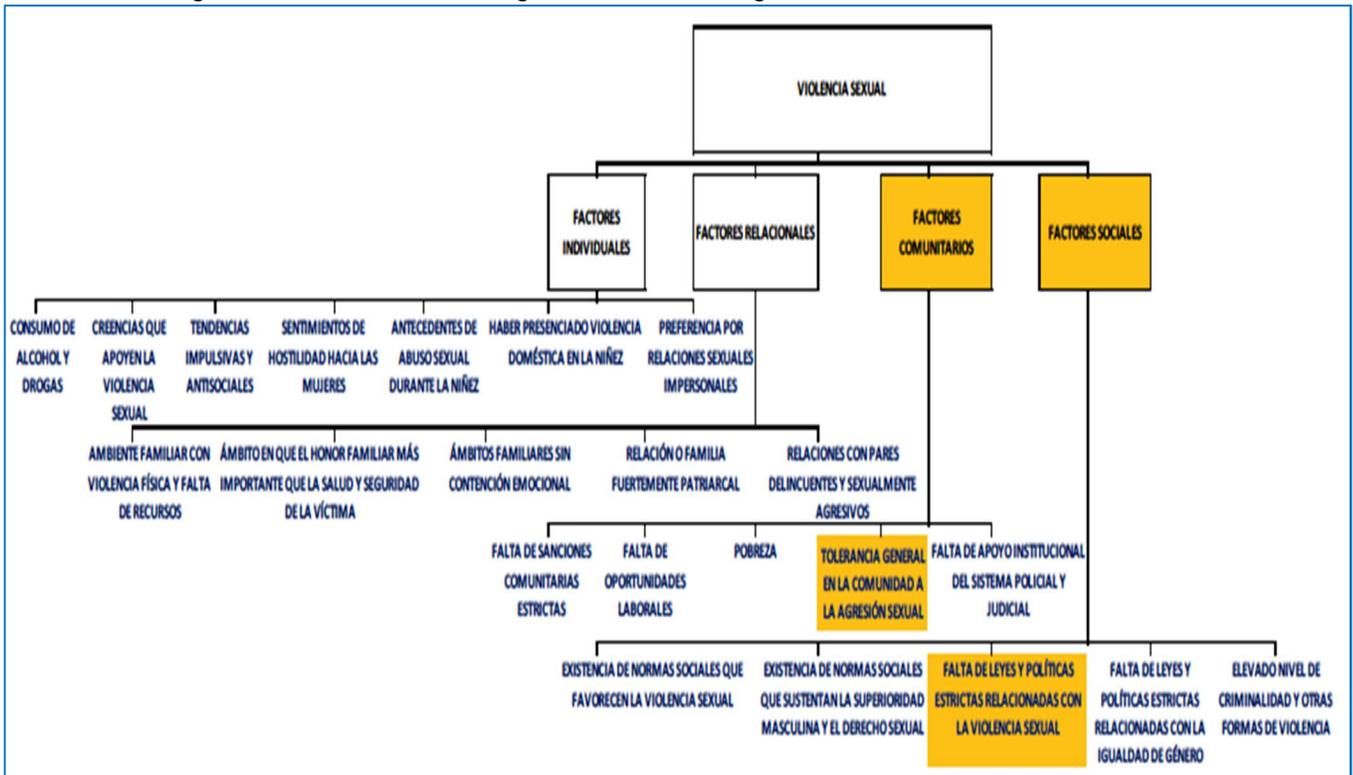
<sup>31</sup> Informe estadístico de la violencia en Guatemala. Citado.

### 1.5.2 Modelo explicativo de la violencia sexual

La literatura especializada define la violencia sexual como el uso deliberado de la fuerza física o el poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, para obligar a una persona, de cualquier edad y sexo, a realizar un acto de contenido erótico-sexual no deseado ni consentido, que le produce daños físicos y emocionales.<sup>32</sup> Desde el punto de vista jurídico, la legislación guatemalteca vigente define el hecho como el uso de la “violencia física o psicológica” para realizar “actos con fines sexuales o eróticos a otra persona, al agresor o así misma”.<sup>33</sup>

El modelo ecológico de OMS también ha sido empleado para explicar el fenómeno específico de la violencia sexual. Para hacerlo prioriza una serie de factores de riesgos asociados a los cuatro niveles sistémicos definidos: nivel individual, nivel relacional, nivel comunitario y nivel social. Ver gráfico 6. Al respecto, que los factores causales tienen un efecto aditivo en la probabilidad de la comisión de delitos de violencia sexual. De esta manera, el riesgo de cometer este delito aumenta en la medida en que intervienen más factores en una determinada situación. Además, la importancia de un factor determinado puede variar en las distintas etapas de la vida dentro del grupo vulnerable.

Gráfico 6.  
Factores de riesgo de la violencia sexual según el modelo ecológico de la OMS



Fuente: Elaboración propia con datos de Informe mundial sobre la violencia y la salud de la OMS 2002.

Dentro de los factores de riesgo propuestos por OMS y para los fines de esta evaluación, conviene prestar especial atención a los asociados a los niveles comunitario y social. En el nivel comunitario, cabe señalar que la tolerancia general de la comunidad a la agresión sexual está determinada en buena medida por un conjunto de reglas sociales y patrones culturales arraigados en las familias y las comunidades acerca de la superioridad masculina y el derecho de los hombres a tener relaciones, lo

<sup>32</sup> OMS. Citado. 2002.

<sup>33</sup> Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas. Decreto 9-2009.

que aumenta las probabilidades de que se cometan este tipo de delitos.<sup>34</sup> Dentro de los factores de riesgo en el nivel social, se encuentra la falta de leyes y políticas estrictas relacionadas con la violencia sexual. Sobre este tema, merece la pena citar textualmente el citado informe:

*Los enfoques de los diversos países sobre la violencia sexual son muy distintos. Algunos cuentan con leyes y procedimientos jurídicos de gran alcance (...). La legislación establece sanciones graves para quienes sean declarados culpables y un fuerte apoyo a las víctimas. El compromiso con la prevención o el control de la violencia sexual también se refleja en el énfasis que se da al tema en el adiestramiento de la policía y en la asignación de los recursos policiales, en la prioridad otorgada a las investigaciones de los casos de agresión sexual y en los recursos proporcionados para apoyar a las víctimas y prestar servicios médicos y jurídicos. En el otro extremo de la escala, están los países que abordan el tema con excesiva condescendencia, y en los que no se permite la condena de un presunto agresor exclusivamente sobre la base de las pruebas aportadas por la mujer, se excluyen de manera específica de la definición jurídica ciertas formas o ámbitos de la violencia sexual, y las víctimas de la violación son muy reacias a llevar la cuestión ante un tribunal por temor al castigo que supone presentar una demanda por violación “no probada”<sup>35</sup>.*

### 1.5.3 Modelo explicativo de la impunidad de los delitos de violencia sexual contra NNA

Como explicado antes, el estudio de OMS, el Informe de PNUD (2007) y el Modelo Lógico de Prevención de la Violencia y el Delito del Ministerio de Gobernación (MINGOB), coinciden en que **uno de los factores causales críticos de la violencia en general y la violencia sexual de manera específica, es la debilidad del sistema de justicia para castigar a los infractores, y en consecuencia, la prevalencia de impunidad en este tipo de delitos.**

En términos generales, el concepto de impunidad hace referencia a la ausencia de castigo (no punibilidad). En el campo de la justicia penal, podría definirse como la falta de sanción por parte del Estado (titular único del *ius punendi* o derecho a castigar) ante la comisión de conductas delictivas. A fin de distinguir y medir este fenómeno, vale resaltar la definición realizada en su día por la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección a las Minorías de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, referida a la ausencia de sanción para violaciones a los Derechos Humanos:

*“Por impunidad se entiende la inexistencia, de hecho, o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones a los derechos humanos; así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas”<sup>36</sup>.*

Por su parte, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) define la impunidad como la inexistencia de responsabilidad penal de aquellas personas que participan en la comisión de un hecho delictivo, debido a que –por fallas en el sistema de justicia- escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas.<sup>37</sup> La impunidad se puede clasificar en dos categorías:

- A) de hecho (dolosa o culposa)
- B) de derecho (ausencia de marco normativo o fragilidad del mismo).

<sup>34</sup> Citado, OMS, 2002.

<sup>35</sup> OMS, 2002. Citado. Págs. 175-176

<sup>36</sup> ONU – ECOSOC – CHR – Subcomisión, 1997, p. 19

<sup>37</sup> Sistema de medición de impunidad en Guatemala. Comisión Internacional para la Impunidad en Guatemala. 2015. Pág. 13

Un factor determinante de la tasa de impunidad de un Estado es su capacidad de investigación, esclarecimiento y captura de los probables responsables de hechos delictivos. En general, se calcula el porcentaje de impunidad dividiendo los casos con condena en primera instancia para un período dado entre los delitos registrados durante el mismo período. A este tipo de medición se le denomina impunidad “directa”.

### **A) Impunidad de derecho**

La impunidad de derecho está referida a la ausencia de un marco normativo que permita el castigo de ciertas conductas delictivas. La consideración de una conducta o hecho como delito viene determinada por los estándares internacionales en la materia, los cuales a través de Tratados y Convenios reconocen una serie de conductas como delictivas y establecen el deber de los Estados de perseguirlas penalmente. Un claro ejemplo de impunidad de derecho es la falta de tipificación en algunas legislaciones nacionales de los denominados crímenes internacionales: genocidio, lesa humanidad o crímenes de guerra. Otro ejemplo, más cercano en el tiempo, es la falta de tipificación de las conductas establecidas en la Convención de Palermo contra la Delincuencia Transnacional Organizada.

Por otro lado, la impunidad de derecho también puede ser establecida por la fragilidad de la normativa penal sustantiva. Es decir, existe la tipificación de un delito, pero o éste es muy vago o la pena a imponer es muy baja. Un claro ejemplo es la situación existente antes de 2009 en el marco sustantivo penal guatemalteco respecto a los delitos de violencia sexual.<sup>38</sup>

Respecto de la debilidad o inexistencia del marco procesal penal, el concepto hace referencia a que los procesos judiciales para alcanzar una sentencia respecto de la comisión de un determinado delito o son inexistentes o existen trabas que hacen prácticamente imposible el enjuiciamiento y la posterior sanción del autor. Ejemplos de este tipo de impunidad es la deficiencia en la legislación en la regulación del derecho de antejuicio o de la permisividad del sistema procesal al litigio malicioso por una mala regulación del sistema de recursos procesales.

### **B) Impunidad de hecho**

El concepto de impunidad de hecho se refiere a la ausencia de suficientes condiciones y/o capacidades institucionales para que los procesos judiciales alcancen una sentencia que castigue al autor (es) de determinados delitos. Así, aunque el Estado cuente con un marco legal adecuado para la investigación y el enjuiciamiento, las limitaciones existentes impiden la persecución y el castigo, por lo que sus tasas de impunidad se mantienen en niveles altos.

La impunidad de hecho puede ser dividida en impunidad de hecho “dolosa” y “culposa”. La impunidad de hecho dolosa es la que normalmente está asociada a la corrupción o dicho de manera más general a la permeabilidad del sistema de justicia a intereses privados legales o ilegales. De esta manera, la persecución penal de cierto tipo de delitos es deficiente debido a la ausencia de voluntad de uno o más de los operadores del sistema de justicia. Este hecho es favorecido por la ausencia o debilidad de un sistema interno de seguimiento e investigación en cada institución respecto a la conducta dolosa de sus funcionarios.<sup>39</sup>

La impunidad de hecho culposa está asociada a limitaciones en las capacidades institucionales que conducen igualmente a la falta de enjuiciamiento y castigo de los responsables de cierto tipo de delitos. Entre los factores influyentes, se pueden citar los siguientes: falta de recursos humanos; poca

---

<sup>38</sup> En 2009 se promulgó la Ley contra la Violencia sexual, explotación y trata de personas.

<sup>39</sup> Este sistema, que incluye un régimen disciplinario, forma parte de la carrera profesional.

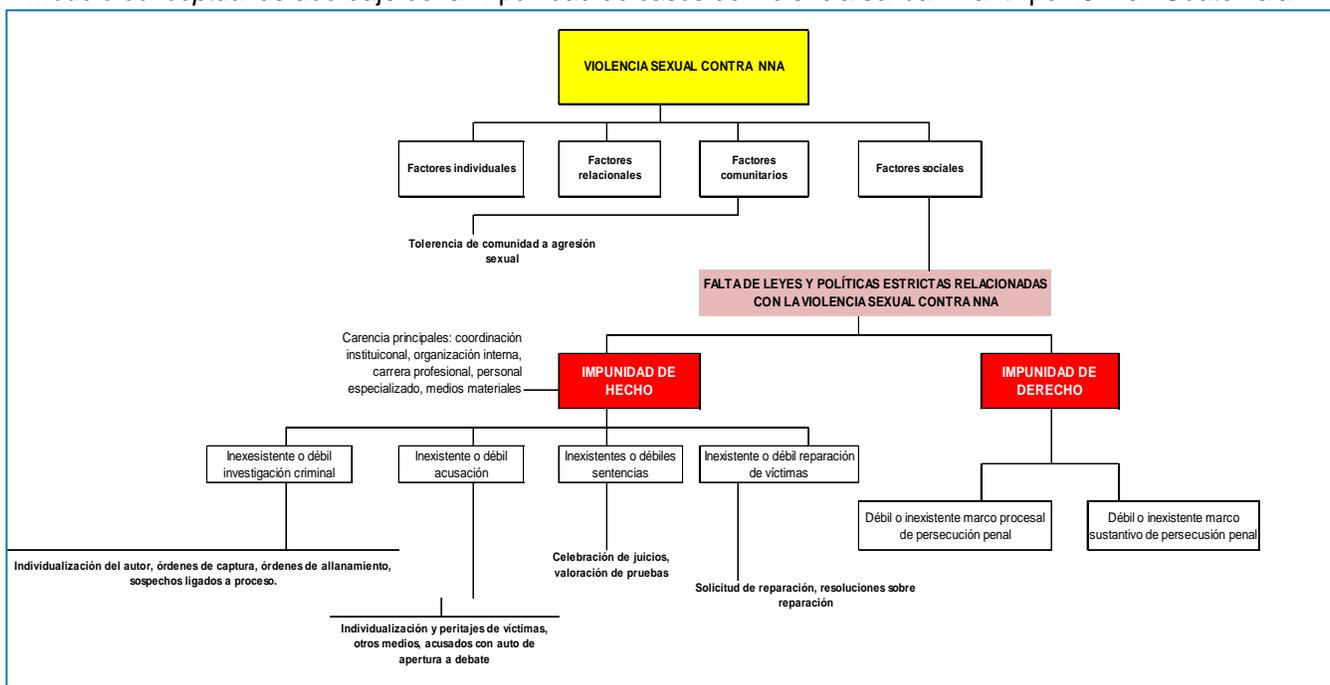
o nula especialización del personal existente para la investigación, acusación y enjuiciamiento del delito; falta de medios materiales generales o especializados; carencia de una organización interna tanto del trabajo en general como de la gestión de recursos; falta de coordinación interinstitucional entre los diferentes entes encargados de la persecución penal; debilidad en la carrera profesional de los diferentes operadores de justicia que les impide tener un sistema de incentivos profesionales e incluso sociales que anime al funcionario a realizar bien su trabajo. También influyen la limitada cobertura territorial de los servicios de justicia que obstaculiza el acceso a la justicia, la desconfianza o temor de la población y la mora judicial, entre otros.

Todos los factores causales descritos tienen un fuerte impacto en la eficacia del sistema de justicia penal a la hora de sancionar las conductas delictivas. Esta falta de eficacia se refleja en las diferentes etapas del proceso penal que conducen a la sanción del autor de un hecho delictivo.

Respecto de la investigación criminal, la concurrencia de uno o más de los factores mencionados produce la falta de individualización del autor de un delito, por lo que las diligencias de investigación posteriores o no se producen o son tan débiles que no permiten que el imputado pueda ser ligado a proceso. Por otro lado, estos factores pueden afectar a la capacidad de las instituciones, especialmente del MP, para obtener medios de prueba pertinentes que permitan al órgano juzgador decidir llevar a un acusado a juicio. Todos o algunos de estos factores pueden finalmente reducir la capacidad para la celebración de juicios, la deficiente valoración de la prueba y con ello la falta de sentencias condenatorias.

En el análisis del concepto de impunidad merece una especial mención la falta de reparación de la víctima. De acuerdo a la CICIG y la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la falta de atención integral de las víctimas se convierte en un factor de riesgo para la revictimización de las mismas, lo que dificulta su salida del círculo de la violencia. A partir del análisis anterior, a continuación, se presenta el Modelo conceptual de abordaje de la impunidad de casos de violencia sexual contra NNA por IJM en Guatemala y sus principales factores causales en Guatemala. Ver gráfico 7.

Gráfico 7. Modelo conceptual de abordaje de la impunidad de casos de violencia sexual infantil por IJM en Guatemala.



Fuente: Elaboración propia en base a factores de riesgo de violencia sexual (OMS) y documentación Programa IJM.

## 1.6 Justicia especializada: Marco político-normativo e institucional

En los últimos años, la situación de los Derechos Humanos de NNA, así como el marco normativo y políticas de Estado que los protege –desde las encaminadas a la prevención de la violencia hasta la persecución penal– ha evolucionado de manera considerable en el país. Entre los avances a nivel de estándares internacionales, cabe resaltar los cinco Convenios Internacionales ratificados por el Estado guatemalteco:

- Convenio de la Haya relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de Adopción Internacional, ratificado en el 2002;
- Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, ratificado 2001;
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, ratificada en 1996;
- Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la OIT, ratificado en 1994;
- Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989.

De manera específica, la prevención y sanción de la violencia, incluyendo la violencia sexual, desde los Acuerdos de Paz Firmados en 1996, ha evolucionado constantemente. La violencia sexual, de ser inadvertida y considerada como una práctica normal, actualmente está tipificada como un delito. Este hecho se refleja en la considerable cantidad de normas jurídicas aprobadas e instrumentos de políticas públicas, lo que ha dado lugar al desarrollo de un sistema de justicia especializado, que incluye leyes e instituciones de investigación criminal, persecución penal y enjuiciamiento.

En 2011, un estudio de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) identificó que de las 44 políticas públicas formuladas entre 2002 y 2010, doce incluían entre sus objetivos los temas de prevención y/o reducción de la violencia.<sup>40</sup> Hay cinco elementos comunes que comparte este conjunto de instrumentos de política públicas: Fortalecimiento institucional; campañas de sensibilización e información; reforma o creación de leyes; realización de investigaciones, estudios, y difusión de los mismos; y, ajustes presupuestarios para el financiamiento de las políticas. Ver tabla 4.

*Tabla 4.  
Marco político-normativo de prevención de la violencia sexual contra NNA*

Año	Instrumento	Grupo objetivo	Ámbitos	Rectoría
1997	Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar	Niños, niñas y mujeres	Prevención, protección y promoción, desarrollo institucional	PGN, PDH
2003	La Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (Ley PINA)	Niños, niñas y adolescentes	Protección, promoción, restauración	PGN
	Política de Salud para la Adolescencia y Juventud 2003-2012	Adolescencia y juventud	Promoción de la reconciliación, prevención de la violencia, el abuso y la explotación sexual, y tratamiento de las adicciones.	MSPAS
2004	Política de Protección Integral y Plan de Acción Nacional para la Niñez y Adolescencia de Guatemala 2004- 2015	Niñez y adolescencia	Abandono, maltrato, abuso y violencia intrafamiliar	SBS
2007	Política contra la Trata de Personas 2007-2017	Víctimas de trata de personas	Prevención y control de trata de personas y atención y resarcimiento de las víctimas	MINREX

<sup>40</sup> Análisis de políticas públicas para la Prevención de la Violencia. SEGEPLAN. 2011.

Año	Instrumento	Grupo objetivo	Ámbitos	Rectoría
2008	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023	Mujeres	Prevención, atención y sanción de la violencia hacia la mujer y la discriminación racial	SEPREM
	Política para Convivencia y Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial	Pueblos indígenas	Pertinencia cultural en los servicios de seguridad y justicia	CODISRA
	Política de Seguridad y Estado de Derecho 2008-2012	Población general	en Desarrollo de la institucionalidad en las áreas de seguridad	MINGOB
	Ley Contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer	Mujeres	Prevención, sanción, erradicación, desarrollo institucional	SVET
2009	Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas	Población general <sup>41</sup>	en Sanción penal de los delitos de violencia sexual, explotación y trata de personas	SVET
	Política contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas 2009	Población general	en Reducción de la oferta y la demanda de drogas ilícitas.	Comisión Contra Las Adicciones y el Tráfico Ilícito De Drogas
	Política de Desarrollo Social y Población	Población general	Protección a mujeres, niños y adolescentes contra violencia, abuso y explotación, y atención a víctimas.	Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
	Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y Justicia	Población general	Desarrollo institucional en seguridad, presidios, policía, investigación criminal y administración de justicia, y regulación de policías privadas	MP, CSJ, Organismo Legislativo y Ejecutivo
2010	Política Nacional de Juventud 2010-2015	Adolescencia y juventud	Prevención de la violencia intrafamiliar, sexual y criminal entre y contra los jóvenes.	CONJUVE
	Política Nacional de prevención de la violencia juvenil	Población general	en Prevención de la violencia, incautación de armas y rehabilitación de transgresores	COPREDEH
2011	Reforma al Código Procesal Penal	Víctimas de violencia	de Tutela judicial, reparación, restauración	MP. OJ
2014	Acuerdo por la Paz, la Seguridad y la Justicia	Población general	en Prevención, protección, promoción	MINGOB
2014	Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito	Población general	en Seguridad situacional, participación local, campañas de comunicación	MINGOB
2015	Política Criminal del Estado de Guatemala 2015-2035	Población general	en Persecución y sanción penal	MP. OJ
2016	Ley Orgánica del Instituto para la Asistencia y Atención de la Víctima del Delito	Víctimas de violencia sexual	Protección, atención, derivación, coordinación institucional,	DPP
2018	Modelo Lógico de Prevención de la Violencia y el Delito de Guatemala	Niñez, jóvenes y mujeres	Cuidados psico-afectivos, entorno comunitaria, fortalecimiento institucional	MINGOB

Fuente: elaboración propia con datos de Análisis de Políticas Públicas para la Prevención de la Violencia SEGEPLAN 2011. Págs. 24-27

A pesar de los avances reflejados por el desarrollo del marco político-normativo antes descrito, Guatemala sigue enfrentando problemas con el establecimiento y la vigencia de un verdadero Estado de Derecho, en el que se cumpla la ley en igualdad de condiciones para todos. De conformidad con el Índice de Estado de Derecho de 2017, el país ocupa el número 96 (de 113 países), con una puntuación de 0.44 (de 1) a nivel mundial.<sup>42</sup>

<sup>41</sup> Hace énfasis en grupos vulnerables: niños, niñas, jóvenes y mujeres.

<sup>42</sup> World Justice Project. Rule of Law Index. 2017/2018

Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Estado de Derecho, se refiere a un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, igualdad ante la ley, rendición de cuentas ante la ley, equidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal.<sup>43</sup>

## 1.7 El Programa IJM en Guatemala:

### 1.7.1 Modelo de intervención global

IJM es una organización sin ánimo de lucro de carácter global, cuya misión es proteger a los pobres de la violencia. Su equipo de trabajo a nivel global está formado en la actualidad por más de mil profesionales en diferentes disciplinas entre ellas, abogados, investigadores, trabajadores sociales, activistas comunitarios y otros profesionales. IJM cuenta con 18 oficinas de campo en 10 países,<sup>44</sup> así como cinco oficinas socias en Reino Unido, Canadá, Alemania, Australia, Holanda. Su sede central está ubicada en Washington D.C, Estados Unidos de América.

IJM brinda protección al trabajar junto a autoridades nacionales para rescatar a las víctimas, llevar a los criminales ante la justicia, restaurar a los sobrevivientes y fortalecer los sistemas públicos de justicia. La tipología de violencias abordadas por la institución es la siguiente: i) Esclavitud moderna en sus distintas manifestaciones; ii) Trata de personas con fines sexuales; iii) Violencia sexual y otras formas de violencia contra la mujer y la niñez; iv) Acaparamiento de propiedades; v) Abuso de poder de fuerzas de seguridad estatales; vi) Violación de derechos ciudadanos.

Como visión institucional, IJM cuenta con el siguiente enunciado: *Rescatar a miles. Proteger millones. Probar que la justicia para los pobres es posible.* De ahí se desprende que IJM trabaja por un lado directamente con víctimas de violencia y por otro fortaleciendo la respuesta de los sistemas de justicia ante la comisión de estos hechos delictivos. De esta forma, y partiendo de la premisa que un sistema de justicia fuerte, con bajos niveles de impunidad, produce un efecto disuasorio, protegiendo con ello a un amplio segmento de la población. Para lograr este objetivo de largo plazo, utiliza el modelo denominado “**Transformación del Sistema de Justicia**”, el cual combina servicios y atención directa a víctimas de violencia, así como estrategias de reforma y fortalecimiento del Sistema Público de Justicia (SPJ), a fin de proteger a los grupos especialmente vulnerables ante la violencia, esencialmente las personas con escasos recursos. Para llevar adelante este modelo, sus operaciones se organizan en fases.

