

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS



OEA/Ser.L/V/II.118
Doc. 5 rev. 2
29 diciembre 2003
Original: Español

**JUSTICIA E INCLUSIÓN SOCIAL: LOS DESAFÍOS
DE LA DEMOCRACIA EN GUATEMALA**

SECRETARÍA GENERAL
ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS
1889 F. St. N.W.
WASHINGTON, D.C. 20006
2003

Internet: <http://www.cidh.org>
E-mail: cidhoea@oas.org

cidh

OAS Cataloging-in-Publication Data

Inter-American Commission on Human Rights.

Justicia e inclusión social : los desafíos de la democracia en Guatemala / Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

p. ; cm. (OAS official records series ; OEA/Ser.L/V/II.118 Doc. 5 rev. 1)

ISBN 0-8270-4612-X

1. Civil rights--Guatemala. 2. Human rights--Guatemala. 3. Justice, Administration of--Guatemala. 4. Democracy. I. Title. II Series.

OEA/Ser.L/V/II.118

JUSTICIA E INCLUSIÓN SOCIAL: LOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA EN GUATEMALA

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	1
A. Alcance del presente Informe	1
B. Antecedentes del Informe.....	3
C. La visita <i>in loco</i>	4
D. Preparación y aprobación del Informe.....	6
CAPÍTULO I LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA	7
A. Introducción	7
B. La impunidad y denegación de justicia.....	10
C. Los requisitos de independencia e imparcialidad	16
D. El acceso a la justicia	29
E. Instituciones auxiliares de la administración de justicia	32
F. La defensa pública	38
G. La modernización de la justicia	39
H. La capacitación de los miembros del organismo Judicial	40
I. Conclusiones y recomendaciones	41
CAPÍTULO II LA SEGURIDAD CIUDADANA	45
A. Introducción	45
B. La Policía Nacional Civil (PNC).....	48

	Página
C. El rol de las Fuerzas Armadas.....	57
D. Los linchamientos.....	64
E. Los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad	69
F. Las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) o Comités Voluntarios de Defensa Civil (CVDC).....	73
G. Conclusiones y recomendaciones	78
CAPÍTULO III LA SITUACIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS Y LOS OPERADORES DE JUSTICIA	81
A. Introducción	81
B. Los defensores de derechos humanos en Guatemala.....	84
1. Antecedentes.....	84
2. Actos que impiden o dificultan las tareas que desarrollan los defensores de derechos humanos en Guatemala	85
3. Iniciativas del Estado.....	90
C. Situación de los operadores de justicia	91
1. Actos que dificultan o impiden el desarrollo de la labor de los operadores de justicia	91
2. Iniciativas del Estado	94
D. Conclusiones y recomendaciones	96
CAPÍTULO IV LA SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS	99
A. Introducción	99
B. La discriminación y la exclusión social de los pueblos indígenas	100
C. El acceso a la justicia.....	110

	Página
1. La impunidad y los pueblos indígenas	113
2. La reparación de las víctimas del conflicto armado	117
D. Participación política	119
E. Situación de la tierra	121
F. Conclusiones y recomendaciones	123
CAPÍTULO V SITUACIÓN DE LA MUJER	127
A. Introducción	127
B. Situación de la mujer en la legislación guatemalteca	129
C. La representación y participación de la mujer en la determinación de la política del Estado	133
D. Violencia contra la mujer	137
1. Acceso de la mujer a la justicia en casos de violencia de género.....	139
E. Los derechos de la mujer en la esfera laboral	141
F. Disparidadesde acceso a servicios esenciales	142
1. Educación.....	143
2. Acceso al servicio de salud y a la salud reproductiva.....	145
G. Conclusiones y recomendaciones	147
CAPÍTULO VI LA SITUACIÓN DE LA NIÑEZ	151
A. Introducción	151
B. La adecuación de la legislación interna a los estándares internacionales.....	153

	Página
C. Trabajo infantil	158
D. Adopciones e inscripción de nacimientos	161
E. La niñez de la calle	165
F. Niñez desaparecida durante el conflicto armado interno	169
G. Conclusiones y recomendaciones	170
CAPÍTULO VII LA SITUACIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN	173
A. Introducción	173
B. Actos intimidatorios y amenazas a comunicadores sociales	177
C. Acceso a la información en poder del Estado	183
D. Derecho a ejercer la acción de <i>habeas data</i>	189
E. La radios comunitarias en el contexto guatemalteco	191
F. Monopolios en los medios de comunicación	193
G. Leyes de desacato	196
H. Medios indirectos de restricción a la libertad de expresión	197
I. Conclusiones y recomendaciones	198
CONCLUSIONES GENERALES SOBRE LA SITUACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN GUATEMALA	201

JUSTICIA E INCLUSIÓN SOCIAL: LOS DESAFÍOS DE LA DEMOCRACIA EN GUATEMALA

INTRODUCCIÓN

A. Alcance del presente Informe

1. Debido a su función primordial de “promover la observancia y la defensa de los derechos humanos” en el Hemisferio,¹ la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (la “Comisión”, la “CIDH” o la “Comisión Interamericana”) analiza en este Informe la situación actual de la administración de justicia y el Estado de Derecho en Guatemala. Este análisis evalúa en qué medida la situación de los derechos humanos en Guatemala y las iniciativas estatales para mejorarla cumple con los estándares internacionales y con la obligación estatal de asegurar a todos sus habitantes la plena vigencia de sus derechos fundamentales. Para ello, la Comisión ha estudiado los avances y los desafíos pendientes en esta materia tomando como marco de referencia la Convención Americana sobre Derechos Humanos (la “Convención” o la “Convención Americana”), las disposiciones de otros tratados internacionales, la Constitución guatemalteca, así como los

¹ El artículo 41 de la Convención Americana establece que:

La Comisión tiene la función principal de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, y en el ejercicio de su mandato tiene las siguientes funciones y atribuciones:

- a. estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América;
- b. formular recomendaciones, cuando lo estime conveniente, a los gobiernos de los Estados miembros para que adopten medidas progresivas en favor de los derechos humanos dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos;
- c. preparar los estudios e informes que considere convenientes para el desempeño de sus funciones;
- d. solicitar de los gobiernos de los Estados miembros que le proporcionen informes sobre las medidas que adopten en materia de derechos humanos;
- e. atender las consultas que, por medio de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, le formulen los Estados miembros en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y, dentro de sus posibilidades, les prestará el asesoramiento que éstos le soliciten;
- f. actuar respecto de las peticiones y otras comunicaciones en ejercicio de su autoridad de conformidad con lo dispuesto en los artículos 44 al 51 de esta Convención, y
- g. rendir un informe anual a la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

compromisos asumidos por Guatemala (el "Estado guatemalteco" o el "Estado") con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera en diciembre de 1996 (los "Acuerdos de Paz").

2. Desde la firma de los Acuerdos de Paz, el Estado y la sociedad guatemalteca lograron eliminar el patrón y la práctica de violaciones sistemáticas de los derechos humanos perpetradas por el Estado durante el conflicto armado como parte de una política estatal contrainsurgente. Las preocupaciones actuales del Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional se centran en fortalecer un Estado democrático, pluralista, multicultural, multilingüe y desmilitarizado, en el cual todas las personas puedan ejercer libre y plenamente sus derechos y libertades fundamentales. Guatemala es un país de una riqueza cultural única, con una población mayoritariamente indígena. Los Acuerdos de Paz han sido un marco para la reforma del Estado guatemalteco hacia una administración de justicia fuerte y un Estado democrático, que respete la diversidad étnica y cultural existente en Guatemala, así como los derechos de toda la población. Sin embargo, este marco debe ser complementado por el trabajo y la colaboración entre el Estado y la sociedad. Existe un consenso entre la sociedad civil guatemalteca, el Estado guatemalteco y la comunidad internacional en el sentido de que el fortalecimiento de las instituciones del Estado de Derecho y de la seguridad pública llevan a una mejor protección de los derechos humanos en el país.

3. La Comisión considera que uno de los factores que afecta la situación del Estado de Derecho en Guatemala es la debilidad de la administración de justicia, que se traduce en la ineficacia del sistema judicial y en impunidad. A ello se suman el auge de la criminalidad y la violencia ante la falta de una política estatal adecuada; el aumento de la inseguridad pública, la corrupción y el crimen organizado; la influencia que ejercen las fuerzas paralelas de poder en la administración pública, así como sus respectivos efectos; y la violencia registrada en el marco del proceso electoral. La Comisión considera que esta situación tiene graves consecuencias para la labor de los defensores de derechos humanos y de los operadores de justicia, así como en ciertos sectores de la población que son de especial preocupación; esto es, en la situación de los pueblos indígenas, de las mujeres, y de los niños y niñas, y para el ejercicio de la libertad de expresión.

4. La Comisión nota con profunda preocupación que las acciones emprendidas por el Estado para reformar la administración de justicia, mejorar la seguridad ciudadana, desmilitarizar el Estado y la sociedad, proteger a los defensores de los derechos humanos, operadores de justicia, periodistas y demás líderes sociales; eliminar la discriminación y marginación social contra los pueblos indígenas; fomentar participación

igualitaria de la mujer en la sociedad; otorgar especial protección a los niños y niñas; y permitir el amplio ejercicio de la libertad de expresión, no cumplen cabalmente con los estándares internacionales sobre derechos humanos ni con los objetivos planteados en los Acuerdos de Paz. La Comisión considera que la atención efectiva a estas situaciones es de fundamental importancia para lograr la efectiva vigencia del Estado de Derecho en una sociedad democrática.

5. El presente informe analiza el estado actual de la situación en los temas mencionados anteriormente, y formula recomendaciones al Estado con el fin de colaborar en el fortalecimiento de un Estado democrático en Guatemala, del Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos fundamentales. Las recomendaciones específicas presentadas por la Comisión con relación a cada conjunto de temas abordados más adelante están encaminadas a asistir al Estado en su trabajo y en su relación con la sociedad guatemalteca para avanzar en las iniciativas emprendidas y superar los serios desafíos y dificultades que aún persisten.

B. Antecedentes del Informe

6. La Comisión ha seguido con especial atención la situación de los derechos humanos en Guatemala desde la década del '60. Durante el conflicto armado, la Comisión recibió numerosas comunicaciones que denunciaban presuntas violaciones de los derechos individuales. El seguimiento de la situación hecho por la Comisión durante los primeros años del conflicto condujo a la publicación de sus "Solicitudes de Información Transmitidas al Gobierno de Guatemala" en 1966,² y a la publicación de informes especiales del país en 1981, 1983, 1985, 1993 y 1994.³ A su vez, se publicaron informes de seguimiento sobre la situación general del país, correspondientes a cada año entre 1983 y 1991; y en 1993, 1994, 1996 y 1997.⁴ Luego del fin del conflicto armado, la CIDH realizó un extenso

² OEA/Ser.L/V/II.15, Doc. 5, 3 de agosto de 1966.

³ Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.53, doc. 21, rev. 1, 1981; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.61, doc. 47, 1983; Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.66, doc. 16, 1985; Cuarto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.83, doc. 16, rev. 1, 1993; Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos de las llamadas "Comunidades de Población en Resistencia" en Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.86, doc. 5, rev. 1, 1994.

⁴ Estos informes están publicados en el Informe Anual de la CIDH para el año en cuestión: OEA/Ser.L/V/II/63, doc. 10, 1984; OEA/Ser.L/V/II/66, doc. 10 rev. 1, 1985; OEA/Ser.L/V/II/68, doc. 8 rev. 1, 1986; OEA/Ser.L/V/II/71, doc. 9 rev. 1, 1987; OEA/Ser.L/V/II/74, doc. 10 rev. 1, 1988; OEA/Ser.L/V/II/76, doc. 10 rev. 1, 1989; OEA/Ser.L/V/II/77, doc 7 rev. 1, 1990; OEA/Ser.L/V/II/79, doc. 12 rev. 1, 1991; OEA/Ser.L/V/II/81, doc. 6 rev 1, 1992; OEA/Ser.L/V/II/85, doc. 9 rev., 1994; OEA/Ser.L/V/II/88, doc. 9 rev., 1995; OEA/Ser.L/V/II/95, doc. 7 rev., 1997; OEA/Ser.L/V/II/98, doc. 6 rev., 1998.

informe, publicado en el año 2001,⁵ con el fin de analizar los avances y desafíos pendientes relativos a la implementación de los Acuerdos de Paz, la reconciliación y la democracia participativa, sobre el cual se publicó un informe de seguimiento en el Informe Anual de la CIDH correspondiente al año 2002. La Comisión ha realizado un total de once visitas *in loco* a Guatemala desde 1982⁶ hasta la fecha y ha tramitado y publicado numerosos informes de casos individuales en sus Informes Anuales. También ha otorgado varias medidas cautelares en favor de personas en Guatemala.

C. La visita *in loco*

7. Tras una invitación del Gobierno guatemalteco, la Comisión realizó una visita *in loco* a la República de Guatemala entre el 24 y el 29 de marzo de 2003, con el fin de observar la situación de los derechos humanos en el país. La Delegación de la CIDH⁷ para esta visita estuvo integrada por su Primer Vicepresidente, José Zalaquett; su Segundo Vicepresidente, Clare Roberts; la Comisionada y Relatora para Guatemala, Susana Villarán; el Comisionado Juan E. Méndez; el Comisionado Julio Prado Vallejo y Santiago A. Canton, Secretario Ejecutivo. El Relator Especial para la Libertad de Expresión, Eduardo Bertoni, acompañó a la delegación. Asimismo, formaron parte de la delegación las especialistas María Claudia Pulido, Elizabeth Abi-Mershed, Isabel Madariaga, Andrea Galindo y Tamara Taraciuk. La delegación contó con el apoyo administrativo de las señoras Gloria Hansen, Martha Keller y Laura Ferrer.

8. Durante su visita, la CIDH se entrevistó con autoridades de los poderes del Estado, incluyendo el Vicepresidente de la República en ejercicio de la Presidencia, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Gobernación, el Ministro de Defensa, miembros del Gabinete de Seguridad, la Secretaria de Bienestar Social, la Secretaria de la Paz, el Secretario de Comunicaciones, el Secretario del Fondo Indígena, el Director de la Policía Nacional Civil, miembros de la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo, la Defensora de la Mujer Indígena y el Presidente de COPREDEH. Asimismo, la Comisión mantuvo reuniones con miembros de la Corte Suprema de Justicia y con un magistrado de la Corte de Constitucionalidad. Por otro lado, se reunió con el Fiscal General de la

⁵ OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 21 rev., 6 abril 2001.

⁶ Las visitas *in loco* fueron realizadas en 1982, 1985, 1988, 1990, 1992, 1993, 1994 (marzo), 1994 (diciembre), 1995, 1998 y 2003.

⁷ La licenciada Marta Altolaquirre, Presidenta de la CIDH y de nacionalidad guatemalteca, se abstuvo de participar de la delegación de conformidad con el artículo 17 Reglamento de la Comisión que establece que los Comisionados no pueden participar en deliberaciones o decisiones de asuntos referentes a los países de los que son nacionales.

Nación y miembros de Fiscalías Especializadas, así como el Defensor del Pueblo, con miembros de la Defensoría Pública, así como con el Presidente del Congreso y miembros de las Comisiones de Derechos Humanos y de la Mujer, Niñez y Familia del Congreso.

9. A su vez, la CIDH se reunió con representantes de la sociedad civil. Se entrevistó con organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, representantes de organizaciones de derechos de los pueblos indígenas, organizaciones de derechos del niño, organizaciones de derechos de la mujer, representantes de las Iglesias, representantes de organizaciones campesinas, organizaciones dedicadas al fortalecimiento de la administración de justicia, periodistas, sindicalistas y representantes del sector empresarial. Asimismo, la CIDH recibió testimonio de víctimas de violaciones a los derechos humanos. La CIDH mantuvo contacto con organismos internacionales incluyendo a MINUGUA⁸ y UNICEF.

10. Asimismo, la Comisión recibió información y testimonios sobre la situación en todas las regiones del país. En especial, una delegación de la CIDH se trasladó a Nebaj, departamento del Quiché, en donde se entrevistó con el Gobernador, el Alcalde, el Juez Civil, el Defensor Público, personal del Juzgado de Paz, miembros de los bufetes populares y el Jefe de la Policía, así como también con miembros de organizaciones locales y de la Iglesia. La Comisión también pudo verificar la situación de la comunidad de Los Cimientos y la situación de violencia que sufren los jóvenes en Villanueva, ciudad de Guatemala.

11. Por otra parte, la Comisión recibió a quienes deseaban formular denuncias sobre presuntas violaciones a los derechos humanos, o recibir información sobre el funcionamiento del sistema interamericano de protección de los derechos humanos en una oficina establecida temporalmente durante la visita. A su vez, se recibió información sobre la situación general de los derechos humanos en Guatemala, la cual fue debidamente analizada y sistematizada para la redacción del presente informe. Las denuncias presentadas son tramitadas de conformidad con las normas aplicables, previstas en la Convención Americana, el Estatuto y el Reglamento de la CIDH.

12. La CIDH destaca que tuvo la más amplia libertad para reunirse con las personas de su elección. Las autoridades del Estado de Guatemala extendieron a la Comisión la más plena asistencia y cooperación a

⁸ Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. Inició sus funciones en noviembre de 1994 y en diciembre de 1996, luego de la firma del "Acuerdo de Paz Firme y Duradera", se le encomendó la verificación de los "Acuerdos de Paz" que cobraron vigencia a partir de ese momento.

fin de posibilitar la realización de su programa. La Comisión agradece al Gobierno del Presidente Portillo y en particular a COPREDEH por estas facilidades. Agradece asimismo la colaboración e información proporcionada por diversas organizaciones y representantes de la sociedad civil, la cual permite realizar un seguimiento de la situación de los derechos humanos en Guatemala⁹.

D. Preparación y aprobación del Informe

13. El presente informe fue aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 12 de noviembre de 2003. De conformidad con el artículo 58(a) del Reglamento de la Comisión, este informe fue transmitido al Gobierno de Guatemala en la misma fecha, con la solicitud de que presentara las observaciones que considerara pertinentes dentro de un plazo de un mes.

14. El 15 de diciembre de 2003, por Nota M12-OEA-D.1.8 No. 804-03 de la Misión Permanente de Guatemala ante la Organización de los Estados Americanos, el Estado guatemalteco presentó sus observaciones. La Comisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 58(c) de su Reglamento, estudió tales observaciones y procedió a incluir aquellas que consideró pertinentes. La Comisión aprobó la publicación del informe *Justicia e Inclusión Social: Los desafíos de la democracia en Guatemala*, el día 29 de diciembre de 2003.

⁹ La CIDH emitió el Comunicado de Prensa N° 08/03 al concluir su visita, con sus observaciones preliminares sobre los asuntos analizados en el presente informe.

CAPÍTULO I

LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

A. Introducción

15. La CIDH destaca la importancia de una administración de justicia eficiente, independiente y autónoma para el fortalecimiento de la democracia y la vigencia del Estado de Derecho. Un Poder Judicial que reúne tales características pone límites a los abusos de autoridad y es garante de la legalidad y la protección de los derechos de todas las personas.

16. Por otra parte, tales requisitos son necesarios para cumplir con las obligaciones que tiene el Estado guatemalteco a la luz del derecho internacional aplicable, su Constitución Nacional y los Acuerdos de Paz. En particular, la CIDH recuerda la obligación genérica de todo Estado, prevista en artículo 1(1) de la Convención Americana, de respetar los derechos consagrados en tal Tratado.¹⁰ El artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagra el derecho a las debidas garantías judiciales;¹¹

¹⁰ El artículo 1(1) de la Convención Americana prevé que “Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

¹¹ El artículo 8 de la Convención Americana prevé:

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.
2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:
 - a. derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
 - b. comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;
 - c. concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
 - d. derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

el artículo 24 el derecho a la igualdad ante la ley;¹² y el artículo 25, el derecho del individuo a tener un recurso efectivo ante un tribunal competente para la protección de sus derechos fundamentales.¹³ Otros Instrumentos internacionales, tales como la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, de las cuales Guatemala es parte, contienen disposiciones específicas que exigen que las violaciones a los derechos humanos sean sometidas a investigación, enjuiciamiento y castigo efectivos. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del cual Guatemala es parte, los Principios Básicos relativos a la

...continuación

- e. derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
 - f. derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
 - g. derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
 - h. derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.
3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.
 4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.
 5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.

¹² El artículo 24 de la Convención Americana prevé: "Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley".

¹³ El artículo 25 de la Convención Americana prevé:

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados partes se comprometen:
 - a. a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
 - b. a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y
 - c. a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Independencia de la Judicatura, la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder y las Directrices sobre la Función de los Fiscales, instrumentos adoptados en el marco de las Naciones Unidas, contienen también estándares en materia de administración de justicia.

17. Durante su visita la CIDH recibió información sobre la situación del Poder Judicial guatemalteco y, dentro de esta información general, acerca de los esfuerzos realizados con miras a la formación de jueces, al nombramiento de nuevos jueces de Paz y a la creación de juzgados comunitarios. Actualmente en Guatemala hay 307 jueces de Paz, 184 jueces de Primera Instancia, 83 Magistrados de Salas de Apelaciones, y 13 Magistrados de la Corte Suprema; el Ministerio Público cuenta con 560 fiscales, y el Instituto de la Defensa Pública Penal cuenta con 100 defensores de planta en todo el país.¹⁴ Según la información recibida, hubo un aumento en la cantidad de magistrados y jueces en el Organismo Judicial entre 1997 y 2001.¹⁵

18. En las observaciones formuladas el Estado guatemalteco informó que los esquemas tradicionales y obsoletos de administrar justicia han sido cambiados por sistemas administrativos transparentes y modernos, para mejorar el acceso de las personas a la justicia, cuyas garantías se sostienen en la independencia funcional, la independencia económica, la no remoción de los magistrados y jueces de primera instancia, salvo los casos establecidos por la ley, y la selección del personal.

19. En relación con la situación de la administración de justicia, durante la visita la CIDH constató serias deficiencias que aún aquejan al Poder Judicial. Entre los problemas más graves que afectan la administración de justicia se encuentran la impunidad estructural que comprende tanto las violaciones de derechos humanos del pasado como las conductas punibles del presente, la insuficiencia de recursos, los escasos avances en la modernización de la justicia, la deficiente capacitación de jueces y operadores de justicia, la falta de independencia e imparcialidad de algunos jueces, la politización de la justicia, las presiones de diversa índole sobre jueces y operadores de justicia, la falta de acceso a la justicia por numerosos sectores de la sociedad, la falta de aplicación adecuada de una carrera judicial y la inestabilidad en el cargo que ello acarrea. Por otro lado, tomó

¹⁴ Segundo Monitoreo Anual sobre Independencia Judicial y Asociacionismo en Guatemala, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), 2003.

¹⁵ Informe Nacional de Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2002.

conocimiento del muy significativo incremento en los ataques y atentados contra la vida e integridad de jueces, fiscales y demás operadores de justicia.

20. Los esfuerzos realizados por el Estado guatemalteco con el fin de superar las dificultades en torno a la administración de justicia del país no son suficientes. El presente capítulo presenta las observaciones de la CIDH sobre las dificultades que aún aquejan al sistema judicial en Guatemala, con el fin de impulsar al Estado a proveer un mejor acceso a la justicia a los ciudadanos, a asegurar la imparcialidad e independencia de los jueces, y a erradicar la impunidad y la denegación de justicia en el país.

B. La impunidad y denegación de justicia

21. La efectiva vigencia del Estado de Derecho se logra en gran medida asegurando una administración de justicia que no tolere la impunidad. La sociedad debe percibir que el Poder Judicial aplica la ley por igual y garantiza a todos los habitantes el goce efectivo de sus derechos. La Comisión Interamericana ha sostenido que la impunidad es uno de los serios problemas concernientes a la administración de justicia en el Hemisferio, y uno de los obstáculos para el fortalecimiento definitivo del Estado de Derecho en varios Estados de la región.¹⁶ La Comisión nota con preocupación la falta de eficacia de la justicia para responder frente a los crímenes cometidos en Guatemala, tanto del pasado como del presente, lo que configura una situación de impunidad estructural. En el marco de su competencia, la Comisión nota que una situación de esta naturaleza afecta el cumplimiento de los artículos 1(1), 8 y 25 de la Convención Americana.

22. La subsistencia de altos niveles de impunidad permite que numerosos crímenes graves queden sin castigo y ello afecta la vida misma de la nación y su cultura. Además, se genera responsabilidad internacional para el Estado cuando éste no cumple con su obligación de efectuar una investigación seria, imparcial y efectiva de los hechos y sancionar a los responsables, aun cuando no se trate de crímenes cometidos por agentes estatales. Tal omisión genera la obligación adicional de reparar a las víctimas o a sus familiares por la violación de su derecho a obtener del Estado una debida investigación de los hechos. Por último, esta situación aumenta la desconfianza social en el sistema de administración de justicia y además propicia indefinidamente la repetición de las violaciones a los derechos fundamentales. En este sentido, la Corte Interamericana ha establecido que:

¹⁶ CIDH, Segundo Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú, OEA/Ser.L/V/II.106, Doc. 59 rev, 2 de junio 2000, capítulo II. Véase también CIDH, Tercer Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Paraguay, OEA/Ser.L/VII.110, Doc. 52, 9 marzo 2001, capítulo III.

El Estado que deja impune las violaciones de derechos humanos estaría incumpliendo, adicionalmente, su deber general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos de las personas sujetas a su jurisdicción. Este Tribunal se ha referido en reiteradas ocasiones al derecho que asiste a los familiares de las víctimas de conocer lo que sucedió y quiénes fueron los agentes del Estado responsables de dichos hechos. “[L]a investigación de los hechos y la sanción de las personas responsables, [...] es una obligación que corresponde al Estado siempre que haya ocurrido una violación de los derechos humanos y esa obligación debe ser cumplida seriamente y no como una mera formalidad”. Además, este Tribunal ha indicado que el Estado “tiene la obligación de combatir [la impunidad] por todos los medios legales disponibles ya que [ésta] propicia la repetición crónica de las violaciones de derechos humanos y la total indefensión de las víctimas y de sus familiares”.¹⁷

23. Con relación al enjuiciamiento y sanción de los responsables por violaciones de derechos humanos del pasado, la Comisión observa con profunda preocupación que la grave impunidad de las violaciones cometidas durante el conflicto armado permanece incólume. Conforme a información recibida durante la visita, el 99% de los casos de desapariciones forzadas, torturas, masacres, ejecuciones extrajudiciales y actos de genocidio cometidos durante el conflicto armado permanecen impunes.¹⁸ De hecho, de 300 denuncias sobre actos de genocidio cometidos durante el conflicto armado, de las cuales se realizaron las exhumaciones respectivas, se habrían realizado solamente dos juicios orales y públicos.¹⁹ En efecto, tanto por medio del sistema de casos, las audiencias generales otorgadas por la CIDH, como en la visita, la Comisión ha recibido información según la cual hasta la fecha las autoridades judiciales se han abstenido de procesar y sancionar a los autores responsables de casi la totalidad de violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado. Es más, la CIDH ha obtenido información conforme a la cual el Estado tampoco ha impuesto sanciones administrativas a los funcionarios públicos y militares presuntamente responsables de violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado. Esta situación de impunidad generalizada ha llevado a que partes afectadas por violaciones a derechos

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros vs. Guatemala)*, Sentencia de reparaciones, 26 de mayo de 2001, párrafos 99 y 100. Véase también Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia del 29 de julio de 1988, párrafo 177.

¹⁸ Informe “Seguimiento de las Recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Jueces y Abogados en Guatemala”, Fundación Myrna Mack, sobre el período comprendido entre el 1º de enero de 2002 al 1º de febrero de 2003.

¹⁹ Conforme a información provista durante la reunión sobre “Mecanismos de Impunidad”, realizada en el marco de la visita *in loco* el 27 de marzo de 2003. La Comisión no cuenta con información relativa al resultado de estos dos juicios orales y públicos.

humanos durante el conflicto armado hayan acudido a tribunales extranjeros, alegando el principio de la jurisdicción universal, con el fin de procurar la justicia que no consiguen en el sistema de administración de justicia en Guatemala.

24. La impunidad generalizada se extiende inclusive a casos que han contado con la atención tanto de la opinión pública nacional como internacional, tales como el asesinato de Monseñor Juan José Gerardi en 1998 y el asesinato de la antropóloga Myrna Mack Chang en 1990. El patrón común en estos casos es la afectación de la administración de justicia guatemalteca en su integridad. Es de resaltar que inclusive en los casos en los cuales se dictó una sentencia condenatoria contra agentes estatales, ésta se encuentra aún pendiente de una decisión definitiva. En ese sentido, resulta representativo el caso de Myrna Mack, en el que aun cuando uno de los autores materiales del asesinato fue condenado a 30 años de prisión, los tribunales internos emitieron recientemente una sentencia absolutoria de segunda instancia en favor de los presuntos autores intelectuales. En el alegato final escrito presentado en el caso que se ventila ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por la ejecución extrajudicial de la antropóloga Mack Chang, la Comisión argumentó que la sentencia de segunda instancia mediante la cual se aseguró la impunidad en relación con los autores intelectuales del delito es arbitraria.

25. Durante su visita *in loco* la Comisión pudo analizar en profundidad los diversos factores que contribuyen a la situación de impunidad. Entre ellos se encuentran graves falencias en la actuación del Ministerio Público, del Poder Judicial y en particular de la Policía Nacional Civil; las irregularidades en la recolección y producción de prueba, así como en la escena del crimen; la indebida influencia de las Fuerzas Armadas en asuntos ajenos a sus funciones específicas, particularmente a través de la utilización de la inteligencia militar en investigaciones criminales; la renuencia de los organismos de seguridad a brindar a los jueces información relevante, amparados principalmente en el abusivo ejercicio del "secreto de Estado"; así como la protección y encubrimiento de los responsables por parte de algunas autoridades en investigaciones relacionadas con el crimen organizado. A su vez, la Comisión fue informada de la falta de voluntad, negligencia o incapacidad de numerosos jueces que toleran la utilización de recursos procesales con el objetivo de obstruir la justicia; la corrupción; la inexistencia de una política criminal orientada a combatir la inseguridad ciudadana; las amenazas e intimidaciones contra operadores de justicia, defensores de derechos humanos y otros líderes sociales; la falta de eficiencia del Poder Judicial; el retardo injustificado en la tramitación de los procesos judiciales; el funcionamiento de aparatos clandestinos de seguridad; y las limitaciones presupuestarias en el sistema de administración de justicia.

26. La actuación deficiente tanto del Poder Judicial como del Ministerio Público son factores que agravan el cuadro persistente de impunidad en Guatemala. La Comisión destaca que la impunidad estructural afecta y, a su vez, es responsabilidad de, todas las instituciones de administración y procuración de justicia. Sin embargo, superar la impunidad es un deber de todas las estructuras estatales guatemaltecas. Durante su visita, el Ministerio Público expresó a la Comisión su compromiso de investigar a cualquier persona que esté involucrada con este tipo de violaciones pero considera que es necesario que el Estado provea los recursos y la voluntad política para que este compromiso sea efectivo y lleve a resultados concretos.

27. Para que exista debido proceso en un país debe cumplirse con la obligación de investigar los hechos denunciados, enjuiciar a los responsables y sancionarlos. Durante la visita la Comisión recibió información sobre la existencia de denuncias sobre violaciones al debido proceso en Guatemala.²⁰ Entre el 1º de octubre de 1999 y el 30 de junio de 2000 se comprobaron 2991 violaciones al debido proceso legal;²¹ entre el 1º de julio de 2000 y el 30 de junio de 2001 fueron 3672 (el 55% de las cuales se debieron al incumplimiento del deber estatal de investigar y sancionar);²² y entre el 1º de julio de 2001 y el 30 de junio de 2002, fueron 4719.²³ Las estadísticas de la Procuraduría de Derechos Humanos, en cambio, dan cuenta de 58 expedientes abiertos por violaciones al debido proceso entre noviembre de 2001 y noviembre de 2002, de las cuales el 63.79% son por continuidad y celeridad procesal.²⁴ El incremento constante de la cantidad de violaciones al debido proceso es alarmante; ello incrementa la impunidad y provoca un aumento en la desconfianza en el buen funcionamiento del sistema judicial guatemalteco.

²⁰ Para la elaboración de estas estadísticas se tomaron en cuenta violaciones a los siguientes derechos: a la presunción de inocencia; a ser juzgado por un juez competente, independiente e imparcial; a ser juzgado en un plazo razonable; a la asistencia de un abogado; a disponer de un intérprete; a no ser obligado a declarar contra sí mismo; a tener una instancia plural; y a la justicia. Otras violaciones alegadas fueron la obstrucción de la justicia, la falta de investigación, enjuiciamiento y sanción por violaciones por parte del Estado y el incumplimiento del derecho a recibir una indemnización adecuada.

²¹ Undécimo Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, que comprende el período entre el 1º de diciembre de 1999 y el 30 de junio de 2000, MINUGUA, 26 de julio de 2000.

²² Duodécimo Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, que comprende el período entre el 1º de julio de 2000 y el 30 de junio de 2001, MINUGUA, 8 de agosto de 2001.

²³ Décimo Tercer Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, que comprende el período entre el 1º de julio de 2001 y el 30 de junio de 2002, MINUGUA, 22 de agosto de 2002.

²⁴ Informe Anual Circunstanciado 2002, Procuraduría de los Derechos Humanos, 2002.