- **FASE I: Trabajo de Casos**, Tiene como beneficiarios a las víctimas directas de la violencia. Los servicios que presta son: (i) representación legal de víctimas de violencia; ii) Seguimiento del proceso penal en contra de los victimarios hasta su condena firme; y iii) Atención integral de las víctimas con posterioridad a la comisión del delito. Con ello se persigue: i) la salida de la víctima del círculo de violencia mediante su restauración ii) la reducción de la impunidad mediante la condena firme de los victimarios; y iii) la identificación de debilidades del sistema de justicia de cara a la intervención en la Fase II.
- **FASE II: Reforma del Sistema de Justicia**. Si bien continúa con los objetivos planteados en la Fase I, incorpora estrategias y actividades enfocadas en alcanzar mejoras y reformas

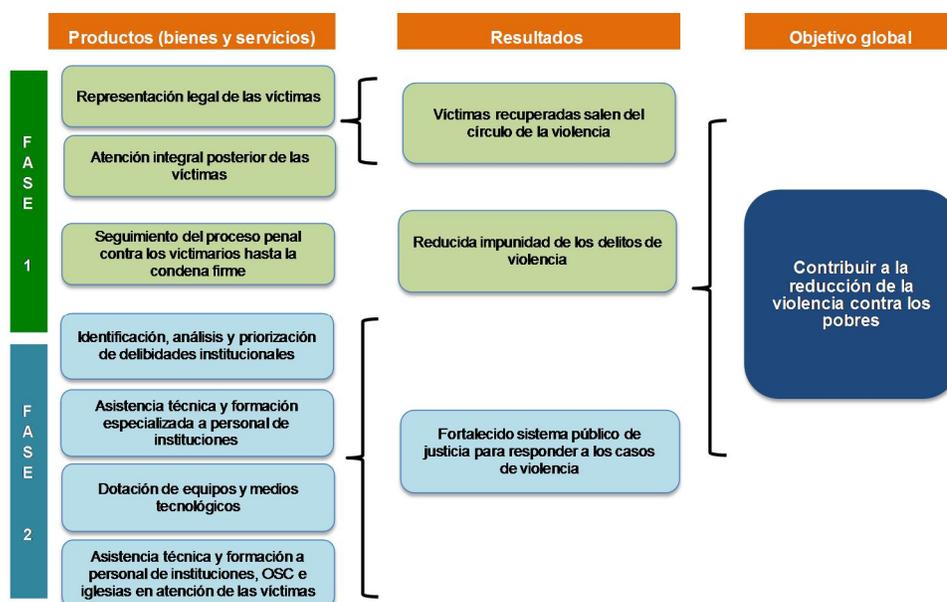
<sup>43</sup> Informe del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (S/2004/616)

<sup>44</sup> Bolivia, Guatemala, República Dominicana, Ghana, Uganda, Kenia, India, Filipinas, Tailandia y Camboya.

estructurales del SPJ, producto de la identificación de debilidades del mismo durante la Fase I. Así se añaden una serie de bienes y servicios propios de esta fase tales como i) la asistencia técnica, formación y equipamiento a instituciones del sistema público de justicia; y ii) la asistencia técnica y formación a instituciones privadas y públicas de atención a la víctima.

De acuerdo a lo anterior, el objetivo general de IJM a nivel global está orientado a contribuir a la reducción de la violencia contra los pobres. Para ello, organiza sus intervenciones (bienes y servicios y actividades) en una cadena causal-lógica- de cuatro resultados, tal como se muestra en el gráfico 8.

Gráfico 8. Cadena de resultados del modelo de intervención global de IJM.



Fuente: elaboración propia con información de distintas fuentes de IJM.

El modelo de intervención de IJM ha mostrado su eficacia en los distintos países donde mantiene sus operaciones, como lo muestran los siguientes datos sobre los resultados obtenidos<sup>45</sup>.

- Más de 40,000 víctimas como beneficiarios directos de la intervención de IJM sacadas del círculo de la violencia.
- Más de 1,300 sentencias condenatorias de autores de hechos violentos.
- Más de 46,000 funcionarios públicos y miembros de instituciones formados en el abordaje de casos de violencia.
- Más de 150,000,000 de personas como población meta beneficiadas de la reducción de la violencia en el área de intervención de IJM a nivel global.

### 1.7.2 Diseño del Programa IJM en Guatemala

A finales del 2004, IJM realizó diferentes visitas de campo para determinar la factibilidad y pertinencia de establecer una oficina en Guatemala y comprobó que existían altos índices de delitos cometidos contra NNA y que el SPJ no respondía adecuadamente para lograr una justicia pronta y cumplida. Además, si bien existían otras organizaciones trabajando en favor de la protección de derechos de NNA, ninguna abordaba específicamente el problema de la impunidad y el acompañamiento a las instituciones del sector justicia y seguridad.

<sup>45</sup> www.ijm.org

IJM decidió establecer una oficina permanente en Guatemala, cuyas operaciones formales iniciaron el 16 de agosto de 2005. También priorizó la niñez y adolescencia como población sujeta de atención y la violencia sexual como objeto de abordaje. Desde entonces su trabajo en el país se ha guiado por su modelo global de intervención en los casos de violencia contra los pobres, adaptado a las condiciones del contexto país y sector de justicia especializada en violencia sexual contra NNA. En este marco, su diseño programático está formado por dos estructuras lógicas interrelacionadas entre sí, a saber: Fases y Proyectos. En el caso del Proyecto de transformación estructural (Fase II), su ciclo de duración fue dividido en etapas. A continuación, atendiendo el objeto de la presente sección, se hace una breve descripción de dicha lógica de intervención (ver gráfico 9).<sup>46</sup>

Gráfico 9.  
Línea de tiempo del marco programático de IJM en Guatemala (2005-2018)  
Fuente: Elaboración propia con datos de IJM



*Fase de arranque (2005-2006).* IJM realizó un análisis diagnóstico del SPJ de Guatemala y adecuó su modelo de intervención a las condiciones del país, el sector justicia y la situación específica de la violencia sexual contra NNA. Con base en esta información, se dispuso iniciar el trabajo bajo un enfoque de casos de NNA víctimas de delitos de violencia sexual.

- *Fase I. Trabajo Colaborativo de casos (2005-a la fecha).* Tras la fase de arranque, en 2007 se inició el desarrollo del Modelo de Transformación del Sistema de Justicia, conocido como Trabajo de Casos, en el marco del Proyecto de Atención Integral a Sobrevivientes de Violencia Sexual. Un eje central fue la representación legal de las víctimas mediante la figura de “querellante adhesivo” vigente en la normativa penal guatemalteca, lo que permitió a los equipos legales de IJM apoyar el trabajo del MP en la preparación y presentación de las acusaciones ante jueces especializados en violencia sexual. Asimismo, se proveyó apoyo técnico y logístico a la Policía Nacional Civil (PNC) para la identificación, individualización y localización de sospechosos y otras tareas investigativas.

Además de servicios legales, las víctimas recibieron otros servicios integrales para mitigar el impacto de los daños causados y restaurar sus derechos violados.<sup>47</sup> Esta estrategia buscó alcanzar dos efectos directos:

<sup>46</sup> Para mayor información, se ha incluido en los anexos una ficha descriptiva de cada uno de los proyectos.

<sup>47</sup> Según documento Proyecto Atención Integral de a Sobrevivientes de Violencia Sexual (2007-20210), en estos servicios intervinieron, entre otros actores: familias de la víctima, grupos de apoyo de iglesias, trabajadoras sociales y terapistas de instituciones públicas.

- i) Fortalecer capacidades de las instituciones de justicia, principalmente del MP, para recabar pruebas y formular acusaciones bien fundamentadas que permitan potenciales sentencias condenatorias por parte de los jueces;
- ii) Fortalecer capacidades de las víctimas para ejercer sus derechos y acceder a la justicia penal. En este sentido, la atención de las víctimas fue “una estrategia de abogacía para protección de los NNA”, que contribuyó al efecto buscado con el fortalecimiento del SPJ (núcleo central del enfoque de IJM): “acabar con la impunidad” de los casos de delitos de violencia sexual en el país.<sup>48</sup>

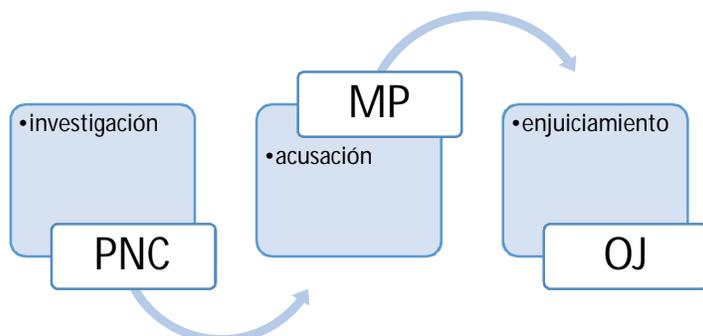
Durante la ejecución del proyecto, entre 2008 y 2009 se registraron avances significativos en el desarrollo del marco político-normativo e institucional sobre la violencia intrafamiliar y violencia sexual en el país, entre los que se pueden destacar la aprobación de las siguientes normativas:

- i) Reglamento del Modelo de Atención Integral de Casos de Violencia Intrafamiliar y Delitos Sexuales (MAI);
- ii) Ley de Adopciones (2007);
- iii) Ley contra el Femicidio y otras formas de violencia contra la Mujer (2008);
- iv) Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (2009).

Durante el período 2007-2010, la institucionalidad también se desarrolló. Se creó la Subdirección de Investigaciones Criminalísticas (DEIC) y la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET). Por otro lado, a nivel de las instituciones del sector justicia, en 2008 se promulgó por parte del Fiscal General, la Instrucción 07-2008, de implementación del Modelo de Atención a la Víctima (MAI) en el MP.

Dentro de la evolución del marco político-normativo del sector, IJM realizó importantes esfuerzos de incidencia junto a un colectivo de organizaciones de sociedad civil guatemaltecas que culminaron con la aprobación por parte del Congreso de la República de reformas al Código Penal para regular los delitos de violencia sexual, lo que luego condujo a la aprobación del Decreto Legislativo número 9-2009, Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (Ley VET).

- *Fase II. Reforma del Sistema de Justicia (2011-2017).* Durante esta fase, IJM se concentró en promover la reforma estructural del SPJ de Guatemala, apoyando y desarrollando capacidades de las instituciones que integran los distintos eslabones de la justicia penal relacionadas con los delitos de violencia sexual contra NNA, en el marco de la Ley VET. En todos los eslabones, IJM buscó incorporar estándares internacionales y de calidad, así como tiempos adecuados en la atención y resolución de los casos por parte de las instituciones responsables:



Igualmente se ha provisto asistencia técnica y formación a funcionarios de la Unidad de la Niñez de la Procuraduría General de la Nación (PGN) en torno a las nuevas herramientas generadas por dicha ley. Para alcanzar estos cambios en las capacidades institucionales, las intervenciones se han articulado

en dos proyectos: Proyecto Transformación Estructural (etapas I y II) y el Proyecto Centinela.

<sup>48</sup> Mazariegos, Jacobo. Equipo técnico IJM Guatemala. Comentarios al borrador de Informe inicial, abril de 2018.

La etapa 1 del Proyecto Transformación Estructural (2011-2013) se centró en el abordaje de las debilidades del sistema de justicia detectadas en la Fase I, mediante la estrategia de atención directa de casos de violencia sexual contra NNA. En la etapa 2 (2014-2017), el trabajo de IJM se enfocó en el apoyo a la investigación y persecución penal llevada a cabo por los entes especializados que tanto la PNC como el MP habían creado, incluyendo la coordinación interinstitucional. También se trabajó con los jueces de paz especializados y de Primera Instancia. El área geográfica de cobertura se amplió a los departamentos de Guatemala, Alta Verapaz y Quetzaltenango.

En 2016, con base al modelo de transformación del SPJ y con el objeto de garantizar que las mejoras alcanzadas se mantuvieran, IJM presentó una propuesta de trabajo al Buró de Asuntos Internacionales de Aplicación de la Ley y Lucha contra el Narcotráfico (INL, por sus siglas en inglés), que resultó en el Proyecto Centinela, cuyo diseño se planteó fortalecer la respuesta del Estado de Guatemala ante la violencia sexual y de esa manera apoyar las metas de la Iniciativa Regional de Seguridad de Centroamérica (CARSI por sus siglas en inglés) que busca crear espacios públicos seguros y establecer presencia efectiva del Estado en las comunidades en situación de riesgo.

El Proyecto Centinela cubre 4 departamentos: Quetzaltenango, Escuintla, Alta Verapaz y Guatemala. En Centinela se destacan varios aspectos importantes: 1) Retoma el trabajo directo con víctimas a través del seguimiento de casos penales y la atención integral a las mismas, actividades que, si bien se mantuvieron durante la vigencia de los dos proyectos de transformación estructural anteriores, no habían sido plasmados en la planificación de los mismos. 2) En esta lógica se preveía igualmente una transferencia de capacidades a organizaciones de sociedad civil para que desarrollaran el modelo de Trabajo de Casos Colaborativos (TCC) mediante capacitaciones y una subvención para contratar personal especializado para el seguimiento legal de los casos. 3) Se mantiene el fortalecimiento de las instituciones del sector justicia para la persecución penal de los casos de violencia sexual contra NNA.

Con este enfoque, el Proyecto Centinela está transfiriendo capacidades y responsabilidades a los actores locales y promoviendo una mayor sensibilización de las comunidades. En este marco, se ha continuado con la firma de convenios de colaboración con diversas entidades públicas, iglesias y otros actores.<sup>49</sup> Entre los más importantes están los firmados con el MINGOB (PNC), MP y el OJ, que han sido renovados constantemente con el fin de dar continuidad a los esfuerzos de colaboración. Como se analizará en la sección de hallazgos del Informe de evaluación, se trata de medidas que tienen potencial eficacia para la institucionalización y sostenibilidad a largo plazo de los procesos de transformación impulsados en el sistema de justicia penal especializado en violencia sexual contra NNA.

### **1.7.3 Modelo lógico de intervención de IJM en Guatemala**

Como indicado en la sección anterior, el diseño programático de la Oficina de IJM en Guatemala se fundamenta teórica y operativamente en su modelo de intervención empleado para la reducción de las distintas formas de violencia contra las poblaciones vulnerables de los países donde tiene operaciones. Para mantener la coherencia con dicho modelo, pero también con las condiciones y oportunidades del contexto nacional y sectorial del país, estructuró sus intervenciones en una lógica de fases y proyectos sucesivos, orientados hacia el logro de la reducción de la impunidad de los delitos de violencia sexual contra NNA y con ello impactar en la disminución de la incidencia del fenómeno en la sociedad guatemalteca.

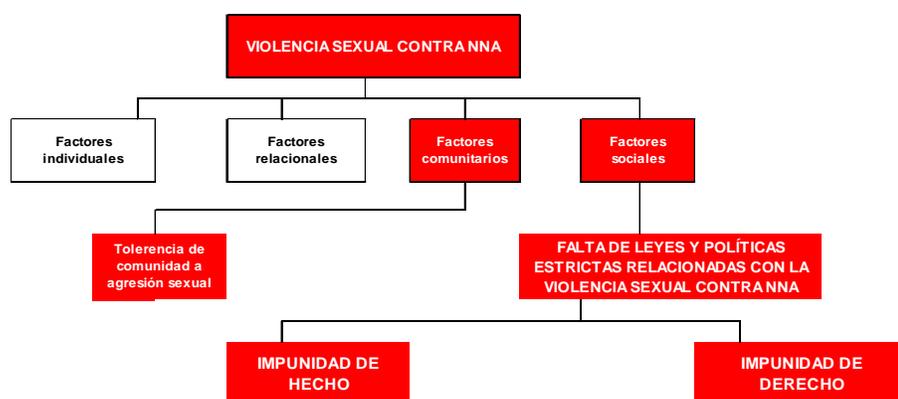
---

<sup>49</sup> Esta práctica se ha institucionalizado en la estrategia de IJM desde 2006

Para contribuir a dichos cambios estratégicos, el modelo de abordaje de IJM en Guatemala ha priorizado el tratamiento de factores asociados a dos líneas de causalidad señaladas por la literatura especializada como particularmente críticas para la persistencia de la violencia sexual infantil.<sup>50</sup> Son las siguientes (ver gráfico 10):

- **Factores comunitarios:** dentro de este grupo de factores, el modelo de intervención de IJM ha priorizado atacar la tolerancia o permisividad social y cultural de las comunidades a la agresión sexual.
- **Factores sociales:** en esta línea de causalidad, IJM ha priorizado los tipos de impunidad definidas anteriormente. Por un lado, la impunidad de derecho, especialmente asociada a la falta de leyes y políticas públicas para castigar este tipo de delitos y, por otro lado, la impunidad de hecho asociada a las debilidades del SPJ para investigar, perseguir y castigar la violencia sexual contra NNA.

Gráfico 10. Modelo básico de abordaje de la violencia sexual contra NNA de IJM en Guatemala



Fuente: elaboración propia, con base en modelo conceptual del problema de la impunidad de delitos sexuales.

Más adelante, en la sección de hallazgos, se analizará y dará cuenta del acierto o no de IJM en la elección de los dos grupos de factores causales críticos (comunitarios y sociales) para el abordaje del problema y el logro de los resultados estratégicos y el impacto esperados.<sup>51</sup>

## 1.8 Objetivos y alcances de la evaluación

Como expresión clave de una cultura institucional orientada al logro de resultados, aprendizaje y adopción de decisiones apoyadas en evidencias, la evaluación se define como un estudio que valora de manera **sistemática, rigurosa e imparcial** el logro de los resultados esperados y alcanzados por una acción de desarrollo, considerando múltiples factores de causalidad, internos y del entorno, así como la interacción de las partes interesadas y los sujetos del cambio.

En congruencia con los principios y lineamientos de las conferencias internacionales sobre calidad y eficacia de la cooperación (Roma 2003, París 2005, Accra 2008, Busan 2011), desde la perspectiva del método de GBR, la evaluación tiene tres aportes y usos principales:

- **Mejora de los resultados:** la evaluación ofrece evidencias sobre el nivel de logro de los resultados planificados, tomando en cuenta los distintos factores de causalidad que han intervenido, y propone recomendaciones viables y pertinentes para perfeccionar el diseño e

<sup>50</sup> Ver modelo conceptual en figura 3, sección 1.5.3

<sup>51</sup> Ver secciones de relevancia, eficacia e impacto.

incrementar la eficacia de proyectos (en caso de evaluaciones de medio término) o mejorar los modelos teóricos de futuras intervenciones (en caso de evaluaciones finales).

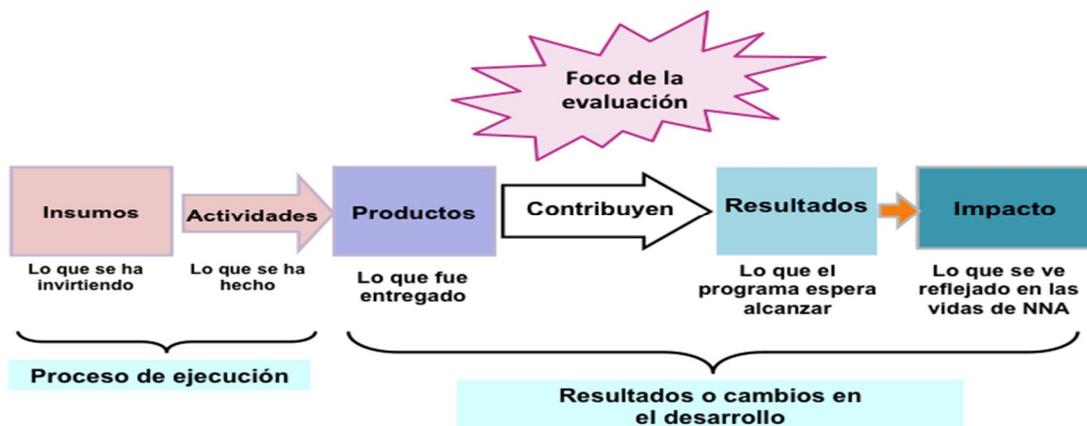
- **Aprendizaje organizacional:** la evaluación es una oportunidad para distinguir y sistematizar aprendizajes y buenas prácticas generadas por la experiencia una acción para su consideración en siguientes fases y/o nuevas acciones futuras.
- **Rendición de cuentas:** la evaluación es una herramienta eficaz para apoyar la rendición de cuentas a los cooperantes y las distintas partes interesadas sobre lo que está haciendo o se ha realizado.

En este caso, corresponde hacer una Evaluación final del Programa IJM en Guatemala orientada a identificar y valorar el nivel de logro de los resultados alcanzados y su contribución a la solución del problema de la violencia sexual contra NNA en el país. Sus hallazgos y recomendaciones servirán para los usos indicados anteriormente. La evaluación observó y analizó el Programa País de IJM en Guatemala durante el período de 2005 a 2017. Considerando sus usos en el ciclo de programación y lo solicitado por los Términos de Referencia, se propuso el siguiente objetivo general:

*Valorar el nivel de logro de los resultados planificados por el Programa Guatemala de IJM durante el período de referencia y sus contribuciones o impacto a la transformación del problema de la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en el país, a fin de ofrecer recomendaciones útiles para fortalecer su aprendizaje institucional y la mejora de futuras intervenciones en el sector.*

Para cumplir este objetivo, el equipo de evaluación examinó 4 de 5 variables<sup>52</sup> generalmente empleadas en este tipo de ejercicios: relevancia, eficacia, sostenibilidad e impacto. En cada caso presentará los hallazgos revelados por el contraste de distintas evidencias y con base en ello formulará en consecuencia conclusiones y recomendaciones. (Ver Matriz metodológica en Anexos). En este sentido, desde el punto de vista de la gestión basada en resultados (GBR), **el énfasis de la observación y el análisis estará colocado en los eslabones de la cadena de resultados que conectan los productos con los resultados esperados, tal como se muestra en el siguiente gráfico.**

Gráfico 11.  
Foco de observación y análisis de la evaluación del Programa IJM



Fuente: Elaboración propia

<sup>52</sup> La dimensión eficiencia no está contemplada en los TDR

## 1.9 Evaluabilidad y reporte de incidencias

Las buenas prácticas aconsejan hacer **un análisis de evaluabilidad**<sup>53</sup> de los proyectos antes de iniciar una evaluación, considerando tres variables: i) diseño del programa; ii) disponibilidad de información; iii) Contexto propicio. A continuación, los hallazgos preliminares obtenidos:

### 1.9.1 Diseño del programa

Por lo general, el Programa de País de un organismo de cooperación, se articula alrededor de objetivos y resultados estratégicos de largo alcance orientados a contribuir a prioridades de políticas públicas y del desarrollo del país. Para su operación, se apoya en una cartera de proyectos con ciclos de duración limitada (2 ó 3 años). En el caso de IJM, como indicado antes, el Programa Guatemala se ha basado en su modelo de intervención global adaptado a las condiciones y oportunidades de incidencia ofrecidas por el contexto político-institucional del sector justicia de Guatemala, especializado en violencia sexual, incluyendo la que afecta a niños, niñas y adolescentes. Esto le ha dado coherencia estratégica a su diseño programático estructurado en fases y proyectos sucesivos e interrelacionados entre sí. No obstante, considerando como estándar internacional el enfoque de Gestión Basada en Resultados, hay un margen de mejoras en el diseño de sus futuros programas que merecen la pena tener en cuenta:

- *Elaboración de Modelo conceptual:* esta herramienta de la GBR consiste en un documento que contenga un análisis de los factores causales del problema priorizado por una acción de desarrollo, que permite fundamentar técnica y científicamente sus intervenciones para incrementar su potencial eficacia.<sup>54</sup> Aunque los documentos de diseño de IJM en el país contiene un análisis del problema de violencia sexual contra NNA, es posible introducir mejoras derivadas de la evolución del conocimiento especializado y el aprendizaje institucional generado por su propia práctica en el país y los ejercicios de evaluación como el presente.
- *Formulación de Teoría de cambio:* esta herramienta de la GBR explica la relación causal-lógica entre resultados esperados en el largo, mediano y corto plazo con el conjunto de intervenciones (bienes y servicios) elegidos con base en la evidencia técnico-científica aportada por el Modelo conceptual del problema priorizado. El modelo global de IJM se puede conceptualizar como su Teoría de cambio en general y ha funcionado en la práctica en Guatemala para dar coherencia lógica a sus operaciones. No obstante, por la naturaleza dinámica de los problemas de desarrollo, se trata siempre de una teoría evolutiva y flexible, sujeta a la comprobación de hipótesis y sensible al aprendizaje generado por la propia experiencia y los hallazgos de evaluaciones periódicas sobre la eficacia real de los productos elegidos para el logro de los resultados esperados. Por tanto, resulta deseable su revisión y mejora continua.
- *Estandarización de la técnica de diseño de la lógica de intervención:* el diseño de los sucesivos proyectos de IJM en Guatemala no ha contado con una **técnica estandarizada** para el diseño de su cadena de resultados. Por ejemplo:
  - ✓ En los proyectos del 2005-2010, usó la técnica del Marco Lógico con cuatro eslabones: objetivo general, objetivo específico, resultados y actividades.
  - ✓ En el proyecto 2011-2013, empleó una técnica más cercana al enfoque de GBR, que incluye una cadena causal con tres eslabones: impacto, resultados y productos.

<sup>53</sup> Conjunto de condiciones básicas que hacen viable la evaluación de una acción de desarrollo.<sup>53</sup> Toolkit. Área de Evaluación. UNDP LAC. Panamá, 2012.

<sup>54</sup> Esta herramienta sustituye a la técnica del Árbol de Problemas usado por las metodologías tradicionales de planificación estratégica.

También se encontró cierta inconsistencia en la aplicación de los tres estándares técnicos para el diseño de productos: 1) qué se entrega, 2) a quiénes se entrega y 3) el estándar de los servicios.