28. Asimismo, la impunidad estructural en Guatemala se ve fomentada en la tramitación displicente por parte de las autoridades judiciales de recursos notoriamente frívolos cuyo objetivo es obstruir la justicia. Si bien la interposición de recursos en sí misma es un derecho de toda persona en el cabal ejercicio del derecho de defensa, la Comisión tuvo conocimiento de que los defensores de las personas acusadas de cometer un delito en Guatemala utilizan tales recursos con el fin de demorar las decisiones de los tribunales locales, sin que los jueces en tanto directores del proceso judicial adopten las medidas necesarias para evitar la denegación de justicia en la práctica. La Comisión encontró consenso tanto en representantes del Estado como de la sociedad civil en que algunos jueces y magistrados permiten el uso y abuso de los recursos, retardando las decisiones finales en diversos casos.²⁵ El trámite indebido del recurso de amparo se evidencia en casos de serias violaciones a los derechos humanos, por ejemplo, en casos como la masacre de Xaman, cometida en 1995²⁶ y la masacre de las Dos Erres en 1982,²⁷ así como los asesinatos de Monseñor Gerardi y de Myrna Mack Chang,²⁸ mencionados anteriormente. Estos casos ejemplifican la utilización de los recursos con el fin de retardar la administración de justicia en la decisión de casos sobre violaciones a derechos humanos cometidas en Guatemala. El recurso utilizado con mayor frecuencia para este fin es el recurso de amparo.²⁹ Se recibió información según la cual en el 86% de los casos en los cuales se utiliza esta acción se

²⁵ Conforme a la información provista en la reunión con organizaciones de la sociedad civil sobre los "Mecanismos de Impunidad", llevada adelante el 27 de marzo de 2003 durante la visita *in loco*.

²⁶ Informe "Seguimiento de las Recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Jueces y Abogados en Guatemala", Fundación Myrna Mack, sobre el período comprendido entre el 1º de enero de 2002 al 1º de febrero de 2003.

²⁷ Véase también el Informe "Monitoreo de Prensa. Informe para el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Jueces y Abogados sobre el período comprendido entre el 1º de enero al 30 de noviembre de 2002" de la Fundación Myrna Mack, que indica que en este caso fueron interpuestos 27 amparos, que fueron declarados improcedentes.

²⁸ Los acusados del asesinato de la antropóloga Myrna Mack habrían interpuesto trece acciones de amparo durante las etapas procesales de investigación y persecución de los responsables, conforme al documento de trabajo "Los mecanismos procesales de la impunidad", presentado por la Fundación Myrna Mack a la CIDH durante su visita a Guatemala.

²⁹ La formulación amplia del recurso de amparo y la posibilidad de interpretarlo extensivamente permite su utilización contra distintas decisiones judiciales. La tramitación de la mayoría de las acciones de amparo, aún aquellas que no están destinadas a proteger derechos fundamentales, sin un análisis claro de los requisitos de admisibilidad de la acción, así como la falta de cumplimiento por parte de las autoridades judiciales de los plazos legales para la tramitación de los amparos y la demora en la notificación de las resoluciones, permite que estos recursos lleven al retardo injustificado en la resolución de casos judiciales. Por otra parte, recursos idénticos, con el mismo propósito y los mismos fundamentos legales, son presentados en reiteradas oportunidades, y son tramitados, al menos negligentemente, por los tribunales.

obstruye la justicia.³⁰ La CIDH insta al Estado a analizar detenidamente y en cada caso particular la procedencia de la acción de amparo y a respetar los plazos de aplicación de la misma, a fin de no tolerar ni contribuir al retardo injustificado en la resolución de los casos que se encuentran pendientes ante la justicia guatemalteca.

29. Otro factor que contribuye a la impunidad es la falta de colaboración de algunos organismos del Estado con la justicia para facilitar su labor de investigación, enjuiciamiento y sanción de los responsables de violaciones a derechos fundamentales. En este sentido, la Comisión recibió información sobre la negativa de instituciones del Estado a entregar información requerida por operadores de justicia para adelantar investigaciones y procesos judiciales,³¹ muchas veces amparadas en “el secreto de Estado” con el fin de retardar u obstruir las investigaciones llevadas adelante por el Poder Judicial.³² La Comisión subraya que los actos de la administración deben ser públicos, con excepción de información que ponga en riesgo la seguridad nacional o la integridad de las investigaciones penales, correspondiendo a los tribunales la facultad para determinar que cierta información es confidencial. Si bien la Comisión recibió información sobre el proyecto de Ley de Acceso a la Información presentado por la Secretaría de Análisis Estratégico, al cual se referirá en el capítulo relativo a la libertad de expresión en Guatemala, en esta oportunidad desea resaltar que el Estado debe instaurar los mecanismos adecuados para que los distintos órganos del Gobierno colaboren con la actividad jurisdiccional dirigida al esclarecimiento de violaciones a los derechos humanos, y de casos de corrupción y crimen organizado. En este sentido, la Comisión ya ha establecido que:

La administración de pronta y cumplida justicia, especialmente cuando se trata de esclarecer, sancionar y reparar crímenes atroces o violaciones graves de los derechos humanos imputables a agentes del Estado, depende en muchas ocasiones de documentos que han sido clasificados como secretos y otras pruebas inaccesibles por razones de seguridad nacional. El mantenimiento del secreto oficial en estos casos no contribuye más que a la perpetuación de la

³⁰ Conforme a la información provista en la reunión con organizaciones de la sociedad civil sobre los “Mecanismos de Impunidad”, llevada adelante el 27 de marzo de 2003 durante la visita *in loco*.

³¹ Informe “Seguimiento de las Recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Jueces y Abogados en Guatemala”, Fundación Myrna Mack, sobre el período comprendido entre el 1º de enero de 2002 al 1º de febrero de 2003.

³² Conforme a información provista en la reunión con organizaciones de la sociedad civil sobre “Mecanismos de Impunidad”, llevada a cabo el 27 de marzo de 2003, durante la visita *in loco*. Véase también el documento de trabajo “Los mecanismos procesales de la impunidad”, presentado por la Fundación Myrna Mack a la CIDH durante su visita a Guatemala.

impunidad y a la erosión de la autoridad del Estado ante propios y extraños.³³

30. El análisis de la situación generalizada de impunidad en Guatemala con relación a casos del presente (tales como los actos de linchamiento, la corrupción, el crimen organizado y la delincuencia común), así como en casos del pasado, permite concluir que los casos que el Poder Judicial juzga a los responsables e impone las sanciones penales correspondientes son excepcionales. La Comisión tuvo conocimiento de que solamente en pocos casos la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio Público y el Organismo Judicial desplegaron y concentraron recursos de manera tal que lograron investigar y sancionar a agentes del Estado señalados de graves violaciones a los derechos humanos. Por ejemplo, en abril de 2003 se dictaron sentencias condenatorias por las dos ejecuciones extrajudiciales cometidas por los agentes de la disuelta Dirección de Operaciones Anti Narcóticos (DOAN) en el operativo del 29 de enero de 2002 en la aldea Chocón, Livingston, Izabal.³⁴ A su vez, la CIDH recibió información sobre las denuncias tramitadas por la Procuraduría de Derechos Humanos,³⁵ pero nota que al no ser ésta parte del Organismo Judicial, no releva al Estado de su obligación de realizar investigaciones judiciales. La Comisión exhorta al Estado a avanzar en la resolución de todos los casos que actualmente permanecen impunes, obteniendo resultados como sucedió en el caso de la aldea Chocón, con el fin de colaborar en el restablecimiento del Estado de Derecho en Guatemala.

C. Los requisitos de independencia e imparcialidad

31. El artículo 8 de la Convención Americana establece que toda persona tiene derecho a ser oída por un juez o tribunal independiente e imparcial. A su vez, la Constitución Política de Guatemala reconoce este

³³ Informe Anual de la CIDH 1998, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc 6 rev., 16 de abril de 1999, "Recomendaciones de la CIDH", recomendación 20.

³⁴ Informe ante la Reunión del Grupo Consultivo para Guatemala, MINUGUA, 7 de mayo de 2003.

³⁵ Entre noviembre de 2001 y noviembre de 2002, se atendieron 4472 denuncias sobre prevención, 2657 denuncias sobre mediación, 13702 denuncias sobre orientación y 1357 denuncias que llevaron a la apertura de un expediente. Durante el mismo período, la PDH informó que, en relación con violaciones a los derechos individuales, se abrieron 28 expedientes por violaciones al derecho a la vida, 3 por muerte extrajudicial, 101 por asuntos de seguridad, 344 por abusos de autoridad y 26 por amenazas. Informe Anual Circunstanciado 2002, Dr. Sergio Fernando Morales Alvarado, Procurador de los Derechos Humanos, Procuraduría de los Derechos Humanos, 2002. Conforme al "Informe Comparativo de la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala y de las Observaciones y Recomendaciones de Representantes Especiales y Relatores de la ONU y de la OEA, en informes de misión a Guatemala sobre el año 2002", ASÍES, mayo 2003; la PDH recibió durante el año 2002 un total de 22.188 denuncias.

derecho a todos sus habitantes.³⁶ La falta de independencia e imparcialidad implica una ausencia de atención seria y sostenida del proceso de modernización y fortalecimiento de la justicia. De hecho,

Para asegurar la protección de los derechos fundamentales y los principios democráticos básicos, una administración de justicia completamente libre de cualquier injerencia indebida es una condición ineluctable. Los principios de un Estado de Derecho, incluso el de la independencia judicial, tienen que establecerse e institucionalizarse como parte de la cultura política y legal del país. Por lo tanto, el respeto total por la independencia judicial es un requisito para la construcción de un Estado de Derecho y consecuentemente para la consolidación democrática. Uno de los principios fundamentales que inspira la Constitución Política de Guatemala es el de la independencia judicial. Antes que una prerrogativa de los jueces, ésta debe percibirse como una garantía de los ciudadanos.³⁷

32. La Comisión recibió información que revela la existencia de injerencias internas y externas a la independencia e imparcialidad de los jueces en Guatemala. Las influencias internas denunciadas son recomendaciones indebidas a través de circulares, sugerencias u órdenes emitidas por otros operadores de justicia, quienes basándose en intereses personales, buscan influir en las decisiones jurisdiccionales de los jueces. En particular, se obtuvo información según la cual la Corte Suprema impartió instrucciones directas a los tribunales inferiores señalándose que algunas de estas instrucciones violaban la normatividad interna.³⁸ A su vez, la falta de

³⁶ Artículo 203: "Independencia del Organismo Judicial y potestad de juzgar. La justicia se imparte de conformidad con la Constitución y las leyes de la República. Corresponde a los tribunales de justicia la potestad de juzgar y promover la ejecución de sus fallos. Los otros organismos del Estado deberán prestar a los tribunales el auxilio que requieran para el cumplimiento de sus resoluciones. Los magistrados y jueces son independientes en el ejercicio de sus funciones y únicamente están sujetos a la Constitución de la República y a las leyes. A quienes atentaren contra la independencia del Organismo Judicial, además de imponérseles las penas fijadas por el Código Penal, se les inhabilitará para ejercer cualquier cargo público. La función jurisdiccional se ejerce, con exclusividad absoluta, por la Corte Suprema de Justicia y por los demás tribunales que la ley establezca. Ninguna otra autoridad podrá intervenir en la administración de justicia".

Artículo 205: "Garantías del Organismo Judicial. Se instituyen como garantías del Organismo Judicial, las siguientes: a. La independencia funcional; b. La independencia económica; c. La no remoción de los magistrados y jueces de primera instancia, salvo los casos establecidos por la ley; y d. La selección del personal".

³⁷ Segundo Monitoreo Anual sobre Independencia Judicial y Asociacionismo en Guatemala, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), 2003.

³⁸ Por ejemplo, la Corte Suprema emitió el Acuerdo 24-2000 en junio de 2000 a través del cual limitó la competencia para resolver el recurso de exhibición personal a ciertos Tribunales, a pesar de que la Ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad establece que todas las salas de Apelaciones son competentes para conocer estos recursos. El 6 de febrero de 2002 la continúa...

aplicación cabal de los requisitos objetivos de la Ley de Carrera Judicial para el nombramiento, sanción y remoción de jueces afecta su independencia e imparcialidad en el desempeño de sus funciones. Por otra parte, las influencias externas denunciadas consisten en el ejercicio de presiones por parte de los medios de comunicación, los militares, los partidos políticos, el sector económico, y los demás poderes del Gobierno, con el objetivo de proteger intereses particulares o de ciertos grupos a través de la administración de justicia. Todas estas intervenciones buscan estigmatizar al operador de justicia, deshonrarlo, e influir en las decisiones judiciales.³⁹

33. La Comisión observa que el ejercicio de presiones sobre la administración de justicia puede llegar incluso a ser violento, materializándose a través de intimidaciones, amenazas, y atentados contra los operadores de justicia. En hechos posteriores a la visita *in loco* de la Comisión se expresa con nitidez esta situación. En particular, los graves

...continuación

Corte de Constitucionalidad concluyó que las apreciaciones de la Corte Suprema eran erróneas y que la Corte Suprema carece de facultad para modificar la competencia establecida por una ley de rango constitucional. A su vez, sostuvo que el Acuerdo cuestionado afecta el principio de la independencia del juzgador, que el libre acceso a los tribunales y el derecho a un medio impugnativo eficaz se restringieron indebidamente, y que se limitó la competencia de otros tribunales para conocer la acción de exhibición personal. Conforme al Segundo Monitoreo Anual sobre Independencia Judicial y Asociacionismo en Guatemala, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), 2003.

³⁹ Conforme a información provista por la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia en la reunión sobre "Independencia del Poder Judicial", llevada a cabo el 27 de marzo de 2003 durante la visita *in loco*. Además, en cuanto a la existencia de injerencias internas en la labor de los operadores de justicia, la Comisión recibió información durante la visita que indica que un 41.6% de los operadores de justicia consideran que éstas existen en el ejercicio de sus funciones (el 51.4% de los fiscales, el 36.8% de los jueces y magistrados, y el 30.8% de los defensores públicos). En el 91% de los casos, los operadores de justicia consideran que las injerencias internas son indebidas, y se deben a intereses particulares. El 60,9% considera que estas injerencias se llevan a cabo de manera excepcional, el 24,6% frecuentemente, y el 14,5% muy frecuentemente. La mayoría de las veces se realizan por medio de instrucciones verbales o llamadas telefónicas. Cabe resaltar que si bien los superiores en el Ministerio Público están facultados para emitir instrucciones, las injerencias internas a las cuales se refieren los fiscales no son éstas, y ponen en riesgo su estabilidad laboral si no las cumplen. En relación con las injerencias externas, el 21.1% de los operadores de justicia considera que existen muchas injerencias externas provenientes de la prensa, y el 17.4% que hay mucha o regular influencia de los militares (mayormente a través de amenazas e intimidaciones). A su vez, el 20% de los fiscales (y el 16.3% de todos los operadores de justicia) consideran que los partidos políticos ejercen mucho tráfico de influencias con el fin de obtener privilegios dentro del sistema de administración de justicia. El 21.1% de los operadores de justicia sostiene que existe influencia regular del sector económico en la administración de justicia, y que existe mucha influencia del Poder Ejecutivo. Por último, un 16.9% de los operadores de justicia considera que el Poder Legislativo ejerce presiones indebidas que impiden el desarrollo de actividades de una manera independiente e imparcial. Conforme al Segundo Monitoreo Anual sobre Independencia Judicial y Asociacionismo en Guatemala, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), 2003.

actos de presión e intimidación registrados contra la administración de justicia guatemalteca durante los días 24 y 25 de julio de 2003. La Comisión condenó los actos de violencia protagonizados por cientos de simpatizantes del partido oficialista Frente Republicano Guatemalteco (FRG), que con los rostros cubiertos, portando armas de fuego, palos y machetes, y ante la mirada pasiva de los agentes policiales, rodearon la Corte de Constitucionalidad, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo Electoral y la Procuraduría de Derechos Humanos, entre otras oficinas públicas, al igual que empresas privadas, medios de comunicación y oficinas de organizaciones de derechos humanos.

34. Los manifestantes llegaron a ciudad de Guatemala en buses y camiones y fueron abastecidos de comida y bebidas, así como de llantas para las barricadas, por vehículos que se desplazaban sin placas por la ciudad. La Misión de Observación Electoral de la OEA en Guatemala pudo constatar, mediante información testimonial y documental, que “las protestas no fueron fortuitas ni espontáneas, sino que fueron planificadas”⁴⁰ como respuesta tanto a movilizaciones políticas y estudiantiles en protesta por la inscripción del ex general Efraín Ríos Montt como candidato presidencial ordenada por la Corte de Constitucionalidad en fallo del 14 de julio de 2003, como a la resolución del 25 de julio de 2003 por medio de la cual la CSJ suspendió provisionalmente dicha inscripción.

35. Es de resaltar que la decisión de la Corte de Constitucionalidad del 14 de julio de 2003 fue seriamente cuestionada,⁴¹ de una parte, por revertir su propia jurisprudencia de los años 1990 y 1995 según la cual el artículo 186 de la Constitución de Guatemala consagra una condición de inelegibilidad para quienes hayan liderado movimientos o gobiernos de ruptura del orden constitucional y, de otra, por la forma utilizada para elegir, mediante sorteo secreto, a los dos magistrados suplentes que integraron la Corte de Constitucionalidad para decidir el recurso de amparo sobre la inscripción del ex general como candidato presidencial, la cual según Resolución de fecha

⁴⁰ Misión de Observación Electoral de la OEA en Guatemala, Boletín informativo N° 1 del 18 de agosto de 2003.

⁴¹ Al respecto, en el comunicado de prensa N° 17/03 de 25 de julio de 2003 la Comisión manifestó su preocupación porque el ex general Efraín Ríos Montt pudiera ser uno de los candidatos para participar en los comicios presidenciales de 2003. La CIDH expresó que la participación de Ríos Montt como candidato presidencial es una grave amenaza a la consolidación del Estado de Derecho, a la estabilidad democrática y a la efectiva protección de los derechos humanos en Guatemala, iniciada con la firma de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera en diciembre de 1996, dado que bajo el gobierno de facto de Ríos Montt (1982-1983) se produjeron graves y masivas violaciones a los derechos humanos.

22 de julio de 2003 emitida por el Procurador de Derechos Humanos "entraña un comportamiento lesivo a los principios del debido proceso".⁴²

36. La Comisión considera de particular gravedad y como un atentado contra el principio convencional de la independencia e imparcialidad judicial que las manifestaciones violentas tuvieran lugar cuando la Corte de Constitucionalidad se encontraba estudiando los recursos judiciales intentados por el partido FRG a fin de dejar sin efecto la decisión de la CSJ que ordenó la suspensión de la inscripción de la candidatura del ex general Ríos Montt. De hecho, la grave situación de seguridad que afectó a los miembros de las altas corporaciones judiciales llevaron, no sólo a la evacuación de la sede del Organismo Judicial sino que motivó que por solicitud del Procurador de Derechos Humanos y una organización local de derechos humanos, la CIDH emitiera medidas cautelares en beneficio de miembros de la Corte de Constitucionalidad que se pronunciaron en contra de los recursos presentados por el FRG, uno de los cuales tuvo que ser evacuado de su residencia vía aérea debido a que el edificio en el que se encuentra ubicada fue abarrotado por miembros de simpatizantes de dicho partido político de manera violenta, en tanto que otros magistrados recibieron amenazas de muerte. Una semana después, en fallo del 30 de julio de 2003, la Corte de Constitucionalidad ordenó al Tribunal Supremo Electoral inscribir a Efraín Ríos Montt como candidato presidencial y a la CSJ o cualquier otra instancia legal rechazar *in limine* cualquier recurso que vaya en contra de dicho fallo.⁴³

37. La Comisión considera particularmente preocupante los indicios existentes sobre la influencia determinante del entonces presidente del Congreso en la realización de los anteriores actos de intimidación contra la administración de justicia guatemalteca. En tanto se observa que durante la rueda de prensa encabezada por el ex general Efraín Ríos Montt el lunes 21 de julio de 2003, éste advirtió que a raíz de las resoluciones de la Corte Suprema de Justicia que ordenaron la suspensión de su candidatura podrían generarse acciones de simpatizantes de su partido, fuera del control de la dirigencia. Según lo indicado por MINUGUA "estas declaraciones fueron ampliamente criticadas e interpretadas por algunos como amenazas veladas e incluso una incitación a la violencia".⁴⁴ Conforme a la información analizada

⁴² Procurador de Derechos Humanos, Resolución de fecha 22 de julio de 2003, Exp. Eio.Gua.189-2003/DI.

⁴³ Prensa Libre, *Polémico fallo de CC a favor de Ríos Montt*, edición del jueves 31 de julio de 2003.

⁴⁴ Informe de MINUGUA sobre los disturbios del 24 al 25 de julio de 2003 en la Ciudad de Guatemala, 6 de agosto de 2003, párr. 5.

por la CIDH, un mensaje de Efraín Ríos Montt fue suficiente para disolver las manifestaciones⁴⁵ y cesaran los disturbios.

38. En efecto, de acuerdo con el informe de MINUGUA sobre los disturbios registrados en ciudad de Guatemala

la jornada del viernes 25 de julio se desarrolló fundamentalmente frente a la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad y se caracterizó por constantes agresiones contra los reporteros de prensa que cubrían los acontecimientos, a quienes se apedreó, golpeó, hostilizó y persiguió para impedir el cumplimiento de sus tareas. Hacia el mediodía, luego de un mensaje dirigido por el Sr. Ríos Montt a sus seguidores conminándolos a retirarse a sus lugares de origen, la muchedumbre rápidamente se disolvió y sus integrantes tomaron los buses que esperaban desde la jornada anterior para transportarlos de regreso.⁴⁶

39. La Comisión considera que la independencia e imparcialidad del Poder Judicial es un elemento esencial de la democracia y una característica fundamental del Estado de Derecho. La Comisión condena los hechos de violencia que se registraron el 24 y 25 de julio de 2003 y manifiesta su preocupación por las graves consecuencias del uso de manifestaciones violentas como mecanismo de presión indebido sobre la administración de justicia guatemalteca, sobre la vigencia del Estado de Derecho y la independencia de sus instituciones.

40. Por otra parte, la Comisión considera que la corrupción es una grave forma de influencia indebida sobre el Poder Judicial, que por lo demás también afecta a la Fiscalía y a las fuerzas de seguridad. Las denuncias recibidas sobre corrupción en el Organismo Judicial preocupan extensamente a la Comisión, dado que la existencia de actos de corrupción al interior del Poder Judicial no sólo atenta contra la integridad de la administración de justicia, sino que las actuaciones de jueces que sean el resultado de actos de corrupción menoscaba el respeto a la garantía de todo individuo de tener acceso a un juez independiente e imparcial.

41. Es más, la Comisión recibió información que señala la existencia en Guatemala de un poder político, económico y militar, paralelo al Estado, que interfiere en el buen funcionamiento de la administración de justicia. Este poder político está directamente relacionado con el

⁴⁵ Prensa Libre, *Ríos Montt ordena terminar la protesta*, edición del sábado 26 de julio de 2003.

⁴⁶ Informe de MINUGUA sobre los disturbios del 24 al 25 de julio de 2003 en la Ciudad de Guatemala, 6 de agosto de 2003, párr. 16.

funcionamiento de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, a los cuales la CIDH se refiere en el capítulo II del presente informe.

42. Durante la visita se recibió información según la cual los intereses de estos cuerpos ilegales influirían en el desarrollo de la mayoría de los casos que tramitan actualmente ante los tribunales guatemaltecos, dado que logran corromper a jueces y operadores de justicia. Quienes se ven especialmente perjudicados por ello son las personas con menores recursos económicos, que están expuestos a intereses de personas con mucho mayor poder que ellos.⁴⁷

43. La Comisión registra como hechos positivos la creación de la Comisión de Combate a la Corrupción del Sector Justicia en octubre de 2002, y del Consejo Nacional por la Transparencia y el Combate de la Corrupción en el año 2003; la promulgación de la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios Públicos y la Ley de Antejucios; así como la ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. El Estado informó que la Comisión de Combate a la Corrupción está conformada por los cuatro entes que integran el sector justicia, así como por medios de comunicación y la sociedad civil; y que cuenta con líneas telefónicas que facilitan las denuncias.

44. Asimismo, la Comisión valora la formulación del Código de Ética y la realización de 10 talleres para 896 jueces en todo el país sobre este Código. La Junta de Disciplina y del Régimen Disciplinario ha investigado denuncias sobre corrupción, ha realizado visitas preventivas de la Supervisión General de Tribunales y ha puesto en funcionamiento dos nuevos Centros de Gestión para garantizar la transparencia en la designación de casos.⁴⁸

45. A pesar de estos avances, el efecto de la corrupción como método coercitivo se mantiene vigente en la práctica y se ve agravado por la falta de investigación, enjuiciamiento y sanción de los responsables.⁴⁹ En este sentido se advierte que el Gobierno guatemalteco no ha elaborado una

⁴⁷ Informe *"Guatemala's Lethal Legacy: Past Impunity and Renewed Human Rights Violations"*, Amnistía Internacional, 28 de febrero de 2002.

⁴⁸ "Informe 2002/2003: Guatemala, un País Multicultural y Multicolor", preparado por el Organismo Judicial guatemalteco sobre el período comprendido entre abril de 2002 y marzo de 2003. Entregado a la CIDH durante su visita, en reunión con la Corte Suprema el 27 de marzo de 2003.

⁴⁹ Sobre el fenómeno de la corrupción en general el Estado informó a la CIDH que la Fiscalía Especial en Delitos de Corrupción tramita 2400 casos.

política integrada para resolver o abordar los graves problemas subyacentes del sistema judicial, que incluyen una corrupción generalizada.⁵⁰

46. Por ello, la Comisión insta al Estado a darles a los organismos creados las capacidades y el espacio necesarios para estudiar y combatir las causas estructurales de la corrupción, y lo insta a aplicar efectivamente la normativa internacional de manera inmediata.

47. Es alarmante la cantidad de amenazas, atentados y asesinatos de jueces, testigos y demás operadores de justicia, especialmente contra quienes están involucrados en procesos relacionados con el crimen organizado y el narcotráfico.⁵¹ El efecto de tales amenazas se agrava ya que ante la falta de presupuesto, los jueces y magistrados no cuentan actualmente con la seguridad necesaria ni con seguros de vida. De hecho, ello llevó a que el Organismo Judicial optara por la capacitación de un grupo especial de protección.⁵² Estos asuntos serán tratados en detalle en el capítulo correspondiente, pero cabe notar en esta oportunidad que estos hechos y la falta de protección adecuada de las personas afectadas desalientan la búsqueda de justicia por medio de los caminos legales, y ponen en riesgo la independencia e imparcialidad de los jueces, así como el buen funcionamiento del Poder Judicial y la vigencia del Estado de Derecho en Guatemala. En este sentido, un juez u otro operador de justicia que desarrolla su labor bajo amenazas y/o tras haber sufrido un atentado ve severamente limitada su capacidad de acción, en particular por la pérdida de la tranquilidad y seguridad necesaria para administrar justicia.

48. La Comisión conoció el contenido de la Ley de Carrera Judicial desde su aprobación y entrada en vigencia en 1999, y reconoció oportunamente el avance que implica en el reconocimiento de los principios de respeto a la independencia e imparcialidad de los jueces.⁵³ Para asegurar

⁵⁰ En ese mismo sentido ver el Informe "Guatemala: Motivo de honda preocupación: La evaluación realizada por Amnistía Internacional sobre la actual situación de los derechos Humanos en Guatemala", Amnistía Internacional, abril de 2003.

⁵¹ Conforme a la información provista en la reunión con organizaciones de la sociedad civil sobre la "Situación de los Operadores de Justicia", llevada a cabo el 27 de marzo de 2003 durante la visita *in loco*. Véase también los pronunciamientos de Dina Ochoa, Presidenta de la Asociación de Jueces y Magistrados, publicados en el Informe Semanal sobre Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala, N° 01/03, 1 al 9 de enero de 2003. Véase también "Monitoreo de Prensa. Informe para el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Jueces y Abogados sobre el período comprendido entre el 1° de enero al 30 de noviembre de 2002", Fundación Myrna Mack.

⁵² Informe ante la Reunión del Grupo Consultivo para Guatemala, MINUGUA, 7 de mayo de 2003.

⁵³ Véase el Quinto Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Guatemala, CIDH, OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 21 rev., 6 de abril de 2001.

la independencia e imparcialidad de los jueces, es necesario que un Estado cuente con mecanismos objetivos de evaluación del desempeño judicial, destinados a determinar las condiciones que llevan al nombramiento, a la sanción y/o a la remoción de los jueces.

49. En Guatemala existen mecanismos de evaluación y nombramiento de jueces.⁵⁴ La Ley de Carrera Judicial prevé que la Unidad de Capacitación Institucional realice una evaluación basada en criterios objetivos sobre las cualidades y el desempeño de los jueces, y sobre la base de sus resultados determine si un juez es sancionado, removido de su cargo, o vuelto a nombrar para que continúe ejerciéndolo. Sin embargo, la Comisión recibió información conforme a la cual, a pesar de la normativa descrita, la Corte Suprema continúa realizando los nombramientos luego de entrevistas personales, sin necesariamente tomar en cuenta las evaluaciones de capacidad y méritos hechas previamente por la Unidad de Capacitación Institucional.⁵⁵ Esta manera de aplicar los mecanismos es una forma de injerencia en la independencia judicial, debilita la seguridad jurídica y la utilidad de la normativa vigente.

50. En cuanto a las sanciones disciplinarias, la Comisión recibió información sobre el funcionamiento de la Junta de Disciplina Judicial, instalada en el año 2000, y sobre la actividad desarrollada por la Unidad de Régimen Disciplinario.⁵⁶ Por ejemplo, en marzo de 2002, dos jueces de la

⁵⁴ Por ejemplo, se han realizado dos concursos públicos para aspirantes al Programa de Formación Inicial para optar al cargo del Juez de Primera Instancia y Juez de Paz; se recibieron 1007 solicitudes, y 74 personas fueron aprobadas para optar al cargo de Juez de Primera Instancia y 97 para el cargo de Juez de Paz. "Informe 2002/2003: Guatemala, un País Multicultural y Multicolor", preparado por el Organismo Judicial guatemalteco sobre el período comprendido entre abril de 2002 y marzo de 2003. Entregado a la CIDH durante su visita, en reunión con la Corte Suprema el 27 de marzo de 2003.

⁵⁵ Conforme a información provista en la reunión sobre "Independencia del Poder Judicial", llevada a cabo el 27 de marzo de 2003 durante la visita *in loco*. Véase también el Segundo Monitoreo Anual sobre Independencia Judicial y Asociacionismo en Guatemala, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), 2003.

⁵⁶ En el año 2001 la Junta de Disciplina Judicial recibió 503 denuncias, de las cuales no admitió para trámite 393, emitió 14 amonestaciones, suspendió sin salario a 32 personas, recomendó la destitución de tres personas y rechazó 61 denuncias. Durante el año 2002, recibió 496 denuncias, no admitió para trámite 345, emitió 15 amonestaciones, suspendió sin salario a 28 personas, recomendó la destitución de cuatro personas, rechazó cinco y envió tres casos al Comité del Régimen Disciplinario. En enero y febrero de 2003 recibió 81 denuncias, no admitió para trámite 36 denuncias, emitió tres amonestaciones, suspendió sin salario a tres jueces, rechazó a 13 personas, envió a un caso al Comité del Régimen Disciplinario, y se encuentran bajo investigación 24 denuncias. Desde su creación, la Junta recibió 121 expedientes de apelación, de los cuales resolvió 93. Además, llevó adelante un seminario sobre el Régimen Disciplinario. La Unidad de Régimen Disciplinario, por su parte, habría investigado 503 casos de mala conducta en el año 2001 y a partir de estas investigaciones, 14 jueces fueron sancionados, 32 suspendidos y cuatro fueron sancionados con la recomendación de ser suspendidos. Durante el año 2002 recibió 694 quejas judiciales y administrativas, de las cuales 315 no fueron admitidas para trámite, 140 continúa...

Corte de Apelaciones de Coban fueron suspendidos durante tres meses por dejar en libertad a dos narcotraficantes. Además, el Organismo Judicial aprobó el Sistema de Evaluación, Desempeño y Comportamiento Profesional de Jueces y Magistrados, realizó 16 seminarios de divulgación de este sistema a nivel nacional. 66 jueces fueron sometidos a Proceso de Evaluación del Desempeño y Comportamiento Profesional.⁵⁷ Al respecto, en una reunión sostenida con grupos de la sociedad civil, se indicó a la CIDH que dicha evaluación tenía el fin de volver a nombrar a jueces cuyos mandatos concluían, y que hubo 17 jueces cuyos contratos no fueron renovados.⁵⁸ En dicho espacio, también se denunció que en estas evaluaciones la Corte Suprema aplicó criterios subjetivos para tomar las decisiones de nombramiento y destitución de jueces, en violación a la normativa interna que prevé el análisis de criterios objetivos para tomar estas decisiones. Por otra parte, la Comisión registró que jueces cuyos períodos constitucionales aún no habían concluido fueron evaluados, y que hubo falta de transparencia en los mecanismos de impugnación de las decisiones del Consejo de la Carrera Judicial.⁵⁹

51. La Comisión insta al Estado a continuar realizando esfuerzos con el fin de obtener un sistema judicial más justo y más eficiente. La CIDH nota que el sistema disciplinario actual es mejor en comparación con el sistema existente anteriormente. Si bien el nuevo régimen disciplinario contempla un conjunto de consideraciones objetivas, la CIDH recibió información según la cual en la práctica predominan los criterios subjetivos en la adopción de sanciones administrativas. La destitución de jueces basada en consideraciones subjetivas afecta la correcta aplicación de los mecanismos disciplinarios y de nombramiento y destitución de jueces previstos en el ordenamiento interno. Es necesario establecer criterios claros

...continuación

fueron rechazadas y 30 están aún siendo investigadas. De las 236 denuncias declaradas precedentes, 33 personas fueron destituidas, 128 suspendidas, y 75 amonestadas. Durante enero y febrero de 2003 recibió 234 quejas judiciales y administrativas, de las cuales 44 no fueron tramitadas y 56 se encuentran bajo investigación. De las 187 denuncias declaradas precedentes, ocho personas fueron destituidas, 128 suspendidas, y 53 amonestadas. "Informe 2002/2003: Guatemala, un País Multicultural y Multicolor", preparado por el Organismo Judicial guatemalteco sobre el período comprendido entre abril de 2002 y marzo de 2003. Entregado a la CIDH durante su visita, el 27 de marzo de 2003.

⁵⁷ "Informe 2002/2003: Guatemala, un País Multicultural y Multicolor", preparado por el Organismo Judicial guatemalteco sobre el período comprendido entre abril de 2002 y marzo de 2003. Entregado a la CIDH durante su visita, el 27 de marzo de 2003. En dicho informe se indica que 3 de los 66 jueces fueron reprobados.

⁵⁸ Conforme a información provista en la reunión sobre "Independencia del Poder Judicial", llevada adelante el 27 de marzo de 2003 durante la visita *in loco*.

⁵⁹ Segundo Monitoreo Anual sobre Independencia Judicial y Asociacionismo en Guatemala, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), 2003.

para disminuir el peso de las consideraciones subjetivas de quien realiza los nombramientos y evalúa la aplicación de sanciones disciplinarias a los jueces y magistrados, con el fin de aumentar la transparencia y objetividad en la aplicación de la Ley de Carrera Judicial, y disminuir la influencia que la corrupción pudiere tener en estas decisiones.

52. Conforme al artículo 208 de la Constitución Política, los jueces en Guatemala son nombrados por un período de cinco años, con posibilidad de reelección.⁶⁰ Durante esta visita, la Comisión recibió información sobre la inestabilidad de los jueces en sus cargos. Los jueces mismos sostienen que extender el término de su mandato les daría una independencia más sólida. La estabilidad de los jueces en sus cargos se ve comprometida por la remoción de los jueces al finalizar el período de cinco años, así como por el traslado de los jueces. Si bien este último está autorizado por la normativa interna, en la práctica no se respetan las garantías legales (que el traslado sea motivado, que el juez tenga la oportunidad de ser oído, entre otras).⁶¹ A su vez, la Comisión recibió información conforme a la cual los problemas centrales actualmente se deben a la falta de aplicación de la Ley de Carrera Judicial y a la falta de iniciativas dirigidas a la modificación constitucional necesaria para la extensión del mandato de los jueces.⁶² La Comisión expresa su preocupación porque la duración de cinco años del mandato judicial es demasiado breve y contraría el principio de inamovilidad de los jueces, que se deriva del requisito de independencia e imparcialidad de los jueces, previsto en el artículo 8 de la Convención Americana.⁶³ El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los jueces y abogados sostuvo que:

⁶⁰ Artículo 208: "Período de funciones de magistrados y jueces. Los magistrados, cualquiera que sea su categoría, y los jueces de primera instancia, durarán en sus funciones cinco años, pudiendo ser reelectos los primeros y nombrados nuevamente los segundos. Durante ese período no podrán ser removidos ni suspendidos, sino en los casos y con las formalidades que disponga la ley".

⁶¹ Conforme a información provista en la reunión sobre "Independencia del Poder Judicial", llevada a cabo el 27 de marzo de 2003 durante la visita *in loco*.

⁶² Conforme a la información provista en la reunión con organizaciones de la sociedad civil sobre los "Mecanismos de Impunidad", llevada a cabo el 27 de marzo de 2003 durante la visita *in loco*. Véase también el Informe "Seguimiento de las Recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Jueces y Abogados en Guatemala", Fundación Myrna Mack, sobre el período comprendido entre el 1º de enero de 2002 al 1º de febrero de 2003.

⁶³ La Comisión ha expresado con anterioridad su preocupación en los casos en los cuales los mandatos judiciales son extremadamente cortos. Véase CIDH, Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Ecuador, OEA/Ser.L/V/II.96, Doc. 10 rev. 1, 24 de abril de 1997, capítulo III; así como el Quinto Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Guatemala, CIDH, OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 21 rev., 6 de abril de 2001, capítulo IV.

Un período fijo de cinco años con la posibilidad de reelección, como disponen los artículos 208 y 215 de la Constitución, no proporciona la seguridad necesaria en el cargo y podría ser incompatible con los principios de independencia judicial previstos en el artículo 203 de la misma Constitución y el principio 12 de los Principios Básicos de las Naciones Unidas sobre la Independencia de la Judicatura.⁶⁴

53. En los Acuerdos de Paz, particularmente en el relativo al fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática, el Estado se comprometió a dotar al Organismo Judicial de mayores recursos financieros para avanzar en su modernización tecnológica y para ampliar su cobertura al interior del país. Durante su visita, la Comisión recibió información que indica que el presupuesto asignado a las instituciones de administración y procuración de justicia continúa siendo insuficiente. El presupuesto aprobado para el año 2002 se redujo en un 11% en relación con el del año anterior, y en un 4.4% en relación con el del año 2000.⁶⁵ Ello no parece estar relacionado con una disminución total del presupuesto del Estado ya que, por ejemplo, el Ministerio de Defensa ha gozado de aumentos en su presupuesto durante los dos últimos años.

54. La distribución del gasto público parece indicar la priorización de ciertos gastos, en detrimento del gasto público destinado al organismo judicial y a la seguridad interna, entre otros. El presupuesto total para el Organismo Judicial para el ejercicio fiscal 2003-2004 es de Q 639.027,653 millones, lo cual según las autoridades del Poder Judicial y del Ministerio Público no alcanza para cubrir las necesidades de los organismos que representan,⁶⁶ ni equivale al 2% del presupuesto que supuestamente debe corresponderle al Organismo Judicial, de conformidad con los Acuerdos de Paz.⁶⁷ Un análisis sobre la situación presupuestaria del sector justicia entre 1998 y 2002 concluyó que:

⁶⁴ Informe del Relator Especial sobre la independencia de los jueces y abogados, Sr. Param Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución de la Comisión 1999/31, E/CN.4/2000/61/add.1, 6 de enero de 2000.

⁶⁵ Informe Situación Presupuestaria y Financiera del Organismo, Organismo Judicial, abril de 2002.

⁶⁶ Informe "Seguimiento de las Recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Jueces y Abogados en Guatemala", Fundación Myrna Mack, sobre el período comprendido entre el 1° de enero de 2002 al 1° de febrero de 2003; basado en datos difundidos por el Congreso de la República. Véase también el Segundo Monitoreo Anual sobre Independencia Judicial y Asociacionismo en Guatemala, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), 2003.

⁶⁷ Conforme a la información provista en la reunión con organizaciones de la sociedad civil sobre la "Situación de los Operadores de Justicia", llevada a cabo el 27 de marzo de 2003 durante la visita *in loco*.

El conjunto de instituciones experimentó un incremento en su presupuesto de 1998 a 2001. Sobresale el ritmo de crecimiento del gasto público del Organismo Judicial y de la Policía Nacional Civil (...). El incremento ha sido decreciente y todo parece indicar que el año 2002 ha sido un punto de inflexión, en la mayoría de los datos el año 2002 marcó un estancamiento o retroceso del gasto público en el sector justicia, siendo más fuerte en el Ministerio Público y la Policía Nacional Civil y agravando la situación de presidios. (...) El proyecto de 2003 viene a consolidar una tendencia de retroceso y decrecimiento del gasto público en el sector justicia iniciado en el 2002.⁶⁸

55. La Comisión enfatiza que las limitaciones presupuestarias pueden considerarse injerencias del Poder Legislativo en la función de los operadores de justicia,⁶⁹ y que en todo caso, impiden avances en la modernización, eficiencia y acceso a la justicia de amplios sectores de la sociedad en Guatemala, así como en la protección de los operadores de justicia. Además, impiden una remuneración adecuada de los jueces, lo cual también influye en su independencia.⁷⁰

56. La Comisión considera que el Estado debe proporcionar los recursos necesarios para el buen funcionamiento de la administración de justicia y llama a las autoridades a mejorar la transparencia y la eficiencia en el gasto público del sector justicia. Tanto la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia como el Relator Especial de la ONU sobre la Independencia de Magistrados y Abogados y esta misma Comisión, han expresado en numerosas oportunidades la importancia de dotar al sistema de justicia de Guatemala de un presupuesto adecuado. Esta es una condición necesaria para combatir la impunidad y garantizar a todos los habitantes de Guatemala el acceso igualitario a la justicia. Además, ello es imprescindible para que el Estado guatemalteco cuente con un sistema de justicia eficaz y protector de los derechos individuales, que contribuya a lograr la paz social y el fortalecimiento democrático del país.

⁶⁸ Informe "Análisis Económico del Presupuesto del Sector Justicia", Fundación Myrna Mack, noviembre de 2002. Véase también el Segundo Monitoreo Anual sobre Independencia Judicial y Asociacionismo en Guatemala, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), 2003.

⁶⁹ Véase en el mismo sentido el Segundo Monitoreo Anual sobre Independencia Judicial y Asociacionismo en Guatemala, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), 2003.

⁷⁰ Conforme a información provista en la reunión sobre "Independencia del Poder Judicial", llevada a cabo el 27 de marzo de 2003 durante la visita *in loco*.

D. El acceso a la justicia

57. Una condición básica para garantizar un Poder Judicial efectivo es lograr el acceso amplio a una justicia rápida y efectiva. Actualmente en Guatemala la gran mayoría de la población no logra acceder a la administración de justicia. Ello se debe, mayormente, a la falta de presencia estatal en todo el territorio, a la insuficiente infraestructura y capacitación de los miembros del Organismo Judicial, y a la insuficiencia de traductores y miembros de las instituciones de administración y procuración de justicia que conozcan el idioma y la cultura indígenas. La Comisión ha reconocido con anterioridad los esfuerzos del Gobierno con el fin de modernizar los procedimientos de archivo; capacitar a los miembros de la Policía Nacional Civil, la Fiscalía, y la Oficina del Defensor del Pueblo; y establecer mecanismos nuevos de disciplina judicial.⁷¹ Sin embargo, la situación del acceso a la justicia en Guatemala es aún precaria.

58. Existen esfuerzos gubernamentales destinados a instalar instituciones civiles (policiales y judiciales, entre otras) en zonas en las cuales la presencia estatal era débil durante el conflicto armado. El Estado está en proceso de ampliación, construcción y remodelación de edificios para el Poder Judicial, lo cual permitió la construcción de Juzgados de Paz, complejos judiciales,⁷² Centros Regionales de Justicia,⁷³ y Centros de Administración de Justicia (CAJ).⁷⁴ Además, se construyeron Juzgados de Menores y Juzgados para Delitos de Alto Impacto, así como Centros de Mediación. En marzo de 2002 fueron creados seis Juzgados de Paz en Dolores, San Luis, San Andrés, San José, Santa Ana y La Libertad; en el Departamento del Petén.⁷⁵ El Estado indicó en sus observaciones que también se han puesto en marcha Juzgados de Paz Móviles para causas de menor cuantía, uno en Guatemala y otro en Quetzaltenango. El Estado indicó

⁷¹ Véase el Informe de Seguimiento a las Recomendaciones publicado en el Informe Anual 2002 de la CIDH, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 rev. 1, 7 de marzo de 2003.

⁷² Los complejos judiciales integran un Centro de Mediación, un edificio para juzgados penales y un edificio para juzgados no penales, un Centro de Gestión Penal, Servicios Auxiliares, Antecedentes Penales y Administración.

⁷³ Los Centros Regionales de Justicia incluyen un edificio administrativo, un Centro de Mediación, Juzgados de Paz, Juzgados de Instancia de todos los ramos, un Tribunal de Sentencia, Centros de Gestión Penal, Servicios Auxiliares, Antecedentes Penales, Administración y Capacitación.

⁷⁴ Los Centros de Administración de Justicia integran a todo el sector justicia, y reúnen además a diversos miembros del Gobierno, tales como la Policía Nacional Civil, el Ministerio Público, la Defensa Pública Penal, el Bufete Popular, la Administración, y un Centro de Mediación.

⁷⁵ "Informe 2002/2003: Guatemala, un País Multicultural y Multicolor", preparado por el Organismo Judicial guatemalteco sobre el período comprendido entre abril de 2002 y marzo de 2003. Entregado a la CIDH durante su visita, el 27 de marzo de 2003.

que la Corte Suprema de Justicia cuenta con un Centro Nacional de Documentación (CENADOJ), que permite la consulta de información estadística, legislación y jurisprudencia, de fácil acceso que puede ser consultado por el público en general. Asimismo, que mediante la existencia de un gran número de tribunales (151 Salas, de 89 tribunales del Organismo Judicial), se ha impulsando el acceso a la justicia gratuita y en el idioma propio de las comunidades, particularmente en el nor-occidente del país, área mayoritariamente indígena. En cuanto a infraestructura, el Estado señaló que se constituyeron 36 juzgados derivado de la puesta en vigencia del Decreto 75-97 del Congreso de la República. La Comisión valora estas iniciativas y a la vez observa que varias de ellas debieron ser suspendidas por falta de presupuesto,⁷⁶ y que pese a los esfuerzos del Organismo Judicial, estos avances en la estructura judicial resultan insuficientes para solucionar los problemas planteados en este capítulo.

59. La Comisión nota que a pesar de que se ha extendido la competencia de los Juzgados de Paz, los Jueces de Paz no reciben la protección, la capacitación ni los recursos materiales necesarios para desempeñar su labor. Hace falta, además, una extensión de las tareas del Ministerio Público y de la Defensa Pública para que este sistema logre descongestionar los tribunales de justicia, sin vulnerar los derechos básicos de los individuos. El Estado ha informado que los Juzgados de Paz móviles comenzarían a funcionar en el primer trimestre de 2003.⁷⁷ La Comisión no ha recibido información sobre la efectiva puesta en práctica de esta iniciativa.

60. A su vez, fueron inaugurados 22 Centros de Mediación en todo el país,⁷⁸ y restan ser inaugurados otros 48. La mayoría de los casos recibidos por estos centros son de carácter civil, algunos de ellos penales, y un pequeño porcentaje, laborales. El personal total de los Centros consta de 44 mediadores, de los cuales once hablan el idioma maya y 15 asistentes, de los cuales cinco hablan el idioma maya.⁷⁹ Por otra parte, el Estado informó

⁷⁶ Véase también el "Informe 2002/2003: Guatemala, un País Multicultural y Multicolor", preparado por el Organismo Judicial guatemalteco sobre el período comprendido entre abril de 2002 y marzo de 2003, entregado a la CIDH durante su visita, el 27 de marzo de 2003.

⁷⁷ Véase también el "Informe 2002/2003: Guatemala, un País Multicultural y Multicolor", preparado por el Organismo Judicial guatemalteco sobre el período comprendido entre abril de 2002 y marzo de 2003. Entregado a la CIDH durante su visita, el 27 de marzo de 2003.

⁷⁸ Se inauguraron dos en Ciudad de Guatemala, uno en Santa Catarina Pinula, uno en Palencia, dos en Huehuetenango, uno en Escuintla, dos en San Marcos, seis en Petén, uno en Chiquimilla, tres en Quiché, uno en Quetzaltenango y uno en Santiago Atitlán. Los Centros que se encuentran en funcionamiento han recibido 5078 casos y han mediado en 2774 casos, de los cuales 2196 resultaron en un acuerdo.

⁷⁹ Véase también el "Informe 2002/2003: Guatemala, un País Multicultural y Multicolor", preparado por el Organismo Judicial guatemalteco sobre el período comprendido entre abril de 2002 y marzo de 2003. Entregado a la CIDH durante su visita, el 27 de marzo de 2003.

que actualmente se cuenta con 558 Jueces auxiliares y administradores de justicia bilingües, con el objeto de ofrecer un mejor acceso a los servicios judiciales, los cuales fueron incrementados de octubre de 2002 a septiembre del 2003, en 43 intérpretes más.

61. También se crearon Centros de Administración de Justicia (CAJ), integrados por funcionarios de la Policía Nacional Civil, del Ministerio Público, de la Defensa Pública Penal, de los Bufetes Populares y de la Administración y Centro de Mediación, en Quetzaltenango, Nebaj, Santa Cruz, Santa Eulalia, San Benito, Zacapa y Escuintla. Según la información recibida, en el año 2003 serán terminados los CAJ en Santiago Atitlán, Ixchiguán, y Playa Grande. Sin embargo, la eficacia de estos Centros está debilitada por la falta de coordinación interinstitucional, la falta de personal bilingüe, la experiencia limitada de los juzgados de paz, y la ausencia de servicios de defensa penal dadas las restricciones presupuestarias.⁸⁰ Durante la visita, la CIDH pudo visitar Nebaj y comprobar que el CAJ estaba iniciando su funcionamiento, y recibir información sobre las dificultades que aquejan la efectiva labor de las personas que trabajan en el CAJ, en particular, sobre la falta de recursos y personal necesario para su buen funcionamiento. La Comisión insta al Estado a proporcionar los medios necesarios para hacer efectivas aquellas medidas que buscan descongestionar el sistema de justicia con eficiencia, protegiendo los derechos individuales de las personas.

62. El Estado informó a la Comisión que el Organismo Judicial es sensible a la multiculturalidad y reconoce el derecho consuetudinario indígena a través del funcionamiento de cinco juzgados comunitarios.⁸¹ Sin embargo, la Comisión nota que el Estado aún no ha cumplido con su obligación de instaurar y aplicar un sistema que prevea y proteja la diversidad cultural, así como mecanismos que permitan reconocer el manejo de los asuntos internos por parte de las comunidades indígenas conforme a sus normas tradicionales, tomando como parámetro las normas internacionales sobre derechos humanos. La Comisión se referirá a este tema, así como a la necesidad de capacitar al personal judicial sobre la cultura y la identidad indígenas, y de garantizar la disponibilidad de intérpretes en los procesos judiciales, en el capítulo del presente informe sobre la situación de los derechos de los pueblos indígenas.

⁸⁰ Informe ante la Reunión del Grupo Consultivo para Guatemala, MINUGUA, 7 de mayo de 2003. Véase también el Informe Nacional de Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2002.

⁸¹ "Informe 2002/2003: Guatemala, un País Multicultural y Multicolor", preparado por el Organismo Judicial guatemalteco sobre el período comprendido entre abril de 2002 y marzo de 2003. Entregado a la CIDH durante su visita, el 27 de marzo de 2003.

63. Ante la persistencia de ciertos problemas propios del sistema de justicia, la Comisión insta al Estado a otorgar los recursos humanos y materiales necesarios para implementar medidas que efectivamente faciliten el acceso a la justicia de toda la población. En particular, es necesario adoptar medidas que alivien la sobrecarga de trabajo de los tribunales; amplíen la aplicación de sistemas de modernización del archivo de casos y control de expedientes; disminuyan la demora en la resolución de casos y la corrupción en la tramitación de los casos; asignen presupuesto suficiente al Organismo Judicial; y que se adopten normas para asegurar el acceso a la justicia de los pueblos indígenas.

64. En relación con la falta de recursos para fortalecer adecuadamente el sistema de justicia, así como otros servicios fundamentales dirigidos a los sectores sociales excluidos y desposeídos, el Estado en sus observaciones indicó que se requiere “aumentar el presupuesto de ingresos del Estado, intención que ha sido obstaculizada, por parte de los sectores económicos y sus organizaciones patronales, quienes han presentado más de 70 recursos de amparo y de inconstitucionalidad, con el fin de perjudicar la Reforma Fiscal. El Estado de Guatemala, a través de los Acuerdos de Paz, trata de hacer eficiente y eficaz la recaudación tributaria para cumplir con los satisfactores sociales (justicia, educación, salud, vivienda, seguridad, otros) que estipula la normativa constitucional. Los Acuerdos de Paz definen elevar la carga fiscal a un 12 %. Esta tarea se ha implementado por el actual Gobierno, pues por medio de su Política Fiscal se elevó la carga a un 10.6 %, y ha estado cerca de lograr el objetivo plasmado en los acuerdos relacionados. La elevación de la recaudación tributaria es indispensable para que el Estado pueda ser el ente equilibrador social y económico, que se requiere para consolidar el Estado de Derecho”.

E. Instituciones auxiliares de la administración de justicia

65. Para una administración de justicia eficaz y legítima es necesario contar con un buen sistema de investigación criminal a través de un Ministerio Público que funcione correctamente. En Guatemala, si bien la Policía Nacional Civil (PNC) es parte del Ministerio de Gobernación, a través de su Servicio de Investigación Criminal (SIC), auxilia al Ministerio Público en su obligación de realizar las investigaciones penales, como institución auxiliar de la administración pública y de los tribunales. Según lo establece la Constitución de la República y su Ley Orgánica, el Ministerio Público tiene funciones autónomas, como son la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal pública.⁸²

⁸² Constitución de la República de Guatemala, artículo 251.

66. El Ministerio Público no cuenta con la capacitación adecuada ni con investigadores calificados, y tiene una carga de trabajo excesiva. Por otra parte, el Estado informó que los recursos del Ministerio Público son precarios⁸³ y, en razón de ello, sólo tiene presencia en el 10% del territorio guatemalteco y cuenta con un fiscal por cada 75.000 habitantes. Cada fiscal tiene un promedio de 1.546 casos a su cargo. La cantidad de denuncias recibida por año en los últimos años oscila entre 200.000 y 250.000, lo que conforme a la información suministrada por el Estado, implica que se puedan destinar Q. 1,540 (US\$.190) para la investigación y eventual acusación de cada caso.⁸⁴ Durante esta visita, la CIDH recibió información sobre los planes de reestructuración y fortalecimiento del Ministerio Público, la intención de idear un plan de política criminal de carácter democrático, y otras políticas institucionales.⁸⁵ De todas formas, ello aún no se ha traducido, en la práctica, en resultados concretos.

67. Una de las tareas esenciales de la PNC, que contribuye activamente a la lucha contra la impunidad, es la labor de investigación criminal, realizada por el SIC. La Comisión ya hizo referencia en su Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala a que existían problemas con la selección de las personas designadas para realizar esta labor debido a la falta de formación necesaria para realizar ciertas tareas más complejas.⁸⁶ Actualmente las delegaciones del SIC presentan carencias de infraestructura, de equipos y de materiales para cubrir las necesidades de

⁸³ En ese sentido, el Estado indicó en sus observaciones que para el año 2003 fueron aprobados fondos para el Ministerio Público por un monto de 398 millones 789 mil 180 quetzales. De este presupuesto deben dedicarse a funcionamiento: 385 millones exactos. A Inversión: 6 millones. Asimismo, que se contó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y una contrapartida presupuestaria de 7 millones 789 mil, 180 quetzales para cumplir con los objetivos previstos. El Estado informó que el 87 % del presupuesto de funcionamiento se utiliza para pagar salarios y prestaciones fijas quedando sólo 13% para el resto de necesidades de la institución, lo que conduce al uso intensivo de las ya gastadas condiciones materiales, por ejemplo el uso de vehículos con desperfectos mecánicos y en condiciones demasiado inseguras.

⁸⁴ El Estado señaló en sus observaciones, que si bien para el próximo año el Ministerio Público había solicitado 965 millones para funcionamiento y 40 millones para inversión, dado que el presupuesto de ingresos y egresos de la Nación para el año 2004 no fue aprobado por el Congreso de la República, de acuerdo con la ley, tendrá que regir el presupuesto vigente para el año 2003, y que por lo tanto el Ministerio Público tendrá que funcionar con su mismo presupuesto, no obstante las necesidades urgentes de mayor número de fiscales.

⁸⁵ Revista "Política Criminal Democrática del Ministerio Público. Con la Ley por la Verdad", publicada por la Administración del Licenciado Carlos David de León Argueta, Fiscal General de la Nación, enero de 2003.

⁸⁶ Véase el Quinto Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Guatemala, CIDH, OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 21 rev., 6 de abril de 2001.

investigación que requiere el sistema de administración de justicia.⁸⁷ Ello lleva a la inexistencia de debida documentación de la investigación criminal y de un adecuado procesamiento de la escena del crimen.

68. La Comisión recibió información sobre problemas en la coordinación, comunicación y colaboración entre los distintos órganos de la administración de justicia, en particular entre la PNC, el Ministerio Público y el Poder Judicial. Como sostuvo MINUGUA,

Como cualquier sistema, cuando un componente no funciona bien, se afecta el funcionamiento de los demás, es decir, que las labores de policías, fiscales o jueces no son tareas aisladas.⁸⁸

69. La Comisión recibió información sobre la cooperación inter-institucional del Ministerio Público con diferentes organizaciones locales e internacionales en los años 2002 y 2003.⁸⁹ La Comisión nota que los resultados de estos esfuerzos son aún incipientes, debido a lo cual insta al Estado a tomar las medidas y asignar los recursos necesarios a fin de que éstos y otros convenios de colaboración resulten efectivos.

70. En cuanto a las investigaciones, existe una división de roles entre el Ministerio Público, que dirige las investigaciones, y la PNC, que las

⁸⁷ Conforme a información provista a la CIDH por el Movimiento de Derechos Humanos en la reunión sobre "Situación General de Derechos Humanos" llevada a cabo el 26 de marzo de 2003, en el marco de la visita *in loco*, la PNC no cuenta con los materiales necesarios para realizar el procesamiento de la escena del crimen, y cada investigador tiene 4.5 días para realizar cada investigación. Según el Informe de Verificación "La Policía Nacional Civil: un nuevo modelo policial en construcción", MINUGUA, abril de 2001; en el año 2001, el SIC contaba con 742 efectivos policiales, y según proyecciones, hacían falta 1,350 investigadores para un efectivo cumplimiento de sus obligaciones.

⁸⁸ Informe "Hacia Una Guatemala Segura: Un Plan Integral para el Fortalecimiento de la Seguridad Pública", MINUGUA, 30 de enero de 2003.

⁸⁹ Por ejemplo, un convenio con el Instituto de Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG) para capacitar a fiscales y auxiliares de fiscales; otro con la Fiscalía de Perú con el fin de fortalecer la seguridad y estabilidad jurídicas; otro con la Unidad de Acción Sindical y Popular (USAP), la Procuraduría de Derechos Humanos y la Fundación Rigoberta Menchú con el objetivo de impulsar y fortalecer el Estado de Derecho; y otro con la Coordinadora Juvenil para la Prevención del Delito (CJUPREDE) para realizar planes estratégicos con el fin de combatir la delincuencia juvenil. Por último, se firmó un acuerdo con el Ministerio de Gobernación con el fin de crear un procedimiento unificado que haga eficaz la actuación de las distintas instituciones involucradas en la investigación criminal y en la práctica de diligencias en el escena del crimen. En relación con este último acuerdo, se firmó un convenio que establece un Reglamento para el Manejo de Evidencias, pero aún resta determinar los modos de coordinación de las labores del Ministerio Público y la PNC, el procesamiento de las escenas del crimen, los allanamientos, la sistematización de la información y la capacitación. Informe "Cooperación Interinstitucional del Ministerio Público – Años 2002-2003", realizado el 24 de marzo de 2003, entregado a la CIDH durante la visita *in loco* el 25 de marzo de 2003.

lleva a cabo. Sin embargo, la Comisión expresa su preocupación por la falta de claridad en la ley en cuanto al organismo facultado para realizar las investigaciones judiciales. Ello conlleva a una disputa entre el Ministerio Público y la PNC, lo cual duplica el trabajo de investigación. En función de lo descrito anteriormente, la Comisión llama al Estado a adoptar mecanismos de coordinación entre el Ministerio Público y la PNC; a adoptar legislación clara al respecto con el fin de solucionar este problema; y a asignar los recursos necesarios para que la investigación judicial sea más efectiva y se evite la superposición de labores. Por otra parte, destaca la necesaria subordinación de la PNC a los organismos de administración y procuración de justicia en esta materia.

71. Por otra parte, la Comisión tuvo conocimiento que las Fuerzas Armadas continúan participando junto con la PNC en la investigación de ciertos delitos, en particular en los casos relacionados con el narcotráfico y el crimen organizado.⁹⁰ La falta de presupuesto de la inteligencia civil deriva en que ésta sea suplantada en ciertas investigaciones por la inteligencia militar.⁹¹ A pesar de las alegaciones del Estado que indican que no existe relación ni cooperación entre las inteligencias militar y civil, la Comisión recibió información sobre actividades de inteligencia realizadas por el recientemente desintegrado Estado Mayor Presidencial.⁹²

72. Con el objetivo de fortalecer la inteligencia civil, fueron creados el Departamento de Información Civil y Análisis de Inteligencia (DICA) y la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE), y existe un proyecto de Ley de Control de Inteligencia del Estado que se encuentra en la tercera lectura en el Congreso. Sin embargo, los resultados de estas iniciativas aún no se evidencian en la práctica y la inteligencia militar continúa realizando funciones propias de la inteligencia civil. La Comisión considera necesaria la eliminación total de la intervención de la inteligencia militar en las investigaciones judiciales, e insta al Estado a poner en práctica los mecanismos previstos y destinados a reforzar la inteligencia civil para que pueda ejercer cabalmente sus funciones.⁹³

⁹⁰ Véase también "Informe de Verificación: Situación de los Compromisos relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz", MINUGUA, mayo 2002, en relación con la participación del Ejército en tareas de inteligencia, y con la capacitación de la PNC a través de la Escuela de Inteligencia del Ejército.

⁹¹ "Informe de Verificación: Situación de los Compromisos relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz", MINUGUA, mayo de 2002.

⁹² Informe "*The Political Dimension of the Human Rights Situation in Guatemala*", de la Fundación para los Derechos Humanos en Guatemala, la Comisión para los Derechos Humanos en Guatemala, la Red para la Paz y el Desarrollo en Guatemala, y la oficina en Nueva York de la Fundación Rigoberta Menchú Tum, 15 de abril de 2003.

⁹³ Algunas propuestas de la sociedad civil incluyen el desmantelamiento del Estado Mayor Presidencial, la restricción de las funciones de la inteligencia militar, la creación de una Comisión de Supervisión de la situación en el Congreso, la separación de la inteligencia de continúa...

73. La insuficiencia de recursos es uno de los problemas estructurales que afectan el correcto funcionamiento del Ministerio Público. Si bien el Fiscal General había solicitado Q 700 millones para llevar adelante una persecución penal eficaz y responsable, el presupuesto asignado para el Ministerio Público para el año 2003 es de Q 398.789,180 millones.⁹⁴ En relación con el presupuesto del Ministerio Público, la Fundación Myrna Mack indicó que:

El presupuesto del Ministerio Público se ha venido incrementando año tras año en el período analizado (entre 1998 y 2002), sin embargo, el incremento ha sido decreciente y todo indica que al igual que el resto de las instituciones de justicia el año 2001 y 2002 marcan un estancamiento o retroceso del gasto en el Ministerio Público. El gasto público destinado al Ministerio Público se ha financiado en más de un 20% con saldos de caja, lo cual no es sostenible en el mediano y largo plazo. (...) El Ministerio Público presenta una reducción en términos reales en el proyecto de presupuesto 2003, respecto del presupuesto aprobado en el 2002, lo cual representa Q 21 millones menos.⁹⁵

74. Asimismo, la Comisión tuvo conocimiento del desempeño actual de diversas Fiscalías Especializadas. En las observaciones al presente informe el Estado se refirió a la creación de nuevas fiscalías y al fortalecimiento de las ya existentes dedicadas al combate del crimen organizado, y dio como ejemplo la Fiscalía Contra La Corrupción, el Crimen Organizado, Contra el Lavado de Dinero, de Delitos Administrativos y la Fiscalía de La Mujer. Asimismo destacó la creación de la Fiscalía de Derechos Humanos, la Fiscalía de Derechos de los Pueblos Indígenas, la Fiscalía de la Niñez y Adolescencia, y el fortalecimiento de la Fiscalía de Sindicalistas y Periodistas.

75. La Comisión considera que el éxito de la lucha contra la impunidad depende en gran medida de la efectividad de los mecanismos de investigación y por consiguiente valora la creación de Fiscalías Especiales cuando sean necesarias. Sin embargo, a pesar de la creación de estas Fiscalías Especializadas, se registran pocos avances en numerosas

...continuación

operaciones, emitir una ley que garantice el acceso a la información en poder del Estado, y evitar la operación de grupos clandestinos. Memo "Comentarios sobre la situación de Acceso a la Información, y Reforma de Servicios de Inteligencia" a la CIDH, SEDEM, 13 de noviembre de 2002.

⁹⁴ Segundo Monitoreo Anual sobre Independencia Judicial y Asociacionismo en Guatemala, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), 2003.

⁹⁵ Informe "Análisis Económico del Presupuesto del Sector Justicia", Fundación Myrna Mack, noviembre de 2002.

investigaciones criminales, particularmente aquéllas relacionadas con las amenazas y ataques a operadores de justicia y periodistas. En este sentido, Amnistía Internacional sostuvo que:

Algunas de las nuevas entidades anunciadas, como las Fiscalías Especiales, no han supuesto una diferencia notable en la capacidad del Poder Judicial para investigar de forma efectiva delitos cometidos contra sectores específicos de la sociedad, y otras ni siquiera han entrado en funcionamiento. (...) Estas entidades parecen verse afectadas por la falta de apoyo político y por una grave escasez de recursos. La delegación concluyó que los recursos y la formación de los fiscales especiales no parecían adecuados para que éstos desempeñaran las tareas que les habían sido encomendadas. Es más, no parecían estar haciéndose en todos los casos esfuerzos reales para cumplir con el mandato asignado a cada fiscal.⁹⁶

76. Una de las razones para la imposibilidad de la Fiscalía de cumplir cabalmente con su mandato es la falta de recursos. La Comisión tiene especial interés en la investigación de las amenazas y ataques contra defensores de derechos humanos, a lo cual se refiere en el capítulo correspondiente del presente informe, e insta al Fiscal General a dotar a la Fiscalía Especial de Derechos Humanos de los recursos y el apoyo necesarios para cumplir con su labor.

77. La Ley Orgánica del Ministerio Público establece que los fiscales deberían ser nombrados a través de un mecanismo específico. Los candidatos deben estar incluidos en listas especiales, recibir un curso de capacitación, ser calificados, y en función de los resultados deben ser asignadas las vacantes. Esta ley asegura mayor transparencia en el nombramiento de los fiscales, que los candidatos seleccionados sean más idóneos para el cargo, y que puedan desarrollar sus labores de una manera más independiente. Además, permite contar con un sistema de nombramiento de fiscales que otorga más seguridad jurídica. En las observaciones al presente informe el Estado se refirió a la creación de la Unidad de Capacitación del Ministerio Público (UNICAP) como base fundamental para el fortalecimiento de la Carrera Judicial, así como la puesta en funcionamiento del Sistema Informático de Control del Ministerio Público y la creación del Centro Universitario para la Justicia y la Carrera Fiscal, que se concentrará en los niveles de postgrado y perfeccionamiento técnico a nivel universitario.

⁹⁶ Informe "Guatemala: Motivo de honda preocupación: La evaluación realizada por Amnistía Internacional sobre la actual situación de los derechos Humanos en Guatemala", Amnistía Internacional, abril de 2003.