### 1.9.2 Disponibilidad de información

El equipo del Programa IJM tanto en Guatemala como en la sede central, mostró un alto nivel de disposición y colaboración para facilitar toda la información disponible sobre las distintas fases: diseño, marco de resultados, informes, estudios. Para ello, organizó un archivo digital con acceso al equipo de evaluación. También facilitó una lista de personas de distintas instituciones, organizaciones y otros actores involucrados en la implementación del programa, así como un listado con sugerencias de perfil de los actores (para consideración del equipo de evaluación como fuentes de información). Adicionalmente el programa puso a disposición el Sistema de Monitoreo y Evaluación (SM&E) con indicadores y metas, línea de base y línea de metas, que fue de suma utilidad para contrastar las evidencias que se recolectaron de fuentes primarias.

### 1.9.3 Contexto político-institucional propicio

La evaluación se ejecutó en un período de relativa estabilidad en el entorno político nacional y la institucionalidad involucrada en los procesos promovidos por el programa. Durante el período de la evaluación se produjeron: i) cambios en las autoridades del MINGOB, que incluyó a mandos principales y medios de la PNC; ii) nombramiento de la nueva Fiscal y jefa del MP, que se trata de un cambio institucional programado según el ordenamiento jurídico nacional. Tomando en cuenta los criterios analizados (diseño, disponibilidad de información y contexto propicio), el equipo de evaluación señaló un satisfactorio nivel de evaluabilidad del Programa IJM Guatemala. De manera especial, el equipo evaluador (EE), destaca la capacidad y disponibilidad de la oficina IJM en Guatemala, para proveer la mayor cantidad de datos posibles de fuentes documentales y el apoyo para acceder a actores considerados clave dentro de la metodología de la evaluación.

## 1.10 Metodología empleada

### 1.10.1 Lineamientos y estándares

La metodología empleada en la evaluación se ha correspondido con los estándares internacionales de calidad, código ético y lineamientos técnicos aceptados por la mayoría de agencias internacionales de cooperación, incluyendo los de la OCDE. En particular, se ha dado cumplimiento a los siguientes estándares: anonimato y confidencialidad; responsabilidad; integridad; independencia; reporte de incidencias; validación de información; propiedad intelectual; entrega de informes. Como valor agregado, sustentado en buenas prácticas y aprendizajes de la firma consultora y el EE, fueron empleados los siguientes enfoques:

- i. *Participativo*: se tomaron en cuenta la mayor cantidad de actores que fue posible, de tal manera de asegurar un equilibrio e integralidad de puntos de vista y evidencias.
- ii. *Gestión Basada en Resultados*: en congruencia con los principios de eficacia de la ayuda al desarrollo, el equipo de evaluación integró en el análisis del diseño y los resultados del Programa IJM el método de GBR, especialmente en la reconstrucción de la Teoría de Cambio y la visión de resultados en las contribuciones a la solución del problema priorizado.
- iii. *Pedagogía del aprendizaje*: dada la importancia de esta dimensión en la teoría de la GBR y los objetivos de la evaluación, el equipo de evaluación puso énfasis en identificar aquellas experiencias con potencial de aprendizajes para el equipo de IJM en Guatemala.

- iv. *Enfoque de Derechos:* Empleado en el análisis de la manera en que el problema de la violencia sexual ha afectado el ejercicio pleno de los derechos de NNA, en su calidad de titulares de derechos. Así mismo en análisis de la manera en que las instituciones del SPJ han cumplido sus obligaciones de protección y restitución de los derechos de este sector de la población.
- v. *Enfoque de género:* el equipo de evaluación ha considerado el enfoque de género en la recolección y el análisis de evidencias para distinguir la manera diferenciada en que la violencia sexual afecta a las niñas y las adolescentes por su condición de género.
- vi. *Enfoque de interculturalidad:* Para evaluar una acción de desarrollo en Guatemala se hace necesario considerar la diversidad cultural del país. La evaluación ha considerado la manera en que el Programa IJM ha sido sensible en relación a la violencia sexual en NNA indígenas.

### 1.10.2 Métodos de recolección y análisis de información

La evaluación se propuso aportar información confiable, basada en evidencias, de manera que sea de utilidad para los propósitos y usos definidos por IJM y sus socios. Para ello, el equipo de evaluación utilizó los siguientes métodos de recolección y análisis de información:

- i. *Revisión documental de referencia.* Se revisaron más de 50 documentos, clasificados en tres categorías: i) Documentos sobre diseño e implementación de los proyectos: Estudio de línea de base, documentos de proyectos, Marcos Lógicos, Informes del SM&E, informes técnicos, convenios de colaboración, materiales producidos; ii) Documentos del marco político-normativo del sector de justicia especializada en violencia sexual contra NNA (políticas, leyes, lineamientos de políticas públicas, protocolos, normativas internas, etc.); iii) Estudios especializados: informes técnicos e investigaciones científicas sobre el problema de la violencia y la impunidad de delitos sexuales. Ver Anexo 2.
- ii. *Entrevistas semi-estructuradas.* Esta técnica de recolección de datos fue empleada para consultar a funcionarios del SPJ (PNC, MP, OJ) y OSC relacionados con el tema. Para ello, se diseñaron guías de entrevistas para cada grupo de actores, tratando de recoger sus experiencias y puntos de vistas específicos. Ver Anexo 4.
- iii. *Grupos focales o entrevistas grupales.* Esta técnica fue empleada para consultar a un grupo de actores de OSC, así como a equipos del Programa IJM.
- iv. *Triangulación de información.* Técnica de análisis que permitió al EE verificar y asegurar la validez de los hallazgos, mediante la comparación y el contraste de los datos suministrados por diferentes sujetos o fuentes de información y métodos de recolección de los mismos. En todos los casos, para dar por cierto un hallazgo fueron contrastadas al menos tres evidencias coincidentes, ya sea que sea provistas por fuentes fácticas como documentales.

Para asegurar la consistencia y rigor metodológico del proceso de recolección y análisis de información, el EE se apoyó en una matriz en la que se identificaron para cada variable, las preguntas clave, fuentes de información y métodos de recolección y análisis de datos. Ver Anexo 3.

### 1.10.3 Actores consultados

La evaluación consultó a una muestra de actores involucrados y partes interesadas en el diseño y la implementación del Programa IJM en Guatemala lo más representativa posible. La consulta se hizo en las ciudades de Guatemala, Cobán y Quetzaltenango. En total, fueron entrevistadas 48 personas, (29 mujeres y 19 hombres) correspondientes a 6 tipos de actores claves involucrados: i) Equipo del programa IJM; ii) personal del MP); iii) jueces, juezas y magistrados del OJ; iv) personal de las OSC especializadas en NNA; v) oficiales de la PNC; vi) otros actores institucionales y sociales. A continuación, el número de personas consultadas por cada categoría de actores definida. La lista completa de las personas entrevistadas se puede ver en el Anexo 1.

*Tabla 5. Actores consultados por la evaluación*

No.	Categoría	Mujeres	Hombres	Total
1	Equipo del Programa IJM	3	7	10
2	Personal del MP	15	3	18
3	OJ	5	3	8
4	PNC	2	3	5
5	OSC del sector NNA	2	2	4
6	Otros actores sociales e institucionales	3	1	4
<b>TOTAL</b>		29	19	48

## 2. Hallazgos

Esta sección presenta el conjunto de hallazgos registrados por el EE respecto a las variables examinadas,<sup>55</sup> después de la triangulación de al menos tres fuentes de información provenientes de los documentos revisados y la consulta de las distintas categorías de actores involucrados en el diseño y la ejecución del Programa de IJM en Guatemala, durante el período 2005-2017.

Como se ha definido en sus objetivos y alcances, el centro de la evaluación ha sido las contribuciones de los productos entregados por el programa a cambios en las prácticas de individuos e instituciones (resultados) y a la reducción de la impunidad en los delitos de violencia sexual contra NNA en Guatemala (impacto). A continuación, se presentan los principales hallazgos identificados en cada una de las variables examinadas.

### 2.1 Relevancia

La relevancia se define como el grado en que el Programa IJM en Guatemala, principalmente sus resultados y productos, concuerdan, por un lado, con las políticas y prioridades de las instituciones del Estado responsables de atender el problema de la violencia sexual contra NNA y por otro lado, con las necesidades y los derechos de la población afectada por dicho problema y sus factores críticos. Para ello, se han tomado en cuenta tres criterios: i) relevancia del problema que contribuye a resolver; ii) coherencia con marco político-normativo del sector; iii) coherencia con las necesidades y los derechos de NNA a vivir una vida libre de violencia y restitución de su ejercicio una vez sufrido el daño por sus agresores.

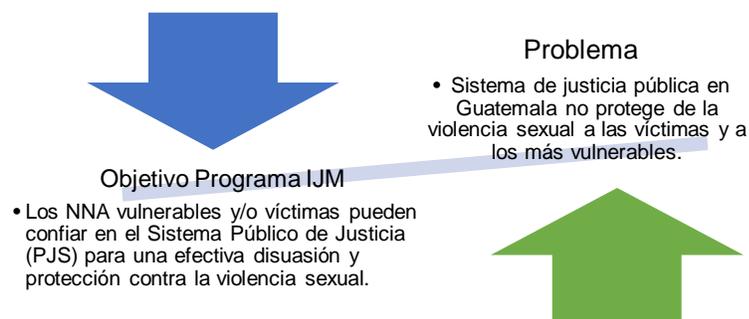
#### 2.1.1 Relevancia del problema en el país

El Proyecto IJM presenta un alto nivel de relevancia con respecto al problema de la prevalencia de los delitos sexuales contra NNA en Guatemala, que se ha propuesto contribuir a reducir, según lo declarado por su objetivo general<sup>56</sup>: grupos vulnerables y/o víctimas pueden confiar en el SPJ para una efectiva disuasión y protección contra el asalto sexual infantil.<sup>57</sup> Para ello, como indicado en el Capítulo 1 del informe, implementó un modelo de intervención multi fase con proyectos sucesivos, que inició con trabajo de casos colaborativos (representación legal) y que continuó con el fortalecimiento institucional de varias entidades del sistema judicial, tales como la PNC, el MP y el OJ.

Gráfico 12.

*Problema identificado y Objetivo del Programa IJM*

Elaboración propia con información del Programa IJM



La relevancia del problema priorizado por IJM está dada por dos criterios empleados por la normativa oficial guatemalteca sobre GBR:<sup>58</sup> i) magnitud, en términos de cantidad de personas afectadas por el problema y sus factores críticos; ii) gravedad o impacto negativo

<sup>55</sup> De acuerdo a los estándares de OCDE y lo solicitado por los TdR, se examinaron cuatro variables: pertinencia, eficacia, impacto y sostenibilidad.

<sup>56</sup> 2011. IJM Marco Lógico Final.

<sup>57</sup> 2011. Resumen de Programa IJM. GT ASI. Árbol de Problemas.

<sup>58</sup> SEGEPLAN-MINFIN. Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados en el Sector Pública de Guatemala. Guatemala, 2014.

del problema en la vida de las personas afectadas.

Tal como revelado en el Capítulo 1 de este informe, IJM registró entre el período 2013-2017 un total de 47,678 denuncias de violencia sexual.<sup>59</sup> Esta cifra podría quintuplicarse considerando que por cada denuncia, se estima que cinco casos no salen a la luz pública.<sup>60</sup> La magnitud estadística del problema ha crecido en los últimos años, en la medida que más personas se animan a denunciar, siendo este un hecho que podría interpretarse como una consecuencia del incremento de la confianza en el sistema de justicia.

Además de elegir bien el problema, el Programa IJM también acertó en la elección del grupo poblacional. El modelo conceptual de OMS (2002) y el modelo lógico de prevención adoptado por Guatemala (2018), consideran a los NNA, junto a las mujeres, como los tres grupos más vulnerables. Hay consenso en la literatura especializada, en que la gravedad o impacto del problema en la vida de este grupo de población es devastadora para su desarrollo adulto posterior, limitando su inserción en la vida social y productiva. Así mismo, el programa ha sido congruente con la elección de las zonas del país donde más se producen este tipo de hechos delictivos: Guatemala, Alta Verapaz, Escuintla y Quetzaltenango.

Tomando en cuenta estas características, el problema de la violencia sexual contra NNA es valorado en la actualidad por las instituciones públicas responsables como de “máxima prioridad estratégica”, constituyendo un “reto nacional y local” para el país.<sup>61</sup> Esta calificación es consistente con la tendencia marcada desde la Firma de los Acuerdos de Paz, en 1996, en los que el tema aparece reflejado de manera directa e indirecta en al menos 12 políticas públicas.<sup>62</sup> En ese sentido, IJM ha hecho contribuciones relevantes para colocar el problema como prioridad, en el marco jurídico, el quehacer de los operadores de justicia y el imaginario social de las comunidades donde ha trabajado.

### **2.1.2 Congruencia con las prioridades nacionales y el marco político-normativo del país**

Además de atender un problema que constituye una de las prioridades estratégicas del país, el Programa IJM en Guatemala revela un alto nivel de coherencia con los principales instrumentos de política pública desarrollados por el Estado guatemalteco en los últimos 15 años, que han dado lugar a la justicia especializada, en este caso en los delitos de violencia sexual contra NNA. Más aún, desde 2009, IJM fue parte de los esfuerzos para la formulación y aprobación del Decreto 9-2009 Ley VET, que a su vez creó la SVET, como ente rector de la materia en el país.

De manera específica, la relevancia del Programa IJM con el marco político-normativo que protege los derechos de los NNA, incluyendo su acceso a una justicia especializada, se puede valorar considerando el apoyo ofrecido con sus intervenciones a la implementación de las siguientes leyes y políticas públicas:

- *Ley de protección integral de la niñez y la adolescencia (Ley PINA, Decreto 27-2003)*. Derecho a la integridad personal. Artículo 11. Integridad. Todo niño, niña y adolescente tiene derecho a ser protegido contra toda forma de descuido, abandono o violencia, así también a no ser sometido a torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes. Artículo 54. Obligación estatal. El Estado deberá adoptar las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger a los niños, niñas y adolescentes contra toda forma de: a) Abuso físico: que ocurre cuando una persona que está en una relación de poder (fuerza, edad, conocimiento o autoridad)

<sup>59</sup> IJM The Criminal Justice System Response to Child Sexual Assault in Guatemala: 2013 – 2017 Indicators of Practice, Process, and Resolution. Citado.

<sup>60</sup> Informe de Situación de Violencia Sexual en Guatemala 2012-2015. Grupo de Apoyo Mutuo. Guatemala, 2016.

<sup>61</sup> Modelo Lógico de Prevención de la Violencia y el Delito. Citado.

<sup>62</sup> SEGEPLAN. Citado.

con un niño, niña o adolescente, le inflige daño no accidental, provocándole lesiones internas, externas o ambas. b) Abuso sexual: que ocurre cuando una persona en una relación de poder o confianza involucra a un niño, niña o adolescente en una actividad de contenido sexual que propicie su victimización y de la que el ofensor obtiene satisfacción incluyéndose dentro del mismo cualquier forma de acoso sexual.

- *Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (Decreto 9-2009):* Artículo 8. Protección. Es la pronta, integral y efectiva intervención de la autoridad competente para garantizar a la víctima el acceso a medidas administrativas o judiciales que eviten la continuidad de la amenaza, restricción o violación de sus derechos, así como la restitución y reparación de los mismos. Las autoridades competentes, bajo su propia responsabilidad, deben iniciar de oficio los procedimientos administrativos y judiciales para garantizar la protección de la víctima.
- *Ley Orgánica del Instituto para la Asistencia y Atención a las víctimas del delito y Reformas al Código Procesal Penal en materia de víctimas (Decreto 21-2016).* Artículo 4. Derechos. A las víctimas, sin menoscabo de otros derechos ya reconocidos en otras leyes especiales y normativas internacionales adoptadas por el Estado de Guatemala, esta Ley les reconoce los derechos siguientes: a) A que se les trate con justicia y respeto a su dignidad, intimidad e identidad. b) A que se les informe de sus derechos y su papel dentro del proceso penal, del desarrollo de la investigación criminal, la reparación digna por el daño sufrido y de los mecanismos judiciales y administrativos para obtenerla, así como que se les notifique las resoluciones judiciales. c) Derecho a la no revictimización.
- *Ley Orgánica del Ministerio Público.* Artículo 1 establece que el MP promueve la persecución penal y dirige la investigación de los delitos de acción pública; además vela por el estricto cumplimiento de las leyes del país. Artículo 8 establece: “Respeto a la Víctima. El Ministerio Público, deberá dirigir sus acciones tomando en cuenta los intereses de la víctima, a quien deberá brindar amplia asistencia y respeto. Le informará acerca del resultado de las investigaciones y notificará la resolución que pone fin al caso, aun cuando no se haya constituido como querellante.”
- *Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala 2015-2035*<sup>63</sup>. “Potenciar y concentrar la investigación criminal, con un modelo coordinado y articulado entre las entidades competentes bajo la dirección funcional del Ministerio Público, a fin de evitar la duplicación y dispersión de los esfuerzos. Lo anterior con plena observación del principio de objetividad, legalidad, razonabilidad y respeto a los derechos humanos. “Disminuidos los índices de criminalidad organizada y común, mediante la creación de unidades especializadas, coordinadas interinstitucionalmente”.
- *Plan Nacional de Desarrollo K’atun Nuestra Guatemala 2032:* “La seguridad y la justicia constituyen dos de las obligaciones más significativas del Estado. La justicia es la condición suprema que garantiza el respeto de las obligaciones y deberes de todo ciudadano”.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala 2015-2035. Objetivo General de la Política. Pág.41. Objetivos de la investigación criminal. Pág. 44. Resultados esperados de investigación. Pág. 46

<sup>64</sup> CONADUR/SEGEPLAN, 2014.

### 2.1.3 Congruencia con necesidades y derechos de las víctimas

El marco normativo vigente, especialmente la Ley PINA, responde a lo establecido en la Convención de los Derechos del Niño (CDN), que establece un nuevo sistema de protección enfocado a derechos de la niñez y adolescencia. Una de las claves de esta nueva visión es el reconocimiento del carácter indivisible de los derechos de los NNA, estableciendo el principio de “interés superior” del niño o niña como una persona con derechos y responsabilidades de conformidad con su edad y desarrollo. El reconocimiento de estos derechos, orienta claramente la protección integral. Por otro lado, hay que tomar en cuenta que la niñez indígena tiene el derecho inalienable a no sufrir discriminación o racismo y requiere medidas especiales para el pleno disfrute de sus derechos, de conformidad con las tradiciones y los valores culturales de cada pueblo para su protección y desarrollo armonioso.<sup>65</sup>

El enfoque de derechos de las nuevas leyes de la justicia especializada guatemalteca permite que el abuso sexual sea visibilizado no solo como un problema social sino también como un delito que debe ser perseguido y castigado, a pesar de que muchas veces y en muchos lugares sigue siendo percibido como un hecho normal de carácter privado.

El modelo de intervención de IJM en Guatemala ha sido claramente coherente con esta visión y ha respondido al “interés superior”, los derechos y las necesidades específicas de los NNA víctimas de violencia sexual con base en dos estrategias principales:

En primer lugar, acompañando a las víctimas para que presenten sus casos a los tribunales, mediante la figura de querellante adhesivo. De acuerdo a la mayoría de operadores de justicia, esta estrategia ha sido fundamental para incrementar la confianza en el SJP. Al respecto una persona entrevistada, expresó: *“Muchas veces las causas se caen por una mala investigación y aquí concurren varios factores: determinación del ámbito temporal, redacción de la acusación, estrategia de litigio, etc. El proceso de investigación criminal y una acusación bien sustentada son vitales para obtener sentencia condenatoria. IJM tiene un equipo muy capaz. Son jóvenes profesionales muy preparados. Los casos que llevan siempre están bien fundamentados. Es muy poco probable que los casos preparados por IJM se pierdan.”*<sup>66</sup> Otra persona entrevistada confirmó esta valoración: *“Antes sin denuncia había total impunidad. Las violaciones sexuales se veían como cosas normales. Ahora hay tipificación del delito, hay denuncia, hay procesos, hay sentencias. Claro que hace falta mucho más porque cada día hay más denuncias y entonces se requiere más personal, más equipos, etc.”*<sup>67</sup>

En segundo lugar, además de facilitar el acceso a la justicia, el modelo de intervención ha sido sensible a las necesidades vitales de las víctimas de tener acceso a servicios de cuidados posteriores, lo que les ha permitido iniciar un proceso de recuperación de daños físicos y traumas emocionales producidos por el impacto del delito.

En su más reciente fase, a través del Proyecto Centinela, se ha propuesto construir un entorno comunitario favorable, lo que a su vez está generando dos efectos positivos: i) contribuir a la sostenibilidad de los procesos de recuperación; ii) reducción de la permisibilidad social de estos delitos, considerado uno de los factores de riesgo por el Modelo conceptual del problema descrito en el Capítulo 1 del informe.

El trabajo de IJM también fue congruente con las necesidades y derechos específicos de la población priorizada. Aunque no se encontraron evidencias del enfoque de género en los instrumentos metodológicos de IJM, es importante señalar que, en la intervención, el personal de IJM ha

<sup>65</sup> Comité de los Derechos del Niño. Observación General No. 11 (2009) de la CDN. Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención. CRC/C/GC/11 12 de febrero de 2009

<sup>66</sup> Entrevista realizada con el OJ. Ciudad Guatemala. 2018.

<sup>67</sup> Entrevista realizada con el OJ. Ciudad Guatemala 2018.

implementado un abordaje diferenciado de la manera en que la violencia sexual afecta a niños, niñas y adolescentes. Este hallazgo se fundamenta en la revisión del diseño de los productos entregados y en las entrevistas con los operadores de justicia.<sup>68</sup>

Sin embargo, el equipo de evaluación no encontró suficiente evidencia sobre el diseño y uso de instrumentos metodológicos para la incorporación de los enfoques de pueblos indígenas, especialmente en Alta Verapaz y Quetzaltenango, departamentos con perfiles demográficos predominantemente indígenas. En este sentido, no existen valoraciones sobre cómo la pertenencia étnica-cultural de los agresores y las víctimas, influye en la violencia sexual como fenómeno social y delito tipificado por el marco jurídico oficial y el derecho consuetudinario o sistema jurídico maya administrado por las autoridades ancestrales de los pueblos indígenas.

Sobre la aplicación del sistema jurídico maya, hay experiencias relevantes en el país que pueden resultar ejemplares. En San Marcos, la Asociación Ajchmol, documentó el caso No. 1467-2016 de la Corte de Constitucionalidad, que falló a favor de la validez legal de los castigos impuestos por la autoridad indígena del municipio de Comitancillo a una persona encontrada culpable por la violación sexual de una niña indígena. El proceso de enjuiciamiento duró tres meses, mientras que los fallos de las distintas instancias del OJ demoraron cinco años. El caso ha sentado jurisprudencia en el país e incluso ha sido estudiado para su aplicación en otros países de América Latina con mayorías indígenas, como Ecuador.<sup>69</sup>

Tampoco se encontró un análisis suficiente sobre las expresiones específicas de los contextos departamentales, que presentan diferencias culturales, sociales e institucionales en relación con Ciudad Guatemala, que pueden influir en la pertinencia, la eficacia y la sostenibilidad de los cambios impulsados.

#### 2.1.4 Pertinencia técnico-científica del modelo de intervención del proyecto

Desde la perspectiva de la gestión de un programa orientado a resultados demostrables, el uso del conocimiento técnico-científico disponible para identificar las causas del problema de desarrollo que ha decidido contribuir a resolver es un factor determinante en el logro (eficacia e impacto) y la sostenibilidad de los resultados esperados. Por esta razón, el EE incorporó el criterio de **pertinencia técnico-científica** para medir el grado en que el modelo de intervención del Programa IJM ha atendido las causas más críticas del problema que se ha propuesto contribuir a resolver, a saber: prevalencia de los delitos de violencia sexual contra NNA. A continuación, una breve reseña de los principales hallazgos obtenidos. Ver gráfico 13.

- *Factores críticos del Modelo conceptual atendidos.* Como indicado en el Capítulo 1 del Informe, el modelo de intervención del Programa IJM, focalizó dos factores causales críticos del Modelo conceptual de la violencia sexual contra NNA: factores comunitarios y factores sociales. De manera específica, en los factores sociales, ha priorizado el apoyo al establecimiento de un marco jurídico y político que penaliza los delitos de violencia sexual contra NNA. En cuanto a los factores comunitarios, ha dedicado esfuerzos para reducir el factor de “tolerancia de la comunidad a la violencia sexual”.
- *Impunidad de derecho:* el Programa IJM ha sido parte de los esfuerzos de la sociedad civil guatemalteca para el establecimiento de un marco sustantivo y procesal de persecución de los delitos de violencia sexual contra NNA. Antes de 2009, a través de su estrategia jurídica de

<sup>68</sup> Jueces de femicidio, personal de Fiscalía de la Mujer, Fiscalía de la Niñez y Adolescencia y Oficinas de Atención a la Víctima de la Fiscalía metropolitana, Alta Verapaz y Quetzaltenango.

<sup>69</sup> Entrevista a personal técnico de Asociación Ajchmol. En marco de evaluación de Programa de País PNUD 2015-2020. San Marcos, 2018.

trabajo colaborativo de casos, el equipo de IJM generó insumos para revelar la debilidad de la normativa penal sustantiva sobre los delitos sexuales. Cada sentencia apelada hasta la última instancia fue clave en la creación de doctrina jurídica que sensibilizó y comprometió el criterio judicial<sup>70</sup>. Así mismo, IJM participó en el proceso de reforma del Código Penal y aprobación de la Ley VET y la Ley que crea el Instituto para la Atención y Asistencia de la Víctima del Delito.