78. En relación con la carrera fiscal, el Estado informó que a finales del año 2002 se retomó el tema y se convocó a nuevo personal en enero del 2003; se ascendieron y nombraron Fiscales, agentes Fiscales, Auxiliares y Oficiales que participaron en la Convocatoria del 2001; se nombraron y ascendieron personas que participaron en la Convocatoria 2002; y se crearon aproximadamente 200 nuevas plazas. Por otra parte, durante la visita, la Comisión recibió información según la cual personal del Ministerio Público continuaba siendo nombrado por contrato, sin cumplir con los requisitos legales, debido a la "urgencia" de satisfacer estas necesidades.⁹⁷ Este tipo de nombramientos desvirtúan el fin de la Ley Orgánica del Ministerio Público, y prohíben su correcto funcionamiento. La Comisión insta al Estado a continuar con el proceso de profesionalización del Ministerio Público y a cumplir con las regulaciones administrativas para asegurar la transparencia en la asignación de puestos de trabajo, y la elección de los candidatos más calificados.

F. La defensa pública

79. En Guatemala el Instituto de Defensa Pública Penal (IDPP) se encarga de proporcionar asistencia legal gratuita en los asuntos penales a personas con bajos recursos, en tanto que los bufetes populares universitarios están a cargo de dicha asistencia en el campo civil y laboral. La creación del IDPP como institución autónoma en 1998 favorece un buen sistema de defensa pública que tiene por fin asegurar la debida protección del principio de inocencia del acusado. De todas formas, en la práctica muchas personas indigentes aún carecen de representación legal.

80. En la actualidad el servicio de defensa penal sufre de restricciones presupuestarias severas y de falta de capacitación de los Defensores Públicos.⁹⁸ El presupuesto para el Instituto de Defensa Penal para el año 2003 es de Q 57.194,683 millones, lo cual es mayor al del año anterior, pero menor al del año 2001.⁹⁹ Ello acarrea serias dificultades para continuar con varios programas vitales, como son la Defensoría de Oficio, su presencia en los Centros de Administración de Justicia, en las Defensorías en

⁹⁷ Segundo Monitoreo Anual sobre Independencia Judicial y Asociacionismo en Guatemala, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), 2003.

⁹⁸ Conforme a la información provista por el IDPP en la reunión con organizaciones de la sociedad civil sobre la "Situación de los Operadores de Justicia", llevada a cabo el 27 de marzo de 2003 durante la visita *in loco*, y conforme a la información provista en la reunión con organizaciones de la sociedad civil sobre los "Mecanismos de Impunidad", celebrada adelante el 27 de marzo de 2003 durante la visita *in loco*.

⁹⁹ Segundo Monitoreo Anual sobre Independencia Judicial y Asociacionismo en Guatemala, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP), 2003.

Sedes Policiales y en las Defensorías Étnicas.¹⁰⁰ El Estado informó que el Poder Judicial debió transferirle a la Defensa Pública USD 400.000 de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo para que puedan continuar con su labor. De hecho, la Comisión recibió información conforme a la cual el IDPP colapsó en marzo de 2003 debido a la falta de presupuesto. Las consecuencias de ello fueron la suspensión de 250 abogados de oficio por falta de presupuesto, con lo cual cada abogado debe, actualmente, atender 500 casos.¹⁰¹ Lo anterior condujo a que actualmente existan 100 defensores públicos, de los cuales 22 trabajan en la ciudad de Guatemala. La cantidad de casos que debe atender cada defensor público es extremadamente alto, y no permite otorgarle a los habitantes guatemaltecos una defensa pública adecuada.

81. Un servicio de defensa pública es una condición necesaria para mejorar el acceso a la justicia de los ciudadanos. La Comisión nota que la situación en Guatemala compromete los derechos de los individuos, e insta al Estado a proporcionar los recursos necesarios para que el sistema de defensa penal pueda funcionar correctamente.

G. La modernización de la justicia

82. La información recibida da cuenta de iniciativas estatales destinadas a modernizar la justicia. El Estado ha iniciado el proceso de sistematización electrónica de la información en los tribunales judiciales y mecanismos para agilizar los procesos en las salas de la Corte de Apelaciones no penales, en los Tribunales de Menores, y en los Tribunales de Quetzaltenango, Escuintla y Huehuetenango.¹⁰² Además, la comunicación interna del organismo judicial fue reforzada a través de carteleras informativas, un boletín con los avances de la reforma judicial y un periódico del Organismo Judicial. En cuanto a la comunicación externa, fue creada una página de *internet*, se fomenta la utilización de espacios radiales en idiomas

¹⁰⁰ Informe "Independencia Judicial", presentado por la Comisión Nacional Para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia a la CIDH en la reunión llevada a cabo el 27 de marzo de 2003.

¹⁰¹ Informe "Seguimiento de las Recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Jueces y Abogados en Guatemala", Fundación Myrna Mack, sobre el período comprendido entre el 1º de enero de 2002 al 1º de febrero de 2003.

¹⁰² "Informe 2002/2003: Guatemala, un País Multicultural y Multicolor", preparado por el Organismo Judicial guatemalteco sobre el período comprendido entre abril de 2002 y marzo de 2003. Entregado a la CIDH durante su visita, el 27 de marzo de 2003.

mayas y en español, y se realizan presentaciones informativas a entidades estatales, privadas y organismos internacionales sobre el estado del tema.¹⁰³

83. El 11 de febrero de 2003 se inauguró el Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (CENADOJ), que tiene por fin mejorar el sistema de recopilación de leyes y jurisprudencia, el sistema de captación, análisis, procesamiento y divulgación de la jurisprudencia, la implementación de bibliotecas para magistrados y jueces y la estadística judicial. Según la información suministrada, estarían siendo ingresados los datos al sistema para su funcionamiento en el año 2003.¹⁰⁴ A su vez, se mejoró el equipamiento de las unidades administrativas, y se instaló en 18 delegaciones un sistema que permite obtener antecedentes penales con mayor agilidad. Este sistema provee seguridad tecnológica y registro de datos y conecta a 18 departamentos. Por otra parte, la Corte Suprema instaló centros de recepción y registro de información. La informática también fue utilizada con el fin de capacitar a distancia a operadores de justicia.¹⁰⁵

84. La Comisión considera que las mejoras informáticas del sector justicia, si bien son importantes, no equivalen en sí mismas a la efectiva modernización de la administración de justicia la cual puede requerir de reformas sustanciales para ser un sistema realmente moderno. La implementación de este tipo de medidas de modernización no asegura el buen funcionamiento de la administración de justicia, y deben tomarse medidas para contrarrestar las demás debilidades descritas en este capítulo. El Estado debe continuar implementando medidas en el mismo sentido, así como adoptar otras, para lograr mejores resultados.

H. La capacitación de los miembros del organismo judicial

85. Ante la débil formación inicial de ciertos jueces en Guatemala, es necesario que el Organismo Judicial prevea la posterior capacitación de sus miembros. La Unidad de Capacitación Institucional capacitó a jueces y coordina la capacitación impartida por la Unidad de Modernización del Organismo Judicial, el Programa de las Naciones Unidas

¹⁰³ "Informe 2002/2003: Guatemala, un País Multicultural y Multicolor", preparado por el Organismo Judicial guatemalteco sobre el período comprendido entre abril de 2002 y marzo de 2003. Entregado a la CIDH durante su visita, el 27 de marzo de 2003.

¹⁰⁴ "Informe 2002/2003: Guatemala, un País Multicultural y Multicolor", preparado por el Organismo Judicial guatemalteco sobre el período comprendido entre abril de 2002 y marzo de 2003. Entregado a la CIDH durante su visita, el 27 de marzo de 2003.

¹⁰⁵ Informe Nacional de Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2002.

para el Desarrollo, UNICEF, MINUGUA, la Embajada de Estados Unidos, y la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos.¹⁰⁶

86. La Comisión resalta la necesidad de continuar en la labor de capacitación de los miembros del Organismo Judicial, ya que la capacitación debe ser sostenida en el tiempo, con el fin de mejorar la calidad de los participantes y además, acceder a un mayor número de operadores de justicia. Por otra parte, la capacitación impartida, en términos generales, pone más énfasis en la teoría que en la práctica, no hay un adecuado seguimiento institucional, y ésta se ve afectada por la rotación del personal.¹⁰⁷ La Comisión insta al Estado a adoptar una estrategia educativa mejorada que prevea estos factores a fin de asegurar la correcta capacitación de todos los miembros del Organismo Judicial.

I. Conclusiones y recomendaciones

87. Las instituciones que administran justicia en Guatemala juegan un rol fundamental en el proceso de democratización del Estado, y deben hacerlo a la luz de los tratados internacionales, las normas constitucionales, y los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz. La situación descrita demuestra que el Estado no ha cumplido cabalmente con sus obligaciones en esta materia. El Poder Judicial no ha asegurado aún a la mayoría de guatemaltecos y guatemaltecas el respeto de los derechos humanos de los individuos a través de la investigación de las denuncias y la individualización y sanción de los responsables de violaciones a los derechos humanos del presente y del pasado. La falta de capacidad del Estado guatemalteco de proveer un sistema de administración de justicia adecuado y eficiente, y una justicia independiente e imparcial, impide el acceso de los guatemaltecos a la justicia. Sin una administración de justicia fuerte y respetuosa de los derechos fundamentales de los individuos es imposible lograr el fortalecimiento

¹⁰⁶ Desde el año 2000, los aspirantes a Jueces de Paz y Jueces de Primera Instancia reciben formación especial, y en agosto de 2002 se inició la Capacitación Básica Informática para dos mil empleados en el país. Entre noviembre de 2002 y febrero de 2003 se impartió capacitación a 600 empleados de 16 unidades administrativas, sobre 37 temas diversos. Además, se coordinaron pasantías en el exterior para que los Magistrados, Jueces y funcionarios del Organismo Judicial pudieran conocer sistemas de mediación, conciliación y audiencias diversos, así como a tomar cursos sobre gerencia, liderazgo y motivación. Durante el año 2002, 2576 funcionarios judiciales, 1922 auxiliares judiciales y 1679 funcionarios administrativos recibieron capacitación a través de alguno de estos programas. También se realizaron dos talleres sobre normas éticas, el Manual de Derecho Penal y una Guía Conceptual del Proceso Penal, en los cuales participaron 51 Jueces y Magistrados. "Informe 2002/2003: Guatemala, un País Multicultural y Multicolor", preparado por el Organismo Judicial guatemalteco sobre el período comprendido entre abril de 2002 y marzo de 2003; entregado a la CIDH durante su visita, el 27 de marzo de 2003.

¹⁰⁷ Informe Nacional de Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2002.

democrático del Estado y de la vigencia del Estado de Derecho que Guatemala requiere.

88. El análisis expuesto anteriormente permite concluir que el deterioro de la administración de justicia en Guatemala lleva a una violación continua de los derechos individuales de sus habitantes y pone en jaque la institucionalidad democrática en el país. Ello se ve agravado por la impunidad sistémica y estructural que afecta a todo el sistema de justicia guatemalteco. Con el fin de contribuir en la búsqueda de soluciones que permitan revertir el estado actual de esta situación, y de conformidad con el análisis precedente, la Comisión recomienda al Estado guatemalteco:

1. Tomar las medidas necesarias para combatir la impunidad estructural que afecta al sistema de justicia guatemalteco. En este sentido, recomienda implementar medidas destinadas a impedir el encubrimiento de autoridades involucradas en investigaciones sobre crimen organizado y violaciones de derechos humanos. Asimismo, reforzar las medidas adoptadas con el fin de destituir de cargos públicos y de las Fuerzas Armadas a personas que hubieren participado de violaciones a los derechos humanos fundamentales ocurridas durante el conflicto armado.
2. Continuar con el proceso de modernización del Poder Judicial a través de métodos informáticos, particularmente con el avance en el archivo de casos y control de expedientes, para disminuir la demora y la corrupción en el manejo de casos. Complementar la modernización con otras iniciativas tales como avanzar en el proceso de ampliación y remodelación de las instalaciones judiciales en todo el país. A su vez, complementar estas medidas con aquellas destinadas a la protección, capacitación, recursos y legitimidad necesarias a los Juzgados de Paz, a los Centros de Administración de Justicia y a los Centros de Mediación creados en el interior del país para asegurar su efectividad.
3. Continuar con las iniciativas de capacitación de los miembros del Organismo Judicial, y plantear programas de capacitación sostenidos en el tiempo, que tengan un mayor alcance en cuanto a temáticas abordadas y a las personas que participan en ellos, y que cuenten con un adecuado seguimiento institucional. En particular, que estos programas de capacitación prevean educación sobre la cultura y la identidad indígenas. Además, capacitar a los defensores públicos y a los fiscales para que puedan ejercer su rol en el sistema judicial.
4. Aumentar los esfuerzos dirigidos a facilitar un acceso a la justicia igualitario a todos los individuos, en especial que provea intérpretes en lenguas indígenas para resguardar su derecho a las

debidas garantías judiciales. En el mismo sentido, adoptar las medidas y la regulación necesarias para que las comunidades indígenas puedan aplicar su derecho comunitario en casos en los cuales no habría violación del derecho internacional y ello respondiere a sus necesidades locales.

5. Establecer mecanismos de comunicación, coordinación y colaboración interinstitucional entre los diversos órganos de la administración de justicia, especialmente entre el Ministerio Público, la Policía Nacional Civil y el Poder Judicial, con el fin de evitar la superposición de funciones; y adoptar las medidas que sean necesarias para que sean puestas en práctica.

6. Mejorar los mecanismos de reclutamiento y capacitación de los miembros del Servicio de Investigación Criminal de la Policía Nacional Civil, y otorgarles los recursos materiales necesarios para desempeñar su labor investigativa, fortaleciendo sus capacidades para proteger la escena del crimen y la prueba recabada en ella. Para este fin, disponer el cese inmediato y total de la intervención de las Fuerzas Armadas en esta materia.

7. Asegurar la independencia e imparcialidad de los jueces y operadores de justicia. Para ello, diseñar mecanismos tendientes a evitar presiones internas y externas sobre los jueces y los operadores de justicia, particularmente aquellos que trabajan con casos sobre violaciones de derechos humanos, corrupción y narcotráfico. Asimismo, aplicar sanciones penales y disciplinarias a los operadores de justicia que cometen actos de corrupción; a quienes ejerzan presiones indebidas tendientes a asegurar la resolución de los casos presentados ante el sistema judicial de acuerdo a sus intereses; y a los miembros de otros órganos del Estado y de la sociedad civil que interfieran de manera indebida en la administración de justicia en favor de intereses particulares. A su vez, adoptar medidas para evitar que estos hechos ocurran nuevamente.

8. Investigar las denuncias de amenazas y ataques contra jueces y operadores de justicia, sancionar a los responsables, y proveer la protección adecuada para que los jueces y operadores de justicia ejerzan sus funciones sin temor a sufrir represalias. Aplicar adecuada y transparentemente la Ley de Carrera Judicial, y fomentar una aplicación coherente y efectiva de los procedimientos disciplinarios y de promoción y remoción de los jueces. Aplicar correctamente las políticas de reclutamiento, remoción y promoción legalmente establecidas para el Instituto de Defensa Penal y el Ministerio Público. Adoptar las medidas legislativas y constitucionales necesarias para extender el

mandato de los jueces de cinco años a un plazo mayor, que sea compatible con el principio de independencia judicial.

9. Incrementar el presupuesto asignado al Poder Judicial, a la Defensa Pública Penal y al Ministerio Público, con el fin de que sea viable la implementación de un sistema judicial acorde a los estándares internacionales y a los Acuerdos de Paz.

10. Otorgar mayores fondos al Instituto de Defensa Pública, y capacitar a los defensores públicos y a los fiscales para que puedan ejercer su rol en el sistema judicial local.

11. Evitar la tramitación inoficiosa de recursos legales tendientes a obstruir la justicia. Para ello, asegurar que los jueces evalúen debidamente los requisitos de admisibilidad de los recursos, respeten los plazos establecidos para la tramitación de los recursos, y verifiquen que los recursos no hayan sido interpuestos sobre la misma base jurídica y/o sobre los mismos hechos que recursos decididos previamente. Asimismo, aplicar las sanciones correspondientes a los funcionarios judiciales por la tramitación indebida de dichos recursos legales dirigidos a obstruir la correcta administración de justicia y asegurar la impunidad.

12. Permitir el acceso de los operadores de justicia a la información en poder del Estado que es necesaria para la tramitación de casos que se encuentran bajo su jurisdicción. En este sentido, adoptar medidas que prohiban a los organismos del Estado ampararse en el "secreto de Estado", salvo en aquéllos casos en los cuales sea realmente necesario para la protección de la seguridad nacional.

13. Esclarecer las violaciones a derechos humanos cometidas en el pasado que aún permanecen impunes, sancionar a los responsables e indemnizar a las víctimas.

CAPÍTULO II

LA SEGURIDAD CIUDADANA

A. Introducción

89. Es obligación del Estado prevenir y perseguir el delito en el marco del respeto de los derechos humanos. Al respecto, durante su permanencia en Guatemala, la Comisión recibió valiosos testimonios sobre los temas de seguridad ciudadana, violencia y delincuencia que afectan gravemente la vigencia del Estado de Derecho.

90. En los últimos años hubo una constante violación a derechos fundamentales de los individuos, producto de la inseguridad ciudadana existente en el país,¹⁰⁸ así como por actos de agresión, hostigamiento e intimidación patrocinados o tolerados por esferas del Estado o por estructuras paralelas a éste. La tasa de homicidios guatemalteca, de 69.98 muertos por cada 100.000 habitantes, es una de las más altas en Latinoamérica y el

¹⁰⁸ Entre el 1° de octubre de 1999 y el 30 de junio de 2000 se habrían comprobado 26 ejecuciones extrajudiciales y 9 tentativas de homicidio, 19 casos de tortura, 22 de tratos crueles, inhumanos o degradantes, 38 de malos tratos, y 12 casos de uso excesivo de la fuerza. En el mismo período se registraron 48 casos de detención arbitraria, 77 detenciones en infracción de garantías judiciales y 40 amenazas de muerte. Undécimo Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, que comprende el período entre el 1° de diciembre de 1999 y el 30 de junio de 2000, MINUGUA, 26 de julio de 2000. Entre el 1° de julio de 2000 y el 30 de junio de 2001 se habrían comprobado 22 ejecuciones extrajudiciales y 13 tentativas de homicidio, 28 casos de tortura, 27 de tratos crueles, inhumanos o degradantes, 44 de malos tratos, y 19 casos de uso excesivo de la fuerza. En el mismo período se registraron 52 casos de detención arbitraria, 68 detenciones en infracción de garantías judiciales y 96 amenazas de muerte. Duodécimo Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, que comprende el período entre el 1° de julio de 2000 y el 30 de junio de 2001, MINUGUA, 8 de agosto de 2001. Entre el 1° de julio de 2001 y el 30 de junio de 2002 se comprobaron 44 violaciones al derecho a la vida, 270 violaciones al derecho a la integridad personal, 430 violaciones al derecho a la libertad y seguridad personales, 4719 violaciones al debido proceso legal, 23 violaciones a los derechos políticos, 44 violaciones al derecho a la libertad de expresión, 270 violaciones al derecho a la libertad de asociación y reunión, y 45 violaciones al derecho a la libertad de circulación y residencia. Décimo Tercer Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, que comprende el período entre el 1° de julio de 2001 y el 30 de junio de 2002, MINUGUA, 22 de agosto de 2002. Conforme a la información recibida, en los primeros dos meses de 2003 se cometieron 9 ejecuciones extrajudiciales, 287 asesinatos, 10 asesinatos de testigos o asesinatos políticos, un asesinato de un defensor de derechos humanos, siete homicidios y 14 estrangulamientos. En el mismo período se cometieron siete linchamientos, 17 intentos de linchamientos, 16 casos de personas vapuleadas, 17 golpeadas, 105 heridos con armas de fuego, cuatro con armas blancas, tres violadas, y once casos de tortura. También se cometieron cinco secuestros, 15 desapariciones sin causa, once amenazas, y seis atentados. Nota "Violaciones a los derechos humanos y hechos de violencia durante los dos primeros meses de 2003", Instituto Interamericano de Derechos Humanos, marzo de 2003.

Caribe.¹⁰⁹ A su vez, existe un patrón preocupante de asesinatos de niños y niñas que viven en la calle cometidos tanto por las fuerzas de seguridad del Estado como por los servicios privados de seguridad. En esta oportunidad, cabe resaltar que la violencia en Guatemala no es denunciada en su totalidad por las personas cuyos derechos fueron violados.¹¹⁰

91. Según información recibida durante la visita, el 85% de los asesinatos son cometidos con armas de fuego, y hubo un aumento de tales delitos desde la firma de los Acuerdos de Paz. La Comisión desea llamar la atención al Estado guatemalteco en relación con la falta de cumplimiento de la Ley de Control de Armas, e instarlo a que adopte planes efectivos de control y erradicación de la posesión ilegal de armas.¹¹¹ Las autoridades reconocen que nueve de cada diez armas decomisadas no se encuentran registradas, y que esta cifra se ha mantenido estable durante los últimos años, sin que se hubieren implementado medidas al respecto.¹¹² La Comisión tuvo conocimiento de que el dictamen de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso sobre la creación de la Dirección General de Control de Armas y Municiones aún se encuentra pendiente, debido a lo cual insta al Estado a impulsar ésta y/u otras iniciativas dirigidas a controlar esta situación.

92. Los niveles de violencia expuestos demuestran la grave situación que atraviesa el país en cuanto a índices de criminalidad. La Comisión observa que los niveles de violencia se han incrementado en el contexto del proceso electoral que culminará con las elecciones generales de noviembre de 2003. La Comisión destaca que, según información pública, desde el inicio del proceso electoral se han reportado por lo menos 21 asesinatos de personas con vinculaciones político-electorales.¹¹³ Asimismo, ha recibido información sobre

¹⁰⁹ Según la Organización Panamericana de la Salud, la tasa de homicidios en Colombia en el año 2000 era de 65 por cada 100.000 habitantes, en Venezuela de 33 por cada 100.000 habitantes, en 1999 en Brasil de 25 por cada 100.000 habitantes y en México de 12.5 por cada 100.000 habitantes. Véase *"Statistics on Homicides, Suicides, Accidents, Injuries, & Attitudes towards Violence"* en www.paho.org.

¹¹⁰ Conforme a información provista a la CIDH por el Movimiento de Derechos Humanos en la reunión sobre "Situación General de Derechos Humanos" llevada a cabo el 26 de marzo de 2003, en el marco de la visita *in loco*.

¹¹¹ Informe "Realidad de Guatemala: Informe sobre la situación de los derechos Humanos 2002" que cubre el período entre enero y diciembre del año 2002, realizado por el Centro de Recepción de Denuncias del Grupo de Apoyo Mutuo (GAM).

¹¹² Según información recibida, en Guatemala habrían alrededor de un millón y medio de armas de fuego en circulación, y solamente 181.051 están registradas. Décimo Tercer Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, que comprende el período entre el 1º de julio de 2001 y el 30 de junio de 2002, MINUGUA, 22 de agosto de 2002.

¹¹³ Diario Prensa Libre, *Activistas de DD.HH. critican firma de pacto entre TSE y MP*, edición electrónica del 3 de noviembre de 2003. En ese mismo artículo se indican que durante el continúa...

el incremento de actos de intimidación, asesinatos, amenazas, ataques a la integridad personal y violaciones de domicilio, dirigidos tanto contra líderes sociales y políticos como contra defensores de derechos humanos, operadores de justicia y periodistas, en el marco del proceso electoral guatemalteco.¹¹⁴ Dada la gravedad de la situación, la Comisión otorgó medidas cautelares para proteger la integridad personal de activistas políticos en el departamento de Chiquimula.

93. La situación de la seguridad ciudadana se ve comprometida por estas cifras, así como por la inexistencia de un cuerpo policial eficiente y respetuosa de los derechos humanos que se dedique a la seguridad interna y favorezca el acercamiento entre la Policía y los ciudadanos. El Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil incluye la desmilitarización de la sociedad guatemalteca y, consecuentemente, de la seguridad interna, con el fin de fortalecer un Estado democrático. Ello implica disminuir la influencia y participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones ajenas a su competencia específica, esto es, las cuestiones de seguridad exterior, y evitar su intromisión en todos los asuntos del Estado. La Comisión registró información de MINUGUA conforme a la cual:

El Estado y la sociedad guatemaltecos se encuentran aún distantes de haber completado lo previsto en los Acuerdos de Paz. El deterioro general de la situación de seguridad pública y de las instituciones encargadas de garantizarla, los persistentes excesos y la falta de transparencia en el gasto militar, así como el escaso progreso hacia la creación de la inteligencia civil demuestran el débil avance en la materia durante este período [2002 y principios de 2003].¹¹⁵

94. La Comisión tuvo conocimiento de la creación del Consejo Asesor de Seguridad por medio del Acuerdo Gubernativo número 48-2003, de fecha 26 de febrero de 2003, cuyo fin es estudiar y presentar estrategias para responder a los riesgos prioritarios que enfrente el país y hacer las recomendaciones correspondientes al Presidente de la República. Dada la preocupante situación de la seguridad ciudadana en Guatemala, la Comisión espera recibir noticias sobre su pronto funcionamiento, así como de los resultados de sus funciones.

...continuación

proceso electoral 46 periodistas han sido amenazados y 2.101 denuncias de violaciones a los derechos humanos han sido presentadas ante las autoridades.

¹¹⁴ En su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, el GAM indica que durante los primeros seis meses del año 2003 se ha registrado un incremento en las violaciones a los derechos humanos y hechos de inseguridad y violencia, en relación con los años anteriores.

¹¹⁵ Informe ante la Reunión del Grupo Consultivo para Guatemala, MINUGUA, 7 de mayo de 2003.

95. En el presente capítulo la CIDH analiza aquellos factores que contribuyen al aumento sostenido de la violencia, las iniciativas estatales destinadas a mejorar esta situación y sus resultados, y elabora una serie de recomendaciones a fin de contribuir al combate de la inseguridad ciudadana en Guatemala.

B. La Policía Nacional Civil (PNC)

96. La PNC fue creada en 1997 con el fin de dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz en el sentido de crear una policía civil dirigida a solucionar los asuntos de seguridad interna. El correcto funcionamiento de las funciones asignadas a la PNC es vital para aumentar la seguridad y la percepción de seguridad ciudadanas, para mejorar las relaciones entre las fuerzas policiales y la ciudadanía, y para desmilitarizar la seguridad interna.

97. El Estado informó que la PNC cuenta con 20,553 policías activos.¹¹⁶ Ello representa alrededor de un oficial por cada 2.200 personas. La Comisión nota que estas cifras son un avance hacia el cumplimiento de las obligaciones asumidas en los Acuerdos de Paz, pero aún es necesario aumentar la cantidad de policías por persona, especialmente en el interior del país. La Comisión ha recibido información sobre una mejora en la dotación de vehículos, armamento, municiones y transmisiones de la PNC,¹¹⁷ pero nota la necesidad de seguir avanzando en este sentido, e implementar mejoras en la infraestructura. A su vez, la Comisión insta al Estado a implementar una política de planificación estratégica y operativa para mantener la seguridad y el orden público en Guatemala. En relación con este tema, la Comisión tuvo conocimiento de que:

Las fuerzas civiles muestran debilidades en materia de capacitación técnica, equipamiento y presupuesto, y el proceso de transformación de la PNC ha sufrido retrocesos, especialmente en aspectos de presupuesto, profesionalización, carrera policial, participación de agentes en corrupción, crimen organizado, narcoactividad y violación de derechos humanos.¹¹⁸

¹¹⁶ En las observaciones sobre este informe, el Estado indicó que en los últimos años se ha dado de baja a un total de 3,216 agentes por diversas causas, que no detalló o discriminó de manera alguna. En relación con la Oficina de Responsabilidad Profesional, indicó que en el año 2003 se logró asignar un mayor número de agentes y a la vez se le otorgaron recursos logísticos necesarios para el adecuado desempeño de sus funciones.

¹¹⁷ Informe de Verificación "La Policía Nacional Civil: un nuevo modelo policial en construcción", MINUGUA, abril 2001.

¹¹⁸ Informe "Seguimiento de las Recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Jueces y Abogados en Guatemala", Fundación Myrna Mack, sobre el período comprendido entre el 1° de enero de 2002 al 1° de febrero de 2003. En el mismo sentido, véase también Informe ante la Reunión del Grupo Consultivo para Guatemala, MINUGUA, 7 de mayo de 2003.

98. La formación y capacitación de los miembros de la PNC es necesaria para contar con una fuerza policial moderna, eficiente y respetuosa de los derechos humanos fundamentales de los individuos. En cuanto a la capacidad de la PNC, conforme a la información suministrada por el Estado, ésta ha sido fortalecida de acuerdo a las posibilidades del Estado y con la colaboración de la comunidad internacional. Por ejemplo, la Comisión tuvo conocimiento del proyecto Apoyo a las Unidades de Control de la PNC, llevado a cabo entre septiembre de 2001 y fin de 2002, financiado por el Gobierno de Suecia, dirigido a obtener un personal policial profesional y respetuoso de los derechos humanos. Otro ejemplo es el Programa de Apoyo a la Política Nacional de Seguridad Ciudadana, financiado por la Unión Europea durante cuatro años (que culminó a principios de 2003).¹¹⁹

99. En sus observaciones al presente informe, el Estado enumeró las siguientes acciones realizadas por el Ministerio de Gobernación tendientes a garantizar la seguridad ciudadana mediante el fortalecimiento de la Policía Nacional Civil en el marco del respeto de los derechos humanos:

100. En cuanto a la logística y tareas operativas de la Policía Nacional Civil. Para tal efecto el 3 de noviembre del 2003 se puso en funcionamiento una flotilla de vehículos y motocicletas que se encontraban en mal estado; se incrementó el número de elementos para ampliar la cobertura nacional y se les otorgó un incremento en la asignación de viáticos con el objetivo que puedan cumplir adecuadamente sus funciones. Asimismo, se ha continuado con el proceso de capacitaciones a través de la Academia de la Policía Nacional Civil. En relación con el saneamiento de la Policía Nacional Civil, mediante Acuerdo Gubernativo del 3 de julio 2003 se incorporan modificaciones al régimen disciplinario en aplicación, habiendo entrado en vigor un nuevo régimen disciplinario el 28 de noviembre 2003. Además, se propusieron modificaciones a la Ley de la Policía Nacional Civil, las cuales se encuentran en proceso de análisis por parte del Congreso de la República. En cuanto al mejoramiento de la Efectividad de la Policía Nacional Civil a través de la modernización, desconcentración y descentralización, el Estado informó que se ha reparado el sistema de comunicación de la PNC; se creó una página en Internet donde se pone a disposición información y estadísticas de las actividades de la PNC, en virtud de un Convenio celebrado con la Empresa de Telecomunicaciones de Guatemala; se instalaron 5 terminales a nivel departamental para registro de antecedentes policíacos; y se ha iniciado el proceso de instalación de una red informática entre comisarías.

¹¹⁹ Informe Semanal sobre Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala, N° 03/03, 17 al 23 de enero de 2003.

101. El Gobierno indicó que con la aprobación del presupuesto de gastos para el año 2003 la Policía fue reforzada financiera y técnicamente para satisfacer las demandas de protección. Sin embargo, la Comisión tuvo noticia de que:

La Academia de la Policía Nacional Civil, además de tener problemas estructurales, de medios y organización, ha sido debilitada por recortes consecutivos en su presupuesto, lo que influye decisivamente en la selección y formación del nuevo personal policial, incidiendo eventualmente en problemas que debilitan aún más a la institución, como la corrupción y las violaciones a los derechos humanos. Aunque el presupuesto para el año 2003 fue aumentado, éste no alcanza a cubrir las necesidades de funcionamiento de la Academia.¹²⁰

102. La Comisión expresa su profunda preocupación por las posibles consecuencias de la reducción del presupuesto de la Academia de la PNC, dado su rol fundamental en la formación de una fuerza policial más democrática y respetuosa de los derechos individuales. El Estado informó sobre cursos de capacitación en derechos humanos a 200 instructores y entre 10.000 y 15.000 oficiales con ayuda de MINUGUA, así como un curso de aplicación práctica de derechos humanos, llevado adelante con ayuda del Centro Danés. Por otra parte, el Estado informó en sus observaciones que según los registros, hasta diciembre de 2003 la Academia de la Policía Nacional Civil ha graduado a 1,461 agentes de la PNC, quienes realizaron estudios durante todo el ciclo lectivo. La participación e inclusión de la mujer en la Academia aumentó considerablemente, habiéndose graduado 180 mujeres agentes durante el año 2003, de las cuales 1 agente se graduó de Subcomisaría, 1 agente de Oficial II, 9 subinspectoras, 9 en Especialidades, 3 en las Fuerzas Especiales de la Policía, 3 en la SIC, 3 en Desactivación de Artefactos Explosivos, 126 en Curso Básico de Agentes, y 25 en curso de Retroalimentación llevado a cabo del 14 de julio de 2003 al 10 de octubre de 2003.

103. La Comisión insta al Estado a que brinde a la Academia de Policía los recursos y el apoyo necesarios ya que los esfuerzos realizados son necesarios pero no suficientes para asegurar la continuidad de la labor de formación y capacitación especializada a los agentes de la policía, por parte de la Academia de la PNC.

104. Con posterioridad a la visita de la CIDH, la Comisión observó con preocupación la falta de capacidad operativa de la PNC en el control del orden público, en particular ante los disturbios ocasionados por simpatizantes del partido político Frente Republicano Guatemalteco (FRG) durante los días 24

¹²⁰ Informe ante la Reunión del Grupo Consultivo para Guatemala, MINUGUA, 7 de mayo de 2003.

y 25 de julio de 2003. Cientos de personas movilizadas desde tempranas horas de la mañana del jueves 24 de julio desde diferentes zonas del país, con los rostros ocultos y armados de machetes y palos, se tomaron las principales vías públicas de la ciudad de Guatemala y se apostaron frente a las sedes de las altas Cortes guatemaltecas y el edificio "Centro Empresarial". Conforme al informe emitido por MINUGUA "en ningún momento hubo por parte de las fuerzas de la PNC asomo alguno de intentar poner coto a los desmanes que se sucedían y agravaban en su alrededor", quienes ni siquiera portaban equipos antidisturbios.¹²¹ La Comisión observó que el nivel de las agresiones y violencia desatadas por los manifestantes en distintos puntos de la ciudad, en abierta amenaza contra la seguridad pública, sumado a la falta de intervención del cuerpo policial, provocaron un fundado sentimiento de indefensión en la sociedad guatemalteca. La CIDH considera que las omisiones del Estado en el control del orden público constituyen un claro incumplimiento de su deber de protección de las personas bajo su jurisdicción. En ese sentido, la CIDH registra de manera positiva la destitución del Director de la PNC como consecuencia de la falta de intervención policial en el control de las manifestaciones violentas.

105. Por otra parte, la Comisión expresa su profunda preocupación por violaciones de derechos humanos cometidas por miembros de la PNC. Estas prácticas, que violan diversos derechos consagrados en la Convención Americana y pueden acarrear responsabilidad internacional del Estado, aumentan la distancia y desconfianza existente entre las fuerzas policiales y los ciudadanos y contrarían los principios democráticos en base a los cuales se sustituyó a la antigua Policía Nacional por la PNC. En relación con la comisión de violaciones a los derechos humanos por parte de las fuerzas policiales, MINUGUA ha sostenido que:

A partir del 2000, se visualiza una tendencia negativa para la PNC que se convierte en la principal responsable de las más graves violaciones a los derechos humanos considerados prioritarios. De forma global, las violaciones atribuidas a la PNC se concentran en dos grandes bloques. El primero relacionado con los derechos a la vida, a la integridad y seguridad personales, y a la libertad personal; el segundo, relacionado con el derecho al debido proceso legal, en particular, el derecho a la justicia y el deber de investigar y sancionar.¹²²

106. Conforme a la Constitución Política de Guatemala, el arresto de una persona sospechada de haber cometido un delito debe llevarse a cabo en cumplimiento de la legislación interna y del derecho internacional; esto es, bajo

¹²¹ Informe de MINUGUA sobre los disturbios del 24 al 25 de julio de 2003 en la Ciudad de Guatemala, 6 de agosto de 2003, párr. 18.

¹²² Informe de Verificación "La Policía Nacional Civil: un nuevo modelo policial en construcción", MINUGUA, abril de 2001.

una orden y supervisión judiciales, y por un tiempo limitado.¹²³ Sin embargo, en la práctica estos requisitos no se cumplen en muchos casos, inclusive en casos que involucran a menores, y los responsables de la mayoría de los arrestos arbitrarios y/o ilegales son miembros de la PNC. Los esfuerzos del Estado dirigidos a la capacitación de miembros de la PNC para evitar estos hechos no lograron erradicar esta práctica. Por otra parte, la Comisión ya expresó anteriormente su preocupación porque no existe en Guatemala un registro centralizado de arrestos y detenciones, que permita realizar un seguimiento efectivo de los detenidos; y porque hay casos de obstrucción de la justicia a través de la alteración de partes policiales.¹²⁴ Durante la visita no se ha recibido información sobre mejoras con respecto a ello, y la Comisión nota que ambas circunstancias contribuyen a favorecer los arrestos arbitrarios y/o ilegales.

107. Cabe resaltar que, según información recibida, el 44% de las violaciones al debido proceso cometidas por la PNC son casos de obstaculización de la justicia por medio de una acción del agente policial, tales como la amenaza directa a testigos, y la alteración de la información contenida en los partes policiales.¹²⁵

108. La Comisión tomó conocimiento de hechos recientes en los cuales la fuerza pública ha utilizado excesivamente la fuerza y ha abusado de su autoridad.¹²⁶ El Estado solamente puede facultar a sus agentes para la

¹²³ Artículo 6: "Detención legal. Ninguna persona puede ser detenida o presa, sino por causa de delito o falta y en virtud de orden librada con apego a la ley por autoridad judicial competente. Se exceptúan los casos de flagrante delito o falta. Los detenidos deberán ser puestos a disposición de la autoridad judicial competente en un plazo que no exceda de seis horas, y no podrán quedar sujetos a ninguna otra autoridad. El funcionario, o agente de la autoridad que infrinja lo dispuesto en este artículo será sancionado conforme a la ley, y los tribunales, de oficio, iniciarán el proceso correspondiente".

¹²⁴ Informe de Seguimiento a las Recomendaciones publicado en el Informe Anual 2002 de la CIDH, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 rev. 1, 7 de marzo de 2003.

¹²⁵ Informe de Verificación "La Policía Nacional Civil: un nuevo modelo policial en construcción", MINUGUA, abril de 2001.

¹²⁶ Conforme a estadísticas de MINUGUA, mientras que hubo 18 denuncias registradas de uso excesivo de la fuerza entre el año 2000 y el año 2001, por los mismos hechos entre 2001 y 2002 fueron 54. A su vez, mientras hubo 49 denuncias recibidas por malos tratos por parte de la PNC entre el año 2000 y el año 2001, entre los años 2001 y 2002 fueron 341. Conforme al Diario "Prensa Libre", 22 de diciembre de 2002, página 6. La Comisión también recibió información sobre la confirmación de 26 ejecuciones extrajudiciales y 9 tentativas de ejecución extrajudicial entre julio de 2000 y junio de 2001; y de 13 ejecuciones extrajudiciales y 25 tentativas de ejecuciones extrajudiciales entre julio de 2001 y junio de 2002, la mayoría de las cuales, y en número creciente, habrían sido cometidas por miembros de la PNC. Undécimo Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, que comprende el período entre el 1 de diciembre y el 30 de junio de 2000, MINUGUA, 26 de julio de 2000. Finalmente, habrían habido 118 denuncias confirmadas de violaciones al derecho a la integridad entre el 1º de julio de 2000 y el 30 de junio de 2001; y 270 entre el 1º de julio de 2001 y el 30 de junio de 2002, la mayoría de ellas cometidas por miembros de la PNC, en especial por continúa...

utilización de fuerza siempre que ésta sea proporcional, necesaria, y en cumplimiento de sus deberes legítimos. La Comisión ya ha establecido que:

Conforme a las pautas internacionales que se han elaborado referentes al uso de la fuerza por parte de los agentes de seguridad pública para cumplir su función, esa actividad debe ser necesaria y proporcional a las necesidades de la situación y al objetivo que se trata de alcanzar.¹²⁷

109. La Procuraduría de los Derechos Humanos informó a la CIDH que entre noviembre de 2001 y noviembre de 2002 se abrieron 344 expedientes por violaciones de derechos individuales relacionados con el abuso de autoridad.¹²⁸ Por otra parte, la Comisión recibió información sobre la labor de la Oficina de Responsabilidad Profesional (ORP) de la PNC en relación con las investigaciones que ésta realiza sobre el desempeño de los miembros de la PNC en sus funciones.¹²⁹ La Comisión reconoce el buen funcionamiento de la ORP en algunos casos, pero recibió información sobre la ineficiencia, ineficacia e incorrección de su labor en otros.¹³⁰ La Comisión nota que es necesario reforzar la labor de la ORP y, a su vez, implementar políticas preventivas para evitar que

...continuación

miembros del Servicio de Investigación Criminal, con el fin de obtener una confesión extrajudicial. Duodécimo Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, que comprende el período entre el 1° de julio de 2000 y el 30 de junio de 2001, MINUGUA, 8 de agosto de 2001, y Décimo Tercer Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, que comprende el período entre el 1° de julio de 2001 y el 30 de junio de 2002, MINUGUA, 22 de agosto de 2002.

¹²⁷ Véase CIDH, Informe 57/02 del *Caso 11.382 Finca La Exacta*, 21 de octubre de 2002 en el Informe Anual 2002, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 rev. 1, 7 de marzo de 2003; y Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Neira Alegria y otros*, Sentencia del 19 de julio de 1995.

¹²⁸ Informe Anual Circunstanciado 2002, Procuraduría de los Derechos Humanos, 2002.

¹²⁹ Los oficiales pueden recurrir a la ORP para investigar la posible corrupción, irregularidades administrativas o crímenes cometidos por sus subordinados. Si las investigaciones preliminares denotan conducta criminal, el caso es trasladado al Ministerio Público, que es la entidad legalmente responsable de dirigir todas las investigaciones criminales, aunque notoriamente ineficaz en el desempeño de su rol. La ORP no está estructurada para poner en marcha sus propias investigaciones ni aceptar reclamos del público. Además, la ORP sólo opera con la mitad del personal que necesitaría tener, se concentra en la ciudad capital y en opinión de la mayoría de los observadores, se desempeña deficientemente. Resumen Ejecutivo de "Rescatar la Reforma Policial: Un Reto para el Nuevo Gobierno Guatemalteco", *Washington Office for Latin America*.

¹³⁰ En el año 2000 la ORP había recibido 1.581 denuncias de comportamiento indebido y en el año 2001, 1.693. En promedio, los investigadores de la ORP exoneraron al 65% de los oficiales de la PNC investigados. Además, en otros casos existen denuncias de falta de investigación y de encubrimiento por parte de la ORP y la PNC. A su vez, la información recibida indica que algunos oficiales acusados de cometer graves violaciones a los derechos humanos no son sancionados sino transferidos a otra ubicación, y que otros oficiales han participado en la alteración y falsificación de documentos, e intimidación de testigos y víctimas, con el fin de obstruir la investigación disciplinaria contra los responsables.

estos hechos vuelvan a ocurrir. Por otra parte, es necesario que la PNC cuente con mecanismos de control internos y externos efectivos.¹³¹

110. Un tema especialmente crítico en materia de seguridad es el funcionamiento de las fuerzas de seguridad privada ya que existen en Guatemala tres policías privados por cada policía público, y no hay mecanismos o leyes de control sobre su actividad. Los miembros de las fuerzas de seguridad privada son, además, acusados de cometer diversas violaciones a los derechos individuales, lo cual se agrava ante la falta de investigación de los hechos por parte del Organismo Judicial, y por la falta de control por parte de las autoridades estatales sobre los servicios de seguridad privada.¹³² La falta de registro legal de las policías privadas favorece la inexistencia de control estatal de las actividades llevadas adelante por las mismas, en ocasiones delictivas, y facilita la comisión de abusos. Según información proporcionada por el Estado, la Federación de Empresas Privadas hizo una publicación instando a las empresas privadas a legalizar su situación, otorgándoles un plazo de seis meses. Asimismo, informó que se iba a crear una dependencia del Ministerio de Gobernación para lidiar con estos temas, cuyo proyecto de ley se encontraba en segunda lectura en el Congreso de la República.

111. Al respecto, el Estado indicó en sus observaciones que el Ministerio de Gobernación a través de la Unidad de Asesoría Jurídica y la Policía Nacional Civil, ha registrado y autorizado conforme a la Ley de Policías Particulares, Decreto Número 73-70 del Congreso de la República, a 13 empresas privadas de seguridad en el año 2003, encontrándose en trámite la autorización de 40 empresas más. El Estado enfatizó que el problema de la autorización de las empresas privadas de seguridad no es de carácter administrativo sino legislativo, toda vez que la ley vigente no se ajusta a las necesidades reales de la actualidad. En ese sentido, en el año 2003 se presentó ante el Congreso de la República un proyecto de reforma legislativa para poder controlar, fiscalizar y ordenar efectivamente estas entidades.

¹³¹ En este sentido, la Comisión reconoce el avance del nuevo reglamento de disciplina policial concertado entre el Ministerio de Gobernación y la sociedad civil, que busca agilizar y hacer transparentes los procedimientos en la PNC, así como depurar a las fuerzas policiales de las personas que desprestigian a la institución. Esta iniciativa se encuentra actualmente en la Presidencia de la Nación para ser aprobada. Informe ante la Reunión del Grupo Consultivo para Guatemala, MINUGUA, 7 de mayo de 2003.

¹³² En el año 2000 habían solamente 77 empresas de seguridad privada autorizadas conforme a la ley de Policías Privadas. Undécimo Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, que comprende el período entre el 1° de diciembre de 1999 y el 30 de junio de 2000, MINUGUA, 26 de julio de 2000. En el año 2001 habían 81 empresas registradas, pero el 50% no cumplía con todos los requisitos legales. Duodécimo Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, que comprende el período entre el 1° de julio de 2000 y el 30 de junio de 2001, MINUGUA, 8 de agosto de 2001.

Actualmente el Proyecto se encuentra en análisis en el Congreso de la República. Dentro de los principales objetivos de esta propuesta, se encuentra desarrollar un control más efectivo de las actividades, logística y capacitación de los agentes de policías privadas o particulares, y a la vez establecer requisitos mínimos para poder operar en el país.

112. Además, la Comisión desea resaltar la necesidad de que las fuerzas policiales correspondan a la realidad social guatemalteca y, en consecuencia, que todos los sectores de la sociedad estén debidamente representados en la PNC. Este informe se referirá en capítulos subsiguientes a la necesidad de mantener una fuerza policial multiétnica y pluricultural, en particular fomentando la participación de miembros de los pueblos indígenas y mujeres en distintos organismos del Estado.

113. Una de las preocupaciones centrales de la Comisión en relación con la seguridad ciudadana es la participación de las Fuerzas Armadas en actividades que deben corresponder exclusivamente a la PNC. En este sentido, dado que las Fuerzas Armadas carecen del entrenamiento adecuado para el control de la seguridad interna, corresponde a una fuerza policial civil, eficiente y respetuosa de los derechos humanos combatir la inseguridad, la delincuencia y la violencia en el ámbito interno, tal y como fuera consignado en los Acuerdos de Paz.

114. El Estado ha intentado darle a las intervenciones de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad interna un aura de legalidad a través de, por ejemplo, el Decreto Legislativo 40-2000, Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil, que permite al Ejército colaborar con las fuerzas civiles en la lucha contra la delincuencia. Si bien el Estado ordenó la destitución de varios oficiales militares del Ministerio del Interior en febrero de 2002, frecuentemente ordenó la utilización de las Fuerzas Armadas para apoyar el trabajo realizado por la PNC. Por ejemplo, la CIDH ha tenido conocimiento de que han tenido lugar patrullajes y retenes conjuntos entre las fuerzas policiales y el Ejército. La Comisión tomó conocimiento de que el Ministerio de Defensa reconoce que el rol de las Fuerzas Armadas es únicamente de apoyo a la PNC en casos en los cuales ésta no cuenta con los medios para combatir organizaciones delincuenciales mejor preparadas.¹³³ De todas formas, la distinción en la práctica no es tan clara y no hay indicios de que tal intervención en cuestiones de seguridad interna haya efectivamente reducido los niveles de criminalidad en Guatemala. A su vez, en los últimos años hubo varios militares dirigiendo el Ministerio de Gobernación, que es el encargado de dirigir el trabajo de la PNC. Por lo tanto, la Comisión considera indispensable eliminar la influencia y la participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones ajenas a sus funciones.

¹³³ Informe presentado por el Ministerio de Defensa a la Delegación de la CIDH durante su visita *in loco*, en la reunión llevada a cabo el 25 de marzo de 2003.

115. Al respecto, el Estado indicó en sus observaciones al presente informe que de conformidad con la Constitución Política de la República,¹³⁴ el Ejército es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior. Consecuente con lo anterior, el Ejército de Guatemala, consciente de su responsabilidad y su misión constitucional es respetuoso del ordenamiento jurídico interno y tiene pleno conocimiento de la existencia de Leyes ordinarias que contemplan la competencia de los diferentes entes del Estado.

116. En cuanto a la participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad ciudadana, Amnistía Internacional sostuvo que ha habido indicios de que, en ocasiones, el Ejército ha llevado a cabo esas operaciones de forma independiente, e incluso ha llegado a ordenar a los jefes de policía de los distritos que entreguen a los mandos militares locales informes escritos de sus actividades.¹³⁵ Al respecto, MINUGUA informó sobre una operación antinarcoóticos llevada a cabo el según los cuales el 6 de marzo de 2003 de manera conjunta entre el Departamento de Zacapa por el Ejército, el Ministerio Público, el Servicio de Análisis e Información Antinarcoóticos y supuestos agentes de la PNC.

117. En relación con lo anterior, en sus observaciones el Estado indicó que tal como lo afirma MINUGUA se realizó una operación antinarcoótica en el Departamento de Zacapa, en la cual se dio la participación de los diferentes entes del Estado, jurídicamente facultados para la realización de tales operativos. Conforme a la información suministrada por el Estado, los resultados de dicho operativo fueron la detención de varias personas, drogas, armas ofensivas y vehículos, siendo los detenidos consignados por Agentes del Servicio de Análisis e Información Antinarcoótico de la Policía Nacional Civil, habiendo sido puestos a disposición del Juez de Paz de Turno del ramo penal del Municipio de Río Hondo, departamento de Zacapa, de lo que se dejó constancia. En dicha oportunidad, la participación del Ejército de Guatemala consistió en prestar apoyo aéreo y seguridad perimétrica al contingente de las Fuerzas de Seguridad Civil, encargadas de tal operativo.

118. En sus observaciones el Estado indicó que se ha logrado minizar los patrullajes conjuntos entre el Ministerio de Gobernación y el Ministerio de Defensa; que los mismos se realizan únicamente en casos extremadamente

¹³⁴ A ese respecto el Estado se refiere a las funciones consagradas en el artículo 244, primer párrafo, de la Constitución Política de la República.

¹³⁵ Informe "Guatemala: Motivo de honda preocupación: La evaluación realizada por Amnistía Internacional sobre la actual situación de los derechos Humanos en Guatemala", *Amnesty International*, abril de 2003.

necesarios. La Comisión considera que en un sistema democrático es fundamental la separación clara y precisa entre la seguridad interior como función de la Policía y la defensa nacional como función de las Fuerzas Armadas.¹³⁶ Cabe resaltar que la influencia sobre la seguridad ciudadana es sólo un aspecto del amplio poder que ejercen las Fuerzas Armadas sobre el Gobierno y la sociedad guatemalteca. Es necesario profundizar el proceso de desmilitarización iniciado con la firma de los Acuerdos de Paz, fortaleciendo principalmente el control civil, tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo, sobre las actividades de las Fuerzas Armadas. El fortalecimiento del poder civil debe ser una meta prioritaria para el Estado guatemalteco.

C. El rol de las Fuerzas Armadas

119. La militarización de la sociedad guatemalteca y la aplicación de una particular doctrina de la Seguridad Nacional¹³⁷ durante el conflicto armado, enraizadas en la cultura guatemalteca, fueron evaluadas con el fin de repensar el rol de las Fuerzas Armadas al firmarse los Acuerdos de Paz. Conforme a los nuevos parámetros acordes a una sociedad democrática, las Fuerzas Armadas están a cargo de la defensa nacional, el cuidado de las fronteras y la protección de la jurisdicción marítima, territorial y del espacio aéreo, sin participar del control interno ni poblacional que ejercían anteriormente. La Comisión de Esclarecimiento Histórico recomendó:

La necesaria subordinación del Ejército al poder civil, la adecuación de la normativa militar y del cumplimiento de su mandato constitucional al respeto de los derechos humanos, el ejercicio de la disciplina dentro de la ley, la posición apartidaria de la institución militar y la limitación de sus tareas a la seguridad exterior.¹³⁸

¹³⁶ Véase, por ejemplo, el Informe 1/95, *Caso 11.006 Alan García*, CIDH, 7 de febrero de 1995, en el Informe Anual 1994, OEA/Ser.L/V/II.88, Doc.9 rev.

¹³⁷ En el informe Guatemala Memoria del Silencio la CEH explica que la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN) “más que un cuerpo sistematizado y recogido en un documento único fueron una forma práctica de enfrentar interna y externamente la posible o real amenaza comunista en el marco de la guerra fría y de las nuevas relaciones entre los Estados Unidos y la América Latina”. La CEH explica en su informe que en aplicación de la DSN las Fuerzas Armadas asumieron el rol de implementar esta política en todas las áreas de la nación, tanto en relación con las políticas de seguridad externa como interna, lo cual generó un aumento en la militarización de las sociedades latinoamericanas. Al respecto la CEH señala que “eliminado el contexto geopolítico latinoamericano de una invasión militar extracontinental, surgió una nueva amenaza: la presencia en la propia sociedad de un nuevo ‘enemigo interno’. Este ‘nuevo adversario’ estaba representado por cualquier persona, grupo social o reivindicación o idea susceptible de desempeñarse, en el presente o en el futuro, como ‘punta de lanza’, aliado o apoyo eventual del comunismo internacional”. (CEH, Guatemala Memoria del Silencio, Capítulo I, párr. 347-350 y siguientes).

¹³⁸ Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, “Guatemala: Memoria del Silencio”, Capítulo Quinto: Recomendaciones, pág. 74.

120. En noviembre de 2001 se promulgó el Acuerdo Gubernativo 456-2001, que establece un diálogo entre la sociedad y las Fuerzas Armadas y un proceso participativo con el fin de diseñar la política de defensa nacional. Esta “Mesa Intersectorial de Diálogo sobre la Política de Defensa” fue un proyecto de seguridad democrática.¹³⁹ En sus observaciones el Estado informó que para tales efectos se convocó a los siguientes sectores: Público, Representantes de Pueblos Indígenas, Partidos Políticos, Universitario, Profesionales, Obrero, Campesino, Comunicación Social, Derechos Humanos, Académicos, e invitados a título personal. Con estos actores se realizaron 22 sesiones: 1 sesión solemne, 19 sesiones ordinarias y 2 sesiones extraordinarias, en las que participaron 15 expositores extranjeros, 44 expositores nacionales y 21 moderadores, quienes analizaron y discutieron en torno a la Temática General. Como producto de ese trabajo se publicó el “Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala”, el cual sienta las bases para el diseño de una Política de Defensa Nacional, que fue presentado por el Presidente de la República el 28 de noviembre de 2003 ante la sociedad guatemalteca y la comunidad internacional.

121. Por otra parte, durante su visita la CIDH tuvo la oportunidad de conocer el plan de acción del Ministerio de Defensa de Guatemala, y de su intención de apegarse a las normas de derechos humanos. Este plan de acción tiene cuatro ejes: la promoción y capacitación en materia de derechos humanos, la creación de un Departamento de Derechos Humanos, la realización de operaciones de ayuda humanitaria, y el avance en la justicia penal militar.¹⁴⁰

122. La Comisión recibió información acerca de los cursos sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario que se imparten en los centros de profesionalización y formación militar, los cuales han logrado capacitar a un total de 31.824 miembros de las Fuerzas Armadas entre los años 1994 y 2002, incluyendo oficiales, especialistas y personal de tropa.¹⁴¹ La Comisión insta al Estado a continuar con estos cursos con el fin de capacitar a la mayor cantidad posible de miembros de las Fuerzas Armadas.

¹³⁹ El plan de trabajo consistía en definir el apoyo de la comunidad internacional y realizar consultas preparatorias con el Estado, la sociedad civil y la comunidad internacional entre septiembre y octubre de 2002, implementar el proceso deliberativo entre octubre de 2002 y mayo de 2003, y redactar el Libro de la Defensa Nacional de Guatemala entre mayo y julio de 2003, el cual será la base para la formulación de una nueva Política de Defensa. Según la información recibida, se habría finalizado la discusión sobre la agenda para diseñar y formular la política de defensa nacional, y restaría publicar el libro con los resultados de las discusiones. Informe de la Mesa Intersectorial de Diálogo sobre la Política de Defensa para el Grupo Consultivo, mayo de 2003.

¹⁴⁰ Informe presentado por el Ministerio de Defensa a la CIDH durante su visita *in loco*, en la reunión llevada a cabo el 25 de marzo de 2003.

¹⁴¹ Informe presentado por el Ministerio de Defensa a la CIDH durante su visita *in loco*, en la reunión llevada a cabo el 25 de marzo de 2003.

123. La CIDH reconoce que podrían derivarse beneficios de la creación de un Departamento de Derechos Humanos en el Ministerio de Defensa mediante Acuerdo Gubernativo No. 358-2003 del 20 de junio de 2003, destinado a estudiar analizar y calificar conforme a las leyes, reglamentos y la legislación sobre derechos humanos, la promoción, ejecución y vigencia de los derechos fundamentales inherentes a la persona, dignidad, integridad física y psíquica, así como el mejoramiento de calidad de vida de los integrantes del Ejército de Guatemala en servicio activo. Cabe notar que tal iniciativa es aún incipiente y que de todas formas no está destinada a remediar violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado. La Comisión llama al Estado a reglamentar el funcionamiento de este Departamento lo antes posible y asegurar su buen funcionamiento así como a incentivar la utilización de otros medios de investigación de denuncias relativas a violaciones de derechos humanos en el *interin*.

124. La Comisión nota que aún forman parte de las Fuerzas Armadas muchas personas acusadas de haber cometido violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado, en violación a los Acuerdos de Paz. De hecho, la reducción del personal que tuvo lugar afectó principalmente al personal de tropa y a especialistas, y no al personal jerárquico.¹⁴² Por ello, la Comisión insta al Estado a tomar las medidas necesarias con el fin de reestructurar las Fuerzas Armadas a fin de separar de sus filas a responsables de violaciones graves a los derechos humanos y a promover mecanismos claros de ascenso y destitución de los cargos militares.

125. La Comisión reconoce la utilidad de las actividades de ayuda humanitaria realizadas por el Ejército con el fin de asistir a instituciones del gobierno, a organizaciones no gubernamentales y a la población civil en diversas ocasiones,¹⁴³ y a la vez enfatiza la necesidad de que las intervenciones en el ámbito civil sean limitadas. En ese sentido la CIDH expresa su preocupación por la posible participación de las Fuerzas Armadas en funciones que exceden la misión que les fue conferida en el marco de los Acuerdos de Paz. Al respecto, MINUGUA sostuvo que

Por un lado, el Estado utiliza a la institución armada para cumplir con funciones que deberían estar asignadas a dependencias civiles, bajo el pretexto de la poca capacidad operativa de éstas o su falta de

¹⁴² "Informe de Verificación: Situación de los Compromisos relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz", MINUGUA, mayo de 2002.

¹⁴³ Por ejemplo, la campaña de erradicación del dengue hemorrágico en El Salvador en septiembre de 2000 y en julio de 2002 en Honduras, y el traslado de víveres y medicina a Camotán, Jocotán, Departamento de Chiquimula en septiembre de 2001. Conforme a Informe presentado por el Ministerio de Defensa a la CIDH durante su visita *in loco*, en la reunión llevada a cabo el 25 de marzo de 2003.

presencia dentro del territorio nacional, lo que ocasiona la persistencia de la debilidad de las estructuras estatales y no permite su consolidación y fortalecimiento. Por el otro, el Ejército se ve beneficiado con esta coyuntura, pues todavía uno de sus objetivos es ejecutar labores de acercamiento a la población, a fin de realizar tareas de inteligencia social¹⁴⁴.

126. La Comisión recibió información conforme a la cual el Ejército realiza un "Informe Periódico de Asuntos Civiles", en el marco de la labor de inteligencia militar, en el cual se recolectan datos socio-demográficos sobre la población, sobre las actitudes políticas, actividades económicas, asuntos religiosos de los habitantes, y sobre los medios de comunicación.¹⁴⁵ En relación con este asunto, la CIDH reitera la necesidad de que las autoridades civiles realicen las tareas de inteligencia en cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

127. Si bien la Comisión recibió información oficial conforme a la cual el presupuesto de las Fuerzas Armadas para el año 2003 bajó a Q 850 millones, en comparación con Q 1200 millones para el año 2002, otras fuentes informan que el presupuesto es ligeramente mayor.¹⁴⁶ De todas formas, el presupuesto del Ministerio de Defensa, conforme a los Acuerdos de Paz, debería ser como máximo el 0.66% del Producto Bruto Interno (PBI) del país, y es mucho mayor.¹⁴⁷ Independientemente de cuál es el gasto asignado a las Fuerzas Armadas, la ejecución del presupuesto en la práctica es mayor a lo asignado.¹⁴⁸ Además, la CIDH observa con preocupación que el Estado asigna partidas presupuestarias extraordinarias al Ejército con el fin de que éste realice actividades distintas a su función básica de protección de la defensa nacional.

¹⁴⁴ "Informe de Verificación: Situación de los Compromisos relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz", MINUGUA, mayo de 2002.

¹⁴⁵ "Informe de Verificación: Situación de los Compromisos relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz", MINUGUA, mayo de 2002.

¹⁴⁶ El Informe "Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado del Ejercicio Fiscal 2003" del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), realizado en noviembre de 2002, sostiene que el presupuesto asignado al Ministerio de Defensa para el año 2003 es de 1,000 millones de quetzales.

¹⁴⁷ Las cifras para los años 2000 y 2001 demuestran que el presupuesto asignado alcanzó, respectivamente, el 0.83% y el 0.94% del PBI. Si bien el gasto militar durante 2002 fue menor, también excedió el máximo establecido en los Acuerdos de Paz. Informe de MINUGUA para el Grupo Consultivo sobre Guatemala, MINUGUA, 18 de enero de 2003. Véase también el "Informe semestral sobre la Ejecución Presupuestaria con énfasis en los Gastos Militares", para el período de enero a junio de 2002, realizado por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos de Guatemala.

¹⁴⁸ En el año 2001, por ejemplo, el presupuesto ejecutado excedió en un 84.75% el presupuesto aprobado. Informe Siete de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos de Guatemala sobre la Ejecución Presupuestaria de los Primeros Siete meses de 2002. Véase también "Informe de Verificación: Situación de los Compromisos relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz", MINUGUA, mayo de 2002.

Por último, la Comisión recibió información sobre posibles transferencias indebidas a ciertos cuerpos militares¹⁴⁹. Si bien las transferencias legales e ilegales han disminuido en el año 2002, con relación al año anterior, éstas siguen ocurriendo en la actualidad.¹⁵⁰ En particular, la Comisión expresa su preocupación porque los niveles actuales de gastos de las Fuerzas Armadas son similares a aquellos de 1995, cuando aún su rol contemplaba combatir el conflicto armado¹⁵¹, y por la falta de transparencia en el gasto público relativo a la defensa nacional.

128. Por otro lado, el Estado informó sobre los esfuerzos llevados adelante con el fin de modernizar la justicia penal militar. Entre ellos, existe una propuesta de nuevo Código Militar, que incorpora los delitos contemplados en los Convenios de Ginebra sobre derecho internacional humanitario y las normas sobre derechos humanos contempladas en la Constitución Nacional y los Tratados internacionales ratificados por Guatemala. Además, prevé el respeto de garantías procesales y del debido proceso, consagradas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Sin embargo, existen denuncias sobre la extensión del margen de aplicación de la justicia militar a temas que debieran ser objeto de estudio por la jurisdicción civil.¹⁵² El Proyecto de Código Militar fue presentado en octubre de 2002 y según la información provista, la primera lectura de este Código ya fue aprobada por el Poder Legislativo¹⁵³ y el dictamen de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso aún está pendiente. La Comisión nota que los resultados de esta iniciativa sólo podrán medirse una vez que el nuevo Código Militar sea aprobado y puesto en práctica.

129. Durante la visita *in loco* el alto Gobierno informó a la Comisión la intención del Estado de disolver por completo el Estado Mayor Presidencial

¹⁴⁹ "VIII Informe: Desarmemos el Presupuesto. Monitoreo y reducción del gasto militar en Guatemala", Coordinadora Nacional de Derechos Humanos de Guatemala.

¹⁵⁰ Informe semestral sobre la Ejecución Presupuestaria con énfasis en los Gastos Militares, para el período de enero a junio de 2002, realizado por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos de Guatemala.

¹⁵¹ Informe "Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias en Guatemala. Informe para la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias", Fundación Myrna Mack, marzo de 2003.

¹⁵² Informe ante la Reunión del Grupo Consultivo para Guatemala, MINUGUA, 7 de mayo de 2003.

¹⁵³ Informe presentado por el Ministerio de Defensa a la CIDH durante su visita *in loco*, en la reunión llevada a cabo el 25 de marzo de 2003.

(EMP) el 31 de octubre de 2003 en cumplimiento de los Acuerdos de Paz.¹⁵⁴ Miembros del EMP fueron acusados de cometer graves violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado, entre las cuales fue judicialmente establecida su participación en los asesinatos de la antropóloga Myrna Mack y del Obispo Juan Gerardi, convirtiéndose en un símbolo de las estructuras contrainsurgentes y represivas. Según la información recibida, el Gobierno desmovilizó 186 integrantes del EMP a fines de 2002 y otros 107 integrantes a principios de mayo de 2003.¹⁵⁵ Posteriormente, el 29 de octubre de 2003, en un acto público que calificó de histórico,¹⁵⁶ el Presidente Portillo anunció la desaparición del EMP a partir del 31 de octubre del mismo año, dando de baja a 564 efectivos adscritos a esa institución militar y cumpliendo, de esa manera, con los plazos establecidos por su Gobierno. Mediante el Decreto Número 50-2003 el Congreso de Guatemala oficializó la disolución del EMP y reguló las atribuciones de la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad (SAAS) que entra a reemplazar al EMP con 350 efectivos de seguridad. Conforme a dicho decreto, la SAAS es una secretaría eminentemente civil, bajo cuya responsabilidad está tanto la seguridad como el apoyo administrativo y logístico del Presidente y Vicepresidente de la República.¹⁵⁷ La Comisión valora positivamente la disolución del EMP, la cual constituye un paso de trascendental importancia para el restablecimiento de la paz y el fortalecimiento de una sociedad democrática en Guatemala.

130. La Comisión reitera la necesidad que la estructura de las Fuerzas Armadas se corresponda con aquella de una sociedad democrática. En este sentido, la Comisión recibió información oficial sobre el desmantelamiento del 30% de las bases militares. Sin embargo, la información recabada durante la visita indica que las estructuras del Estado, particularmente las militares, continúan funcionando sobre la base de conceptos contrainsurgentes en virtud del cual se continúan identificando enemigos al interior de la sociedad guatemalteca, y ello ocasiona tensiones y confrontación, en particular con el

¹⁵⁴ Conforme a información provista a la CIDH por el Vice-Presidente Juan Francisco Reyes López, en ejercicio de funciones presidenciales, en la reunión con el Gabinete de Seguridad llevada a cabo el 26 de marzo de 2003, en el marco de la visita *in loco*. Además, conforme a información provista por el Presidente Alfonso Portillo a una delegación de la CIDH en junio de 2002.