- *Impunidad de hecho*: el modelo de intervención del Programa IJM también ha destinado importantes energías y recursos en la reducción impunidad de hecho, a través de su notable trabajo orientado al fortalecimiento de las capacidades de las instituciones encargadas de los distintos eslabones de la cadena de justicia: investigación criminal (PNC/DEIC/DIDS); acusación penal (MP); administración de justicia o dirección de juicios (OJ). Así mismo, ha apoyado el proceso de reparación de las víctimas, mediante solicitud de resoluciones de reparación y servicios de cuidados posteriores. Entre las contribuciones al fortalecimiento de las capacidades institucionales, cabe mencionar su participación en el diseño e implementación de varias políticas o normativas internas relacionadas con la violencia sexual contra NNA, entre otras: i) Instrucción General del MP en materia de crímenes violentos en contra de NNA; ii) Protocolo para la entrevista de víctimas y testigos en casos de violencia sexual; iii) Manuales y procedimientos investigativos para la PNC (para todos los niveles); iv) Ley para la creación del registro de agresores sexuales; v) Asignación presupuestaria para el Instituto de la Víctima; vi) interpretaciones procedimentales de las instituciones, como por ejemplo la utilización de expertos forenses.

La mayoría de personas y literatura consultadas están de acuerdo en que las tres instituciones mencionadas constituyen la cadena fundamental para combatir la impunidad en materia de delitos sexuales en NNA en Guatemala, ejerciendo la investigación criminal, la individualización, la acusación correspondiente, la captura y procesamiento del criminal.

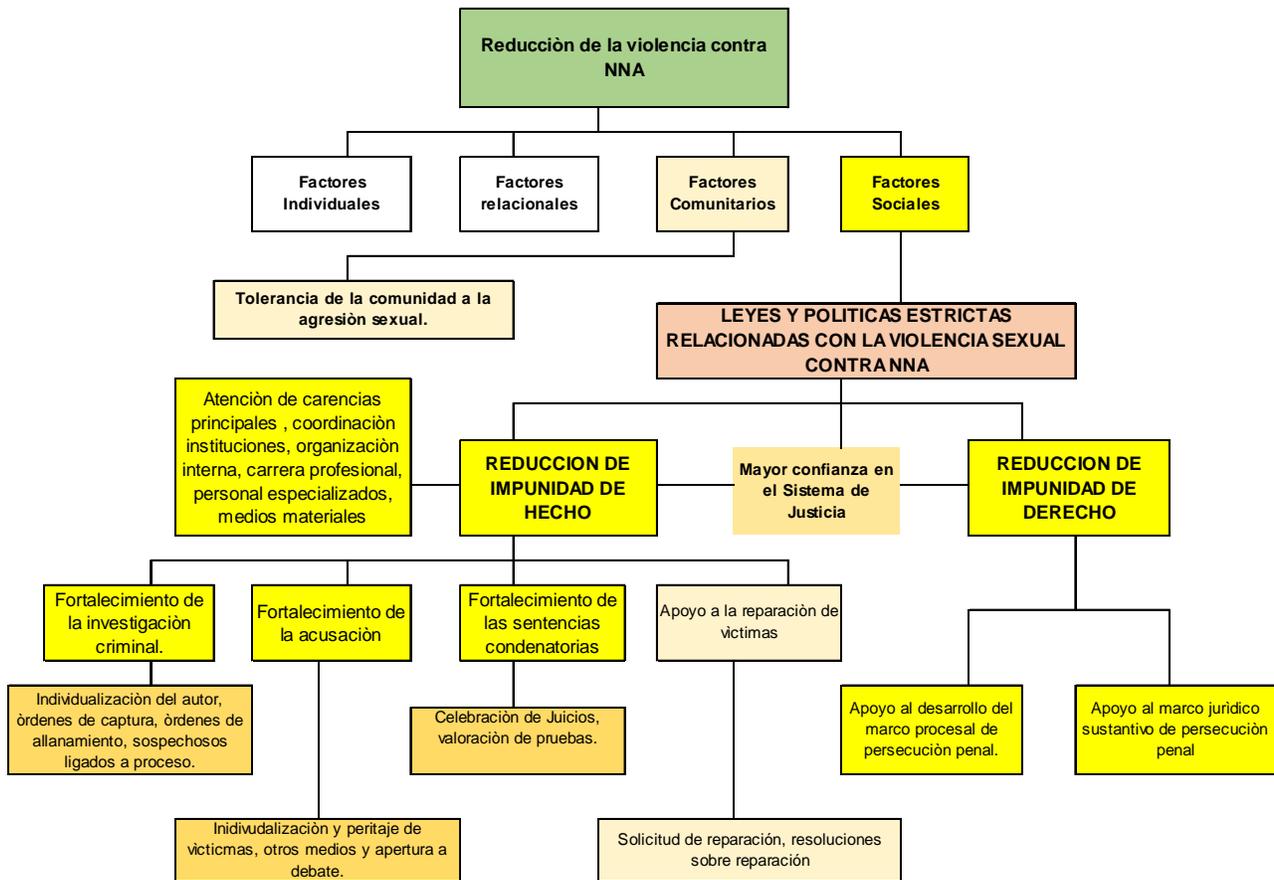
El modelo de intervención de IJM también ha atendido carencias institucionales consideradas por el Modelo conceptual sobre el delito de violencia sexual contra NNA como contribuyentes a la impunidad de hecho, tanto en Guatemala como en Quetzaltenango y Alta Verapaz. Entre estas, cabe destacar el apoyo a la coordinación institucional, la profesionalización del personal y la dotación de medios materiales. Una persona entrevistada se refirió a esta contribución en los siguientes términos: *“El apoyo tanto en capacitación como en equipamiento ha contribuido a mejorar la investigación de los casos. Se tiene capacitación sobre cómo abordar las entrevistas, como ordenar el expediente, se estudian y analizan perfiles de los victimarios, etc. El apoyo de los mentores ha sido muy importante para en la práctica resolver problemas. En general se ha avanzado en la técnica de investigación (...) Debido a que el derecho a la vida es lo priorizado a nivel nacional en el sistema de justicia, la Unidad contra los Delitos Sexuales (DIDS) no tenía gran relevancia. De hecho, se creó hace poco tiempo. Tenía poco personal y medios precarios de trabajo y por lo tanto sin muchos resultados. El proyecto IJM ha contribuido a fortalecer la Unidad y eso ha traído buenos resultados.”*<sup>71</sup>

<sup>70</sup> Entrevista a juezas de femicidio. Ciudad Guatemala, 2018.

<sup>71</sup> Entrevista con la PNC/DEIC/DIDS.

Gráfico 13.

Factores causales críticos del problema atendidos por el Modelo de intervención del Programa IJM



Fuente: Elaboración propia en base a los hallazgos de la Evaluación de Impacto del Programa IJM Guatemala 2018.

A pesar de los aciertos documentados del modelo de intervención, el EE considera que hace falta la consideración de factores causales del entorno país-sector, que tienen influencia tanto positiva como negativa en los procesos de transformación de un problema de desarrollo específico. Por ejemplo: debilidad institucional del Estado, principalmente la ausencia de un servicio público profesional en el Organismo Ejecutivo y la desconfianza estructural en las instituciones públicas, incluyendo las del sistema de justicia. Así mismo, la pobreza y la desigualdad social, que hace más vulnerables a las niñas, los niños y los adolescentes indígenas. Si el objetivo es reducir la incidencia de la violencia sexual en la población en general, también es necesario atender los factores individuales y relacionales señalados por el modelo ecológico de OMS y las redes de causalidad crítica del Modelo Lógico de Prevención de la Violencia y el Delito en Guatemala, especialmente –asociado a los factores individuales y relacionales-. Se trata de la Red de causalidad 1. Desarrollo de la niñez de los infractores en contradicción con su estructura biológico-cultural.

Tomando en cuenta el análisis anterior, se puede concluir que el modelo de intervención del **Programa IJM revela un alto grado de pertinencia técnico-científica**, tomando en cuenta que ha atendido factores causales considerados críticos por el Modelo conceptual del problema de prevención de la violencia y el delito en Guatemala y el Modelo conceptual del problema específico de impunidad de los delitos de violencia sexual contra NNA. Aunque los esfuerzos se concentraron en la línea causal de factores sociales (impunidad de derecho e impunidad de hecho), ha tenido el acierto de extender el abordaje a otros factores igualmente críticos, como la tolerancia de la comunidad a los delitos de violencia sexual contra la población priorizada (en amarillo ligero).

El fortalecimiento de la capacidad de las instituciones de justicia para reducir la impunidad del delito de violencia sexual contra NNA, principalmente el efecto disuasivo de las sentencias condenatorias, ha generado también otro efecto positivo, muy difícil de conseguir, sobre todo en el contexto de un Estado de Derecho débil como Guatemala. Se trata de la contribución al incremento de la confianza pública en el sistema de justicia expresado por el aumento sostenido en los últimos cinco años de las denuncias penales y verificado por declaraciones de los funcionarios judiciales y representantes de organizaciones de sociedad civil entrevistados. De conformidad con una funcionaria del OJ “Cuando la denuncia se incrementa, significa que hay confianza en el sistema de justicia. Ahora bien, una sentencia condenatoria no acaba con la impunidad, pero es un paso adelante. El incremento de denuncias es además un desafío enorme para el sistema de justicia, que definitivamente carece de recursos humanos y materiales para resolver.”<sup>72</sup>

## 2.2 Eficacia

La eficacia es una variable que mide el grado en que un programa o proyecto ha conseguido alcanzar los resultados esperados con los bienes y servicios (productos) entregados y las actividades realizadas. Para ello, la evaluación centró su observación y análisis en la manera en que los productos entregados a los distintos grupos participantes (NNA víctimas, instituciones de la cadena de justicia, OSC y otras partes) consiguió o no alcanzar los resultados esperados por los distintos proyectos implementados por el equipo de IJM en Guatemala.

Para efectos de la evaluación, son necesarios dos datos: El mejoramiento de las instituciones de justicia en la persecución penal de los casos de violencia sexual contra NNA en el área geográfica de intervención de IJM (Guatemala, Quetzaltenango y Alta Verapaz) antes y después de la misma, así como también la comparación de esa información con el total nacional.

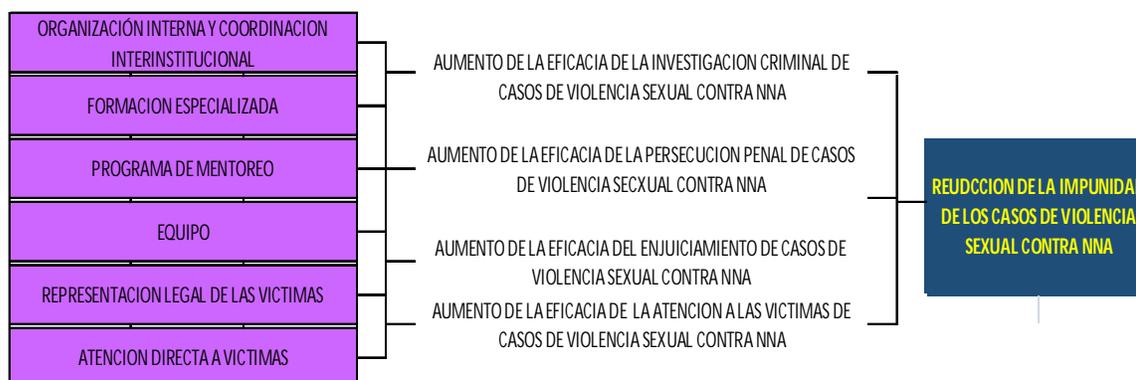
El EE considera que una comparación de los departamentos donde IJM ha intervenido con otros departamentos, no llevaría a conclusiones de ningún tipo debido fundamentalmente a que cada área geográfica tiene su propia realidad cultural así como también, una mayor o menor cobertura de las instituciones del sector de justicia penal y especializada. Por ejemplo, en las provincias con un alto índice de población indígena, la violencia -en términos generales- es mas baja que en otras áreas no indígenas.

El Programa IJM se ha propuesto contribuir a la disminución de la violencia sexual contra NNA mediante el impulso de dos procesos de cambio. Por un lado, la reducción de la impunidad, especialmente de la impunidad de hecho de los casos que son llevados a los tribunales y, por otro lado, aunque en menor medida, la reducción de la tolerancia de la comunidad a este tipo de delitos. El gráfico 14 muestra los cuatro resultados principales del Programa IJM en Guatemala y el objetivo o impacto que se propone contribuir, declarado en términos de reducción de la impunidad de los delitos de violencia sexual contra NNA en su zona de cobertura. **Como valoración global, se puede afirmar que el programa ha conseguido un alto nivel de eficacia en el logro de dichos resultados.** A continuación, se presentan las evidencias que respaldan el nivel de logro de cada uno de los cuatro resultados y su contribución a la reducción de la impunidad.

---

<sup>72</sup> Entrevista OJ Guatemala. Mayo 2018

Gráfico 14.  
Cadena de resultados de Programa IJM para reducción de impunidad de delitos de violencia sexual contra NNA



Fuente: Elaboración propia, con datos del Programa IJM en Guatemala.

### 2.2.1 Resultado 1. Aumento de la eficacia de la investigación criminal

Los productos entregados por el Programa IJM han contribuido significativamente a mejorar la eficacia de la investigación criminal de los casos de delitos de violencia sexual contra NNA, diligenciados por la División Especializada en Investigación Criminal (DEIC) de la PNC, especialmente en los últimos 5 años. Esta mejora se evidencia en la cantidad de casos atendidos en la zona de cobertura del programa (Guatemala, Alta Verapaz y Quetzaltenango). El número de casos investigados se incrementó de 614 en 2013 a 882 en 2017.<sup>73</sup>

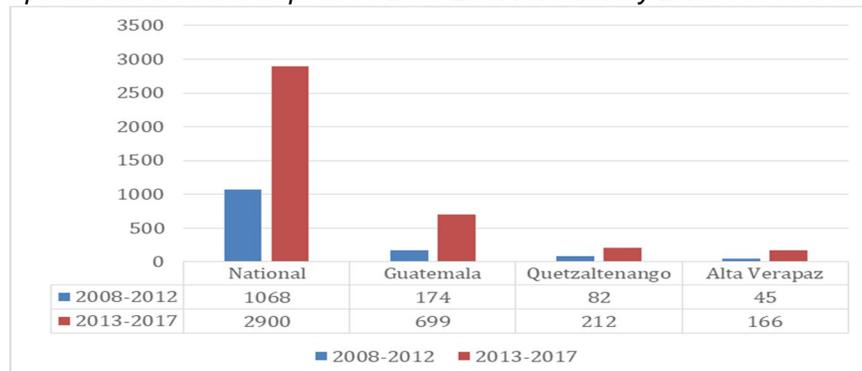
La mejora de la investigación criminal también se evidencia en la evolución del número de aprehensiones por orden de captura durante el período evaluado. Como indicado en la figura 15, a nivel nacional, las capturas en casos de violencia sexual contra NNA casi se triplicaron. Para el período 2008-2012 las capturas se incrementaron de 1068 a 2,900 para el periodo 2013-2017.

Otro hecho significativo es que las capturas por este tipo de delitos en las 3 áreas de intervención del Programa IJM, para el período 2013-2017 representan aproximadamente el 37% de las capturas a nivel nacional, mientras que en el período previo (2008-2012) representaron el 28% aproximadamente. Enfocándose en el área de intervención del Programa IJM, en el período 2013-2017, en el departamento de Guatemala, las capturas se han multiplicado por cuatro, mientras que en Alta Verapaz y en Quetzaltenango se han multiplicado por 2,5 veces. El incremento del porcentaje de capturas en el área geográfica de intervención del Programa IJM, el cual está por encima del incremento nacional, lleva a la conclusión que el Programa IJM ha contribuido de manera crítica al mejoramiento y efectividad de la investigación criminal en casos de violencia sexual en contra de NNA, en los lugares donde ha intervenido.

<sup>73</sup> The Criminal Justice System Response to Child Sexual Assault in Guatemala: 2013 – 2017. Indicators of Practice, Process, and Resolution. Borrador no publicado IJM.2018.

Gráfico 15.

No. de aprehensiones durante período 2008-2017. Nacional y zona de cobertura de IJM



Fuente: The Criminal Justice System Response to Child Sexual Assault in Guatemala: 2013 – 2017. Indicators of Practice, Process, and Resolution. Borrador no publicado IJM.2018.

Entre las contribuciones más significativas realizadas por el Programa IJM para el aumento de la eficacia de la investigación criminal, se pueden destacar las siguientes:

- *Apoyo a la creación y fortalecimiento de capacidades del Departamento de Investigación de Delitos Sexuales de la PNC (DIDS):* La creación de la DIDS actualmente permite investigar, con equipos de trabajo especializados y en coordinación con los fiscales de manera más eficaz, los casos de violencia sexual y violencia sexual infantil. IJM también ha apoyado el incremento paulatino del número de investigadores especializados y su coordinación con el MP, tanto en los turnos de 24 horas como su posterior seguimiento. En Guatemala, el número de investigadores aumentó de 8 en 2005 a 94 en 2018. Actualmente con el despliegue en Quetzaltenango y Alta Verapaz, se suman 137 investigadores a nivel nacional, de los cuales 103 han sido especializados con el apoyo de IJM.<sup>74</sup> También se observa una mejora evidente de los informes de investigación criminal mediante la creación de metodología especializada, con protocolos y guías específicas de investigación de este tipo de delitos.
- *Apoyo a la formación especializada en la academia y escuelas de formación de la PNC:* Para atender y derivar de manera correcta los casos de violencia sexual que se presentan a nivel nacional, IJM apoyó la inclusión e institucionalización en el pensum de estudios de la academia y escuelas de formación de la PNC de conocimientos específicos para abordaje de casos de violencia sexual, según el grado y rango para el que se estudia. Más de 2000 agentes, 103 investigadores, 247 Oficiales de PNC y 131 docentes de las academias han recibido capacitación en estos nuevos contenidos.

Una persona entrevistada señaló: “El apoyo de IJM tanto en equipamiento como en capacitación y mentorías, ha contribuido a mejorar la investigación de los casos. Capacitación y mentoría sobre el abordaje de las entrevistas, como ordenar el expediente, se estudian y analizan perfiles de los victimarios, etc. También el apoyo para reparar 6 vehículos, facilitó la parte operativa del departamento. Por otro lado, cada trimestre se realiza el PET, que es una especie de evaluación de los expedientes para verificar que se han cumplido todos los procedimientos. Al evaluar encontramos buenas prácticas o lecciones aprendidas que debemos superar para mejorar. Se reciben un promedio de 100 casos por mes, 12 casos por día aproximadamente. La magnitud del problema es enorme y se requieren muchos recursos y capacidades. Con el apoyo de IJM se ha avanzado mucho en la técnica de investigación que es fundamental para las acusaciones y posterior sentencia”.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> Datos facilitados por el equipo de IJM Guatemala.

<sup>75</sup> Entrevista DIDS Guatemala. Mayo 2018

- *Uso de la estrategia pedagógica de mentores:* esta estrategia ha facilitado la transferencia del *know-how* del equipo de IJM al personal de la DIDS, incluyendo además la facilitación de reuniones de coordinación con el MP y el seguimiento a la implementación de los protocolos y guías metodológicas. Esta labor no sólo es apreciada por los miembros del DIDS<sup>76</sup> sino por las fiscales de la Niñez y la Adolescencia en el MP central.<sup>77</sup> Según otra persona entrevistada, la mentoría ha sido fundamental porque los problemas se resuelven en la práctica<sup>78</sup>. Los/as mentores han trabajado los turnos de 24 horas en el MP o el DIDS.

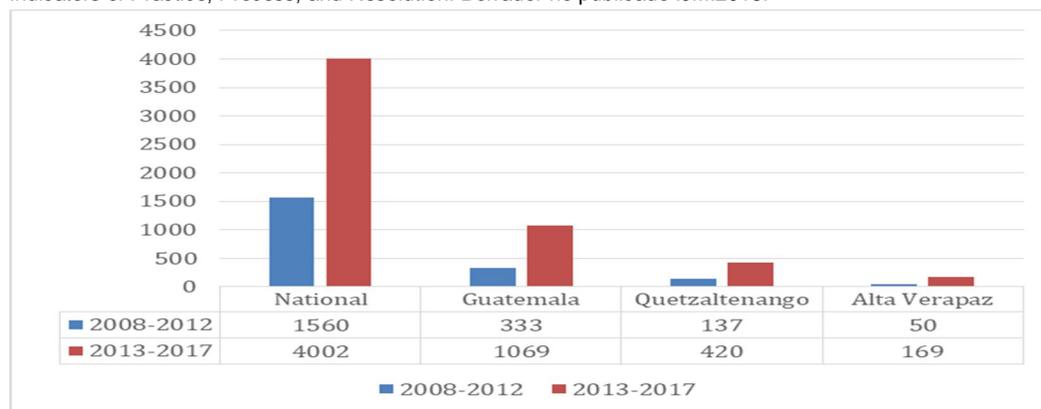
## 2.2.2 Resultado 2. Aumento de la eficacia de la persecución penal

El Programa IJM ha hecho contribuciones relevantes para el incremento de la eficacia de la persecución penal de los casos de delitos de violencia sexual contra NNA a cargo del MP. El aumento de las cifras de acusaciones en los últimos cinco años así lo demuestran. Durante el período 2013-2017 se presentaron ante los tribunales 4,002 acusaciones, 2,6 veces más que los presentados entre 2008-2012, en el que se registraron 1,560. Ver gráfico 16.

Gráfico 16.

No. de acusaciones formuladas por MP durante el período evaluado

Fuente: The Criminal Justice System Response to Child Sexual Assault in Guatemala: 2013 – 2017. Indicators of Practice, Process, and Resolution. Borrador no publicado IJM.2018.



La contribución de IJM a la eficacia de la persecución penal se puede demostrar con el peso relativo de la cantidad de acusaciones presentadas en su zona de cobertura con respecto al agregado nacional. Las acusaciones

en las tres áreas de cobertura supusieron el 41,4 % del total a nivel nacional en el período 2013-2017 frente al 33,3 % en el período 2008-2012.

El incremento de la persecución penal está asociado directamente a una mayor capacidad de los fiscales para preparar y presentar casos bien fundamentados ante los jueces, cumpliendo con todos los requisitos establecidos en el marco legal. En el logro de este cambio, se puede resaltar el desarrollo de 4 procesos, en los que la contribución de IJM ha sido clave:

- *Fortalecimiento del Modelo de Atención Integral (MAI):* la creación de este modelo y la escala a otros departamentos del país, ha supuesto un avance en la atención sensible e integral de las víctimas que se animan a presentar sus casos ante la justicia. Ahora existen mejores espacios físicos e infraestructura, principalmente en el MAI del MP en Guatemala. IJM ha contribuido al fortalecimiento de este modelo principalmente mediante su papel de querellante adhesivo en los casos de violencia sexual contra NNA, lo que permitió la coordinación entre las diferentes agencias fiscales de la Fiscalía de sección/MAI con los abogados de IJM, especialmente en la localización posterior de la víctima y su seguimiento para confirmar la denuncia y recabar nueva

<sup>76</sup> Entrevista DIDS en Quetzaltenango. Mayo 2018

<sup>77</sup> Entrevista agente fiscal de delitos sexuales de la Fiscalía de la Niñez y Adolescencia.

<sup>78</sup> Entrevista DIDS Guatemala. Mayo 2018.

evidencia. El MAI hace turnos por lo que los casos de violencia contra NNA que se producen en horarios no hábiles y/o fin de semana son coordinados con la Fiscalía de la Niñez y Adolescencia y la DEIC. Por esta razón, en las reuniones de crisis de 24 horas coordinadas por el mentor de IJM en dicha fiscalía, participa el MAI en aquellos casos recibidos en dichos horarios y días.<sup>79</sup>

- *Fortalecimiento de Fiscalía de la Niñez y Adolescencia en Guatemala:* Actualmente estas fiscalías disponen de personal interdisciplinario, bien capacitado para la atención sensible, diferenciada e integral a las víctimas de violencia sexual. Al igual que con el MAI, el apoyo a esta fiscalía de sección; se ha dado principalmente en las acusaciones en que IJM ha sido querellante adhesivo. En este sentido se han coordinado allanamientos, órdenes de capturas y diligencias de investigación. También se ha trabajado conjuntamente las acusaciones. Todas las acusaciones en que IJM ha sido querellante adhesivo han avanzado debido al conocimiento que sus abogados tienen sobre la materia. Igualmente, IJM apoyó la elaboración del reglamento de la fiscalía de sección de la Niñez y la Adolescencia y la depuración de los 18,000 expedientes que fueron trasladados desde la Fiscalía de la Mujer, separando aquéllos que era imposible darles seguimiento y solicitando al juez su archivo. IJM destinó un mentor para la Fiscalía que labora in situ para apoyar los casos de violencia sexual y la coordinación con el DIDS. En coordinación con la Unidad de Capacitación (UNICAP) ha realizado capacitaciones, especialmente con el tema de las acusaciones y el cumplimiento de los requisitos legales<sup>80</sup>.
- *Creación de protocolos de atención de las víctimas:* La creación de protocolos de atención, derivación de casos, entrevistas a víctimas y protocolos de investigación en casos de violencia sexual, han permitido desarrollar una ruta de atención especializada por equipos multidisciplinarios, así como mejor coordinación interinstitucional entre el MP y PNC, para la investigación criminal, evitando duplicación de esfuerzos para dar atención pronta y efectiva de las víctimas.
- *Estrategia de mentores:* Al igual que la investigación criminal, la estrategia de mentores ha demostrado ser efectiva en la zona de cobertura del Programa IJM, tanto en la Fiscalía de la Sección de Niñez y Adolescencia en Guatemala como en la Fiscalía de la Mujer en Quetzaltenango y Alta Verapaz. En particular, destaca el trabajo del mentor en el seguimiento de los escritos de acusación y el desarrollo de capacidades en las diferentes fiscalías donde trabajan.
- *Representación de IJM a las víctimas en la sede judicial:* La representación de IJM de las víctimas en la sede judicial ha sido valorado por la mayoría de funcionarios del MP entrevistados como un aporte al trabajo de los fiscales, especialmente del MAI y la Fiscalía de la Niñez y Adolescencia.