¹⁵⁵ Informe ante la Reunión del Grupo Consultivo para Guatemala, MINUGUA, 7 de mayo de 2003.

¹⁵⁶ Diario de Centro América, Discurso del Presidente Alfonso Portillo en el acto de desmovilización del Estado Mayor Presidencial, Guatemala, 30 de octubre de 2003, págs. 7-9.

¹⁵⁷ Conforme a la información suministrada por el Estado en sus observaciones al presente informe, en el proceso de fortalecimiento de la Academia de Agentes de Seguridad Civil Presidencial de la Secretaría de Asuntos Administrativos y Seguridad (SAAS), culminó en noviembre la primera fase de construcción de su sede, y graduó en diciembre 2003 a la V promoción de Agentes.

ejercicio de derechos civiles y políticos.¹⁵⁸ Además, la CIDH recibió información sobre la permanencia de bases militares en ciertas regiones en las cuales la presencia militar genera o favorece enfrentamientos con, e intimidación de, la sociedad civil. Estos actos de hostigamiento y los enfrentamientos están relacionados con el resurgimiento de las Patrullas de Autodefensa Civil que actúan con colaboración y/o aquiescencia de las Fuerzas Armadas, a las cuales la Comisión se refiere al final de este capítulo. En este sentido,

El Ministerio de Defensa Nacional ha desactivado tres zonas militares y 16 destacamentos desde el año pasado (2002); sin embargo, sigue sin tener justificación el mantener activo el destacamento militar de Rabinal, ubicado en el departamento de Baja Verapaz, cuya presencia causa polarización entre sectores de la sociedad del lugar.¹⁵⁹

131. El Presidente de la República sostuvo en septiembre de 2001 que iniciaría un programa de reestructuración, modernización y profesionalización de la institución armada, lo cual incluía transformar las instalaciones militares que no cumplen estrictamente con funciones militares en centros educativos, de formación agrícola y de seguridad civil.¹⁶⁰ En octubre de 2003 el Presidente Portillo anunció la disminución del ejército en un 12 por ciento más de lo contemplado por los Acuerdos de Paz.¹⁶¹ De conformidad con los datos suministrados por el Estado en sus observaciones a este informe, a finales del mes de octubre de 2003; el Ejército de Guatemala dio de baja, por cumplimiento de tiempo de servicio y retiro voluntario, a 162 Oficiales de todas las jerarquías, 782 especialistas y 700 soldados que desempeñaban plazas por el sistema de planilla. Al día de hoy, el Ejército de Guatemala cuenta con 27,214 efectivos, lo cual representa una reducción del 41.97%, en relación al total de efectivos que tenía el Ejército antes de la firma de los Acuerdos de Paz. La Comisión valora el esfuerzo del Estado en el cumplimiento de este extremo de los Acuerdos de Paz y seguirá el proceso de implementación de las iniciativas pendientes, en particular las referentes a la modernización y profesionalización del Ejército.

¹⁵⁸ Informe "Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias en Guatemala. Informe para la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias", Fundación Myrna Mack, marzo de 2003.

¹⁵⁹ Informe ante la Reunión del Grupo Consultivo para Guatemala, MINUGUA, 7 de mayo de 2003.

¹⁶⁰ "Informe de Avances agosto - 15 de noviembre de 2002. Matriz de Seguimiento a los Temas identificados en el Grupo Consultivo de Febrero 2002, Gobierno de Guatemala, 18 de noviembre de 2002.

¹⁶¹ Diario de Centro América, Discurso del Presidente Alfonso Portillo en el acto de desmovilización del Estado Mayor Presidencial, Guatemala, 30 de octubre de 2003, págs. 7-9.

132. En atención a las consideraciones de la CIDH en materia de Seguridad Ciudadana en el presente informe, el Estado consideró pertinente manifestar que el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática contempla el establecimiento de una Agenda de Seguridad, que incluye los métodos y mecanismos que el Poder Ejecutivo debe implementar a efecto de garantizar la seguridad ciudadana y seguridad del Estado, la cual ha sido asumida como un compromiso institucional y de Estado. En virtud de lo anterior, el Ministerio de Gobernación creó una Comisión de Alto Nivel para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz en materia de Seguridad Ciudadana. A su vez, esta Comisión creó una Subcomisión para la revisión, readecuación y actualización de las normas que rigen a la Policía Nacional Civil, integrada por representantes de la Dirección General de la Policía Nacional Civil, PNUD, IMASP, Madres Angustiadas, Cooperación Alemana y el Ministerio de Gobernación. Dicha Subcomisión culminó el proceso de modificación con los siguientes resultados destacados por el Estado: la Propuesta del Nuevo Régimen Disciplinario de la Policía Nacional Civil, que tuvo origen en los señalamientos de corrupción y hechos delictivos a miembros de la institución policíaca; la habilitación de los Tribunales Disciplinarios; y la inmediata revisión del Régimen Interior de la Policía Nacional Civil. Durante el mes de diciembre 2003 fueron trasladadas las respectivas propuestas a la Comisión de Alto Nivel para su estudio y aprobación.

D. Los linchamientos

133. Los linchamientos corresponden a hechos de violencia tumultuaria contra las personas, independientemente de que se realice contra una o más víctimas y de que éstas perezcan o no como resultado de los mismos.¹⁶² Este fenómeno social se caracteriza por que sus perpetradores no son delincuentes habituales ni actúan de manera individual, sino que se trata de ciudadanos corrientes que participan junto con conglomerados de personas e incluso hacen parte de comunidades enteras que participan en los linchamientos. Las víctimas por lo general son atrapadas como sospechosas de la comisión de un delito, pero también son buscadas en sus hogares o en su lugar de trabajo. Habitualmente las víctimas –que en general son hombres, y en menos proporción mujeres y niños¹⁶³– son torturadas antes de su ejecución con el fin de forzarlas a revelar los nombres de los presuntos cómplices y fallecen tras ser golpeadas, mutiladas, apedreadas, baleadas y

¹⁶² "Informe de Verificación: Los Linchamientos: Un flagelo contra la dignidad humana", MINUGUA, diciembre de 2000, párr. 4.

¹⁶³ "Informe de Verificación: Los Linchamientos: Un flagelo que persiste", MINUGUA, julio de 2002, párr. 2.

quemadas vivas. El análisis de los hechos permite concluir que cada vez es más frecuente la comisión planificada de linchamientos.¹⁶⁴ Según MINUGUA,

Situaciones de origen histórico, como la exclusión y la cultura de violencia heredada del conflicto armado, junto con la deficiente respuesta de los organismos del Estado provocan que los linchamientos sigan existiendo impunemente, con una aceptación cada vez mayor entre algunos sectores de la población. Las características del fenómeno y la inacción estatal ante estos actos lo convierten en una fuente central de transgresiones a los derechos fundamentales y una de las manifestaciones más claras del deterioro de la situación de los derechos humanos.¹⁶⁵

134. El Estado sostuvo ante la CIDH que no hubo linchamientos recientemente, que el número había disminuido, y que se trataba de un tema relacionado con la justicia y no con la seguridad, ya que se deben a la falta de justicia local. Sin embargo, según información recibida, el fenómeno de los linchamientos que ha sido documentado a partir de 1996 aún persiste, y ello preocupa gravemente a la Comisión. Según las cifras de MINUGUA, desde ese año hasta el año 2002 se registraron 482 casos de linchamiento que afectaron a 943 víctimas, de las cuales 240 perdieron la vida.¹⁶⁶ Por otra parte, la Comisión destaca que el fenómeno de los linchamientos es un problema tanto de la justicia como un problema de seguridad, y en todo caso, es responsabilidad del Estado adoptar las medidas necesarias para que los distintos organismos del Estado puedan afrontarlo y solucionarlo.

135. Desde el inicio de esta práctica, algunos sectores de la sociedad guatemalteca expresaron que los linchamientos eran una expresión del derecho consuetudinario indígena. Al respecto la CIDH reitera que los

¹⁶⁴ Informe *"Guatemala's Lethal Legacy: Past Impunity and Renewed Human Rights Violations"*, Amnistía Internacional, 28 de febrero de 2002.

¹⁶⁵ "Informe de Verificación: Los Linchamientos: Un flagelo que persiste", MINUGUA, julio de 2002.

¹⁶⁶ Entre el 1º de julio de 2000 al 30 de junio de 2001 se registraron 88 linchamientos o intentos de linchamientos, con 190 víctimas, de las cuales 37 fueron fatales. Duodécimo Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, que comprende el período entre el 1º de julio de 2000 y el 30 de junio de 2001, MINUGUA, 8 de agosto de 2001. Entre el 1º de julio de 2001 y el 30 de junio de 2002 se tuvo conocimiento de 57 episodios de linchamiento o intento de linchamiento contra 139 personas, los cuales llevaron a la muerte de 21 personas. Décimo Tercer Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, que comprende el período entre el 1º de julio de 2001 y el 30 de junio de 2002, MINUGUA, 22 de agosto de 2002. Según la información recibida, la mayoría de los linchamientos e intentos de linchamiento a partir de 1996 ocurrieron en los departamentos más afectados por el conflicto armado (Quiché, Huehuetenango, Alta Verapaz, Chimaltenango, Baja Verapaz, Petén y San Marcos), y en los municipios donde había menor presencia institucional. "Informe de Verificación: Los Linchamientos: Un flagelo que persiste", MINUGUA, julio de 2002.

linchamientos no están basados en el derecho indígena. Los linchamientos no surgen de la cultura indígena, sino que son producto de los años de violencia y opresión que vivieron los pueblos indígenas durante el conflicto armado.¹⁶⁷ Es más, según información recibida, la negación sistemática del derecho indígena, la destrucción de los mecanismos tradicionales de regulación de conflictos de las comunidades y de generación de sus autoridades, y la imposición de un sistema con valores distintos, ha incidido en algunos sectores a recurrir a una respuesta violenta por lo que es necesario recuperar los métodos indígenas tradicionales de resolución de conflictos. En este sentido,

Los linchamientos no son ninguna expresión del derecho indígena. El derecho indígena es respetuoso del valor de la vida y utiliza mecanismos de carácter consensual, reparador, restitutivo y conciliador, que son la antítesis de cualquier acto de linchamiento.¹⁶⁸

136. La CIDH obtuvo información conforme a la cual el Estado ha realizado esfuerzos para tener una mayor presencia en el interior del país, a través de un mayor número de fiscales, defensores públicos y juzgados de primera instancia, y de reforzar los recursos humanos y materiales de las instituciones de justicia con el fin de combatir este fenómeno. Además, la Comisión de Modernización del Organismo Judicial, el Ministerio de Educación y la Policía Nacional Civil, con colaboración de MINUGUA, crearon en 1999 el Programa de Prevención de Linchamientos, el cual posteriormente recibió apoyo de otras organizaciones civiles y estatales.¹⁶⁹ En julio de 2002 se creó la Mesa Nacional Contra los Linchamientos y la Corte Suprema envió una circular a los Juzgados de Paz a fines de 2002 para que éstos realicen actividades preventivas. En ese sentido, el Estado informó en sus observaciones que las autoridades judiciales han capacitado a 32,000 líderes comunitarios mediante 455 talleres. En particular, el Estado indicó que entre

¹⁶⁷ La sociedad y el Estado culpan a los pueblos indígenas de ser violentos, irrespetuosos del derecho ajeno. Últimamente los responsabiliza por los linchamientos que suceden en las comunidades, sin tomar en cuenta de que miles de hombres fueron sometidos y obligados por el ejército a ser carne de cañón y los enseñaron a matarse unos contra otros. En varias comunidades, la guerra nos dejó enfrentados víctimas y victimarios, será un proceso lento reconstruir el tejido social, la armonía, convivencia, confianza, y la reconciliación entre nuestras comunidades. "De la guerra a la paz: Un proceso lento, difícil y traumatizante." Intervención de Rosalina Tuyuc, presidenta de CONAVIGUA, ante la CIDH durante el 118º período ordinario de sesiones. Octubre de 2003.

¹⁶⁸ "Informe de Verificación: Los Linchamientos: Un flagelo que persiste", MINUGUA, julio de 2002.

¹⁶⁹ En el marco de este Programa se llevaron adelante 163 talleres impartidos por Jueces de Paz, en los cuales han participado 18.853 líderes comunitarios. "Informe 2002/2003: Guatemala, un País Multicultural y Multicolor", preparado por el Organismo Judicial guatemalteco sobre el período comprendido entre abril de 2002 y marzo de 2003. Entregado a la CIDH durante su visita, el 27 de marzo de 2003.

octubre de 2002 a septiembre de 2003 se impartieron 219 talleres, con la participación de más de 10,000 líderes.

137. La Comisión conoció información conforme a la cual la cantidad de linchamientos en el año 2002 aumentó con relación al año anterior, pero la cantidad de personas muertas disminuyó. Esto se debe, probablemente, a los esfuerzos preventivos de la PNC. El análisis de los casos ocurridos demostró que la intervención de la PNC en el idioma indígena de la región y por oficiales que conocían la zona, favoreció la efectividad de la intervención policial.¹⁷⁰ No obstante que excepcionalmente la PNC y la Procuraduría de Derechos Humanos han intervenido exitosamente en ciertos casos para prevenir que las víctimas sean asesinadas o sufran un daño mayor al que sufrieron, la respuesta estatal ha sido, hasta hoy, notoriamente deficiente. En muchos casos las autoridades no toman medidas preventivas ni responden con eficacia frente a los hechos violentos.¹⁷¹ De hecho, estos hechos ocurren mayormente en lugares en los cuales hay poca o nula presencia de las instituciones de la administración de justicia, o en lugares en los cuales éstas están deslegitimadas.

138. La Comisión recuerda que corresponde al Estado el deber de prevención del delito y la resolución de conflictos, por lo que resulta necesario aumentar la participación de los miembros de las comunidades en la implementación de este tipo de programas, los cuales no sólo deben ser de carácter continuo sino que deben incluir el seguimiento a las actividades realizadas. La Comisión insta al Estado a adoptar una política integral de prevención y combate de los linchamientos, en vez de políticas aisladas que no logran erradicarlo. El Estado debe prever una respuesta rápida, coordinada e interinstitucional para intervenir en los lugares donde van a cometerse los linchamientos, sin basarse únicamente en la intervención policial que en ciertos casos puede resultar deficiente. Es necesario fomentar el acercamiento entre el Estado y las comunidades, contar con una política preventiva diseñada por el Gobierno y con voluntad política para aplicarla, así como con una mejor distribución del presupuesto asignado por el Congreso Nacional. A su vez, debe contarse con la colaboración de las autoridades municipales, las autoridades tradicionales indígenas y la Procuraduría de los Derechos Humanos para la aplicación de las políticas creadas.¹⁷² La CIDH espera observar resultados concretos positivos próximamente.

¹⁷⁰ "Informe de Verificación: Los Linchamientos: Un flagelo que persiste", MINUGUA, julio de 2002.

¹⁷¹ Informe *"Guatemala's Lethal Legacy: Past Impunity and Renewed Human Rights Violations"*, Amnistía Internacional, 28 de febrero de 2002.

¹⁷² En el mismo sentido, véase "Informe de Verificación: Los Linchamientos: Un flagelo que persiste", MINUGUA, julio de 2002.

139. La vasta mayoría de los casos de linchamiento quedan impunes. La Comisión recibió información conforme a la cual la impunidad relacionada con los linchamientos es tanto de hecho (producto de la falta de recursos para investigar los hechos) como de derecho (a través de mecanismos jurídicos que permiten la desigualdad de la víctima frente al delincuente y por lo tanto su desprotección ante los actos de linchamiento).¹⁷³ Sobre un total de 346 casos de linchamiento registrados entre 1997 y 2001, solamente se iniciaron 48 procesos judiciales, y un tercio de ellos resultaron en sentencias absolutorias.¹⁷⁴ La Comisión tuvo conocimiento del caso del linchamiento del Juez de Paz Álvaro Martínez el 13 de marzo de 2001, en el cual se logró vincular a la investigación a miembros del Estado como responsables de los hechos, pero a causa de la falta de consideración debida de toda la prueba, los acusados fueron absueltos.¹⁷⁵ A la luz de estos hechos, la Comisión nota que la impunidad se relaciona tanto con casos del pasado como con hechos actuales.

140. En todo caso, dado que los responsables de los actos de linchamiento alegan actuar en nombre de la justicia, la falta de una respuesta efectiva por parte de la administración de justicia en la investigación, enjuiciamiento y sanción inmediata y efectiva de los responsables transmite el mensaje perverso de que la “justicia popular” es una alternativa aceptable para reemplazar el sistema democrático, el Estado de Derecho y el debido proceso. Por ende, la impunidad fomenta nuevos abusos, disminuye la confianza de los individuos en el Estado de Derecho, y lleva a un mayor número de actos de linchamiento en el país. Por ello, la Comisión considera que la respuesta del Estado ante este fenómeno continúa siendo insuficiente. Son necesarios un sistema de justicia creíble y políticas preventivas eficaces que disminuyan la desconfianza de la población en la autoridad civil y fomenten la legitimidad social.

¹⁷³ Por ejemplo, la Comisión recibió información sobre la responsabilidad que atribuyen los partes policiales a la víctima del linchamiento por el delito que había cometido, la falta de investigación posterior por parte del Ministerio Público, la inexistencia de mecanismos para verificar que las órdenes de captura emitidas por los tribunales lleguen inmediatamente a los oficiales de policía que deben ejecutarlas, la falta de recursos para ejecutar las órdenes, y el consecuente archivo del expediente por la imposibilidad de proseguir con la investigación. “Informe de Verificación: Los Linchamientos: Un flagelo que persiste”, MINUGUA, julio de 2002.

¹⁷⁴ “Informe de Verificación: Los Linchamientos: Un flagelo que persiste”, MINUGUA, julio de 2002.

¹⁷⁵ Conforme a la información recibida en la CIDH con anterioridad a la visita, en el marco de un procedimiento ante la CIDH, y a información provista en la reunión con organizaciones de la sociedad civil sobre los “Mecanismos de Impunidad”, llevada adelante el 27 de marzo de 2003 durante la visita *in loco*.

E. Los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad

141. En Guatemala existen cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad que operan en el país, conformando un poder paralelo al Estado. Estos grupos han sido asociados con el narcotráfico, secuestros, asesinatos con características de “limpieza social”, contrabando, robos en gran escala y en particular con ataques y amenazas a los defensores de derechos humanos, operadores de justicia, testigos, periodistas, sindicalistas y otros sectores sociales. Conforme a un análisis realizado por la sociedad civil sobre estos hechos de violencia, se estableció que se trata de una acción llevada a cabo por estructuras que con el tiempo han perfeccionado el empleo de métodos y técnicas de inteligencia, las cuales operan con una compleja división del trabajo, gozan de recursos y de impunidad.¹⁷⁶ Si bien muchos de estos eventos tienen apariencia de crímenes comunes, la estrategia detrás de estas actividades es de carácter político, y tiene por fin evitar las investigaciones tendientes a esclarecer las violaciones de derechos humanos cometidas por miembros del Ejército o funcionarios.¹⁷⁷ Aun cuando la violencia cometida por estos grupos suele disfrazarse de criminalidad común, se ha evidenciado un patrón de violencia política cuyos autores son estos cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad. La Comisión recibió información conforme a la cual durante febrero y marzo de 2003 hubo un incremento en los casos de violencia política.¹⁷⁸

142. La Comisión tiene conocimiento de que las operaciones de estos cuerpos ilegales y aparatos clandestinos se relacionan principalmente con el crimen organizado, la corrupción y el narcotráfico, y advierte que dichas actividades ilícitas ejecutadas al amparo de la impunidad y la tolerancia, comprometen seriamente la institucionalidad, la democracia y el Estado de Derecho en Guatemala.

143. Durante la visita, la Comisión tuvo noticia tanto de fuentes oficiales como de la sociedad civil sobre el incremento de las actividades delictivas de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad en

¹⁷⁶ “Análisis Preliminar de los Hechos de violencia contra la Comunidad de Derechos Humanos y Organizaciones Sociales de Guatemala”, Fundación Myrna Mack, 27 de mayo de 2002. Documento presentado a la Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre Defensores de Derechos Humanos.

¹⁷⁷ Informe “Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias en Guatemala. Informe para la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias”, Fundación Myrna Mack, marzo de 2003.

¹⁷⁸ Informe “*The Political Dimension of the Human Rights Situation in Guatemala*”, de la Fundación para los Derechos Humanos en Guatemala, la Comisión para los Derechos Humanos en Guatemala, la Red para la Paz y el Desarrollo en Guatemala, y la oficina en Nueva York de la Fundación Rigoberta Menchú Tum, 15 de abril de 2003.

Guatemala en los últimos años.¹⁷⁹ En mayo de 2002, la Secretaría de Análisis Estratégico reconoció la existencia de estos grupos especializados en actividades de terror, por medio de su informe “Elementos para el análisis de los derechos humanos y consideraciones en torno a cuerpos ilegales y aparatos clandestinos”. En el mismo, se establecieron los patrones que de forma sistemática han seguido este tipo de operaciones, con lo cual se acepta la existencia de grupos especializados en actividades de terror.¹⁸⁰ La Procuraduría de los Derechos Humanos, por su parte, cuenta con 77 expedientes que documentan patrones similares de los cuales se puede derivar la participación de tales cuerpos ilegales.

144. Por otra parte, si bien la actuación de estos grupos es autónoma y no es parte de una política de Estado como lo fueron las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado, existe información pública que relaciona las actividades de estos cuerpos ilegales y aparatos clandestinos con las altas esferas del Gobierno, empleados de la PNC, la inteligencia militar, el sistema judicial y el Ministerio Público. Por ejemplo, se encontró evidencia de conexión entre estos grupos y funcionarios civiles, así como oficiales militares, que operaban tanto oficial como extraoficialmente en los Poderes Ejecutivo y Judicial.¹⁸¹ En este sentido, la Comisión recibió información conforme a la cual el incremento de los hechos de violencia está asociado a la existencia y funcionamiento de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad que tienen conexiones con el crimen organizado y con agentes y estructuras del Estado, particularmente con los servicios de inteligencia militar.¹⁸² La aquiescencia estatal también se evidencia en la impunidad total de los hechos denunciados.

¹⁷⁹ Por ejemplo, la información provista a la CIDH por el Movimiento de Derechos Humanos en la reunión sobre “Situación General de Derechos Humanos” llevada a cabo el 26 de marzo de 2003, en el marco de la visita *in loco*, e información provista en la reunión con organizaciones de la sociedad civil sobre los “Mecanismos de Impunidad”, llevada a cabo el 27 de marzo de 2003 durante la visita *in loco*.

¹⁸⁰ Informe “Elementos para el Análisis de los Derechos Humanos y Consideraciones en torno a Cuerpos de Seguridad Ilegales y Aparatos Clandestinos”, Presidencia de la República de Guatemala, Secretaría de Análisis Estratégico, mayo 2002.

¹⁸¹ En todos los Informes sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (Primero a Décimo Tercero) se hace referencia a la existencia de cuerpos clandestinos y se registra información sobre las diversas actividades clandestinas de estos cuerpos y su vinculación con esferas del Gobierno en todos los Informes sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (Primero a Décimo Tercero), MINUGUA.

¹⁸² Informe “Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias en Guatemala. Informe para la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias”, Fundación Myrna Mack, marzo de 2003.

145. El 13 de marzo de 2003 se firmó un acuerdo entre el Procurador de Derechos Humanos de Guatemala y el Ministro de relaciones Exteriores para crear una Comisión de Investigación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS) para investigar los casos de violaciones de derechos humanos cometidos por agentes o grupos vinculados al Gobierno, al crimen organizado y a los aparatos de seguridad privada.¹⁸³ Durante su visita, la CIDH se reunió con diversas autoridades gubernamentales que expresaron su apoyo a la formación de la CICIACS.¹⁸⁴ En particular, la Comisión destaca la labor del Procurador de los Derechos Humanos, quien sostuvo que investigaciones llevadas adelante tras denuncias de violaciones a los derechos humanos, le permitieron concluir que:

Existen indicios racionales de que en Guatemala funcionan cuerpos ilegales y aparatos clandestinos que cometen acciones violentas contra defensores de derechos humanos, jueces y magistrados, fiscales, abogados, asesores del Congreso de la República, líderes políticos, periodistas, sacerdotes y representantes y guías históricos de los pueblos indígenas y muchas personas más; delitos que van

¹⁸³ La CICIACS estará conformada por tres comisionados que deben ser personas prestigiosas en el ámbito, con conocimiento en investigaciones criminales en casos de crimen organizado y violaciones de derechos humanos. Uno de ellos será nombrado por la Organización de Los Estados Americanos, otro por la Organización de Naciones Unidas, y otro por el Presidente guatemalteco. El plazo para la conformación de esta Comisión de Investigación es de seis meses. El objetivo de esta Comisión es investigar la existencia, las actividades y el funcionamiento de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, prestando especial atención a los ataques y amenazas a los defensores de derechos humanos, operadores de justicia, testigos, periodistas, sindicalistas y otros sectores sociales. Además, evaluará las conexiones entre estos cuerpos ilegales y el Estado, el crimen organizado y las fuerzas de seguridad privada. La CICIACS estudiará los hechos cometidos por estos cuerpos ilegales a partir del 29 de marzo de 1994. El objetivo final de esta investigación es llevar al enjuiciamiento de los responsables, y al desmantelamiento de estos cuerpos ilegales. La CICIACS se establece por un año, y el plazo podrá ser prorrogado por Acuerdo Gubernativo. Al terminar su mandato, la CICIACS deberá presentar un informe final, y el Estado debe implementar con posterioridad las recomendaciones hechas. Véase también alegaciones del Canciller Edgar Gutiérrez, conforme al Diario El Periódico, 21 de febrero de 2003, página 16 y el Informe *"Guatemala: Political Violence Unchecked"*, Human Rights Watch, agosto 2002.

¹⁸⁴ Conforme a información provista en las reuniones con las autoridades guatemaltecas, llevadas a cabo en el marco de la visita *in loco*. Por ejemplo, en la reunión con el Canciller llevada a cabo el 24 de marzo de 2003; en las reuniones con el Ministro de Defensa y con el Fiscal General de la Nación, llevadas a cabo el 25 de marzo de 2003; en las reuniones con el Ministro de Gobernación y con el Gabinete de Seguridad, llevadas a cabo el 26 de marzo de 2003; en las reuniones con la Corte de Constitucionalidad y con el Presidente del Congreso, llevadas a cabo el 27 de marzo de 2003; en las reuniones con el Procurador de los Derechos Humanos, con la Secretaría de la Paz y con el Vicepresidente de Guatemala, en ejercicio de las funciones presidenciales, llevadas a cabo el 28 de marzo de 2003.

desde hostigamiento, intimidación, amenazas de muerte, hasta secuestros, asesinatos selectivos y masacres.¹⁸⁵

146. El proyecto de Acuerdo Gubernativo para la creación de la CICIACS también reconoce estos hechos, y sostiene que ello representa un peligro no sólo para las personas y organizaciones específicas denunciadas, sino también para toda la sociedad guatemalteca.¹⁸⁶

147. La Comisión condena la existencia de estructuras clandestinas vinculadas con el Estado o con intereses económicos o de otro orden, que actúan con la participación o tolerancia de agentes estatales. Por lo tanto, ve con beneplácito la iniciativa para crear la CICIACS, que investigará la actuación de estos cuerpos ilegales e insta al Gobierno a proveer a dicha Comisión de los elementos necesarios para que cumpla con su mandato de investigación de manera eficaz.

148. Asimismo, la Comisión insta a las autoridades a que colaboren con la conformación de las CICIACS, para lo cual resulta crucial el cumplimiento estricto de los términos en el acuerdo político del 13 de marzo de 2003, y que tomen las medidas necesarias para que esta labor investigativa no se superponga con, sino que complemente, el trabajo primordial del Ministerio Público. En este sentido, el Estado designó un Fiscal Especial para “coordinar y realizar las acciones de investigación técnica y científica de los casos que la Comisión solicite y, consecuentemente, presente la acusación cuando corresponda, para garantizar los resultados de este esfuerzo promovido por las organizaciones de derechos humanos de la sociedad civil y la institución del Procurador de Derechos Humanos”.¹⁸⁷ La Comisión insta al Estado a continuar en este camino y llama la atención a todas sus autoridades para que eviten la imposición de obstáculos al buen funcionamiento de la CICIACS.

149. La Comisión continuará observando de cerca la evolución de la CICIACS y pone a disposición de las autoridades y la sociedad civil guatemalteca su experiencia y conocimiento para colaborar en el éxito de su misión. La Comisión confía en que la Organización de las Naciones Unidas y la

¹⁸⁵ Nota REF.EXP.EIO.GUA.05-2002 de fecha 16 de enero de 2003, en la cual recomendó al Presidente de la República enviar al Congreso una iniciativa de ley para crear la Comisión Investigadora de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad, y al Presidente del Congreso impulsar la aprobación de tal iniciativa.

¹⁸⁶ Versión del 24 de marzo de 2003 del proyecto de Acuerdo Gubernativo para la creación de la CICIACS.

¹⁸⁷ Conforme a pronunciamiento público presentado por el Fiscal General de la República, Licenciado David de León Argueta, en el Periódico “Prensa Libre”, 14 de mayo de 2003.

Organización de los Estados Americanos prestarán toda su colaboración para el buen funcionamiento de la CICIACS.

150. La Comisión reconoce la importancia de que las autoridades guatemaltecas hagan hincapié en fortalecer la legalidad de las instituciones del Estado y en la necesidad de denunciar ante el Ministerio Público a aquellos miembros del Gobierno que pudieren ser parte de estos cuerpos ilegales. Por ello, destaca que la conformación de la CICIACS puede constituir una importante contribución en la investigación de los delitos y violaciones a los derechos humanos cometidos por estos cuerpos ilegales, así como en el cumplimiento de las obligaciones del Estado de juzgar y sancionar a sus miembros, con ellos, así como a los funcionarios del Estado que colaboran por acción u omisión. Es necesario, asimismo, que el Estado adopte las medidas que sean necesarias para desactivar los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad.

F. Las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) o Comités Voluntarios de Defensa Civil (CVDC)

151. El sistema interamericano ha analizado en reiteradas oportunidades el origen, los objetivos y el funcionamiento de las PAC, así como su vinculación con numerosas violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado,¹⁸⁸ La Corte Interamericana ha señalado que:

Las patrullas civiles (PAC) tenían una relación institucional con las Fuerzas Armadas, realizaban actividades de apoyo a las funciones de las Fuerzas Armadas y, aún más, recibían recursos, armamento, entrenamiento y órdenes directas del Ejército guatemalteco y operaban bajo su supervisión, y a esas patrullas se les atribuían varias violaciones de derechos humanos, incluyendo ejecuciones sumarias y extrajudiciales y desapariciones forzadas de personas.¹⁸⁹

152. La participación de las PAC o los CVDC en el enfrentamiento armado y en violaciones a los derechos humanos de los individuos durante el conflicto armado llevó a la necesidad de disolver estos grupos al firmar los Acuerdos de Paz. En este sentido,

En el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, el Gobierno de la República declara unilateralmente que no alentará la organización ni armará nuevos CVDC en todo el territorio nacional, siempre y cuando

¹⁸⁸ Véase el Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, CIDH, OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 21 rev., 6 de abril de 2001.

¹⁸⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Blake*, Sentencia de 24 de enero de 1998, párrafo 76.

no existan hechos que lo motiven. Posteriormente, en el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos se estableció el compromiso de desmovilizar y desarmar a los CVDC, terminar toda relación institucional con el Ejército y evitar su reconversión para que no se restablezca esa relación.¹⁹⁰

153. La Comisión desea recordar que en el marco del sistema de peticiones individuales recomendó al Estado guatemalteco que “evite efectivamente el resurgimiento y reorganización de las Patrullas de Autodefensa Civil”.¹⁹¹

154. Sin embargo, aun cuando las PAC o CVDC fueron formalmente disueltas el 29 de diciembre de 1996 con la entrada en vigencia en Guatemala de la ley del Congreso que derogó el decreto que había creado los CVDC, en la práctica las estructuras se ha mantenido en el tiempo y han continuaron ejerciendo poder en las comunidades locales. De hecho, en 1996 el Ejército impulsó o apoyó el surgimiento de nuevas organizaciones, que formalmente tuvieron otros nombres y objetivos que los CVDC, tales como los Comités Pro Mejoramiento, Comités de Paz y Desarrollo, Comités de Defensa, y algunos ex-patrulleros se convirtieron en presidentes o integrantes de esos Comités.¹⁹² Dichas organizaciones mantuvieron las características de los CVDC y se constataron numerosos intentos de reorganización de estos grupos en comités de vigilancia o juntas locales de seguridad, con el presunto propósito de contrarrestar acciones delictivas. Algunos ex miembros de los CVDC eran líderes comunitarios en el momento que fueron reclutados y otros por medio del ejercicio autoritario del poder conferido por el respaldo del Ejército, ejercieron gran influencia en sus comunidades.¹⁹³ Posteriormente se habría constatado que organizaciones con fines delictivos estarían compuestas por ex CVDC.¹⁹⁴

¹⁹⁰ “Informe de Verificación: Situación de los Compromisos relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz”, MINUGUA, mayo de 2002.

¹⁹¹ Véase Informe N° 59/01, Casos: 10.626 Remigio Domingo Morales y Rafael Sánchez; 10.627 Pedro Tau Cac; 11.198(a) José María Ixcaya Pixtay y otros; 10.799 Catalino Chochoy, José Corino Thesen y Abelino Baycaj; 10.751 Juan Galicia Hernández, Andrés Abelino Galicia Gutiérrez y Orlando Adolfo Galicia Gutiérrez; y 10.901 Antulio Delgado, CIDH, 7 de abril de 2001, en Informe Anual 2000, OEA/Ser./L/V/II.111, doc. 20 rev., 16 de abril 2001.

¹⁹² Quinto Informe del Director de la Misión de las Naciones Unidas de Verificación de los Derechos Humanos en Guatemala para el período comprendido entre el 1° de enero y el 30 de junio de 1996, MINUGUA, 19 de julio de 1996.