### 2.2.3 Resultado 3. Aumento de la eficacia en el enjuiciamiento

El tercer eslabón del sistema de justicia priorizado por el modelo de intervención del Programa IJM para reducir la impunidad de los delitos de violencia sexual son los tribunales encargados de gestionar los juicios y emitir sentencias. La mejora también ha sido notable durante el período cubierto por el programa. El número de sentencias emitidas entre 2013-2017 ha sido tres veces mayor que las registradas entre 2008-2012.

La tendencia en la zona geográfica cubierta por el programa también es consistente con lo señalado en la investigación criminal (PNC) y persecución penal (MP). Tal como se observa en el gráfico siguiente, el número de sentencias condenatorias se incrementó de 181 a 581 en Guatemala,

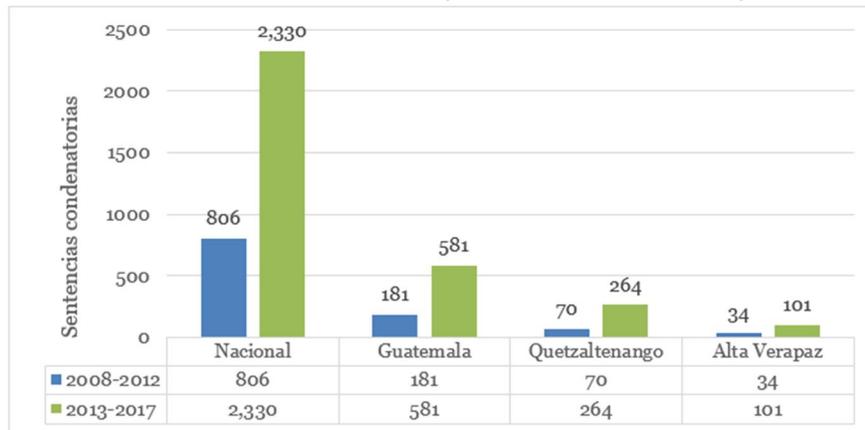
<sup>79</sup> Entrevista a funcionarios del Modelo de Atención Integral del Ministerio Público.

<sup>80</sup> Entrevista agentes fiscales delitos sexual Fiscalía de sección de la Niñez y la Adolescencia. Mayo 2018

mientras que en Quetzaltenango el incremento fue de 70 a 264 y en Alta Verapaz de 34 a 101. Ver gráfico 17.

Gráfico 17.

No. de sentencias condenatorias emitidas por tribunales durante el período evaluado



Fuente: The Criminal Justice System Response to Child Sexual Assault in Guatemala: 2013 – 2017. Indicators of Practice, Process, and Resolution. Borrador no publicado IJM.2018. Pág.47

Debido a la naturaleza autónoma e independiente del OJ como poder del Estado, la intervención del Programa IJM ha sido diferente en relación a las otras instituciones del SPJ. Por ejemplo, la salvaguarda de la independencia jurisdiccional no permite, que haya mentores dentro de la institución (pero si formación) o el tipo de formación que se va a impartir. No obstante, los bienes y servicios suministrados han coadyuvado a la mejora de la eficacia del enjuiciamiento de los casos de violencia sexual contra NNA, mediante las siguientes acciones apoyadas:

- *Nuevo reparto de competencias de los juzgados de femicidio y otras formas de violencia contra la mujer y violencia sexual:* Si bien la creación en 2010 de estos juzgados especializados en el departamento de Guatemala fue un avance significativo para el enjuiciamiento de casos de violencia sexual, incluyendo aquellos en contra de niños y adolescentes; la CSJ otorgó competencia para escuchar estos casos, solamente al Juzgado y Tribunal Segundo de Sentencia. Esto representó un aumento considerable en la carga de trabajo para este órgano jurisdiccional y un cuello de botella difícil de superar con audiencias programadas para más de un año. IJM realizó varias acciones de incidencia para mostrar a los magistrados de la CSJ la necesidad de ampliar la competencia para casos de violencia sexual, a todos los juzgados de Femicidio de manera equitativa para las fases de investigación, intermedia y sentencia. Esta acción redujo significativamente el período de los juicios para este tipo de delito.

Una vez que la CSJ asignó las nuevas competencias y debido a que los/as jueces/zas carecían de conocimientos especializados sobre delitos de violencia sexual; IJM apoyó con numerosas capacitaciones especializadas sobre estos delitos. Igualmente, estos cuerpos jurisdiccionales fueron equipados por la CSJ con Cámara Gesell o Circuito cerrado de TV y tienen personal multidisciplinario para el cuidado de las víctimas y sus familiares.

Según una persona entrevistada en el OJ, los tribunales especializados son de reciente creación (2013) y significan un gran avance, porque tratan de manera específica los casos de violencia contra las mujeres y NNA. *“Yo fui nombrada en 2013 y en esa época era la única jueza para todo el departamento de Guatemala. Recibía 1,200 acusaciones mensuales. Realmente no daba abasto para tanto. IJM gestionó ante la CSJ que otro juzgado fuera abierto para poder dar una mejor atención. En 2014, abrieron el otro juzgado. Esto trajo como consecuencia mayor calidad en el trabajo. Actualmente se emiten aproximadamente entre 400*

y 500 sentencias anuales. El número de sentencias se ha incrementado. Por ejemplo, en 2012 antes de que existieran los juzgados especializados se emitían aproximadamente 6 sentencias. En 2017 fueron 446. El incremento es notable”<sup>81</sup>

- *Capacitaciones/Conversatorios.* En coordinación con la Escuela de Asuntos Judiciales y mediante expertas/os en la temática, IJM provee de formación técnica a las/los jueces especializados en violencia sexual contra NNA. A manera de conversatorio, una vez al mes, los jueces intercambian experiencias sobre diferentes temáticas relacionadas a su labor. Las temáticas son consensuadas entre el OJ e IJM y versan sobre Prueba, revictimización, perfil criminológico, etc. Una jueza entrevistada opina “*Personalmente valoro muchísimo estas capacitaciones porque los y las juezas necesitamos estar actualizados sobre doctrina, convencionalidad y otras materias propias de impartición de justicia. Necesitamos preguntar sobre casos prácticos. IJM nos aporta todo esto*”<sup>82</sup>.
- *Cámara Gesell:* El OJ con el apoyo de varios cooperantes ha facilitado la dotación de Cámaras de Gesell y circuitos cerrados. IJM donó el circuito cerrado instalado en el Juzgado de Femicidio de Cobán, Alta Verapaz. IJM contribuyó en la elaboración del instructivo y un protocolo para la recepción de declaraciones de NNA víctimas y/o testigos en Cámara de Gesell, Circuito Cerrado y otras herramientas, aprobado por la CSJ, lo que permitió normar el procedimiento, hacer obligatorio su uso e implementar buenas prácticas como la entrevista única y el anticipo de prueba que reducen la victimización secundaria. En este sentido, la admisión del testimonio de la víctima como anticipo de prueba, ahora es más fácilmente otorgada por los jueces cuando es solicitada, para garantizar los principios de no revictimización, interés superior del niño y preservar los medios de prueba. Este protocolo provee dirección y orientación a jueces y fiscales para la recepción de declaración de víctimas y testigos, no solamente a través de cámara Gesell, lo cual es importante para la sostenibilidad puesto que permite a las cortes que no poseen esta tecnología, su utilización. El programa IJM formó a jueces de todo el país en el uso y la aplicación del protocolo y ha sido incorporado como instrumento oficial de enseñanza por la Escuela de Estudios Judiciales. Dicho protocolo continúa vigente.
- *Implementación de estrategia de querellante adhesivo:* la aplicación de esta estrategia también ha contribuido a la eficacia del enjuiciamiento de los responsables de delitos de violencia sexual contra NNA. En este sentido, el equipo de IJM logró influir en el cambio de la mentalidad de jueces y sentó un precedente sobre la participación de organizaciones de derechos humanos en temas de violencia contra NNA, como querellante adhesivo, sin la autorización de una parte procesal. La actuación de los querellantes de IJM se fundamentó en la normativa internacional de los derechos humanos y el principio del Interés Superior del Niño, logrando que la violación de la libertad e indemnidad sexual de la NNA sea considerada como un asunto de interés nacional y un derecho difuso. Este antecedente abrió las puertas a otras organizaciones para que puedan también participar en temas similares. Esta labor jurídica también fue determinante en la creación de jurisprudencia para que, en los casos de agresiones a más de una víctima, se apliquen varias penas en conjunto a los victimarios. Una persona entrevistada señaló que “los casos que llevan siempre están bien fundamentados. Es muy poco probable que las acusaciones preparadas por IJM se pierdan. Tienen equipo muy capaz.”<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> Entrevista OJ Guatemala. Mayo 2018

<sup>82</sup> Entrevista OJ Guatemala. Mayo 2018

<sup>83</sup> Entrevista OJ Guatemala. Mayo 2018

## 2.2.4 Resultado 4. Aumento de la eficacia en la atención de las víctimas

El modelo de intervención del Programa IJM incluyó, - aunque en menor medida, pero no por eso menos importante y efectiva -, la atención de NNA víctimas de violencia sexual, para facilitar su acceso a la justicia y contribuir a la reparación de los daños físicos y emocionales sufridos. Las dos estrategias empleadas por el programa han sido las siguientes:

- *Derecho a la justicia mediante la figura de querellante adhesivo en el enjuiciamiento:* Teniendo en cuenta las debilidades del sistema de justicia y en congruencia con su enfoque global, el Programa IJM ha acompañado a las víctimas de delitos de sexuales mediante la figura de querellante adhesivo establecido en la legislación penal guatemalteca. Esta estrategia ha contribuido a mejorar los tres eslabones de la cadena de justicia (investigación criminal, persecución penal y enjuiciamiento). IJM planteó 379 acusaciones y hasta marzo 2018, de los 266 procesos legales cerrados, se obtuvieron 253 sentencias condenatorias (95% de éxito)<sup>84</sup>.

El hecho que IJM sea querellante adhesivo en los casos de violencia sexual contra NNA permitió la coordinación entre las diferentes agencias de la Fiscalía de sección/MAI con los abogados de IJM, especialmente en la localización posterior de la víctima y su seguimiento de cara a confirmar la denuncia y recabar nueva evidencia.<sup>85</sup> Actualmente, en el marco del Proyecto Centinela, IJM ha firmado convenios con 5 organizaciones de sociedad civil: AMG Internacional, Ciudad Guatemala; Asociación Nuevos Horizontes en Quetzaltenango, Comunidad Esperanza en Alta Verapaz, Oasis (Vida para Niños ONG) y Asociación Maná de Vida, ambas en Escuintla. El objetivo es mejorar las capacidades de estas organizaciones para el abordaje de casos de violencia sexual de NNA mediante el análisis de casos prácticos.<sup>86</sup> Así mismo el trabajo se beneficiará de los precedentes jurídicos y los aprendizajes del equipo de IJM, especialmente con respecto a la aplicación del principio del Interés Superior del Niño establecida en la normativa internacional en materia de derechos humanos.

- *Atención directa a las víctimas:* IJM ha apoyado también a las organizaciones antes citadas para la prestación de servicios de cuidados posteriores a las víctimas. En el trabajo de casos que IJM ha realizado desde 2005, ha prestado atención psicosocial a 472 personas, de los cuales 388 son víctimas NNA, mientras 84 son parientes cercanos (hermanos, mamá, papá) o partícipes. Los estándares mínimos de los servicios verificados son los siguientes: protección, bienestar mental, recuperación del trauma, empoderamiento económico, educación, sistema de apoyo, vivienda y salud. A través de UNICAP, IJM ha impartido formación, al personal de la Oficina de Atención a la Víctima (OAV) sobre el tratamiento psicológico de víctimas NNA. Estas actividades se han realizado con convocatorias a nivel nacional. Por otro lado, se han desarrollado herramientas para la atención de NNA víctimas de la violencia sexual. Actualmente la OAV trabaja con IJM una guía de entrevistas con menores víctimas de violencia sexual en coordinación también con UNICEF.<sup>87</sup> Junto a otras organizaciones de sociedad civil, el programa también ha creado un kit instructivo para preparar a líderes comunitarios en cómo identificar el abuso sexual, cómo reportarlo y cómo proveer apoyo inicial en crisis a víctimas de violencia sexual.
- *Trato sensible a la víctima:* IJM compartió sus mejores prácticas y entrenó a personal del sector justicia y seguridad en el área del trato sensible a las víctimas y en la prestación de los servicios con un enfoque de cuidado informado en el trauma, bajo el cual los servidores públicos adquieren un conocimiento del impacto del mismo y cómo debe tratarse a las víctimas. Actualmente el programa IJM está implementando una estrategia de movilización, equipamiento y

<sup>84</sup> IJM. Narrativa legal nueva. Agosto 2018

<sup>85</sup> Entrevista Atención Integral de la Víctima del MP. Mayo 2018

<sup>86</sup> Informe especial suministrado por la Dirección de IJM en Guatemala. Mayo 2018

<sup>87</sup> Entrevista a funcionarios de la Oficina de Atención a la Víctima del Ministerio Público

empoderamiento de sobrevivientes de violencia sexual a fin de que lideren grupos de apoyo mutuo para servir a otras víctimas en su proceso de recuperación (estrategia de Mi Historia Importa).<sup>88</sup>

### 2.2.5 Intervenciones y/o factores más influyentes en el logro de los resultados

El modelo de intervención de IJM en Guatemala ha dispuesto una colección de bienes y servicios (intervenciones o productos) entregados a los distintos grupos beneficiarios: SPJ, OSC, víctimas. También han influido ciertas estrategias adoptadas para conseguir la mayor eficacia, impacto y sostenibilidad posibles. A continuación, se resaltan las más importantes, según la información suministrada por los actores consultados y el propio juicio de expertos del equipo de evaluación.

- *Modelo de intervención general:* Inspirado en su modelo global y una visión integral de los problemas de justicia, el primer acierto del programa IJM ha sido la elección del problema y su enfoque para reducir la impunidad de hecho de los delitos de violencia sexual mediante el fortalecimiento de las capacidades de instituciones y personas para llevar adelante cuatro procesos de cambio: investigación criminal, acusación penal, dirección de juicios y emisión de sentencias y, apoyo a las víctimas; para presentar sus caso ante la justicia y continuar sus vidas. Aunque su esfuerzo se concentró en estos procesos, no perdió de vista otros dos cambios clave: reducción de la impunidad de derecho y la tolerancia comunitaria a la violencia sexual.
- *Representación legal de las víctimas:* Usando la figura de querrelante adhesivo, el Programa IJM puso al servicio de las víctimas su conocimiento y experticia en la persecución penal de casos de violencia sexual en NNA.<sup>89</sup> Además de dar retroalimentación sobre las debilidades del sistema de justicia para su posterior fortalecimiento, el trabajo realizado –muchas veces apoyando a fiscales y policías- ha sido efectivo y ha tenido un efecto pedagógico en los operadores de justicia sobre cómo hay que hacer las cosas. Así mismo le permitió ganar credibilidad y reputación para su posterior trabajo con las instituciones del sector.
- *Negociación y firma de convenios institucionales:* La calidad del trabajo y la reputación adquirida, permitió a IJM firmar convenios de cooperación con las instituciones encargadas de la persecución penal y enjuiciamiento, instalando capacidades e institucionalizando procesos<sup>90</sup>. Esto a su vez ha contribuido a la sostenibilidad de los resultados al margen de los cambios de autoridades y personal de las instituciones.
- *Institucionalización de los procesos desde la fase de planificación:* Todas las personas entrevistadas coincidieron en que las iniciativas de IJM fueron consultadas con ellos, colaborando en su definición y ejecución. Este método ha sido un acierto en términos de la sostenibilidad de los procesos, en particular con la apropiación de los beneficiarios y adicionalmente sirvió para sensibilizarlos sobre la violencia sexual contra NNA. Así mismo, la inserción de los procesos de formación en los programas de formación regular de las distintas instituciones constituye una buena práctica.
- *Estrategia de mentores para desarrollo de capacidades institucionales:* Los mentores es una estrategia que para la mayoría de actores entrevistados es valorada como un acierto estratégico de IJM, para mejorar las capacidades de investigación y acusación, porque ha permitido trabajar de forma directa (in situ) con los funcionarios, resolviendo situaciones prácticas, corrigiendo errores e introduciendo las mejoras. “*El seguimiento directo de los casos, seguimiento a la*

<sup>88</sup> Entrevista a personal de IJM de la sede y oficina Guatemala.

<sup>89</sup> Entre otros, entrevistas MAI, MP y UNICAP

<sup>90</sup> V.g. Convenios de cooperación con MP y OJ.

*implementación de modelos de trabajo, las cápsulas informativas,<sup>91</sup> han sido el más eficaz de los servicios prestados a la PNC y el MP.<sup>92</sup> Sí hay que señalar que el hecho de no tener sistematizadas las actividades de dichos mentores no ha permitido ampliar este análisis.<sup>93</sup>*

## 2.2.6 Factores que han limitado el logro de los resultados

Desde una mirada estructural, los procesos de cambio impulsados por programas de cooperación tienen límites y no pueden resolver por sí mismo los problemas priorizados, debido a la compleja multidimensionalidad de los factores causales, algunos de los cuales están asociados al desempeño del entorno país y/o sectorial. A continuación, una breve referencia a dichos factores, que, aunque no fueron determinantes en el nivel de eficacia alcanzado por el programa, sí tienen poder de influencia sobre todo en la continuidad y sostenibilidad de los cambios impulsados.

- *Inestabilidad del personal especializado:* afectado por una debilidad institucional del Estado guatemalteco, las instituciones del sistema de justicia no escapan a las constantes que se presentan en la Administración Pública. Uno de estos factores es la limitada disponibilidad de personal profesional con las calidades y la estabilidad necesaria para desempeñarse con estándares de calidad. Además de los recursos financieros, influye la ausencia de una carrera profesional estable sujeto a méritos en el servicio en cada una de las instituciones del sistema. Por ejemplo, resulta difícil imaginar que el personal formado por IJM sean beneficiado por ascensos y otras oportunidades para su desarrollo profesional y mejora de su nivel de ingresos.
- *Inestabilidad en las autoridades y prioridades institucionales:* En el sistema de justicia, el riesgo de cambio de prioridades políticas derivado de la movilidad de las autoridades y los funcionarios es alto. La rotación periódica de autoridades – y del personal de confianza en puestos claves- ha supuesto en muchos casos, la necesidad por parte del equipo de IJM de repetir procesos de inducción y formación, lo que significa inversión de nuevos esfuerzos y recursos.
- *Apoyo presupuestario a las contribuciones de IJM:* afectado de forma directa por la baja carga tributaria y la falta de voluntad política para dotar de presupuestos adecuados a las instituciones del sistema de justicia, el Estado guatemalteco tiene una dificultad estructural para atender y resolver los problemas que se presentan en los distintos sectores de políticas públicas. En el presente caso, las instituciones del sistema de justicia especializadas en violencia sexual contra NNA, enfrentan serias limitaciones para atender la creciente demanda de justicia de la población, inducida en buena medida por los logros en el combate a la impunidad y el aumento de la confianza en la investigación, persecución y enjuiciamiento de los responsables de este tipo de delitos.

## 2.3 Impacto

El impacto de un programa se mide por el grado en qué ha contribuido de forma directa, indirecta, intencionada y no intencionada, a la solución de un problema de desarrollo que afecta a una población, a la mejora de sus condiciones de vida, el ejercicio de sus derechos y la mejora de su calidad de vida. Se trata de un cambio que requiere el concurso de diversos actores y factores del entorno político-institucional y social. Por esta razón, la relación causal de un programa con este nivel de transformación solo puede ser de contribución no de atribución.

Considerando que IJM es una organización internacional sin fines de lucro, su intervención para resolver el problema de la impunidad de los delitos de violencia sexual contra niños y adolescentes

<sup>91</sup> Las cápsulas informativas fueron altamente valoradas por miembros de la Fiscalía de la Niñez y Adolescencia.

<sup>92</sup> Entrevista MP.

<sup>93</sup> V.G. número de informes de investigación revisados, reuniones de coordinación interinstitucional facilitadas o acusaciones revisadas.

solo puede ser una contribución y un complemento al trabajo y la responsabilidad del estado guatemalteco. Es decir, de ninguna manera se puede proponer "poner fin a la impunidad", no solo porque técnicamente es inviable sino porque no tiene el mandato de hacerlo. En este sentido, vale la pena recordar que la IV Conferencia Internacional sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, celebrada en Busan en 2011, reconoció oficialmente el papel de las organizaciones civiles, como un actor que "contribuye" al desarrollo<sup>94</sup>.

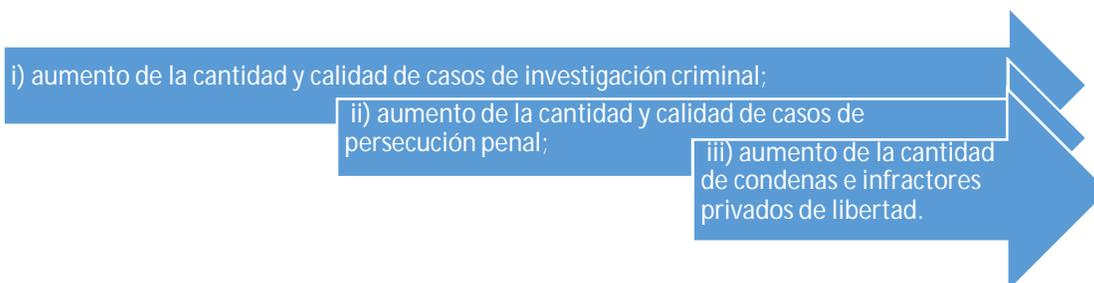
Tomando en cuenta el modelo de intervención de IJM, ilustrado en las Figuras 13 y 14, el Programa IJM en Guatemala se ha propuesto contribuir a dos cambios relacionados en su área de cobertura: reducción de la impunidad, principalmente de hecho de los delitos de violencia sexual; y como consecuencia, reducción de la violencia sexual contra NNA. De conformidad con los objetivos y el diseño metodológico de la evaluación, el análisis de estas contribuciones se realizó a través de un método cualitativo basado en la triangulación de la evidencia proporcionada por tres tipos de fuentes: i) entrevistas con actores del sistema de justicia y la sociedad civil; ii) informes de IJM; iii) estadísticas oficiales de las instituciones, principalmente del MP y OJ.

Como se documenta en la sección de efectividad, la combinación de las tres fuentes permitió medir estadísticamente el cambio en los indicadores de arrestos, acusaciones y sentencias. De acuerdo con los parámetros de evaluación internacional, esta es evidencia suficiente para demostrar que ha habido un impacto positivo en la incidencia del problema de la impunidad por delitos de violencia sexual contra niños y adolescentes en Guatemala.

Sin embargo, de acuerdo con el diseño metodológico definido, el EE no puede medir estadísticamente la contribución de IJM a este impacto. Para hacer esto, se tendría que estudiar un grupo de comparación compuesto por instituciones del sector de justicia de departamentos donde no se ha intervenido. En consecuencia, la contribución de IJM solo se puede demostrar en base a la identificación de relaciones lógico-causales entre sus intervenciones y los cambios observados en las instituciones apoyadas. Dicho esto, a continuación se presentan los resultados de la evaluación realizada por la ET:

### 2.3.1 Contribución a la reducción de la impunidad de los delitos de violencia sexual

Las contribuciones del Programa IJM en Guatemala a la reducción de la impunidad de los hechos delictivos de violencia sexual son fáciles de atestar. Convertido en el núcleo central de su esfuerzo, las intervenciones elegidas han demostrado su eficaz contribución a los cambios esperados en la conducta y el quehacer de las instituciones del sistema de justicia y, consecuentemente, en los resultados alcanzados:

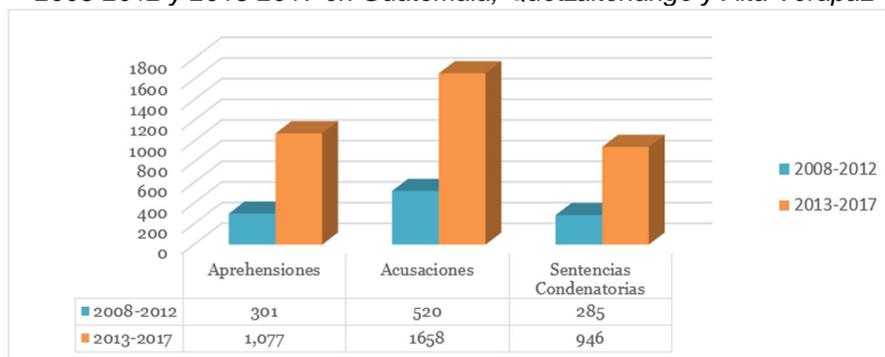


Si bien es cierto no se los puede atribuir de forma directa, por su condición de impacto y en consecuencia la intervención de otros factores fuera de su control, si es posible establecer una relación lógica-causal entre las contribuciones realizadas por IJM y los resultados alcanzados por las

<sup>94</sup>4 Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la ayuda. Busan, Corea, 2011

instituciones responsables de la cadena de justicia, en el delito de violencia sexual contra NNA en la zona de cobertura del programa. En total, se puede documentar un incremento en las aprehensiones de 301 a 1077; en las acusaciones de 520 a 1668; y en las sentencias de 285 a 946 en los dos períodos estudiados. Ver gráfico 18.

*Gráfico 18.*  
*No. de aprehensiones, acusaciones y sentencias en períodos 2008-2012 y 2013-2017 en Guatemala, Quetzaltenango y Alta Verapaz*



Fuente: Elaboración propia con datos de:  
 The Criminal Justice System Response to Child Sexual Assault in Guatemala: 2013-2017.  
 Borrador no publicado IJM.2018

Con base en los datos anteriores de los dos períodos analizados, se puede consignar un incremento en el nivel de logro de los resultados de las tres instituciones (PNC, MP y OJ) con respecto a las fases procesales (investigación, acusación y sentencia) del delito de violencia sexual en NNA en la zona de cobertura del programa. Las cifras de los tres resultados muestran un incremento del triple que el período anterior (2008-2012)

Tomando en cuenta las evidencias anteriores y el análisis de las relaciones causales realizado en la sección de eficacia, el EE puede sostener que el Programa IJM ha conseguido el impacto esperado en la reducción de la impunidad de los delitos sexuales en su zona de cobertura. La principal contribución documentada es la mejora sustantiva de los procesos de investigación criminal y acusación penal por parte de las instituciones responsables que permitieron un aumento del triple en las sentencias dictadas por los tribunales de justicia.

De conformidad con esta información y el análisis de las relaciones lógico-causales realizadas en esta sección de eficacia, el EE confirma que el Programa IJM logró el impacto esperado de reducir la impunidad en los delitos de violencia sexual contra NNA en su área de cobertura. Expresado en términos estadísticos el aumento en las sentencias condenatorias emitidas por los tribunales de justicia en los últimos cinco años triplica lo alcanzado en los cinco años precedentes, lo cual se puede consignar como resultado final de la mejora sustantiva de la calidad de los procesos de investigación criminal y acusación penal realizados por las instituciones responsables.

En el caso de las sentencias emitidas por los tribunales competentes, es importante señalar el cambio cualitativo que se observa en la argumentación y justificación de las mismas. Un análisis comparativo realizado por el EE en sentencias emitidas en períodos anteriores y recientes, muestra un alto nivel de calidad en términos de aplicación de estándares internacionales (convencionalidad), enfoque de derechos y especialmente el interés superior del niño.<sup>95</sup>

<sup>95</sup> Tribunal Femicidio Quetzaltenango. Sentencia 09011-2016-01114-UA y Sentencia 09051-2017-00058-UA. Análisis de las sentencias realizado en junio 2018.

### 2.3.2 Contribución a la reducción de la violencia sexual

La violencia en Guatemala, incluida la violencia sexual contra NNA, está determinada por 105 factores causales, que desde un punto de vista sistémico se pueden agrupar en cuatro de redes de causalidad y en el entorno histórico del país, concebido como un sistema mayor que contribuye a la conservación del problema.<sup>96</sup> Esta comprensión es congruente con los hallazgos de más de 160 expertos del mundo convocados por OMS, que formularon el primer modelo científico sobre el problema, el cual organiza las causas en cuatro grupos de factores: sociales, comunitarios, relacionales e individuales.

Como indicado anteriormente, el Programa IJM priorizó dos factores críticos causales que de conformidad con el modelo conceptual de violencia sexual contra NNA propuesto por OMS: factores sociales y factores comunitarios. Dentro de los factores sociales, puso especial atención a la impunidad de hecho y de derecho. Mientras que en los factores comunitarios, enfatizó en el enfoque de “tolerancia comunitaria a la violencia sexual”. Basado en esto, el EE estableció las siguientes contribuciones para la reducción de la violencia sexual contra NNA en el área de cobertura del Programa:

**Fortalecimiento del Estado para la prevención de la violencia.** Considerado como parte de los factores sociales por el enfoque de OMS, IJM ha concentrado su esfuerzo en fortalecer a las instituciones del SPJ para castigar a los infractores, reportado por el Modelo oficial de prevención de Guatemala como uno de los cuatro factores críticos del problema de la violencia (red de causalidad 3), incluida la realizada contra NNA. También coincide con la valoración realizada por el estudio de PNUD de 2007.<sup>97</sup> La hipótesis seguida por IJM, respaldada por esta evidencia, es que el castigo a los culpables de la violencia sexual constituye un mensaje suficientemente persuasivo para evitar que estos vuelvan a cometer este delito y disuada a otros potenciales infractores, con lo que el problema se reduce o al menos se detiene su escala.

**Cuidados psicosociales a las víctimas de violencia sexual.** En su modelo de abordaje de la impunidad de hecho, el Programa IJM en “la reparación de las víctimas” ha proveído servicios de cuidados psicosociales, para el proceso de sanación del trauma sufrido y evitar que las víctimas vuelvan a ser abusadas y que estas a su vez reproduzcan este patrón. Es decir, se trata de “sacarlas del círculo de violencia”, factor causal considerado clave por OMS (como factor relacional) y por el modelo de prevención guatemalteco (red de causalidad 1).

**Sensibilización de la comunidad.** En menor medida, el Programa IJM realizó intervenciones para reducir la permisividad de la violencia sexual en las comunidades donde viven las víctimas y agresores. La eficacia de estas acciones para la prevención de la violencia está avalada por las evidencias aportadas por el modelo OMS (factor comunitario) y el modelo lógico guatemalteco orientado a resultados (red de causalidad 2).

**Aumento de la confianza ciudadana en la administración de la justicia.** Considerado un factor estructural del Entorno País, la desconfianza ciudadana es una de las expresiones de la debilidad del Estado, incluyendo las instituciones del SPJ, encargadas de la investigación, persecución y enjuiciamiento de los perpetradores de violencia sexual contra NNA. El Programa IJM ha contribuido a la transformación de este factor crítico a través de sus esfuerzos para que los culpables no queden sin castigo, enviando un mensaje a las víctimas que se esconden en las “cifras negras” de que la justicia es posible y que la denuncia es una oportunidad. En este sentido, se puede considerar como un efecto indirecto pero intencionado de su modelo de abordaje del problema.

Tomando en cuenta las evidencias descritas, el EE puede afirmar que el Programa IJM ha contribuido a la prevención y reducción de la violencia sexual contra NNA en su zona de cobertura, lo que se

<sup>96</sup> Modelo Lógico de Prevención de la Violencia y el Delito en Guatemala. Citado. Figura 1.

<sup>97</sup> Informe Estadístico. Citado.

puede verificar objetivamente considerando tres conexiones causales-lógicas (Ver gráfico 20): i) aumento de las denuncias, las capturas, la investigación criminal y las sentencias condenatorias, por un lado, e inhibición de la conducta sexual violenta de los perpetradores activos y potenciales, por el otro; ii) incremento de la autonomía y control de las víctimas sobre su vida y ejercicio de sus derechos, por un lado, y la salida de las víctimas del círculo de la violencia sexual y la potencial ruptura del ciclo de repetición generacional de la conducta; iii) incremento de la confianza ciudadana en las instituciones de justicia y reducción de la permisividad social de la violencia sexual, por un lado, y aumento de las denuncias de violencia sexual, por el otro.

Las intervenciones de IJM han impactado de forma directa en las tres relaciones causales lógicas que conducen a la reducción de la violencia sexual contra NNA en la zona de localización de sus acciones. Esta contribución está respaldada por dos tipos de evidencias técnico-científicas: por un lado, i) los modelos nacional y mundial sobre la violencia y el delito, que como indicado antes, consideran los factores críticos priorizados por IJM como potencialmente eficaces para reducir la incidencia de estos fenómenos; ii) los hallazgos de la presente evaluación, que documentan el fortalecimiento de las instituciones del sistema de justicia reflejado estadísticamente en el incremento de las denuncias, las investigaciones, acusaciones y sentencias, lo que a su vez se puede asociar a un aumento de la confianza de la población en la justicia oficial, la reducción de la permisibilidad social y la disuasión de los potenciales perpetradores del delito de violencia sexual.

Gráfico 19

Relaciones causales-lógicas de contribuciones a reducción De la violencia sexual contra NNA

Fuente: Elaboración propia

A juicio del EE, estas evidencias son suficientes para demostrar que el Programa IJM en Guatemala ha contribuido a reducir la violencia sexual en el país, aun cuando no se disponen de datos estadísticos que documenten la medida de esta reducción. En este sentido es importante tener en cuenta el límite sistémico de cualquier acción de desarrollo, debido a la complejidad de un problema como la violencia sexual, la cual está profundamente enraizada de muchas formas como mencionado antes.

Es importante tener en cuenta el límite sistémico de cualquier programa o acción de desarrollo -por muy exitoso que sea-, debido a la alta complejidad que tienen los problemas de desarrollo, no solo la cantidad de factores causales sino también las múltiples conexiones entre sí, que en el caso de la violencia sexual pasa por el profundo arraigo de los patrones culturales patriarcal-machista y la débil institucionalidad en la sociedad guatemalteca.



También cabe señalar, como indicado en la sección de análisis de pertinencia, la existencia de factores asociados al desarrollo de la niñez de los infractores en contradicción con su estructura biológica-cultural, considerado por el modelo ecológico de OMS y el Modelo Lógico de Prevención de

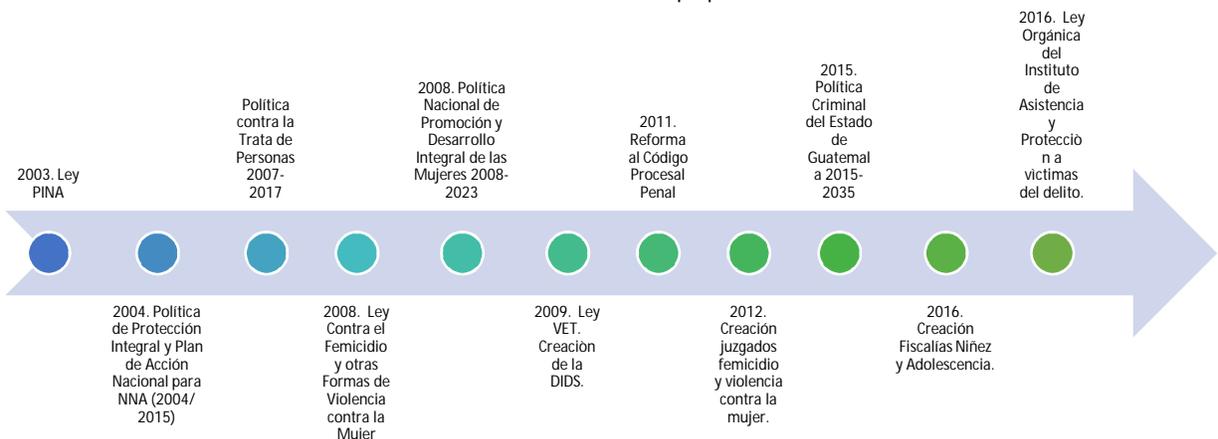
la Violencia y el Delito en Guatemala como una red de causalidad crítica. Sin embargo, estos límites de ninguna manera demeritan las contribuciones de IJM. Sola las ponen en un lógico y razonable contexto social.

### 2.3.3 Contribución de los factores del contexto sectorial.

Además de la contribución indirecta de sus intervenciones, el impacto alcanzado por el programa ha sido favorecido por factores del entorno político-normativo del país y del sector, que durante el período reveló un notable incremento de las capacidades del Estado para el abordaje de los problemas de violencia en general y específicamente de los delitos de violencia sexual contra NNA.

**Desarrollo de un marco político-legal e institucional.** Como documentado en las secciones previas<sup>98</sup>, durante el período de intervención del Programa, hubo un notable desarrollo del marco político-jurídico e institucional en la justicia especializada sobre violencia sexual contra NNA. Desde la aprobación en 2003 de la Ley PINA hasta 2018, se han producido más de 15 instrumentos de políticas públicas y normas jurídicas específicas, así como la creación de institucionalidad especializada para tratar el problema: SVET (organismo ejecutivo), DIDS (PNC), Fiscalía de la Niñez y Adolescencia (MP), Tribunales de niñez y adolescencia (OJ). Ver gráfico a continuación.

*Gráfico 20.  
Evolución de las normas e institucionalidad responsable de la violencia sexual durante el período de ejecución del programa*  
Fuente: Elaboración propia



**Desarrollo de una nueva narrativa del problema.** La narrativa y el imaginario social sobre el problema también evolucionaron. Antes de 2003, la violencia en general y la violencia sexual contra NNA eran asuntos que todos en las comunidades sabían y daban como algo común y hasta normal, debido a la falta de referencias para considerarlo un delito. Actualmente, aunque hace falta mucha más sensibilización e información, hay mayor consciencia social sobre la naturaleza y la gravedad del delito. Los medios de comunicación también han contribuido a este cambio, dado que el tema ya es parte de la crónica noticiosa de la actualidad nacional.

El Programa IJM ha sido protagonista de los avances descritos tanto en el marco jurídico e institucional, como en el fortalecimiento de capacidades institucionales y cambios del imaginario social sobre la violencia sexual contra NNA. Se puede afirmar que los bienes y servicios entregados en las distintas fases y proyectos, a las instituciones del SPJ y OSC han contribuido a cambios e

<sup>98</sup> Vea Tabla 4 y sección 2.1.2

impactos notables. No obstante, desde una perspectiva sistémica, sin la evolución positiva del entorno sectorial (conjunto de esfuerzos del sector justicia) sus resultados habrían sido más discretos.

Sin embargo, la contribución del Programa IJM debe ser contextualizado en el marco de numerosos esfuerzos de sociedad civil, cooperación internacional y del Estado de Guatemala. Por ejemplo en 2017, el estudio del Modelo Lógico de Prevención de la Violencia y del delito preparado por el MINGOB<sup>99</sup>, identificó 75 intervenciones implementadas por aproximadamente 19 instituciones del sector, con una inversión aproximada en más de 422 millones de quetzales (aproximadamente USD56 millones).

## 2.4 Sostenibilidad

La sostenibilidad es una condición fundamental para la consolidación e irreversibilidad de los procesos de transformación de las condiciones de desarrollo promovidas por el Programa IJM en Guatemala. Sin esta condición, los cambios serían efímeros y después de un tiempo, el problema que se ha querido modificar volvería a su situación inicial. Hay cuatro factores que determinan la sostenibilidad de los resultados de un programa: apropiación por los beneficiarios, capacidades suficientes, disponibilidad de recursos y entorno institucional y social propicio.

Para facilitar este análisis, en primer lugar, se identificaron los cambios promovidos por los resultados principales del programa, a través de sus proyectos. En seguida, se definieron las principales contribuciones de los productos a dichos cambios. Por último, se valoró la sostenibilidad real y potencial de dichas contribuciones, tomando en cuenta una escala numérica de 0 a 5, según el grado mayor (5) a menor (0), en que cada contribución satisface cada uno de los cuatro criterios. Para establecer un cierto nivel de sostenibilidad de cada cambio, se registra el promedio de los valores relativos asignados a los cuatro criterios. A continuación, se presentan los hallazgos del análisis de estos criterios. Ver tabla 6.

Tabla 6. Valoración de la sostenibilidad de los resultados planificados y no planificados del Programa IJM

Principales cambios promovidos por IJM para la reducción de la impunidad de delitos de violencia sexual en su zona de cobertura	Apropiación	Capacidades	Recursos	Entorno	Promedio
<b>Resultado 1. Incremento de capacidades de investigación criminal de PNC</b>					<b>3,4</b>
Contribución 1. Capacidades desarrolladas en investigación de delitos sexuales (DIDS)	5	4	3	2	3,5
Contribución 2. Integración en currículo de escuelas de PNC abordaje de violencia sexual	5	4	3	2	3,5
Contribución 3. Coordinación interinstitucional PNC-fiscalías especializadas de MP	4	4	3	2	3,2
<b>Resultado 2. Incremento de capacidades de acusación penal de MP</b>					<b>3,9</b>
Contribución 1. Fortalecimiento de Modelo de Atención Integral (MAI)	5	5	3	4	4,2
Contribución 2. Creación e institucionalización de protocolos de atención a las víctimas	5	4	3	4	4,2
Contribución 3. Personal capacitado en fiscalía de niñez y adolescencia de Guatemala	4	4	3	3	3,5
<b>Resultado 3. Incremento de capacidades de tribunales para enjuiciar y condenar a perpetradores</b>					<b>3,8</b>
Contribución 1. Asistencia legal a las víctimas para presentar sus casos ante jueces	3	3	3	2	2,7
Contribución 2. Desarrollo de capacidades especializadas y sensibilidad de jueces	5	4	4	4	4,2
Contribución 3. Buenas prácticas para evitar re-victimización y preservar interés superior del niño/a	5	5	4	4	4,5

<sup>99</sup> Modelo Lógico de Prevención de la violencia y el delito. III Viceministerio de Prevención del Violencia. MINGOB. Guatemala 2018.

<b>Resultado 4. Incremento de capacidades de proveedores de servicios psicosociales a las víctimas</b>	<b>3,0</b>				
Contribución 1. Sensibilización de otros actores con poder de influencia en comunidades	4	3	3	2	3,0
Contribución 2. Creación de redes de proveedores de servicios de cuidados psicosociales	4	4	3	2	3,2

Ponderación: 1-2, baja; 3: media, 4-5, alta.

### 2.4.1 Hallazgos del criterio de sostenibilidad

- **Nivel de apropiación de los procesos de cambio promovidos:** Los cuatro resultados y las contribuciones específicas muestran un alto nivel de apropiación por parte de los sujetos participantes o beneficiarios: PNC, MP, OJ. Hay dos procesos impulsados que todavía están en vías de transferencia de responsabilidades a los actores nacionales: La representación legal de las víctimas y la creación de redes de proveedores de servicios de cuidados psicosociales. Para el efecto, el Proyecto Centinela está ejecutando una estrategia de transferencia de capacidades y empoderamiento de OSC (actualmente 5 y con potencial para más), con el objetivo de que ONGs y organizaciones comunitarias continúen y expandan en el trabajo colaborativo de casos. Por otro lado, se inició coordinación con el Ministerio de Educación y de Salud, para fortalecer y apoyar procesos de atención a las víctimas, dado que estas instituciones por sus características y funciones están directamente relacionadas con las mismas.
- **Nivel de capacidades instaladas en instituciones de justicia y otros actores clave:** El nivel de capacidades instaladas en PNC, MP, OJ y organizaciones locales para la reducción de la impunidad de casos de delitos de violencia sexual se puede valorar por encima de la media y alta en nueve de los once cambios promovidos. Entre estos casos, sobresale el fortalecimiento del MAI en el MP, las buenas prácticas en los principios de no re-victimización y preservación del interés superior del niño. También se consideran suficientes la creación de protocolos de atención a las víctimas por parte del MP y la incorporación del tema en el currículo de las escuelas de formación de la PNC, asociada al desarrollo de capacidades de investigación criminal del personal del DIDS y la coordinación entre el MP y el DIDS en la investigación criminal. También se considera que existe un alto nivel de capacidades instaladas en las OSC seleccionadas para brindar servicios legales y psicosociales a las víctimas de violencia sexual.
- **Recursos y entorno político institucional propicio:** En el marco de un Estado débil, con recursos limitados para ejercer su función de desarrollo y garante de los derechos humanos, los medios materiales y el entorno institucional siempre son factores críticos para la sostenibilidad de los procesos promovidos por agencias u organizaciones de cooperación internacional. En el caso de la PNC, por tratarse de institución subordinada al Organismo Ejecutivo, la situación es más crítica. Los cambios de Ministros de Gobernación y directores de la PNC son frecuentes, alcanzando una media de 3 movimientos en el período de gobierno de 4 años. El entorno institucional en MP y OJ son más estables, pero siempre están sujetos a las limitaciones estructurales de escasez de recursos. Para mitigar los efectos negativos de esta movilidad, IJM ha implementado una estrategia de incidencia e influencia con mandos medios, principalmente en la PNC. Esto ha permitido que, en momentos de rotación o remoción de las autoridades de nivel superior, el personal ascendido a esas posiciones estuviese al tanto y continuaran con los procesos impulsados por el programa. Sin embargo, esta continuidad no se puede asegurar una vez concluya el programa en el país.

## 2.4.2 Hallazgos con mayor potencial de sostenibilidad

Teniendo en cuenta los criterios analizados, los cambios promovidos por los cuatro resultados del Programa IJM tienen diferentes niveles de sostenibilidad<sup>100</sup>. Los principales hallazgos son los siguientes:

- **Procesos de transformación con mayor potencial de sostenibilidad:** Las mejoras en los procesos de acusación y enjuiciamiento son las que presentan mayor potencial de sostenibilidad. En el MP, el cambio que parece tener mayores posibilidades de continuidad es el Modelo de Atención Integral (MAI), debido principalmente al grado de apropiación y capacidades instaladas. En los tribunales, la sensibilización de jueces y juezas, así como la formación en temas especializados como el control de convencionalidad, el enfoque de derechos, las buenas prácticas sobre los principios de no re-victimización e interés superior del niño/a son los que tienen mayor potencial de sostenerse.
- **Procesos de transformación con menor potencial de sostenibilidad:** Las capacidades de investigación criminal instaladas en la PNC están sujetas a los cambios de prioridades, autoridades y personal, propios de un Organismo Ejecutivo sin carrera ni servicio público profesional<sup>101</sup>. También hace falta consolidar los procesos promovidos por el Proyecto Centinela para la transferencia de buenas prácticas y la articulación de redes de proveedores de servicios legales y psicosociales a las víctimas.

## 2.4.3 Consideraciones de la sostenibilidad de las estrategias de mentorías y acompañamiento legal a las víctimas.

Como se indica en la sección de efectividad, la mayoría de los actores entrevistados por el equipo de evaluación evaluaron las estrategias de mentorías y de querellante adhesivo como "buenas prácticas" para el logro de dos resultados: por un lado, formación y desarrollo de capacidades de los investigadores de la PNC y los fiscales del MP para la investigación y persecución penal; y por otro lado, la estrategia de asistencia legal "querellante adhesivo" tuvo éxito en el acompañamiento de las víctimas y, en la mayoría de los casos logró obtener sentencias condenatorias.

El análisis de sostenibilidad de los cambios promovidos por estas dos estrategias muestra una puntuación de 3.5 (mentorías) y 2.7 puntos (asistencia legal) sobre un máximo de 5 puntos. Esto significa que las capacidades desarrolladas en los investigadores y fiscales así como la asistencia legal a las víctimas tienen una probabilidad mediana de continuar y mantenerse una vez que finalizara el apoyo de IJM. En el primer caso, es probable que la PNC y el personal capacitado del MP continúen brindando servicios en sus instituciones, pero las mentorías como una estrategia de capacitación pedagógica no tiene posibilidad de incorporarse a los programas regulares de capacitación de ambas instituciones, principalmente porque el costo de estos servicios son altos para el estándar nacional y las instituciones no tienen la capacidad de financiarlo debido a su escasez estructural de presupuesto.

Por otro lado, en términos de asistencia legal gratuita, es importante recordar que la mayoría de las familias de las víctimas son pobres y, por lo tanto, carecen de las posibilidades de pagar los servicios legales regulares. En este sentido, un efecto probable no deseado de la terminación del apoyo de IJM sería la reducción de la efectividad de las estrategias de defensa y, por consiguiente, el porcentaje de casos con sentencias condenatorias.

---

<sup>100</sup> En el evento de que la intervención en Guatemala termine.

<sup>101</sup> Durante el período de redacción del informe de evaluación se produjeron cambios importantes en la PNC. La llegada de un nuevo Ministro de Gobernación, produjo el cambio de director, sub director y otros funcionarios como la Directora de la Escuela de la PNC.

La sostenibilidad de la estrategia del "querellante adhesivo" y sus resultados positivos se basa en que el Programa IJM continúe transfiriendo habilidades y conocimientos a las organizaciones locales de la sociedad civil, especialmente en áreas con altos índices de violencia sexual, incluida la capacitación de abogados locales en la doctrina y técnica jurídica especializada en violencia sexual contra niños y adolescentes.

Teniendo en cuenta esta evaluación, en un escenario de continuidad del Programa IJM se podría proponer la incorporación de la estrategia pedagógica de capacitación de mentores en los programas regulares de capacitación de la Academia de la PNC y el Programa de la Policía Nacional Civil como componentes de su modelo de intervención.

#### **2.4.4 Consideraciones del equipo de evaluación sobre la sostenibilidad de los cambios**

El análisis anterior muestra que la sostenibilidad del proceso de cambio promovido por el Programa IJM, en el sector de justicia especializada en violencia sexual contra NNA, está todavía en desarrollo. Después de casi 12 años de intervención, hay cambios más maduros que otros, pero en general, es evidente que se requieren mayores esfuerzos para consolidar los procesos iniciados que, en Guatemala se dan con mayor lentitud. Los factores más críticos que el equipo de evaluación considera son dos: a) entorno político institucional frágil, que, aunque empieza a apropiarse de los cambios y capacidades instaladas, requiere de consolidación y mejora; b) Escasos recursos financieros del sector, que tiene como consecuencia poco personal especializado, cobertura limitada y falta de equipos, de cara a una creciente demanda de servicios, provocada por una mayor cantidad de denuncias.

Las limitantes y oportunidades de sostenibilidad de los procesos de cambio promovidos por IJM pueden ser influidas por dos factores del entorno país-sector mencionados anteriormente y que hace 12 años no existían: i) desarrollo de un marco político-normativo y creación de nueva institucionalidad, ii) desarrollo de una nueva narrativa y consciencia pública sobre la violencia sexual contra NNA. Además, se considera como una oportunidad la institucionalización de un Modelo de prevención de la violencia y el delito, en la planificación y el presupuesto de las instituciones del sector.

El equipo de evaluación estima que el proceso de fortalecimiento del Estado y la apropiación de la sociedad, en el abordaje de la violencia en general y especialmente de la violencia sexual contra NNA, es un proceso que inició recientemente pero que parece irreversible. Sin embargo, es un proceso en desarrollo, que tiene avances y retrocesos y, que todavía no está consolidado.