¹⁹³ “Informe de Verificación: Situación de los Compromisos relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz”, MINUGUA, mayo de 2002.

¹⁹⁴ Informe de MINUGUA para el Grupo Consultivo sobre Guatemala, MINUGUA, 18 de enero de 2003.

155. Durante la visita, los organismos de la sociedad civil le expresaron a la Comisión su preocupación por la reorganización de estos grupos con posibles fines de intimidación sobre la población, así como por los vínculos entre éstos y el Ejército y la PNC.¹⁹⁵ Además, existe información sobre la participación de ex CVDC en casos de linchamiento, amenazas, asesinatos, lesiones y detenciones ilegales, entre otros.¹⁹⁶ En relación con la práctica de linchamientos, la Comisión recibió información de la Procuraduría de Derechos Humanos conforme a la cual:

Los linchamientos reflejan la cultura de violencia que dejó el conflicto armado y que todavía es empleada por personas que de alguna manera prestaron servicio militar en la época de represión como ex patrulleros, ex comisionados militares y soldados que causan baja anualmente.¹⁹⁷

156. La Comisión recibió información sobre actividades de hostigamiento llevadas adelante por ex patrulleros que actuaron, al menos, con aquiescencia de los destacamentos militares y las alcaldías de Jalapa, Izabal, Petén, Jutiapa, Quiché y Escuintla. Con posterioridad a la visita *in loco*, la CIDH tuvo conocimiento, con preocupación, de la toma de rehenes por parte ex patrulleros de Autodefensa Civil (ex PAC) de Huehuetenango, el 26 de octubre de 2003, como medio de presión al Gobierno para obtener el pago de la suma de dinero ofrecida por éste como indemnización por los salarios caídos durante su participación forzada en las PAC durante el conflicto armado.¹⁹⁸ Por otra parte, la comunidad internacional también ha expresado su preocupación por la posible rearticulación de algunos ex CVDC,¹⁹⁹ y por el posible nexo de estas personas con los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad.²⁰⁰

¹⁹⁵ Conforme a información provista a la CIDH por el Movimiento de Derechos Humanos en la reunión sobre "Situación General de Derechos Humanos" llevada a cabo el 26 de marzo de 2003, en el marco de la visita *in loco*.

¹⁹⁶ "Informe de Verificación: Situación de los Compromisos relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz", MINUGUA, mayo 2002.

¹⁹⁷ Conforme al Informe Comparativo de la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala y de las Observaciones y Recomendaciones de Representantes Especiales y Relatores de la ONU y de la OEA, en informes de misión a Guatemala sobre el año 2002, ASÍES, mayo 2003. Véase también el "Informe de Verificación: Los Linchamientos: Un flagelo que persiste", MINUGUA, julio de 2002; y el Décimo Tercer Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, que comprende el período entre el 1° de julio de 2001 y el 30 de junio de 2002, MINUGUA, 22 de agosto de 2002.

¹⁹⁸ El Relator para la Libertad de Expresión de la CIDH condenó públicamente el secuestro de un grupo de civiles, entre los que se encontraban los reporteros del diario Prensa Libre de Guatemala Fredy López, Alberto Ramírez, Emerson Díaz, Mario Linares, por parte de Expatrulleros de Autodefensa Civil.

¹⁹⁹ Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Verificación de los Acuerdos De Paz en Guatemala entre el 1° de junio de 2000 y el 31 de marzo de 2001, junio de 2001, párrafo 10.1.1.1. continúa...

157. Por su parte, el Estado informó que el vínculo entre las Fuerzas Armadas y las PAC había concluido antes de la firma de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, existe evidencia de que muchos ex miembros de las PAC continuaron vinculados a las Fuerzas Armadas y actuaron bajo sus órdenes en caso de ser necesario.²⁰¹ MINUGUA ha informado que:

En cuanto al compromiso de no reconversión, como ya se ha expresado en otros informes, la Misión ha recibido denuncias sobre el reinicio de relaciones institucionales entre grupos de ex CVDC y el Ejército. Si bien dicha relación institucional no se ha podido verificar, la Misión ha constatado que persisten contactos con oficiales de la institución tanto activos como en retiro.²⁰²

158. En 1996 ya había evidencia de la provisión de armas y de la instrucción por el Ejército a los CVDC;²⁰³ y en 1998 de la existencia de estructuras clandestinas, responsables de ejecuciones realizadas en el marco de operaciones de "limpieza social", diez de las cuales fueron atribuidas a un grupo en el que participaban ex miembros de los CVDC y ex comisionados militares.²⁰⁴ En 1999, se confirmó esta vinculación y mencionó que existen elementos que sugieren apoyo y aquiescencia de algunos miembros de las

...continuación

2001. Véase también el informe "Guatemala: Motivo de honda preocupación: La evaluación realizada por Amnistía Internacional sobre la actual situación de los derechos Humanos en Guatemala", *Amnesty International*, abril de 2003.

²⁰⁰ Undécimo Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, que comprende el período entre el 1° de diciembre de 1999 y el 30 de junio de 2000, MINUGUA, 26 de julio de 2000. Duodécimo Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, que comprende el período entre el 1° de julio de 2000 y el 30 de junio de 2001, MINUGUA, 8 de agosto de 2001. Décimo Tercer Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, que comprende el período entre el 1° de julio de 2001 y el 30 de junio de 2002, MINUGUA, 22 de agosto de 2002.

²⁰¹ Informe "*The Political Dimension of the Human Rights Situation in Guatemala*", de la Fundación para los Derechos Humanos en Guatemala, la Comisión para los Derechos Humanos en Guatemala, la Red para la Paz y el Desarrollo en Guatemala, y la oficina en Nueva York de la Fundación Rigoberta Menchú Tum, 15 de abril de 2003.

²⁰² "Informe de Verificación: Situación de los Compromisos relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz", MINUGUA, mayo de 2002.

²⁰³ Quinto Informe del Director de la Misión de las Naciones Unidas de Verificación de los derechos Humanos en Guatemala para el período comprendido entre el 1° de enero y el 30 de junio de 1996, MINUGUA, 19 de julio de 1996.

²⁰⁴ Octavo informe sobre derechos humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala para el período comprendido entre el 1° de julio de 1997 y el 31 de marzo de 1998, MINUGUA, 15 de junio de 1998.

Fuerzas Armadas.²⁰⁵ En el año 2000 se corroboró que estas agrupaciones mantenían contactos con las autoridades militares y con militares retirados,²⁰⁶ lo cual fue reafirmado en el año 2001, momento en el cual MINUGUA sostuvo que:

Suelen desempeñar esa función de forma autoritaria recurriendo a la intimidación para resolver controversias a su favor y aprovechándose de los temores que pueda volverse a la violencia, como en el pasado. Estas prácticas y su continua participación en actividades de "inteligencia social" de la Dirección de Asuntos Civiles del Ejército parecen indicar que siguen teniendo lazos con los militares.²⁰⁷

159. Durante la visita, el Estado explicó que la reorganización de las ex PAC no tenía fines intimidatorios de la sociedad civil, sino que los ex patrulleros se habían agrupado recientemente con el fin de recibir una indemnización por los salarios caídos durante su participación forzada en las PAC durante el conflicto armado. La Comisión considera que todo grupo de personas puede ejercer legítimamente su derecho a asociarse, y que la agrupación de los ex patrulleros en sí misma no es cuestionable. Sin embargo, su rol y las violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto armado y la evidencia de violaciones de derechos humanos cometidas por grupos conformados por ex patrulleros a partir de 1996, así como los actos de intimidación referidos, requiere que el Estado preste especial atención a la reagrupación de las ex PAC. En esta oportunidad, la Comisión reitera que la reorganización de las PAC con fines intimidatorios de la sociedad civil pone en grave riesgo a la democracia guatemalteca, y que la aquiescencia estatal en esta materia es violatoria de los Tratados internacionales, de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz, y de la Constitución Nacional. En este sentido, estos hechos pueden generar responsabilidad internacional del Estado guatemalteco.

²⁰⁵ Noveno informe sobre derechos humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala para el período comprendido entre el 1º de abril y el 31 diciembre de 1998, MINUGUA, 10 de marzo de 1999.

²⁰⁶ Undécimo Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, que comprende el período entre el 1º de diciembre de 1999 y el 30 de junio de 2000, MINUGUA, 26 de julio de 2000.

²⁰⁷ Décimo Tercer Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, que comprende el período entre el 1º de julio de 2001 y el 30 de junio de 2002, MINUGUA, 22 de agosto de 2002.

G. Conclusiones y recomendaciones

160. Los índices de violencia y delincuencia en Guatemala son alarmantes, debido a lo cual la inseguridad ciudadana es una de las mayores preocupaciones de la sociedad y el Gobierno guatemaltecos. El Estado no ha logrado mantener el orden interno a través de las instituciones democráticamente establecidas para ello, ni ha conseguido desmilitarizar la sociedad guatemalteca.

161. Las acciones estatales destinadas a combatir las causas de la violencia; disminuir los niveles de criminalidad; erradicar el crimen organizado, la corrupción y los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad; desmilitarizar la sociedad y la seguridad interna; y eliminar la práctica de los linchamientos, son insuficientes. Tampoco ha logrado que la actuación de las fuerzas de seguridad pública sea acorde a los derechos humanos y a los principios constitucionales. Estos elementos son indispensables para restablecer la paz en Guatemala, y la confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas. Una respuesta estatal efectiva en este sentido lleva a un mayor respeto a la democracia y al fortalecimiento del Estado de Derecho, lo cual aún es un desafío en Guatemala.

162. Con el fin de contribuir al desarrollo de una política estatal integral dirigida a combatir la criminalidad y aumentar la seguridad ciudadana, y de conformidad con el análisis y las conclusiones precedentes, la Comisión recomienda al Estado guatemalteco:

1. Crear políticas públicas estatales preventivas y coherentes que estudien las causas estructurales de la violencia y los altos niveles de criminalidad, y estén dirigidas a combatirlas.
2. Asignar mayor presupuesto a la Policía Nacional Civil, como institución encargada de la seguridad interna del país, y mantener los niveles presupuestarios asignados a las Fuerzas Armadas en los Acuerdos de Paz. Aumentar los recursos materiales y humanos asignados a la Policía Nacional Civil con el fin de incrementar la cantidad de personal policial, infraestructura, dotación de vehículos, armamento, municiones y transmisiones de la Policía Nacional Civil. Continuar con la capacitación de las fuerzas policiales, con el objetivo de aumentar la cantidad de oficiales capacitados y mejorar los contenidos de los cursos.
3. Intensificar los esfuerzos dirigidos a investigar y sancionar violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes estatales, y, consecuentemente, eliminar de los cargos a quienes hubieren participado de estos hechos, así como prohibir su reincorporación a

las fuerzas de seguridad pública, y al cualquier otro cargo público. Para ello, debe fomentar el trabajo realizado por la Oficina de Responsabilidad Profesional, pero también debe implementar políticas preventivas con el fin de evitar que estos hechos vuelvan a ocurrir. Para ello, también debe establecer mecanismos de control externos e internos para asegurar y complementar el buen funcionamiento de la Policía Nacional Civil.

4. Intensificar las iniciativas dirigidas a tener una fuerza policial multiétnica y pluricultural, especialmente a través de mayor incorporación de la participación de los pueblos indígenas y las mujeres.

5. Cesar la injerencia directa e indirecta de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna del país; y limitar las asignaciones presupuestarias a, y las funciones de, las Fuerzas Armadas a cuestiones relativas a la defensa nacional. Eliminar inmediatamente la injerencia de las Fuerzas Armadas en materia de inteligencia, y otorgar los medios necesarios para que la inteligencia civil cuente con los recursos necesarios para realizar las tareas que antiguamente estaban en manos de la inteligencia militar. Aprobar el nuevo Código Militar, teniendo en cuenta la necesidad de modificar la justicia penal militar con el fin de que únicamente esté destinada a tratar delitos cometidos en el ejercicio de la función militar, sin incluir violaciones a los derechos humanos o cuestiones que deban ser tratadas por la jurisdicción civil.

6. Mejorar la capacitación de los miembros de las Fuerzas Armadas en materia de derechos humanos, y poner en práctica las iniciativas incipientes relativas a mecanismos de sanción y remoción de miembros involucrados en violaciones a derechos humanos durante el ejercicio de sus funciones. Remover de las Fuerzas Armadas a aquellas personas que participaron de violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado. Dotar a la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de los recursos necesarios para ejercer las funciones que le fueron conferidas.

7. Establecer una política integral destinada a combatir el fenómeno de los linchamientos, teniendo en cuenta sus causas, dónde se cometen, así como las condiciones y las opiniones de las poblaciones donde ocurren. Esta política debe incluir mayor presencia estatal en el interior del país, capacitación de la Policía Nacional Civil sobre políticas preventivas, pero además, una respuesta rápida, coordinada e interinstitucional a este fenómeno. A su vez, debe ser implementada con continuidad, luego de un acercamiento de las

autoridades y la comunidad, por oficiales que conozcan el idioma y las características locales, y con colaboración de las autoridades locales. Luchar contra la impunidad de los casos de linchamientos denunciados, a través de, por ejemplo, mayor control de las tareas investigativas y de ejecución de órdenes judiciales llevadas adelante por las fuerzas policiales.

8. Prestar la mayor colaboración a la labor de investigación a ser realizada por la Comisión de Investigación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad, creada en el marco del acuerdo político firmado el 13 de marzo de 2003, y emplear los resultados de estas investigaciones para la erradicación de estos cuerpos ilegales. A su vez, continuar con las investigaciones judiciales sobre las presuntas violaciones a los derechos humanos cometidas por estos cuerpos ilegales, con el fin de sancionar a los responsables.

9. Evitar efectivamente el resurgimiento y reorganización de las Patrullas de Autodefensa Civil o Comités Voluntarios de Defensa Civil y adoptar medidas para impedir la colaboración de funcionarios estatales en la reorganización de las ex PAC.

CAPÍTULO III

LA SITUACIÓN DE LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS Y LOS OPERADORES DE JUSTICIA

A. Introducción

163. Los defensores de derechos humanos cumplen una función indispensable en la sociedad. En efecto, las personas que trabajan en favor de la promoción y la defensa de los derechos humanos y las organizaciones a las que pertenecen cumplen una función crucial para garantizar el libre ejercicio de las libertades fundamentales y el control del buen funcionamiento de las instituciones democráticas. Los Estados miembros de la OEA han reconocido el importante papel que desempeñan los defensores de los derechos humanos en el fomento de una mayor conciencia y observancia de tales derechos y, de esa manera, en la salvaguardia de la democracia y los valores del sistema interamericano.

164. La Comisión remarca que los defensores de derechos humanos tienen un papel protagónico en el proceso hacia la efectiva vigencia del Estado de Derecho. El accionar de los defensores, a través de la defensa de individuos y grupos de personas que son víctimas de violaciones de derechos humanos, de la denuncia pública de las injusticias que afectan a importantes sectores de la sociedad y del necesario control que ejercen sobre los funcionarios públicos y las instituciones democráticas, entre otras actividades, los convierte en una pieza irremplazable para la construcción de una democracia sólida y duradera.

165. Gran parte de las personas dedicadas a la defensa de los derechos humanos en el Hemisferio realizan su trabajo sometidas a diversas formas de acoso, tales como asaltos, vigilancias clandestinas, malos tratos, amenazas, intimidaciones y en algunas circunstancias, agresiones en contra de su vida o de su integridad personal. Por ello, el trabajo de denuncia y fiscalización de la actuación del poder, vital para la consolidación de la democracia, ubica a los defensores de los derechos humanos en situaciones de gran vulnerabilidad y peligro.

166. Reconociendo la importancia de su trabajo y la vulnerabilidad en la que se encuentran, la Asamblea General de la OEA se ha pronunciado en diversas oportunidades acerca de la importancia que asigna al respeto y protección de los defensores de los derechos humanos. Por ejemplo, el 5 de junio de 2001 la Asamblea General aprobó la Resolución AG/RES. 1818, mediante la cual reiteró su respaldo a la tarea que desarrollan los defensores de derechos humanos, reconociendo su valiosa contribución en la protección, promoción y respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales. Además, condenó los actos que impiden o dificultan las tareas que ellos desarrollan y encomendó a la CIDH que continúe prestando la debida atención a la situación de los defensores de derechos humanos en el Hemisferio.

Asimismo, la Resolución AG/RES. 1842 del 4 de junio de 2002 se refiere al apoyo de la Asamblea General a las tareas desarrolladas por las personas, grupos y organizaciones de la sociedad civil para la promoción y protección de los derechos humanos en las Américas. Finalmente, mediante la Resolución AG/RES. 1920 de 10 de junio de 2003, la Asamblea General condenó una vez más los actos que atentan contra la actividad de los defensores y “decidió reiterar su recomendación a los gobiernos de los Estados miembros para que intensifiquen los esfuerzos para la adopción de las medidas necesarias para garantizar la vida, la integridad personal y la libertad de expresión de los mismos (...)”

167. Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas reconoció la importancia de la labor realizada por los defensores de derechos humanos y reafirmó el derecho y el deber de individuos, grupos e instituciones de la sociedad, en el fomento y la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales universalmente reconocidos.²⁰⁸

168. Asimismo, en abril de 2002 el Secretario General de la ONU, a solicitud de la Comisión de Derechos Humanos de este organismo, designó a la Sra. Hina Jilani como su Representante Especial en la materia. En sus informes presentados ante al Secretario General de las Naciones Unidas en enero de 2003, la Representante Especial ha observado “que en los últimos años se han violado los derechos más básicos de los defensores de derechos humanos en Guatemala, y que esas violaciones rara vez se investigan como es debido”²⁰⁹ y ha reafirmado la necesidad de un mayor esfuerzo internacional para proteger a las personas dedicadas a la defensa de los derechos humanos en América Latina y el Caribe, dada la naturaleza sistémica de las violaciones que sufren. Con esta calificaciones, la Sra. Hilani se refirió a que estas violaciones de derechos “no habrían ocurrido, o no habrían quedado impunes, sin el acuerdo tácito de las autoridades nacionales, o sea del conjunto del Estado”. Señaló a Guatemala como uno de los países que requieren mayor atención en la materia.²¹⁰

²⁰⁸ "Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones, de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos", Resolución aprobada por la Asamblea General 53/144, ONU, 9 de diciembre de 1998.

²⁰⁹ Informe presentado a la Comisión de Derechos Humanos en virtud de la Resolución 2000/61, sobre su visita a Guatemala realizada del 26 de mayo al 1º de junio de 2002. Documento ONU:E/CN.4/2003/104/Add.2, 6 de diciembre de 2002.

²¹⁰ Informe “Promoción y Protección de los Derechos Humanos: Defensores de los Derechos Humanos”, presentado por la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los defensores de derechos humanos, de conformidad con la Resolución 2000/61 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2003, 3 de enero de 2003.

169. Por otra parte, en función de las dificultades que afrontan los defensores de derechos humanos en el Hemisferio y la importancia de su labor, la Comisión creó en diciembre de 2001 la Unidad de Defensores de Derechos Humanos. En relación con la situación de los defensores en Guatemala, la Unidad de Defensores de Derechos Humanos participó de una visita de la CIDH en julio de 2002, así como de la visita *in loco*.

170. En lo que respecta a la normativa convencional, numerosas disposiciones de la Convención Americana son relevantes para el análisis de la situación de los defensores de los derechos humanos, en particular las disposiciones de los artículos 4 y 5 de la Convención, que protegen el derecho a la vida y a la integridad personal. Análogamente, los derechos al debido proceso y a la protección judicial consagrados en los artículos 8 y 25 de la Convención establecen normas para la protección de los defensores de los derechos humanos, así como para el resto de la población. Otros tantos artículos relevantes son el artículo 13 de la Convención, que dispone el derecho a la libertad de pensamiento y expresión, el artículo 15, que establece el derecho de reunión, y el artículo 16, que establece el derecho a la libertad de asociación.

171. No obstante las protecciones de los estándares internacionales existentes, la mayoría de los observadores internacionales concuerdan en que en los últimos años se han violado continuamente los derechos y libertades de los defensores de derechos humanos que actúan en Guatemala. Según Amnistía Internacional, casi sin excepción, las principales organizaciones de derechos humanos en Guatemala han sufrido graves abusos. Se especifica que estos actos van desde asaltos a sus oficinas (en los cuales se ha robado documentación importante sobre casos de derechos humanos) y la intervención de sus comunicaciones y archivos electrónicos de datos, hasta las amenazas y los ataques directos contra su persona, a través de violaciones, torturas y ejecuciones extrajudiciales.²¹¹

172. La Comisión observa con preocupación un progresivo deterioro en la situación de los activistas de derechos humanos en Guatemala, quienes se han visto señalados por la actividad que desarrollan, poniendo en grave riesgo su vida e integridad personal. La Comisión recibió abundante información que evidencia un patrón de intimidación hacia ellos, el cual será desarrollado en el presente capítulo. Asimismo, se analizará la situación de los

²¹¹ Amnistía Internacional, Motivo de Honda Preocupación: La Evaluación realizada por Amnistía Internacional sobre la actual Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, abril de 2003.

operadores de justicia en Guatemala que se han visto sometidos, por la actividad que desarrollan, a la misma naturaleza de ataques y agresiones.

B. Los defensores de derechos humanos en Guatemala

1. Antecedentes

173. La Comisión ha realizado un monitoreo constante de la situación de los defensores de derechos humanos en Guatemala y ha observado con preocupación el deterioro progresivo de la situación en los últimos años. En el Quinto informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala del año 2001 la Comisión señaló que:

...la Comisión ha detectado con profunda preocupación el aumento de amenazas y ataques contra los defensores de los derechos humanos en Guatemala a lo largo de los últimos dos años y medio. La información recibida por la Comisión indica que aunque esas amenazas disminuyeron sustancialmente en el período previo a la firma de la paz, empezaron a incrementarse de nuevo al año, y han aumentado sostenidamente desde entonces. El año 2000 ha sido testigo no sólo de un incremento en el número de amenazas y ataques, sino de una intensificación en su gravedad. MINUGUA ha señalado un vínculo entre esta evolución y el empeño por aclarar violaciones de derechos humanos del pasado, en particular en lo que respecta a la iniciación de nuevos procesos judiciales con ese fin.²¹²

174. El 14 de junio de 2002 la Comisión reiteró su preocupación por el creciente número de actos de violencia e intimidación perpetrados contra los defensores. Asimismo, en aquella oportunidad reconoció la importancia de la reciente creación en el Estado de una Fiscalía Especial y de una Comisión Presidencial para la investigación de las amenazas contra los defensores de derechos humanos.²¹³

175. Entre el 23 y el 26 de julio de 2002 la Relatora para Guatemala de la Comisión realizó una visita al país junto con la Unidad de Defensores de Derechos Humanos de la CIDH, con la finalidad de evaluar la situación de los defensores de derechos humanos en el país. En esa oportunidad, la Comisión recibió información de la cual se desprende que durante el primer semestre del

²¹² Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.111 Doc. 21 rev. 6 de abril 2001.

²¹³ CIDH, Comunicado de Prensa N° 27/02, "La CIDH manifiesta su preocupación por la situación de Defensores de Derechos Humanos en Guatemala", 14 de junio de 2002.

año 2002 se registraron más de 100 casos de ataques y actos de intimidación contra defensores y operadores de justicia.²¹⁴

176. Durante la reciente visita, la Comisión tuvo la oportunidad de entrevistarse con numerosas organizaciones no gubernamentales y con autoridades estatales que describieron la situación de los defensores de derechos humanos en Guatemala y notó un aumento significativo de ataques, que directa o indirectamente, impiden o dificultan las tareas de los defensores de derechos humanos.

2. Actos que impiden o dificultan las tareas que desarrollan los defensores de derechos humanos en Guatemala

177. La Comisión recibió abundante información que evidencia un patrón de intimidación hacia los defensores de derechos humanos en lo que se refiere al perfil de víctimas, a las motivaciones y al *modus operandi* en estos casos. Durante el año 2002 y en lo transcurrido del año 2003, continuaron produciéndose casos de hostigamiento, actos de intimidación y ataques a la integridad personal, allanamientos a locales y destrucción de documentación, que afectan a activistas de derechos humanos. Durante la visita la Comisión recibió información sobre más de 160 ataques y actos de intimidación contra defensores, testigos y dirigentes sociales registrados entre enero de 2002 y marzo de 2003.

178. De conformidad con los datos suministrados, los principales blancos de ataques pueden dividirse en dos categorías. La primera es la de defensores de derechos humanos que realizan investigaciones relacionadas con las violaciones de derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado, e incluye a las propias víctimas, testigos, abogados, activistas de derechos humanos y expertos forenses. La segunda categoría se refiere a los defensores que participan en la promoción de derechos económicos, sociales y culturales y de los derechos de los pueblos indígenas, tales como sindicalistas, campesinos, miembros de organizaciones de pueblos indígenas y ecologistas.²¹⁵ En mayor medida las víctimas de los actos de agresión corresponde a activistas de derechos humanos que investigan y recogen pruebas sobre casos de desapariciones forzadas, asesinatos, torturas, y otras graves violaciones de derechos humanos relacionadas con el conflicto armado.

²¹⁴ CIDH, Comunicado de Prensa N° 30/02, "Preocupación de la Comisión Interamericana por la Situación de Defensores de Derechos Humanos en Guatemala", 26 de julio de 2002.

²¹⁵ Informe presentado por la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la Situación de los Defensores de los Derechos Humanos, en virtud de la Resolución 2000/61 de la Comisión de Derechos Humanos, Naciones Unidas, Consejo Económico y Social, pág. 15, párr. 55.

La Comisión considera que ello pone en evidencia que los ataques están dirigidos a asegurar la impunidad de las violaciones de derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado, mediante el amedrentamiento de quienes tratan de alcanzar la justicia en estos casos a través del procesamiento y la condena de los responsables.

179. Un caso ilustrativo de lo anterior son las graves amenazas de las que han sido objeto, en forma constante desde principios del año 2002, los miembros de la Fundación de Antropología Forense de Guatemala como consecuencia de su labor de exhumación de cementerios clandestinos donde se encuentran los restos de víctimas del conflicto armado interno. El texto escrito de una de las amenazas recibidas expresa textualmente:

(...) No los queremos más hijos de puta, vamos a terminar con ustedes, los muertos, muertos están y así se quedan, no hay responsables en la guerra y ustedes no son quienes para juzgarnos. (...) No habrá procesos judiciales de ninguna exhumación hecha por ustedes hijos de puta, ni de ningún extranjero maldito, primero los matamos cerotes.²¹⁶

180. La Comisión constata que las amenazas y agresiones a defensores de derechos humanos están relacionadas con el perfil de las víctimas. Tales actos se dirigen a impedir o entorpecer el trabajo de los defensores de derechos humanos en investigaciones tendientes a esclarecer las violaciones de derechos humanos cometidas por miembros del Ejército o funcionarios estatales durante el conflicto armado, y a dificultar el normal desarrollo de los procesos judiciales que se encuentran en marcha. La falta de desmantelamiento de las estructuras que favorecen actos delictivos y violatorios de derechos humanos, y de sanción y remoción de sus cargos de los responsables, favorece la impunidad. En efecto, la Comisión observa que hay un nexo evidente entre la impunidad imperante en el país y la situación de vulnerabilidad de los defensores.

181. Con relación a ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó medidas provisionales en favor de los miembros de la Fundación Myrna Mack y los abogados que trabajan en el caso Mack, que fueron víctimas de amenazas de similares características. Las amenazas presentaron un patrón característico en este caso ya que se envían por escrito bajo la firma de "Guatemaltecos de Verdad" y son dirigidas al personal de la Fundación bajo la denominación de "Enemigos de la Patria". Al final, las amenazas señalan la siguiente advertencia "Activista visto...Activista muerto". La Corte consideró que:

²¹⁶ Conforme a información recibida en la CIDH durante el año 2002, en el marco de un procedimiento de medidas cautelares en favor de los Antropólogos Forenses.

Los antecedentes presentados por la Comisión en su solicitud demuestran *prima facie* la configuración de una situación de extrema gravedad y urgencia para la vida e integridad física de los integrantes de la Fundación Myrna Mack y de la señora Helen Mack Chang.²¹⁷

182. Por otra parte, la Comisión observa que existen diferentes modos de operar con el fin hostigar a los defensores. En primer lugar, la persona intimidada recibe un aviso de que está bajo control o vigilancia. Ello se efectúa por diversos medios. Las actividades consisten en llamadas telefónicas, vigilancias y el seguimiento o espionaje, que en la mayoría de los casos se caracterizan por ser visibles y evidentes. Sin embargo, el método más frecuente es la amenaza por escrito, por vía telefónica o electrónica, o a través de terceros. Estas acciones tienen como finalidad provocar miedo en la víctima e inmovilizarla para que no continúe en el normal desarrollo de sus tareas. La CIDH recibió información conforme a la cual a lo largo del año 2002 y los primeros tres meses del año 2003, se cometieron 44 incidentes de amenazas y/u hostigamiento contra defensores de derechos humanos.²¹⁸

183. En segundo lugar, la Comisión recibió información sobre el entorpecimiento de las acciones de los defensores a través del allanamiento ilegal de sedes de organizaciones de derechos humanos o de viviendas de defensores de derechos humanos, en los cuales se sustraen archivos o equipos de computación. Con ello se logra recolectar un cúmulo importante de información, y asimismo infundir temor y afectar el funcionamiento institucional de las organizaciones de derechos humanos. Estos actos se caracterizan porque no se sustraen objetos de valor de las instalaciones o viviendas, en tal sentido, no puede considerarse un delito común. La Comisión constata que en virtud del allanamiento ilegal se sustrae información tanto para su empleo como para entorpecer el trabajo del activista. Conforme a la información enviada a la CIDH, a lo largo del año 2002 y los primeros tres meses del año 2003, se realizaron al menos seis allanamientos a sedes de organizaciones de derechos humanos, en una de ellas más de una vez, así

²¹⁷ Resolución del Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Medidas Provisionales Solicitadas por la CIDH respecto de la República de Guatemala: Helen Mack Chang y otros*, 14 de agosto de 2002, las cuales fueron ratificadas por la Corte IDH mediante Resolución de 26 de agosto de 2002.

²¹⁸ Entre las más recientes pueden mencionarse, entre otras, las amenazas proferidas durante la primera semana de marzo de 2003 contra del Sr. Héctor Amilcar Mollinedo Cáceres, administrador del Proyecto Legal de CALDH. En la misma fecha se registraron amenazas contra el Sr. José Linares miembro de la Asociación "Donde están los Niños y las Niñas". Asimismo, el 5 de marzo de 2003 se reportaron amenazas contra el Sr. Mario Minera, Coordinador del proyecto de poder local de CALDH. Como ejemplo de casos de vigilancia e intimidación se puede mencionar las amenazas y vigilancias de la que ha sido objeto el personal de la Fundación Myrna Mack y la Sra. Helen Mack.

como algunos allanamientos ilegales a hogares de defensores de derechos humanos.²¹⁹

184. En tercer lugar, el amedrentamiento puede llevarse a cabo a través del ataque a la vida e integridad física del defensor, ya sea por medio de agresiones armadas, secuestros o intentos de secuestros, golpes, desaparición forzada y/o asesinatos. En estos casos los efectos del ataque se extienden a la comunidad de defensores de derechos humanos ya que generalizan el temor a los demás defensores y organizaciones de derechos humanos. Por ejemplo, conforme a la información enviada a la CIDH, a lo largo del año 2002 y los primeros tres meses del año 2003, fueron asesinados tres defensores de derechos humanos.²²⁰

185. Por último, las amenazas y ataques a defensores de derechos humanos en Guatemala permanecen impunes. Es evidente el encubrimiento del acto de hostigamiento o agresión al defensor, que consiste, por ejemplo, en hacer desaparecer la evidencia relativa al hecho. La impunidad de estos hechos favorece nuevas violaciones a los derechos humanos de los defensores, que les impide, a su vez, continuar con su labor.

186. En relación con la autoría de estos hechos, existe un consenso generalizado, reconocido incluso por el Gobierno, en el sentido de que el incremento de los hechos de violencia está asociado a la existencia y funcionamiento de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, que tienen conexiones con el crimen organizado y con agentes y estructuras del Estado, particularmente con los servicios de inteligencia militar. La Comisión

²¹⁹ Las organizaciones ilegalmente allanadas fueron CASODI (Coordinadora de Asociaciones y Organizaciones de Desarrollo Integral), la Coordinadora de Derechos Humanos de Guatemala, la Instancia Multi-Institucional por la Paz y la Concordia, el Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos, y El Movimiento Social por la Niñez y la Juventud en Guatemala. A su vez, se llevaron a cabo allanamientos ilegales a las residencias de defensores de derechos humanos. En este sentido, puede mencionarse el allanamiento de la residencia del Sr. Joviel Acevedo Ayala, Coordinador de la Asamblea Nacional del Magisterio, miembro de STEG y UASP, llevado a cabo el 23 de enero de 2003. La CIDH recibió información sobre su actividad beligerante durante la huelga magisterial llevada a cabo entre enero y marzo del 2003. Otro ejemplo es el asalto cometido el 7 de abril de 2003 contra el domicilio de Mario Polanco, director del Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), una de las organizaciones de derechos humanos más activa en el impulso de la creación de la CICIACS. El 5 de abril del mismo año, días antes del asalto, individuos no identificados habían preguntado por "Polanco" y robaron documentos esenciales para el trabajo del GAM.

²²⁰ El 6 de septiembre de 2002 fue asesinado el Sr. Manuel García de la Cruz, miembro de la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA), y su cuerpo fue hallado mutilado y decapitado. El asesinato de Pedro Méndez Gutiérrez, miembro de la Asociación de Desarrollo Integral de Montufar, ocurrió el 1º de febrero de 2003. Por otra parte, Diego Xon Salazar, sacerdote maya y uno de los fundadores del GAM, fue asesinado en el año 2003, cerca de su casa en Chichicastenango, departamento de El Quiché. Diego Xon Salazar había estado recibiendo amenazas de muerte durante las semanas previas a su fallecimiento.

recibió abundante información que indica que cuerpos clandestinos y aparatos armados ilegales participan en los ataques contra los defensores de derechos humanos, a la cual se refirió en el capítulo II del presente informe. Se afirma que estos grupos se encuentran vinculados con algunos miembros de las Fuerzas Armadas activos o en retiro, en particular con la inteligencia militar, ya que los ataques perpetrados demuestran que sus autores cuentan con la colaboración de las estructuras del servicio de inteligencia militar, mediante el empleo de recursos suficientes, información de inteligencia y una compleja división del trabajo.