En Guatemala los procesos se desarrollan lentamente debido a la fragilidad institucional y a un histórico modelo de impunidad que permea todas las esferas del estado. La lucha contra la impunidad requiere acciones contundentes desde el estado con el apoyo de la sociedad civil y también de la cooperación internacional, para transformar las matrices estructurales que sostienen la violencia y la impunidad.

El EE considera conveniente que IJM evalúe continuar consolidando su intervención, enriquecido en su diseño y operaciones con los aprendizajes aportados por su experiencia y los datos documentados por la presente evaluación.

### 3. Conclusiones y recomendaciones

Las conclusiones y las recomendaciones que se presentan en esta sección se fundamentan en los principales hallazgos reportados sobre las variables estudiadas. Además, en el caso de las recomendaciones, se han tomado en cuenta tres estándares de calidad definidos por las buenas prácticas de evaluación: relevantes, prácticas y viables.

El EE señala a manera de conclusión general que Guatemala presenta un contexto sumamente difícil para la implementación del Programa IJM, no sólo por el nivel de violencia generalizado que existe en el país y por la alta incidencia de violencia sexual contra NNA; sino también por la profunda cultura machista y patriarcal de la sociedad guatemalteca y, por la fragilidad estructural de las instituciones que conforman la cadena de justicia. En ese marco, IJM ha logrado realizar contribuciones significativas para reducir la impunidad en los delitos de violencia sexual contra NNA.

#### 3.1 Conclusiones

La evaluación se propuso “*Valorar el nivel de logro de los resultados planificados por el Programa Guatemala de IJM durante el período de referencia y sus contribuciones o impacto a la transformación del problema de la violencia sexual contra niñas, niños y adolescentes en el país, a fin de ofrecer recomendaciones útiles para fortalecer su aprendizaje institucional y la mejora de futuras intervenciones en el sector*”. Para este análisis, se consideraron cuatro variables propuestas por OCDE para la evaluación de la ayuda al desarrollo, ratificadas por los TdR del contrato de consultoría: i) relevancia; ii) eficacia; iii) impacto; iv) sostenibilidad. Con base en los hallazgos registrados y descritos en la sección 2 de este informe, a continuación, se presentan las principales conclusiones.

##### 3.1.1 Relevancia

**A. Nivel global de relevancia.** El diseño y los resultados del Programa IJM en Guatemala han sido **altamente relevantes para el país y la población específica afectada por el problema de la violencia sexual: niños, niñas y adolescentes**. Los principales hallazgos que sustentan esta conclusión son las siguientes: i) alta prioridad estratégica del problema, la zona de localización y la población elegida; ii) alto nivel de coherencia y alineación con las prioridades de las políticas públicas del sector, que en algunos casos IJM contribuyó a su construcción en alianza con otros actores clave de la sociedad civil guatemalteca; iii) congruencia con los derechos de las víctimas de acceso a la justicia y sus necesidades de recibir atención para la reparación de los daños emocionales y físicos provocados por los agresores; iv) pertinencia técnico-científico del modelo de intervención en la atención de factores causales críticos del problema. Algunas deficiencias se notan en la falta incorporación (metodológica) del enfoque de género y derechos de los pueblos indígenas. Ambas variables son consideradas fundamentales, especialmente en algunas áreas de intervención del programa con una alta proporción de mujeres, población indígena e incidencia de violencia sexual, especialmente contra niñas y adolescentes; tales como Alta Verapaz y Quetzaltenango. El diseño y resultados del Programa IJM en Guatemala **han sido altamente relevantes para el país y la población específica afectada por el problema de la violencia sexual: niños, niñas y adolescentes**.

**B. Pertinencia técnico-científica del modelo de intervención de IJM.** El modelo de intervención del Programa IJM en Guatemala revela un alto grado de pertinencia técnico-científica, tomando en cuenta que ha atendido dos relaciones causales consideradas críticas por los modelos conceptuales vigentes sobre el problema de la violencia y el delito en Guatemala y específicamente del problema de impunidad de los delitos de violencia sexual contra NNA: i) factores de riesgo social, que implican la ausencia de un marco jurídico que penalice los hechos y la impunidad de hecho determinada por debilidades de las instituciones clave del sistema de

justicia; ii) factores de riesgo comunitarios, especialmente la permisividad de la población a la violencia sexual. La elección de estos factores causales, especialmente el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones del sistema de justicia, le confiere, desde el diseño una potencial eficacia al modelo de intervención del programa para la solución del problema de impunidad de los delitos de violencia sexual contra NNA. Sin embargo, se han dejado fuera factores críticos del entorno país, que, desde una perspectiva sistémica, condicionan de forma positiva y negativa la eficacia y la sostenibilidad de los procesos de transformación de un problema. Desde la perspectiva de la incidencia en la reducción de la violencia en general, tampoco se han tenido en cuenta factores vinculados al desarrollo de los infractores en contradicción con su estructura biológica-cultural (factores individuales y relacionales) considerados críticos por el modelo ecológico de OMS y el Modelo Lógico de Prevención de la Violencia y el Delito en Guatemala.

### 3.1.2 Eficacia

- A. Nivel global de eficacia.** El Programa IJM en Guatemala ha conseguido **un alto nivel de eficacia** en el logro de los cuatro principales resultados planificados durante las diferentes fases y proyectos, desde 2005 hasta 2017, en su zona de localización (Guatemala, Alta Verapaz y Quetzaltenango). Dichos resultados son los siguientes: i) aumento de la eficacia de la investigación criminal; ii) aumento de la eficacia en la acusación penal; iii) aumento de la eficacia del proceso de enjuiciamiento y condena; iv) aumento de la eficacia en la atención de las víctimas.
- B. Nivel de logro del resultado 1. Aumento de la eficacia de la investigación criminal.** Los bienes y servicios entregados por el Programa IJM han contribuido a mejorar la calidad y los resultados del trabajo de investigación criminal de la violencia sexual contra NNA de la División Especializada en Investigación Criminal (DEIC/DIDS) de la Policía Nacional Civil (PNC) en la zona de cobertura. Esto ha resultado en el incremento de las aprehensiones de 301 en el período de 2008-2012 a 1,077 en el período 2013-2017.
- C. Nivel de logro del resultado 2. Aumento de la eficacia de la persecución penal.** Los bienes y servicios entregados por el Programa IJM han contribuido a incrementar la calidad de los procesos y los resultados de la persecución penal de los delitos de violencia sexual contra NNA en su zona de cobertura a cargo de las fiscalías especializadas del MP. Esto ha resultado en un incremento de las acusaciones de 520 en el período 2008-2012 a 1,658 en el período 2013-2017.
- D. Nivel de logro del resultado 3. Aumento de la eficacia del enjuiciamiento.** Los bienes y servicios entregados por el Programa IJM han contribuido a incrementar el número y la calidad de sentencias emitidas por los tribunales de justicia contra presuntos responsables de delitos sexuales contra NNA. En Guatemala, el número de sentencias se incrementó de 181 a 581, en Quetzaltenango de 70 a 264 y en Alta Verapaz de 34 a 101 comparando los mismos periodos anteriores.
- E. Nivel de logro del resultado 4. Aumento de la eficacia en la atención de las víctimas.** Aunque en menor medida y alcance que los resultados 1, 2 y 3, los bienes y servicios del Programa IJM han contribuido a mejorar la atención de las víctimas de violencia sexual, tanto para facilitar su acceso a la justicia como para contribuir a la reparación de los daños físicos y emocionales sufridos. Además de la representación legal, IJM ha contribuido a la prestación de servicios psicosociales o cuidados posteriores a 472 niños, niñas y adolescentes.
- F. Intervenciones más eficaces para el logro de los resultados planificados.** Como indicado en el numeral 4.1.1, la pertinencia técnico-científica de las intervenciones elegidas ha permitido al Programa IJM asegurar desde el diseño, una potencial eficacia para el logro de los resultados planificados en sus distintas fases y proyectos. En este sentido, el primer acierto ha sido su

modelo de intervención, que le ha apostado –aunque con distintos niveles de esfuerzo- a factores clave para disminuir la impunidad de los delitos sexuales. Dentro del modelo, resaltan cuatro intervenciones y/o decisiones: representación legal de las víctimas; negociación y firma de convenios institucionales; institucionalización de los procesos de cambio mediante la participación de los propios beneficiarios desde la fase de planificación; programa de mentores para el desarrollo de capacidades institucionales.

### 3.1.3 Impacto

- A. Nivel global de impacto.** El Programa IJM en Guatemala ha logrado **un alto nivel de impacto**, tomando en cuenta que los procesos de cambio impulsados, a través de sus bienes y servicios entregados, han influido de forma significativa en tres conexiones causales-lógicas con potencial para reducir la violencia sexual contra NNA y la impunidad de este tipo de delitos. Dichas conexiones son las siguientes: i) aumento de las denuncias, las capturas, la investigación criminal y las sentencias condenatorias + reducción de la impunidad + inhibición de las conductas sexuales violentas de los perpetradores activos y potenciales; ii) incremento de la autonomía y control de las víctimas sobre su vida y ejercicio de sus derechos + salida de las víctimas del círculo de la violencia sexual y potencial ruptura del ciclo de repetición generacional de la conducta; iii) incremento de la confianza ciudadana en las instituciones de justicia y reducción de la permisividad social de la violencia sexual + aumento de las denuncias de violencia sexual.
- B. Contribuciones a la reducción de la impunidad.** Dadas por válidas las relaciones causales-lógicas descritas antes, se puede afirmar que el Programa IJM en Guatemala ha contribuido a la reducción de la impunidad de los delitos de violencia sexual contra NNA en las tres regiones de cobertura (Guatemala, Quetzaltenango y Alta Verapaz). Como efecto acumulativo de sus aportes a la mejora de la investigación criminal, la persecución penal y el enjuiciamiento, se ha registrado en esas zonas un incremento de más del triple en las sentencias condenatorias dictadas por los tribunales de justicia en el período comprendido de 2013 a 2017.
- C. Contribución a la reducción de la violencia sexual general en el área de intervención.** Dentro de los límites normales de un programa de desarrollo y la compleja multidimensionalidad del problema abordado, a juicio del EE, las relaciones causales-lógicas impactadas por sus intervenciones suministran evidencias que muestran que el Programa IJM en Guatemala también **ha contribuido** a reducir la violencia sexual en NNA en el área de intervención, aun cuando no se disponen de datos estadísticos que documenten en qué medida se ha producido esta disminución.
- D. Contribución de los factores causales del entorno país-sector del problema.** Las contribuciones del Programa IJM a la reducción de la impunidad de los delitos de violencia sexual contra NNA y la violencia sexual en general han sido favorecidas por el desarrollo de un entorno político-normativo de justicia especializada en esta materia durante el período cubierto por sus fases y proyectos. Desde 2003, fecha de vigencia de la Ley PINA, se ha producido un notable desarrollo de capacidades del Estado guatemalteco para el tratamiento de la violencia en general y la violencia sexual contra NNA. También ha evolucionado la narrativa y el imaginario social sobre el tema. El Programa IJM ha sido un actor protagónico de estos procesos de cambio, que a su vez han ejercido una indudable influencia en el logro de sus resultados.

### 3.1.4 Sostenibilidad

- A. Nivel global de sostenibilidad.** Tomando en cuenta los criterios de “apropiación”, “capacidades instaladas”, “recursos disponibles” y “entorno político-institucional propicio”, se puede consignar un **nivel de sostenibilidad variable en los cuatro resultados alcanzados por el Programa IJM en Guatemala**. Las mejoras en los procesos y los resultados de la acusación (MP) y el

enjuiciamiento (OJ) son los que ofrecen mayor potencial de continuidad una vez termine el apoyo del programa. Mientras tanto, los procesos y los resultados de la investigación criminal (PNC) tienen menos potencial, debido principalmente a la inestabilidad del entorno político-institucional de la PNC.

- B. Sostenibilidad de las estrategias de mentorías y asistencia legal a las víctimas.** Aunque ambas estrategias están mencionadas en el cuerpo del informe como "buenas prácticas", hay pocas posibilidades de que continúen sin apoyo. En el primer caso, la escasez de recursos financieros de las instituciones responsables de la investigación (PNC) y la persecución penal (MP) es el mayor obstáculo para la continuidad. En cuanto a la asistencia legal de las víctimas, la pobreza de la mayoría de las familias de niños y adolescentes, así como la fragilidad de los recursos financieros y humanos de la Defensoría Pública Penal, son elementos que no contribuyen a la continuidad. En un escenario de continuidad del programa, es vital asegurar la transferencia de estas estrategias a las instituciones nacionales, en el caso de mentores y, a las organizaciones de la sociedad civil, en el caso de la figura de "querellante adhesivo".
- C. Nivel de apropiación y desarrollo de capacidades.** El Programa IJM ha conseguido un nivel entre medio y alto, en la apropiación y el desarrollo de capacidades de los actores institucionales y sociales para la continuidad y la sostenibilidad de los cuatro resultados promovidos. En el caso de las capacidades instaladas, resaltan el fortalecimiento del MAI en el MP, las buenas prácticas en los principios de no re-victimización y preservación del interés superior del niño y la incorporación del tema de delitos de violencia sexual contra NNA en el currículo de las escuelas de formación de la PNC. En el OJ es importante señalar la especialización de los tribunales y jueces, así como el desarrollo y fortalecimiento de capacidades técnicas para emitir sentencias con estándares internacionales. Aunque todavía están en proceso de consolidación en el marco del Proyecto Centinela, también se puede consignar un buen nivel de capacidades en las OSC que proveerán servicios a las víctimas para hacerse cargo de los procesos y las buenas prácticas promovidas por IJM en el marco del modelo TCC.
- D. Recursos y entorno político institucional propicio.** Asociados a la debilidad institucional del Estado, principalmente a la ausencia de un servicio público profesional, los recursos disponibles y el entorno político-institucional son dos factores potencialmente críticos para la sostenibilidad de los cambios promovidos por IJM en el país una vez concluya su intervención. De las tres instituciones del sistema de justicia, en la PNC parece haber un entorno político institucional menos propicio, debido a la alta rotación de autoridades del MINGOB y directores de la PNC.
- E. Conclusiones finales sobre el proceso de cambio.** El análisis anterior muestra que la sostenibilidad del proceso de cambio promovido por el Programa IJM, en el sector de la justicia especializada en violencia sexual contra niños y adolescentes, aún está en desarrollo. Después de casi 12 años de intervención, hay cambios más maduros que otros, pero en general, es evidente que se requieren mayores esfuerzos para consolidar los procesos iniciados que, en Guatemala ocurre más lentamente. Los factores más críticos que el equipo de evaluación considera son dos: a) entorno institucional político frágil, que, aunque comienza a apropiarse de los cambios y las capacidades instaladas, requiere consolidación y mejora; b) escasos recursos financieros del sector, que resultan en poco personal especializado, cobertura limitada y falta de equipo, frente a una creciente demanda de servicios, causada por un mayor número de denuncias.

Las limitaciones y oportunidades para la sostenibilidad de los procesos de cambio promovidos por IJM pueden verse influenciadas por dos factores del entorno del sector país mencionados anteriormente que no existían hace 12 años: i) desarrollo de un marco político-regulatorio y creación de un nuevo marco institucional, ii) desarrollo de una nueva narrativa y conciencia pública sobre la violencia sexual contra NNA. Además, la institucionalización de un Modelo para

la prevención de la violencia y el crimen en la planificación y el presupuesto de las instituciones del sector se considera una oportunidad.

El equipo de evaluación estima que el proceso de fortalecimiento del estado y la apropiación de la sociedad en el tratamiento de la violencia en general y especialmente la violencia sexual contra NNA es un proceso que se inició recientemente pero que parece irreversible. Sin embargo, es un proceso en desarrollo, que tiene avances y retrocesos, que aún no está consolidado. Especialmente en Guatemala, los procesos se desarrollan lentamente debido a la fragilidad institucional y un modelo histórico de impunidad que impregna todas las esferas del estado. La lucha contra la impunidad requiere acciones firmes del estado con el apoyo de la sociedad civil y también de la cooperación internacional, para transformar las matrices estructurales que sostienen la violencia y la impunidad.

El EE considera apropiado que IJM evalúe continuar consolidando su intervención, enriquecida en su diseño y operaciones con las lecciones aprendidas de su experiencia y la información documentada en esta evaluación.

## 3.2 Recomendaciones

Tomando en cuenta los hallazgos consignados en el cuerpo del informe y las conclusiones, a continuación, se ofrecen un conjunto de recomendaciones a la gerencia y el equipo técnico del Programa IJM en Guatemala, que podrían ser útiles para mejorar el desempeño y el logro de los resultados en los siguientes meses de su ciclo de duración o bien para fortalecer su aprendizaje institucional y la toma de decisiones en otras partes del mundo.

### 3.2.1 Realizar mediciones sobre la reparación y restitución de derechos a las víctimas.

Desde que la denuncia es interpuesta, el entramado institucional del Estado se pone en marcha para brindar justicia, reparar el daño causado y restituir derechos a las víctimas. Sin embargo, no hay medición que permita visibilizar este proceso. En este sentido, se sugiere al Programa IJM diseñar un instrumento metodológico adecuado para realizar dichas mediciones.

### 3.2.2 Introducir mejoras y documentar el modelo de intervención del programa.

Como documentado en el cuerpo del informe, el modelo de intervención del Programa IJM ha demostrado pertinencia técnico-científica y alto nivel de eficacia para la reducir la impunidad de los delitos y el fenómeno de la violencia sexual contra NNA. Sin embargo, tomando como referencia los modelos de prevención de OMS y MINGOB, tiene aún un margen de mejoras, entre las que se sugiere considerar las siguientes: i) documentar y replicar sus buenas prácticas de trabajo comunitario orientadas al cambio de imaginario social sobre el problema de violencia sexual; ii) incluir factores causales relacionados con la prevención de la conducta violenta de los agresores, incorporando en el modelo de atención de las víctimas contenidos sobre cuidados psicoafectivos básicos de los niños y las niñas, a fin de romper la transmisión generacional de los patrones de violencia; iii) considerar los factores del entorno país-sector, a fin de adoptar medidas para mitigar y/o potenciar su influencia, según corresponda.

### 3.2.3 Mejorar la aplicación del enfoque de género e interculturalidad.

En un país donde la mitad de la población son niñas y mujeres, multicultural y multiétnico como Guatemala, se considera fundamental el desarrollo de instrumentos metodológicos para asegurar la integración del enfoque de género e interculturalidad en todo el ciclo de un programa de desarrollo: planificación, implementación, monitoreo y evaluación. En adición, considerando el problema que el programa ha contribuido a resolver, resulta relevante estudiar el sistema jurídico maya y su aplicación

a casos de violencia sexual. En este sentido, se sugiere estudiar el caso No. 1467-2016 de la Corte de Constitucionalidad que falló a favor de la validez legal de los castigos impuestos por la autoridad indígena del municipio de Comitancillo, San Marcos, a un individuo encontrado culpable por la violación sexual de una menor indígena.

### ***3.2.4 Promover la réplica del modelo de intervención para reducir la impunidad de otros delitos.***

El modelo de intervención de IJM con las mejoras recomendadas tiene potencial eficacia para contribuir a reducir la impunidad de otros delitos en el país. Los aciertos en la priorización de factores causales clave y las intervenciones elegidas para su atención, así como la evolución positiva del marco político-normativo e institucional son elementos a tener en cuenta en el abordaje de otros problemas complejos en el sector de justicia, como por ejemplo la impunidad por los delitos de corrupción. En este sentido, una vez documentado, se sugiere que el modelo sea diseminado y socializado como una buena práctica a otras instituciones e instituciones de justicia, así como otros actores que luchan contra la impunidad en el país.

### ***3.2.5 Sistematizar y documentar buenas prácticas.***

El modelo de intervención del Programa IJM ha generado un conjunto de buenas prácticas que son susceptibles de convertirse en aprendizajes y modelaje de intervenciones en nuevos programas de IJM en Guatemala y otros países con similares condiciones. Entre estas prácticas, se sugiere sistematizar y documentar las siguientes: i) programa de mentores como estrategia de fortalecimiento de capacidades institucionales; ii) asistencia legal a las víctimas bajo la modalidad de “querellante adhesivo”; iii) protocolos para conservar principios de no re-victimización e interés superior del niño y niña; iv) módulos de capacitación integrados en currículos de programas de formación regular de las instituciones.

### ***3.2.6 Fortalecer la aplicación de la gestión basada en resultados (GBR) en el ciclo del programa.***

La aplicación de la metodología de GBR en todo el ciclo de un programa de desarrollo es una medida clave para incrementar su eficacia e impacto. El Programa IJM en Guatemala ha mostrado avances en los últimos años al desarrollar herramientas de análisis de causalidad y sistemas de monitoreo de avances. Pero se requiere un esfuerzo mayor en al menos tres áreas: i) desarrollo de modelos conceptuales basados en evidencia técnico-científica; ii) formulación de teorías de cambio apoyadas en la evidencia de los modelos conceptuales; iii) los indicadores del Programa deben ser adecuados al contexto del país y a la intervención, se recomienda utilizar indicadores de proceso que permiten evaluar cada una de las tareas que se realizan y saber si en cada etapa se han cumplido los resultados previstos, iv) formación de personal, tanto el encargado de las operaciones técnicas como las administrativas. Para ello, la experiencia y aprendizajes, el modelo de intervención global y la adaptación realizada al contexto nacional pueden ser fuentes valiosas de conocimiento para construir un sólido modelo conceptual y una adecuada teoría de cambio para transformar el problema de violencia sexual y otros delitos contra sectores de la población vulnerables.

### ***3.2.7 Consolidar las alianzas estratégicas con las OSC especializadas en temas de NNA.***

Como todo proyecto de cooperación, el programa IJM terminará su intervención. Para garantizar mayor sostenibilidad en los resultados y consolidar impactos, es importante que IJM -además de las alianzas que ha hecho con varias organizaciones para replicar el modelo TCC-, coordine y gestione espacios y redes de consulta y consenso con las OSC especializadas en temas de NNA, particularmente en los departamentos donde hay más incidencia del delito de abuso sexual contra

NNA como Guatemala, para influir de manera conjunta en la reducción de la impunidad en estos delitos.

### **3.2.8 Consolidación de los cambios.**

A pesar de los avances en la evolución del marco legal e institucional relacionado con la violencia sexual contra NNA y la contribución del Programa IJM a la reducción de la impunidad en estos delitos, a través de los cambios promovidos a nivel institucional; considerando la particularidad de Guatemala descrita exhaustivamente en este informe y las consideraciones hechas sobre los niveles de sostenibilidad de estos cambios, el equipo de evaluación considera que se requieren mayores esfuerzos para consolidar los cambios promovidos por IJM, teniendo en cuenta el aprendizaje, las buenas prácticas y las limitaciones que la intervención de IJM ha tenido hasta la fecha. Como se indicó a través del informe de evaluación, los procesos en Guatemala son extremadamente lentos, por lo que la consolidación de los cambios requiere intervenciones de muy largo plazo.

**Anexo 1. Lista de personas consultadas**

<b>Personal de IJM</b>
Brad Twedt. Director IJM Guatemala Vinicio Zuquino. Director Adjunto IJM Guatemala Jacob Mazariegos. Director de Diseño, Monitoreo y Evaluación del Programa Pablo Villeda. Vicepresidente de Programas para América Latina. Jessica Ortiz, Tania Fernández, Erick Molina, Yojana Contreras, Bernardo Loyo Juan Pablo Ríos. Equipo Reforma del sistema IJM.
<b>Policía Nacional Civil (PNC)</b>
Dora Albina. Jefe Departamento de Investigación Delitos Sexuales (DIDS) Franklin Sánchez. Sección Delitos Libertad e Indemnidad Sexual. (DIDS) Arnoldo Noriega – Sub Jefe de DEIC Cobán AV Elgi Lizardo Cardona Cardona- Jefe de Delegación DEIC – Quetzaltenango Wesby Godínez López- Jefe de investigación de delitos sexuales Edgar Estuardo Melchor. Director DICRI
<b>Ministerio Público (MP)</b>
Iris Mariela Vela, Fiscalía de la Mujer. Unidad de Litigio. Rubén Herrera- Jefe de sección Fiscalía de la niñez Norma Eugenia Ramírez María José Batres – Fiscalía de la mujer Vilma González – Fiscalía de la mujer Herberth Morales – Director de Cooperación Internacional Selene Velásquez – Fiscalía de la niñez Vilma Rojas Montejo – OAV Otto Santizo- SICOMP Blandine Salazar – SICOMP Mildred Flores –Coordinadora MAI Johana Sáenz- Exdirectora de Asuntos internacionales Jenyfer Barrios – Agente Fiscal de delitos sexuales – Cobán AV Evelyn Moreno- Coordinadora –Fiscalía Cobán AV Mildred Caal- Psicóloga y coordinadora de OAV Cobán AV Mariadalia Soto – Psicóloga fiscalía de la Mujer- MP Quetzaltenango Julia Pastor – Coordinadora Fiscalía de la mujer MP Quetzaltenango Mariela Díaz – Agente fiscal – Quetzaltenango Aura Marina Silva – Directora /UNICAP
<b>INACIF</b>
Fanuel García. Director Clara Hernández.
<b>Organismo Judicial</b>
Felipe Baquix. Magistrado CSJ. Presidente Cámara Penal. Ana María Rodríguez. Jueza de Sentencia. Tribunal Pluripersonal de Sentencia Penal de delitos de Femicidio y otras formas de violencia contra la mujer. Guatemala Miriam Haydee Salvador Ruyan. Presidenta. Tribunal Segundo de Sentencia Penal de Delitos de Femicidio y Otras Formas de Violencia Contra la Mujer, Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas del departamento de Guatemala Dora Nájera Flores, Escuela de Estudios Judiciales Edgar Menéndez, Escuela de Estudios Judiciales Amalia Mazariegos Vásquez, Coordinadora Unidad de Niñez y Adolescencia Raquel Alicia Méndez Letona. Jueza de primera instancia. Juzgado Segundo Pluripersonal de Primera Instancia Penal de Delitos de Femicidio y otras formas de violencia contra la mujer. Guatemala. Dasma Janina Guillen – Magistrada presidenta Sala Quinta Corte de Apelaciones- Quetzaltenango Leonel Placido Gómez – Juez de primera instancia Juzgado de Femicidio- Quetzaltenango
<b>Organizaciones de sociedad civil</b>
Claudia Hernández. Directora Ejecutiva. Fundación Sobrevivientes. Erick Maldonado. Director Jurídico- Refugio de la niñez Corbey Ducks. Director del Hogar OASIS Lily Wung – Directora Nuevos Horizontes – Quetzaltenango María del Rosario Pineda – Directora Comunidad Esperanza – Cobán AV
<b>Otros actores sociales e institucionales</b>
Ester Reyes. Directora Operativa Zona Campeones, Fraternidad Dr. Sergio Martínez. Coordinador Atención a Víctimas Sobrevivientes de Violencia Sexual. Ministerio de Salud.

## Anexo 2. Referencias bibliográficas y documentales

### Instrumentos de política pública

- 1989. Ley del Organismo Judicial. Decreto 2-89
- 1990. Cumbre Mundial a favor de la Infancia
- 1997. Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar. Decreto 97-96
- 2003. La Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (Ley PINA). Decreto 27-2003
- 2005. Ley Marco de los Acuerdos de Paz (Decreto Legislativo 52-2005)
- 2004. Política de Protección Integral y Plan de Acción Nacional para la Niñez y Adolescencia 2004- 2015.
- 2007. Política contra la Trata de Personas 2007-2017
- 2008. Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023
- 2009. Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y Justicia
- 2009. Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas. Decreto 9-2009.
- 2014. Acuerdo por la Paz, la Seguridad y la Justicia
- 2014. Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito 2014-2034
- 2014. Plan Nacional de Desarrollo K'atun: nuestra Guatemala 2032. Guatemala: Conadur/Segeplán, 2014.
- 2015. Política Criminal del Estado de Guatemala 2015-2035
- 2016. Ley Orgánica del Instituto para la Asistencia y Atención de la Víctima del Delito. Decreto 21-2016
- 2018. Modelo Lógico de Prevención de la Violencia y el Delito de Guatemala

### Documentos y estudios especializados

- BID. Costos del crimen y la violencia. Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe. Washington 2017.
- DTP-SEGEPLAN. Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados en el Sector Público de Guatemala. Primera edición. 2014.
- Encuesta Nacional de Condiciones de Vida –ENCOVI- 2014. Instituto Nacional de Estadística –INE-.
- Grajeda, David. Método de análisis sistémico a contribuciones de proyectos a cambios en el desarrollo. Agenda 21, 1915.
- MINGOB. Modelo Lógico de Prevención de la Violencia y el Delito. Guatemala, 2018.
- PNUD. Informe Estadístico de la Violencia en Guatemala. 2007.
- OMS/OPS. Informe mundial sobre la violencia y la salud., Washington, D.C. 2002
- PNUD Centro Regional para América Latina y el Caribe. Conjunto de condiciones básicas que hacen viable la evaluación de una acción de desarrollo. Toolkit. Área de Evaluación. Panamá, 2012.
- PNUD Nueva York. Manual de planificación, seguimiento y evaluación de resultados de desarrollo. Nueva York, 2009.
- The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding Among UN Agencies. Nueva York, 1997.
- ONU. Convención de los Derechos del Niño. Comité de los Derechos del Niño 50º período de sesiones Ginebra, 12 a 30 de enero de 2009. Observación General N° 11 (2009) Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención. CRC/C/GC/11 12 de febrero de 2009.
- UNESCO. La Violencia y sus causas. Editorial de la UNESCO 1981. Galtung Johan. Contribución específica de la irenología al estudio de la violencia: tipologías” en La Violencia y sus causas.
- UNICEF. Ocultos a Plena Luz. Un análisis estadístico de la violencia contra los niños. Resumen. UNICEF/SRLA2013-0006/ASELIN.
- National Sexual Violence Resource Center NSVRC. Que es la violencia sexual. 2012.
- Organización Panamericana de la Salud. Krug, E.G., Dahlberg, L.L., Mercy, J.A., Zwi, A.B., Lozano, R. (2003). Informe mundial sobre la violencia y la salud. Washington, D.C.:
- National Sexual Violence Resource Center. Estadísticas. [www.nsvrc.org/statistics](http://www.nsvrc.org/statistics)
- Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala. Informe Anual circunstanciado de actividades y situación de derechos humanos 2017
- Ministerio de Salud de Guatemala. Análisis de situación de casos de Violencia Sexual, Guatemala 2015. Licda. Mercedes Ruiz Departamento de Epidemiología Vigilancia no transmisibles
- ONU. Informe del Secretario General sobre el estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos (S/2004/616)
- World Justice Project. Rule of Law Index. 2017/2018

### Anexo 3. Matriz metodológica de la evaluación

Variables/Preguntas clave	Fuentes de información	Métodos de recolección de datos	Métodos de análisis de datos
<b>Pertinencia</b>			
<p>¿El diseño y los resultados del programa son coherentes con las necesidades y los derechos de la población afectada por el problema de la violencia sexual contra NNA?</p> <p>¿El diseño y los resultados del programa son pertinentes y consiguieron recoger la especificidad cultural de NNA indígenas?</p> <p>¿El diseño y los resultados del programa estuvieron adecuadamente alineado con las estrategias del gobierno guatemalteco para abordar la violencia sexual cometida contra de NNA?</p> <p>¿Cómo contribuyó el programa a la implementación de los planes y estrategias nacionales de los socios y demás partes interesadas?</p> <p>¿Consiguió el programa adecuarse a los cambios del entorno del país y sector?</p> <p>¿Las actividades y los productos elegidos fueron los adecuados para alcanzar los resultados e impacto final previsto?</p>	<p>Documentos del programa: PRODOC, Marco de resultados, estudios previos y estudios sobre líneas de meta</p> <p>Documentos sobre el marco político-normativo del país y el sector</p> <p>Instituciones nacionales del sector justicia: MP, OJ, PNC, PGN</p>	<p>Revisión documental de fuentes secundarias</p> <p>Entrevistas semi-estructuradas/grupales y/o grupos focales</p>	<p>Análisis de contenido de documentos revisados</p> <p>Matriz de triangulación de evidencias e identificación de hallazgos</p>
<b>Eficacia<sup>102</sup></b>			
<p>¿En qué medida el programa ha logrado resultados e impacto previstos con los productos entregados? En caso de que no los alcanzó, ¿Qué progresos pueden observarse?</p> <p>¿Cuáles son los factores que contribuyeron o limitaron el logro de los resultados?</p> <p>¿De qué manera el SM&amp;E contribuyó con evidencia para la toma de decisiones</p>	<p>Informes periódicos de avances</p> <p>Informes del SM&amp;E</p> <p>Actores clave del sector justicia y población de NNA atendida</p>	<p>Entrevistas semi-estructuradas/grupales</p> <p>Grupos focales</p> <p>Revisión documental</p>	<p>Matriz de triangulación de evidencias e identificación de hallazgos</p>

<sup>102</sup> El análisis de este criterio se apoyará en la matriz de indicadores y metas definidas por el SM&E del programa.

<p>destinadas a asegurar el logro de los resultados planificados?</p> <p>¿Qué lecciones aprendidas, mejores prácticas y recomendaciones deberían ser consideradas por IJM u otras organizaciones de protección infantil?</p>			
<b>Sostenibilidad</b>			
<p>¿En qué medida los actores del Sistema Público de Justicia atendidos por el programa han aumentado su capacidad para desempeñar sus funciones en la lucha contra la VS cometida en contra de NNA y proporcionando atención adecuada a los sobrevivientes (en particular, los organismos encargados de hacer cumplir la ley)?</p> <p>¿Los actores tienen capacidades suficientes para continuar por sí mismo con los procesos promovidos por el programa?</p> <p>¿Cuál es el nivel de apropiación de los procesos de cambio y resultados promovidos por el programa?</p> <p>¿En qué medida el programa ha construido apoyo político para una respuesta sostenida del Sistema Público de Justicia en la atención de casos de VS en NNA? ¿El apoyo construido ha contribuido a crear un entorno institucional propicio para la continuidad y la sostenibilidad de los cambios promovidos por el programa?</p>	<p>Actores clave del sector justicia relacionado con la NNA</p> <p>Documentos del programa: estudios, buenas prácticas y estrategias de sostenibilidad</p>	<p>Entrevistas semi-estructuradas</p> <p>Grupos focales</p> <p>Revisión documental</p>	<p>Análisis de contenido de documentos revisados</p> <p>Matriz de triangulación de evidencias e identificación de hallazgos</p>
<b>Impacto</b>			
<p>¿Hasta qué punto el programa ha contribuido a reducir la prevalencia y la escala de la violencia sexual cometida en contra de NNA en las áreas objetivo del programa? ¿Cuáles son las causas del problema priorizadas por la Teoría de cambio y cuál ha sido su grado de contribución a la atención y solución del problema?</p> <p>¿Cuál fue la contribución de IJM al desarrollo de sistemas coordinados de cumplimiento de la ley y de la rendición de</p>	<p>Estudios o documentos sobre capacidades instaladas y sistematización de aprendizajes y buenas prácticas</p> <p>Actores clave del sector justicia relacionado con NNA</p>	<p>Revisión documental</p> <p>Entrevistas semi-estructuradas</p> <p>Grupos focales</p>	<p>Análisis de contenido de documentos revisados</p> <p>Matriz de triangulación de evidencias e identificación de hallazgos</p>

<p>cuentas de los perpetradores en Guatemala? ¿Ha aumentado la cantidad y la calidad de las investigaciones, los enjuiciamientos y las condenas?</p> <p>Desde el inicio del programa, ¿ha aumentado la confianza de los actores claves en el desempeño de los funcionarios del SPJ para abordar adecuadamente el problema de la violencia sexual cometida en contra de NNA en Guatemala?</p> <p>¿Se proporciona a los NNA víctimas de violencia sexual un seguimiento posterior?</p> <p>¿Cuál fue la contribución de IJM a cualquier cambio identificado en la capacidad de los proveedores públicos y privados de servicios sociales para brindar atención posterior a los sobrevivientes?</p> <p>¿Cuál fue la contribución de IJM para mejorar los resultados para clientes específicos de IJM?</p> <p>¿Qué otros cambios positivos, negativos, primarios y secundarios a largo plazo, económicos, ambientales y sociales han sido producidos por el programa, directa o indirectamente, intencionados o no?</p>			
--	--	--	--

## Anexo 4. Perfiles de proyectos del Programa IJM Guatemala

PROYECTO DE ATENCIÓN INTEGRAL A SOBREVIVIENTES DE VIOLENCIA SEXUAL	
<b>Período</b>	2007 - 2010
<b>Presupuesto</b>	
<b>Grupo meta</b>	Niñez y adolescencia
<b>Beneficiarios directos</b>	Niñez y adolescencia víctima de violencia sexual
	Funcionarios de la policía nacional civil
	Funcionarios del ministerio público
	Grupos de apoyo a víctimas en las iglesias
	Trabajadores sociales, educadores y terapeutas
	familias de víctimas de violencia sexual
<b>Instituciones beneficiarias / socios implementadores</b>	Ministerio de gobernación
	<i>Ministerio Público</i>
	Iglesias
	Instituciones públicas y privadas de atención a la víctima
<b>Área geográfica de intervención</b>	Ciudad de Guatemala
<b>Objetivo General</b>	Contribuir a la eliminación de la violencia sexual contra la niñez y la adolescencia en el área metropolitana de Guatemala
<b>Resultados</b>	<p>RESULTADO 1.1 : La Policía investiga eficazmente persigue y detiene a los autores de violencia sexual infantil</p> <p>RESULTADO 1.2: Los fiscales recaban evidencia, preparan los casos y persiguen penalmente a los autores de manera que los jueces los condenan.</p> <p>RESULTADO 1.3: La comunidad demanda responsabilidad para los autores de violencia sexual infantil y se involucra activamente en su prevención y advocacy</p> <p>RESULTADO 2.1: IJM trabaja para institucionalizar cuidados mejorados para víctimas de violencia sexual infantil</p>

PROYECTO DE TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL (ETAPA I)	
<b>Periodo</b>	2011 - 2013
<b>Presupuesto</b>	1,099,040 usd
<b>Grupo meta</b>	niñez y adolescencia
<b>Beneficiarios directos</b>	niñez y adolescencia víctima de violencia sexual
	fiscales
	jueces
	funcionarios procuraduría general de la nación
<b>Instituciones beneficiarias / socios implementadores</b>	Ministerio Público
	Organismo Judicial
	Procuraduría General de la Nación
<b>Área geográfica de intervención</b>	Ciudad de Guatemala
<b>Objetivo General</b>	El sistema de justicia de Guatemala funciona con eficacia mejorada en los casos de violencia sexual infantil generando una fuerte disuasión que en último término reduce el nivel de este delito en la Ciudad de Guatemala.
<b>Resultados</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1: El MP ha adoptado las mejores prácticas para las investigaciones de VSI y estándares de calidad para las acusaciones de acuerdo con el plan de formación</li> <li>2: Los fiscales comprenden y empiezan a implementar mejores prácticas para investigaciones de VSI y presentan acusaciones convincentes en los caso de VSI a los Jueces de Primera Instancia</li> <li>3: Los jueces tienen una comprensión mejorada sobre los nuevos tipos penales, las herramientas y los contextos en los cuales se aplican.</li> <li>4: Los representantes de la PGN tienen una comprensión mejorada sobre los nuevos tipos penales, las herramientas y los contextos en los cuales se aplican</li> <li>5: Jueces y representantes de la PGN aplican apropiadamente la nueva ley de violencia sexual en casos de VSI</li> </ol>

PROYECTO DE TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL (ETAPA II)	
<b>Período</b>	2014 - 2017
<b>Presupuesto</b>	1,611,598 usd
<b>Grupo meta</b>	niñez y adolescencia
<b>Beneficiarios directos</b>	niñez y adolescencia víctima de violencia sexual
	funcionarios de la DEIC
	funcionarios del ministerio público
	jueces
<b>instituciones beneficiarias / socios implementadores</b>	Ministerio público
	Organismo judicial
	Ministerio de gobernación
<b>área geográfica de intervención</b>	departamento de Guatemala
	departamento de alta Verapaz
	departamento de Quetzaltenango
<b>Objetivo general</b>	El sistema de justicia de Guatemala funciona con eficacia mejorada en los casos de violencia sexual infantil generando una fuerte disuasión que en último término reduce el nivel de este delito en la ciudad de Guatemala.
<b>Resultados</b>	<p>1: la policía nacional civil investiga los delitos de violencia sexual infantil con los estándares de calidad y plazos obligatorios</p> <p>2: los fiscales lideran investigaciones criminales y procesamientos de delitos de violencia sexual infantil con los estándares de calidad y plazos obligatorios</p> <p>3: los jueces dirigen profesionalmente sus expedientes de casos de violencia sexual infantil y protegen los derechos de la niñez en el proceso penal.</p>

PROYECTO CENTINELA	
<b>Periodo</b>	2016 - 2019
<b>Presupuesto</b>	
<b>Grupo meta</b>	niñez y adolescencia
<b>Beneficiarios directos</b>	niñez y adolescencia víctima de violencia sexual
	miembros de organizaciones locales e internacionales
	funcionarios del ministerio público
	jueces
	funcionarios de la DEIC
	miembros de la sociedad civil organizada
	defensores de víctimas de las comunidades
<b>instituciones beneficiarias / socios implementadores</b>	ministerio público
	organismo judicial
	ministerio de gobernación
	organizaciones de la sociedad civil
	Comunidades
<b>área geográfica de intervención</b>	instituciones participantes mesas combate violencia sexual
	Guatemala
	Alta Verapaz
	Quetzaltenango
<b>Objetivo general</b>	Escuintla
	el sistema de justicia público de Guatemala, funciona con una eficacia mejorada para responder a la violencia sexual infantil y la opinión pública está cada vez más consciente del problema de violencia sexual infantil y comprometida en la acción de proteger y cuidar de las víctimas y niños en alto-riesgo
<b>Resultados</b>	<p>1: las víctimas de violencia sexual infantil recibieran servicios, de investigación, legales y de atención posterior (after care) directos.</p> <p>2: el sistema de justicia público de Guatemala ha mejorado efectivamente su capacidad de abordar casos de violencia sexual infantil a las normas de calidad y los plazos estipulados, en una manera que protege los intereses de los niños víctimas.</p> <p>3: el gobierno de Guatemala tiene más amplio y profundo apoyo político y el presupuesto para el fortalecimiento y la expansión de las iniciativas que va a acabar con la impunidad en los casos de violencia sexual infantil y proteger a los niños en situación de riesgo.</p> <p>4: comunidades en Guatemala educados y sensibilizados respecto a los derechos de las víctimas de vsi, así como los procesos penales y de protección, y están equipados con el conocimiento necesario y las herramientas para apoyar a los sobrevivientes de vsi y acompañar así como defender a los niños dentro del sistema de justicia público y de servicios sociales.</p> <p>5: el gobierno de Guatemala coordina con eficacia, a nivel de políticas y operacionales, la respuesta interinstitucional a la violencia sexual a través de una estructura formal de grupos de trabajo de violencia sexual y unidades de violencia sexual.</p>

## Anexo 5. Instrumentos de recolección de datos

### a) Guía de entrevistas semi-estructurada a actores clave Sistema de Justicia (MINGOB, MP, IDPP, INACIF, OJ)

#### 0. Identificación:

No. entrevista:	<input type="text"/>	Fecha:	<input type="text"/>
Lugar:	<input type="text"/>		
Nombre:	<input type="text"/>		
Institución del SPJ:	<input type="text"/>		
Posición:	<input type="text"/>		
Periodo: <sup>103</sup>	<input type="text"/>		
Tipo de informante: <sup>104</sup>	Tomador de decisiones <input type="checkbox"/>	Beneficiario directo <sup>105</sup> <input type="checkbox"/>	Otro grado <input type="checkbox"/>
Duración de la entrevista:	45 minutos máximo		

1. Describa su relación con el Programa de IJM durante el periodo que trabajó con su institución
2. ¿Qué tipo de apoyo (bienes y servicios) ha recibido del programa IJM?
3. ¿Participó usted o su institución en la planificación y diseño del apoyo recibido del programa IJM?
4. ¿Cuál es su valoración sobre el apoyo recibido en términos de: a) adecuación a necesidades y capacidades identificadas por su institución para la persecución penal de casos de violencia sexual contra de NNA; b) alineación con prioridades de la institución; c) mejores prácticas; d) otros atributos
5. ¿Los bienes, servicios y otro tipo de apoyo recibidos han sido suficientes para desarrollar sus capacidades y las de su institución en la escala que la violencia sexual contra la NNA requiere?
4. ¿De qué manera los resultados o cambios obtenidos por el programa han contribuido a resolver las causas más críticas del problema de la falta de persecución penal de la violencia sexual contra NNA en Guatemala?
5. ¿Cuáles han sido los factores clave que han influido en la implementación y el logro de los resultados del programa? Tanto positivos como negativos.
6. Si existiese la oportunidad de empezar de nuevo ¿Qué cosas el programa podría hacer de manera diferente o mejor para mejorar las capacidades instituciones de los actores del SPJ y la reducción de la impunidad en los casos de violencia sexual contra NNA?
7. ¿En qué medida el programa ha sido sensible a factores de género e interculturalidad en el diseño y la entrega de los servicios y las actividades a los distintos grupos de participantes?
8. ¿De qué manera el programa se ha adaptado al contexto local, principalmente con la cultura y los derechos específicos de los Pueblos indígenas?
9. ¿Cómo han funcionado las dinámicas de colaboración y alianzas promovidas por el programa en la realización de sus actividades y entrega de sus servicios?
10. ¿Qué posibilidades reales y potenciales existen de que los procesos y las prácticas promovidas por el programa perduren y se incorporen al quehacer habitual de la institución? ¿Cómo operan los factores clave: apropiación, capacidades, recursos y entorno propicio?

Sugerencias para mejorar el desempeño y los resultados del programa.

<sup>103</sup> Permite individualizar el proyecto de IJM que se ejecutaba en ese tiempo así como los resultados, bienes y servicios a planificados de cara a orientar las preguntas.

<sup>104</sup> Las preguntas se adecuarán a cada tipo de informante.

<sup>105</sup> Miembro de institución del sector justicia receptor de los servicios prestados por IJM

**b) Guía de entrevistas semi-estructuradas  
ONGS, Iglesias, otros.**

**0. Identificación:**

No. entrevista:	<input type="text"/>	Fecha:	<input type="text"/>
Lugar:	<input type="text"/>		
Nombre:	<input type="text"/>		
Institución:	<input type="text"/>		
Posición:	<input type="text"/>		
Tipo de informante: <sup>106</sup>	<input type="checkbox"/> Equipo proyecto	<input type="checkbox"/> Socio	<input type="checkbox"/> Autoridad sectorial <input type="checkbox"/> Autoridad local
Duración de la entrevista:	45 minutos máximo		

1. ¿Cuál es su estimación sobre el abuso sexual (delitos) en NNA?
2. Conoce el Programa IJM? Si. No.
3. Si conoce el Programa IJM, de qué manera el proyecto está contribuyendo a reducir la impunidad en los delitos sexuales contra NNA?
4. ¿Cuáles son los factores que han influido en el nivel de logro de los resultados? (mencione tanto los positivos como negativos)
5. ¿Cómo las relaciones y sinergias con los distintos socios y actores clave está contribuyendo al logro de los resultados?
6. ¿Se están cumpliendo los factores clave para la sostenibilidad de los resultados del proyecto? (apropiación, entorno propicio, capacidades y recursos)
7. ¿Qué se puede hacer de forma diferente el proyecto para alcanzar un mayor nivel de eficacia y sostenibilidad?
8. Sugerencias u observaciones para mejorar el desempeño y el nivel de logro de los resultados del proyecto

<sup>106</sup> Las preguntas se adecuarán a cada tipo de informante.

### c) Guía de entrevista grupal/grupo focal Organizaciones no gubernamentales /iglesias

#### 0. Identificación:

No. grupo	<input type="text"/>	Fecha:	<input type="text"/>
Lugar:	<input type="text"/>		
Participantes:	<input type="text"/>		
Tipo de actor: <sup>107</sup>	Institucional <input type="checkbox"/>	ONG <input type="checkbox"/>	Iglesias <input type="checkbox"/>
Duración:	1 hora y 15 minutos máximo		
Número de participantes:	7-12		

#### Eje de conversación 1. El problema y sus causas:

¿Cuáles consideran son las principales causas de la impunidad de la violencia sexual contra NNA en Guatemala/ en su localidad/ comunidad?

¿Cuáles son los factores que limitan la facilitación de justicia a las víctimas o sobrevivientes?

#### Eje de conversación 2. Cambios en el conocimiento del problema y como enfrentarlo:

¿De qué forma colaboran con IJM para enfrentar el fenómeno de la violencia sexual contra NNA?

Cuáles han sido los principales logros, dificultades de la colaboración con IJM?

#### Eje de conversación 3. Factores clave en el desempeño y resultados del programa:

¿Cuáles han sido los factores clave que han contribuido al incremento del conocimiento y sensibilización en sus organizaciones y la población que atienden sobre la impunidad de la violencia sexual contra NNA? Tanto positivos como negativos.

¿Qué cosas se podrían haber hecho de manera distinta?

#### Eje de conversación 4. Sostenibilidad.

El apoyo de IJM en los casos de violencia sexual contra NNA han sido incorporados como prácticas permanentes en sus organizaciones, su comunidad? Explicar cómo.

¿Cómo operan los factores clave: apropiación, capacidades, recursos y entorno propicio?

#### Eje de conversación 5. Lecciones aprendidas y recomendaciones:

¿Cuáles son los tres principales aprendizajes o lecciones aprendidas generadas por los procesos promovidos en conjunto con IJM?

¿Cuáles pueden continuarse y/o replicar?

¿Qué recomiendan para mejorar los resultados del programa IJM en la atención de la violencia sexual contra NNA?

<sup>107</sup> Las preguntas se adecuarán a cada tipo de informante.

**d) Guía de entrevista  
Expertos en la temática**

**0. Identificación:**

No. grupo	<input type="text"/>	Fecha:	<input type="text"/>
Lugar:	<input type="text"/>		
Participantes:	<input type="text"/>		
Tipo de actor: <sup>108</sup>	Institucional <input type="checkbox"/>	ONG <input type="checkbox"/>	Iglesias <input type="checkbox"/>
Duración:	30 minutos máximo		
Número de participantes:	7-12		

1. En su opinión, cuáles son las principales causas de la impunidad en el problema de la violencia sexual contra NNA en Guatemala/en su localidad/ comunidad?
2. ¿Cuáles son los factores o causas que limitan la facilitación de justicia a las víctimas o sobrevivientes?
3. Conoce el Programa de IJM? Si. No.
4. Si conoce el programa IJM, que valoración le merece la intervención de IJM para disminuir la impunidad en casos de violencia sexual a NNA?
5. Que sugerencias o recomendaciones haría para mejorar la intervención del programa IJM?

<sup>108</sup> Las preguntas se adecuarán a cada tipo de informante.

## **Anexo 6. TdR**