187. Recientemente, a partir de la firma del documento para la conformación de la Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad, la Comisión recibió información sobre el inicio de una serie de incidentes contra defensores de derechos humanos, que representan un acoso cada vez mayor. Entre finales de marzo y principios de abril de 2003 se perpetraron diversos abusos graves contra defensores de derechos humanos. Asimismo, conforme a la información recibida es posible establecer un vínculo entre el aumento de las violaciones contra defensores y ciertos acontecimientos de carácter político, jurídico o de otro tipo. En efecto, se recibió información sobre un aumento del número y de la intensidad de las violaciones a los derechos de los defensores cuando tuvieron lugar acontecimientos políticos. Por ejemplo, se cometieron violaciones a los derechos de los defensores de derechos humanos en mayo de 2001, durante el juicio de tres oficiales del Ejército y un eclesiástico, acusados de estar implicados en el asesinato de Monseñor Gerardi; en los meses de septiembre y octubre de 2001 cuando se iniciaba el juicio contra los presuntos instigadores del asesinato de Myrna Mack; en febrero de 2002, en conexión con la reunión del Grupo Consultivo para Guatemala; y en junio de 2002 en momentos previos a la visita de la Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas sobre la situación de los Defensores de Derechos Humanos y de la visita de la Comisionada Susana Villarán, Relatora de la CIDH para Guatemala.²²¹

188. La CIDH considera que la reciente escalada de violencia y de actos de hostigamiento dirigidos contra los defensores de derechos humanos corresponde al agravamiento de la situación social, política e institucional durante los últimos años. La legítima labor de los defensores, dirigida a denunciar los graves atropellos cometidos durante la época del conflicto

²²¹ Conforme a las cifras registradas en el documento "Situación de violaciones a los derechos humanos de defensores de derechos humanos, periodistas que cubren derechos humanos, sindicalistas. Estudio Analítico", entregado durante la visita a la CIDH por las Organizaciones de Derechos Humanos, en el año 2002 se verificaron 130 actos de agresión contra defensores, los cuales tuvieron su máxima intensidad durante los meses de enero a marzo, cuando se registraron 39 actos, y de abril a junio, cuando se registraron 51 incidentes de agresión.

armado interno, ha provocado que ciertos actores busquen acallarlos por distintos medios.

189. Para finalizar, la Comisión desea señalar que la impunidad, la debilidad de las instituciones de control, la existencia de cuerpos clandestinos, y en particular los actos intimidatorios en contra de los defensores de derechos humanos provocan un preocupante deterioro de las condiciones para ejercer la defensa de los derechos humanos, que afecta seriamente al Estado de Derecho en Guatemala.

3. Iniciativas del Estado

190. En cuanto a las iniciativas estatales en respuesta a la situación descrita, la Comisión recibió información sobre la creación del Gabinete de Seguridad y Derechos Humanos de la Presidencia, integrado por el Vicepresidente, los Ministros de Defensa, Gobernación y Relaciones Exteriores, y el Presidente de la COPREDEH; y la creación de la Secretaría de Análisis Estratégico, que se dedica al estudio e investigación de las amenazas y atentados contra los defensores de derechos humanos.

191. En cuanto a las medidas adoptadas por el Estado dirigidas a brindar protección a los defensores, el Estado en sus observaciones al presente informe indicó que el Ministerio de Gobernación, a través de la Policía Nacional Civil y en coordinación con la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH), ha prestado seguridad tanto a instalaciones en donde se encuentran ubicadas sedes de organizaciones que promueven los derechos humanos, como a representantes y activistas de los mismos. Según la información suministrada por el Estado, en la actualidad se han designado alrededor de 2,000 agentes de la Policía Nacional Civil al servicio de protección de los ciudadanos que han manifestado ser víctimas de amenazas e intimidaciones.

192. Por otra parte, el 24 de mayo de 2002, el Fiscal General anunció la designación de un Fiscal Especial de Derechos Humanos, que debe investigar casos de violencia contra defensores de derechos humanos y las intimidaciones sufridas por ellos. La Comisión nota que los resultados de sus intervenciones no son los esperados. Esto puede deberse a que la labor de la Fiscalía se ve menoscabada por la falta de personal y recursos suficientes para otorgarle la atención debida a todos los casos que tiene a su cargo. Por su parte, la Fiscalía Especial de Casos Especiales, creada para investigar casos emblemáticos, también informó que los recursos asignados eran insuficientes para investigar la enorme cantidad de casos importantes de los cuales debía

encargarse.²²² De cualquier manera, los resultados de las investigaciones realizadas por las Fiscalías Especiales distan de ser satisfactorios.

193. Asimismo, el 24 de mayo de 2002 se creó una Comisión Presidencial para investigar las amenazas y las intimidaciones de las cuales son objeto los defensores de derechos humanos. Sin embargo, esta Comisión tuvo una vigencia muy limitada ya que su mandato expiró el 30 de julio de 2002 sin que hubiere alcanzado resultados concretos durante su gestión.

194. A la luz del rol de los defensores de derechos humanos en la consolidación de la democracia guatemalteca, la falta de una respuesta estatal adecuada a las amenazas y ataques contra los defensores pone en riesgo el fortalecimiento del Estado de Derecho en el país. En virtud de las anteriores consideraciones, la Comisión concluye que las iniciativas del Estado para remediar esta situación resultan insuficientes y no ha logrado implementar una respuesta integral para una adecuada protección de los derechos humanos de los defensores.

C. Situación de los operadores de justicia

1. Actos que dificultan o impiden el desarrollo de la labor de los operadores de justicia

195. La Comisión expresa su profunda preocupación por la situación de los miembros de la profesión legal que participan en la lucha contra la impunidad y la corrupción, quienes también han sido objeto de numerosos ataques. En efecto, la Comisión ha observado en los últimos años un gran incremento de amenazas, hostigamientos y ataques sufridos por los operadores de justicia. Según la información provista, en el período comprendido desde el año 1997 hasta el año 2000 hubo un incremento del 277% en estos casos. Por su parte, el Estado informó que en los tres primeros meses del año 2003 alrededor de 39 jueces fueron amenazados, dos sufrieron atentados y uno fue asesinado. Esto representa un aumento significativo con respecto a la cifra del año 2002, año en el cual 76 jueces fueron amenazados.²²³

²²² Entre ellos se encuentran casos de genocidio presentados por la Asociación para la Justicia y Reconciliación (AJR) y el Centro de Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH) contra ex miembros del alto mando del Ejército durante los gobiernos del General Romeo Lucas García (1978-1982) y el General Efraín Ríos Montt (1982-1983). Véase Informe "Guatemala, Motivo de honda preocupación: La evaluación realizada por Amnistía Internacional sobre la actual situación de los derechos humanos en Guatemala", Amnistía Internacional, abril de 2003.

²²³ Según la publicación "Ventana al OJ", órgano divulgativo del Organismo Judicial. Las actividades realizadas comprenden: a) entrevistas con los Ministros de Gobernación y Defensa Nacional; b) elaboración de un registro de casos, clasificándolos por su gravedad; c) ejecución de continúa...

196. Los ataques sufridos por los operadores de justicia son similares a aquéllos sufridos por los defensores de derechos humanos. En cuanto a las causas de estos ataques, la Comisión recibió información conforme a la cual las agresiones a operadores de justicia están relacionadas mayormente con su trabajo en procesos penales destinados a esclarecer hechos de corrupción, los cuales se han presentado con frecuencia en los últimos años, especialmente contra quienes están involucrados en procesos relacionados con el crimen organizado y el narcotráfico²²⁴. El segundo lugar lo ocupan los casos relacionados con el crimen organizado durante la época del conflicto armado, y en último lugar se ubican los casos relacionados con la delincuencia común. Sin embargo, la CIDH considera que no se ha realizado por parte de las instituciones estatales un análisis exhaustivo del problema, con datos oficiales confiables que oriente las investigaciones hacia la identificación del perfil de las víctimas, las modalidades de intimidación más frecuentes, la identidad de los posibles autores, y que profundice respecto de las causas que originan estos actos violentos.

197. La Comisión observa que la justicia en Guatemala sigue siendo administrada en un ambiente caracterizado por situaciones de violencia, lo cual afecta la independencia judicial y la seguridad personal de los operadores de justicia y sus familiares. Las amenazas, intimidaciones y otros actos contra la vida e integridad física de operadores de justicia, abogados, activistas de derechos humanos, testigos y personas que, por diversos motivos, intervienen en procesos judiciales o de investigación criminal han afectado de manera sustancial el desarrollo de sus labores, por el miedo a sufrir consecuencias por el cabal desempeño de sus funciones. Por su parte, los usuarios del sistema de justicia también son víctimas de los efectos de la inseguridad sobre la administración de justicia, observándose que, en muchas ocasiones, el ciudadano guatemalteco opta por no acudir a los tribunales y abandona los procesos judiciales, o se abstiene de colaborar con los órganos judiciales.

...continuación

un programa de adiestramiento al personal de seguridad; d) manual de seguridad para jueces y magistrados; y e) modificaciones en las instalaciones judiciales para reducir los riesgos de ataques.

²²⁴ Conforme a información provista por el Licenciado Carlos Esteban Larios Ochoa, Presidente de la Corte Suprema, en la reunión con miembros de la Corte Suprema, y conforme a la información provista en la reunión con organizaciones de la sociedad civil sobre la "Situación de los Operadores de Justicia", ambas llevadas a cabo el 27 de marzo de 2003 durante la visita *in loco*. Véase también los pronunciamientos de Dina Ochoa, Presidenta de la Asociación de Jueces y Magistrados, publicados en el Informe Semanal sobre Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala, No. 01/03, 1 al 9 de enero de 2003. Véase también "Monitoreo de Prensa. Informe para el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Jueces y Abogados sobre el período comprendido entre el 1º de enero al 30 de noviembre de 2002", Fundación Myrna Mack.

198. Por su parte, la Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para la Defensa de los Derechos Humanos estableció en su informe que uno de los factores que fomentan la impunidad en Guatemala es la falta de protección adecuada para los operadores de justicia. Asimismo, la preocupación por el aumento de ataques contra los operadores de justicia ha sido expresada por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de Jueces y Abogados, en el siguiente sentido:

Siguen siendo objeto de profunda preocupación los hostigamientos y amenazas a los funcionarios de justicia. El Relator Especial lamenta que estos incidentes, en vez de disminuir hayan en realidad aumentado. Pese a que se puede reflejar el fortalecimiento del sistema de justicia, debería detenerse el aumento antes de que dichos incidentes vuelvan a constituir una amenaza grave a la independencia del Poder Judicial.²²⁵

199. El patrón de amenazas, hostigamiento y ataques descrito anteriormente no se limita únicamente a quienes trabajan en organizaciones no gubernamentales de derechos humanos o en el Poder Judicial, sino que en Guatemala se dirige contra todo aquél que se involucre en la tramitación de casos sobre derechos humanos o corrupción ante los tribunales locales, que publique y/o divulgue información sobre estos temas, o asista a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Además, es padecido por los testigos que rinden testimonio sobre estos hechos. Durante la visita la Comisión recibió información sobre las amenazas, hostigamiento y ataques sufridos por miembros de las Iglesias que se involucran con casos de violaciones a los derechos humanos. Además, la información recibida indica que con posterioridad a la quema intencional de la parroquia en Nebaj, los testigos y clérigos recibieron amenazas, les intervinieron los teléfonos, y se “limpió” el área con el fin de alegar que el incendio había sido accidental.²²⁶ Ello sugiere que estos hechos son parte del mismo patrón dirigido contra todo aquél que demuestre interés en luchar contra la impunidad en Guatemala. De acuerdo con el Informe más reciente de MINUGUA:

A los progresos en materia de derechos humanos registrados en las primeras etapas del proceso de paz, sucedió un largo período de estancamiento. Posteriormente, durante el período que se examina, la situación de Guatemala en materia de derechos humanos

²²⁵ Informe del Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados del Poder Judicial: “Los Derechos Civiles y Políticos, en particular las Cuestiones Relacionadas con: la Independencia del Poder Judicial, la Administración de Justicia y La impunidad”, Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social, ONU, 21 de diciembre de 2001.

²²⁶ Información recibida por la Comisión durante su visita a Nebaj, realizada el 27 de marzo de 2003, en el marco de la visita *in loco*.

verdaderamente se deterioró. La MINUGUA verificó diversas denuncias de amenazas y de asesinatos de que fueron víctimas defensores de los derechos humanos, trabajadores de las iglesias, jueces, testigos, periodistas, activistas políticos y sindicalistas.²²⁷

2. Iniciativas del Estado

200. Según la información recabada durante la visita, no existe un plan estatal efectivo para proteger a los operadores de justicia y testigos que son amenazados y atacados. La inactividad estatal en la protección de operadores de justicia llevó, incluso, a que el Organismo Judicial debiera establecer su propio sistema de protección para miembros del Poder Judicial. Conforme a la información recibida, existe un Programa de Protección de Testigos, dependiente del Ministerio Público, que es utilizado para proteger a testigos amenazados, pero éste no cuenta con recursos adecuados para su buen funcionamiento. Concretamente, se señala que la insuficiencia de recursos ha sido la causa de la falta de programas eficaces para la protección de jueces y otros miembros del Poder Judicial que sufren las amenazas y los atentados mencionados anteriormente.

201. La Comisión observa que frente a esta problemática las instituciones judiciales han efectuado algunas iniciativas para tratar de crear mecanismos de coordinación. Por ejemplo, el Ministerio Público creó en el año 2001 la Unidad Fiscal sobre Delitos contra Operadores de Justicia. Sin embargo, según la información recabada, no se ha establecido una regulación específica acerca de su funcionamiento, ni se le ha dotado de los recursos humanos y materiales suficientes para que cumpla adecuadamente con su labor. Ante el aumento de este tipo de agresiones, esta Unidad Fiscal ha sido muy cuestionada porque no se habrían producido avances en las investigaciones realizadas. La información suministrada señala que el número de expedientes que se entregaron al Fiscal Especial llegaron a superar los 150 en el primer semestre del año 2002 y que hasta el momento sólo en una causa se pasó a la etapa de juicio y se dictó sentencia.

202. Asimismo, según la información suministrada, la Corte Suprema de Justicia conformó la Comisión de Seguridad Judicial del Organismo Judicial. Esta comisión se encuentra presidida por el Presidente de la Cámara Penal, quien se encarga de coordinar la acción de esta entidad con otras instituciones. Se ha señalado que las posibilidades de acción de la entidad se han visto limitadas por las restricciones presupuestarias que afectan

²²⁷ Décimo Tercer Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, que comprende el período entre el 1º de julio de 2001 y el 30 de junio de 2002, MINUGUA, 22 de agosto de 2002.

al Organismo Judicial en su conjunto.²²⁸ Al respecto, la CIDH solicita al Estado que adopte las medidas necesarias para que la institución pueda alcanzar el cabal cumplimiento de sus fines institucionales.

203. La Comisión recibió información que indica que el Organismo Judicial ha dispuesto que, al ser presentada una denuncia por amenazas o ataques a un operador de justicia, el Asesor de Seguridad de la Presidencia y el Coordinador Administrativo de la Gerencia Administrativa del Organismo Judicial, tomarán la declaración del denunciante e inmediatamente coordinarán el trabajo con la Unidad de Seguridad del Organismo Judicial, la Policía Nacional Civil y el Ministerio Público. Una vez presentada la denuncia por los miembros del Ministerio Público o del Organismo Judicial, la Policía Nacional Civil está encargada de tomar las medidas necesarias para brindar protección a la persona.²²⁹ Sin embargo, la Comisión ha observado que hasta el momento la Policía Nacional Civil no ha dispuesto de una Unidad Especial que trabaje directa y permanentemente con la Unidad Fiscal sobre Delitos contra Operadores de Justicia, a efecto de realizar las investigaciones respectivas.²³⁰ La Comisión considera que tal implementación es de fundamental importancia para el efectivo tratamiento de esta problemática.

204. La Comisión considera que las iniciativas adoptadas por el Estado para tratar la difícil problemática que enfrentan los operadores de justicia en Guatemala no han logrado revertir el patrón de amenazas y ataques que ellos sufren. Los emprendimientos anteriormente descritos no se han traducido, hasta el momento, en resultados concretos y plenamente satisfactorios. En efecto, la Comisión observa que no se ha establecido una política integral y articulada desde los distintos sectores estatales, que enfrente efectivamente este problema. La CIDH insta al Estado a continuar en la búsqueda de soluciones efectivas, que logren proteger adecuadamente a los operadores de justicia para que puedan efectivamente ejercer sus funciones, libres de presiones.

²²⁸ Décimo Tercer Informe sobre Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, que comprende el período entre el 1° de julio de 2001 y el 30 de junio de 2002, MINUGUA, 22 de agosto de 2002.

²²⁹ Informe proporcionado por el Presidente del Organismo Judicial y de la Corte Suprema de Justicia, Carlos Larios Ochaíta, 24 de febrero de 2003.

²³⁰ La violencia contra operadores de justicia constituye una forma delictiva especial, por eso es preciso que haya una especialización en el tratamiento de los casos y que un equipo específico de investigadores esté a cargo.

D. Conclusiones y recomendaciones

205. La Comisión desea remarcar que los defensores de derechos humanos tienen un papel protagónico en el proceso para la plena vigencia del Estado de Derecho. El accionar de los defensores, a través de la defensa de individuos y grupos de personas que son víctimas de violaciones de derechos humanos, de la denuncia pública de las injusticias que afectan a importantes sectores de la sociedad y del necesario control que ejercen sobre los funcionarios públicos y las instituciones democráticas, entre otras actividades, los convierte en una pieza irremplazable para la construcción de una sociedad democrática sólida y duradera. Cuando los defensores de derechos humanos son silenciados por la intimidación y el miedo, se priva a miles de personas de la oportunidad para encontrar respuestas a las violaciones e injusticias a las cuales se encuentran sometidos vastos sectores de la sociedad.

206. El Estado no ha cumplido con su obligación de proteger a los miembros de la sociedad que son amenazados y agredidos. Tampoco ha adoptado medidas suficientes que aseguren un ambiente propicio para el desarrollo de la labor de los defensores de derechos humanos y operadores de justicia, como piezas esenciales para el fortalecimiento de la democracia. Por último, los ataques a defensores de derechos humanos y operadores de justicia permanecen casi en su totalidad impunes. La Comisión reitera que la impunidad de las violaciones contra los defensores de derechos humanos favorece la comisión de nuevos ataques dirigidos a impedir u obstaculizar su trabajo en la defensa de los derechos humanos.

207. La Comisión reconoce el trabajo de los defensores de derechos humanos en Guatemala, quienes a pesar de las circunstancias riesgosas y difíciles en las cuales viven y desempeñan su labor, continúan trabajando de forma incansable y desinteresada para alcanzar una sociedad más justa.

208. Con el fin de contribuir a la protección de los defensores de derechos humanos y asegurar el efectivo desarrollo de sus labores, y de conformidad con el análisis y las conclusiones precedentes, la Comisión recomienda al Estado guatemalteco:

1. Adoptar políticas que reconozcan la legitimidad de la labor de los defensores de los derechos humanos y los dirigentes sociales, que incluyan el diseño de actividades de capacitación adicionales para asegurar el respeto por los defensores de los derechos humanos entre los integrantes de las fuerzas de seguridad, y la formulación de declaraciones inequívocas de parte de funcionarios de alto nivel que confirmen la legitimidad e importancia de la labor de los defensores de los derechos humanos y de sus organizaciones.

2. Disponer de los recursos humanos, presupuestarios y logísticos necesarios para garantizar la implementación de medidas de protección adecuadas y efectivas cuando esté en riesgo la seguridad personal y la vida de estas personas. Asimismo, asegurar que las medidas de seguridad sean efectivamente puestas en práctica durante el tiempo que las condiciones de riesgo lo exijan.

3. Acordar las medidas de seguridad con los defensores a fin de asegurar su pertinencia y permitir que puedan seguir desarrollando su actividad.

4. Actuar con renovado empeño para garantizar la investigación, el procesamiento y la sanción de los responsables de las amenazas, ataques y demás actos de intimidación contra los defensores de los derechos humanos y dirigentes sociales.

5. Establecer unidades especializadas de la Policía Civil Nacional y del Ministerio Público, con los recursos y la capacitación necesarios, a efectos de que trabajen de manera coordinada y respondan con la debida diligencia a la investigación de estos hechos. Asimismo, incrementar los recursos de la Procuraduría para los Derechos Humanos con el objetivo de fortalecer su capacidad de trabajo en la defensa y protección de la actividad desarrollada por los defensores de derechos humanos.

6. Implementar de manera adecuada y efectiva las medidas cautelares solicitadas por la CIDH, y asegurar la asignación constante de los recursos humanos y materiales requeridos para tal fin.

209. En relación con las amenazas, el hostigamiento y la intimidación contra los operadores de justicia, la Comisión recomienda al Estado:

1. Dedicar sus mayores esfuerzos para incrementar la asignación presupuestaria destinada a la protección de los jueces, abogados y fiscales. Otorgar la capacitación y la remuneración adecuadas al personal de seguridad que la Policía Nacional Civil y la Corte Suprema colocan a disposición de jueces y fiscales para su protección.

2. Establecer una unidad especial de la Policía Nacional Civil que trabaje directa y permanentemente con la Unidad Fiscal sobre Delitos contra Operadores de Justicia, a efecto de realizar las investigaciones respectivas.

3. Adoptar y emprender todas las medidas pertinentes para garantizar la investigación, el procesamiento y la sanción de las amenazas, ataques y demás actos de intimidación contra los operadores de justicia. Asimismo, dedicar los recursos y la protección necesarios al Fiscal Especial que debe investigar los ataques llevados a cabo contra los operadores de justicia, así como a la Procuraduría de Derechos Humanos.

CAPÍTULO IV

LA SITUACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

A. Introducción

210. Este capítulo analiza la información recibida por la CIDH sobre la situación de los pueblos indígenas. Guatemala es un país multiétnico, multilingüe y pluricultural, donde los pueblos indígenas maya, garífuna y xinca representan a más de la mitad de la población. La Comisión ha expresado que los indígenas en Guatemala han sido históricamente discriminados por razones étnicas, constituyen gran parte de la población pobre o en extrema pobreza, y son mayoría en los departamentos con los índices de exclusión social más altos.²³¹

211. La preocupación de la CIDH no es reciente. En el pasado la Comisión ha realizado recomendaciones al Estado de Guatemala para promover y proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas.²³² En

²³¹ Véase el Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, CIDH, OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 21 rev., 6 de abril de 2001, párrafo 4.

²³² Recomendaciones al Estado de Guatemala en el Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, CIDH, OEA/Ser.L/V/II.111, Doc. 21 rev., 6 de abril de 2001: 1) Que cumpla con todos y cada uno de los compromisos adquiridos por el Estado en los acuerdos de paz en favor de las comunidades indígenas y sus miembros contenidos en los acuerdos sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria y sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército. 2) Que sobre la base de la abundante documentación y evidencia existente, investigue, procese y sancione a todos los responsables de las masacres y violaciones a la vida, integridad y otros derechos humanos de individuos y comunidades indígenas ocurridas durante el conflicto armado. 3) Que tome las medidas necesarias y establezca mecanismos especiales rápidos y eficaces para solucionar conflictos de dominio, garantizar y dar certeza jurídica a las comunidades indígenas respecto del dominio de sus propiedades; y para proveer tierras estatales a las comunidades que las necesiten para su desarrollo, según lo establece el artículo 68 de la Constitución Política de Guatemala. 4) Que promueva el respeto de los derechos laborales de los pueblos indígenas teniendo presente las normas pertinentes del Convenio N° 169 de la OIT y fiscalice el cumplimiento de la legislación laboral, en especial con respecto a los trabajadores migrantes estacionales internos que se trasladan a las explotaciones de la Costa y el Sur, sancionando según lo contempla la ley a los empleadores que transgredan las normas establecidas. 5) Que adopte a la brevedad las medidas y políticas necesarias para crear y mantener un sistema de salud preventiva y asistencial eficiente, al que puedan acceder sin dificultad todos los miembros de las diferentes comunidades indígenas, y que aproveche los recursos medicinales y sanitarios propios de las culturas indígenas. Que provea los medios a dichas comunidades para mejorar las condiciones de sanidad ambiental, incluyendo servicios de agua potable y desagües. 6) Que profundice políticas de mejoramiento cualitativo e inversión social en las zonas rurales para garantizar a los pueblos indígenas igualdad de oportunidades y el acceso a servicios educativos de nivel primario y secundario; mejorando la eficiencia interna y reduciendo el analfabetismo allí imperante. 7) Que tome medidas positivas en lo educativo, legislativo y de todo tipo respecto a la población en general, a fin de reducir la división y discriminación en particular por diferencias étnicas; lograr la igualdad de oportunidades; reducir los estereotipos y desconfianzas; y continúa...

marzo del 2003 la Comisión, en el Informe de Seguimiento de Recomendaciones, reconoció las iniciativas del Estado en materia de educación intercultural, participación de los pueblos indígenas, apoyo y fomento de las actividades productivas rurales y, en especial, aquellas tendientes a eliminar conductas discriminatorias, racistas y de exclusión que continuaban produciéndose desde las propias oficinas gubernamentales. A pesar de estos avances, la Comisión consideró que el Estado de Guatemala debía realizar mayores esfuerzos para la implementación efectiva de las recomendaciones, en especial en lo relativo al cumplimiento de los Acuerdos de Paz, el juzgamiento y sanción de los responsables de las masacres contra el pueblo maya ocurridas durante el conflicto armado, y el respeto y reconocimiento efectivo de los derechos humanos de los pueblos indígenas, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales.²³³

212. Durante la visita *in loco* la Comisión tuvo la oportunidad de reunirse con organizaciones indígenas, así como con organismos internacionales y autoridades de los poderes del Estado de Guatemala, que aportaron valiosa información y testimonios sobre la situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas. La información suministrada a la CIDH está relacionada con el cumplimiento del Acuerdo de Paz sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, en especial sobre discriminación y exclusión social, la reforma del Código Penal que creó el delito de discriminación y la creación de la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas de Guatemala; el acceso a la justicia; la situación de la mujer indígena;²³⁴ la participación política y la situación de la tierra. Además, la CIDH obtuvo información respecto de la situación de impunidad de las violaciones a los derechos humanos cometidas contra los pueblos indígenas durante el conflicto armado y sobre la falta de reparación a las víctimas y a sus familiares.

B. La discriminación y la exclusión social de los pueblos indígenas

213. En Guatemala la mayoría de la población es indígena y perteneciente a los pueblos maya,²³⁵ garífuna y xinca. La diversidad étnica

...continuación

restablecer el derecho a la dignidad sin discriminaciones para todos los y las miembros de la ciudadanía guatemalteca.

²³³ Véase el Informe de Seguimiento a las Recomendaciones publicado en el Informe Anual 2002 de la CIDH, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 rev. 1, 7 de marzo de 2003, párrafos 257 y 258.

²³⁴ Véase en el Capítulo V del presente informe.

²³⁵ El pueblo maya está compuesto de 22 comunidades lingüísticas y representan el pueblo indígena de mayor población.

hace de Guatemala un país de una riqueza humana inmensa y de una identidad cultural propia. A pesar del sometimiento de los pueblos indígenas desde el período colonial²³⁶ y la discriminación étnica por parte de las estructuras de poder, éstos han mantenido su identidad cultural, reflejada en sus tradiciones, valores comunitarios, idiomas, derecho y espiritualidad.

214. En Guatemala la marginación de los pueblos indígenas es innegable. Aproximadamente el 40% de los indígenas viven en extrema pobreza y cerca del 80% son pobres, padeciendo los índices de alfabetización y de ingresos más bajos de la sociedad guatemalteca.²³⁷

215. Guatemala es un país mayoritariamente rural; dentro de ella, la mitad de la población es indígena. La población rural representa aproximadamente el 57% de los hogares del país y cerca del 61% de la población nacional constituyen el 73% de los hogares en situación de pobreza y el 93.2% de los hogares en extrema pobreza.²³⁸ Estos datos colocan a los pueblos indígenas en una situación de particular vulnerabilidad, marginación y exclusión social, siendo los más afectados los niños y niñas indígenas. En Guatemala aproximadamente el 67% los niños y niñas indígenas padecen de desnutrición crónica.²³⁹

216. Durante el conflicto armado se evidenció dramáticamente la exclusión y discriminación a la cual fueron sometidos los pueblos indígenas en Guatemala, que llevó a que el 83% de las víctimas fueran miembros de pueblo maya y contra el cual se cometieron actos de genocidio.

217. La Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) expresó en su informe que el racismo como doctrina de superioridad, revelado en el actuar del Estado guatemalteco, fue una de las causas del conflicto armado y

²³⁶ La condición actual de los pueblos indígenas en Guatemala es el resultado de un largo proceso de sometimiento colonial del pueblo maya a partir del siglo XVI, que se consolidó bajo el Estado nacional liberal en el siglo XIX, con la constitución de una clase gobernante que basó su poder en la gran propiedad rural y la explotación de la mano de obra indígena, en el marco de regímenes autoritarios y patrimoniales. Véase en "Derechos Humanos y Cuestiones Indígenas: Misión a Guatemala", Informe del Relator de Naciones Unidas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2003/90/Add.2, 10 de febrero de 2003, párrafo 5.

²³⁷ Véase en el Informe Los pueblos indígenas de Guatemala: La superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de Paz, MINUGUA, septiembre de 2001; Informe Nacional de Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2002; "Derechos Humanos y Cuestiones Indígenas: Misión a Guatemala", Informe del Relator de Naciones Unidas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2003/90/Add.2, 10 de febrero de 2003.

²³⁸ Véase en Informe Nacional de Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2002, página 105.

²³⁹ Véase en Informe Nacional de Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2002, página 198.

“constituye un factor fundamental para explicar la especial saña e indiscriminación con que se realizaron las operaciones militares contra centenares de comunidades mayas en el occidente y noroccidente del país, en particular entre 1981 y 1983, cuando se concentraron más de la mitad de las masacres y acciones de tierra arrasada en su contra”. Según la CEH, la desproporcionada respuesta contra la guerrilla se explicaba porque la política contrainsurgente pretendía no sólo romper las bases sociales de la guerrilla sino además quebrar los valores culturales que otorgaban cohesión y acción colectiva en las comunidades indígenas.²⁴⁰ En relación con la responsabilidad estatal por estos hechos, la Comisión de Esclarecimiento Histórico sostuvo que:

Agentes del Estado de Guatemala, en el marco de las operaciones contrainsurgentes realizadas en los años 1981 y 1982, ejecutaron actos de genocidio en contra del pueblo maya. (...) Sin perjuicio de que los sujetos activos fueron los autores intelectuales o materiales del crimen, en los actos de genocidio cometidos en Guatemala existe también responsabilidad del Estado, debido a que, en su mayoría, esos actos fueron producto de una política preestablecida por un comando superior.²⁴¹

218. La Comisión observa que esta situación de exclusión y discriminación se ha mantenido luego del fin de conflicto armado. De hecho, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo sostuvo en el año 2002 que la relación entre composición étnica de la población guatemalteca y pobreza son el reflejo de una exclusión sistemática de la población indígena de la dinámica social, económica y política del país, en claro detrimento de su bienestar y desarrollo, tanto a nivel individual como colectivo.²⁴²

²⁴⁰ La política contrainsurgente en Guatemala se caracterizó, especialmente durante la época más violenta del conflicto, por acciones militares destinadas a la destrucción de grupos y comunidades como tales, así como al desplazamiento geográfico forzado de comunidades indígenas cuando se las consideraba posibles auxiliares de la guerrilla. Estas acciones militares, ejecutadas con conocimiento o por orden de las más altas autoridades del Estado, consistieron principalmente en masacres de población indefensa y en las llamadas operaciones de tierra arrasada. La CEH registró 626 masacres cometidas por las fuerzas del Estado durante el conflicto armado, principalmente el Ejército, apoyado por estructuras paramilitares tales como las Patrullas de Autodefensa Civil, los Comisionados Militares y los Judiciales. El 95% fueron perpetradas entre 1978 y 1984 y en este período el 90% fueron ejecutadas en áreas habitadas predominantemente por el pueblo maya. El 83% de las víctimas era miembros del pueblo maya. Véase en “Guatemala: Memoria del Silencio”, Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), 1999.

²⁴¹ Véase en “Guatemala: Memoria del Silencio”, Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), 1999.

²⁴² Véase en Informe Nacional de Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2002, página 105.

219. Los Acuerdos de Paz,²⁴³ en especial el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, representaron la oportunidad histórica para superar los flagelos de la exclusión y la discriminación de los pueblos indígenas. Sin embargo, a ocho años de su firma, la Comisión constató que es el Acuerdo con menor grado de cumplimiento,²⁴⁴ cuestión reconocida el 24 de marzo de 2003 por el propio Presidente de la República, en el marco de la presentación de la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas de Guatemala.²⁴⁵ El 7 de mayo de 2003, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas continuaba registrando grandes demoras en su implementación a pesar de su obvia trascendencia en el país.²⁴⁶

220. El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas expresa que el reconocimiento de la identidad de los pueblos maya, xinca y garífuna es fundamental para la construcción de la unidad nacional basada en el respeto y ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales de todos los guatemaltecos y considera que los pueblos indígenas han sido particularmente sometidos a niveles de discriminación de hecho, explotación e injusticia por su origen, cultura y lengua, y que padecen de tratos y condiciones desiguales e injustas por su condición económica y social.²⁴⁷

²⁴³ En el marco de la firma de los Acuerdos de Paz se suscribieron doce acuerdos, entre los que se destacan por su pertinencia específica a los pueblos indígenas de Guatemala el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria y el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército.

²⁴⁴ Véase en el Informe Los pueblos indígenas de Guatemala: La superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de Paz, MINUGUA, septiembre de 2001.

²⁴⁵ Comunicado de prensa N° 8/03, CIDH, 29 de marzo de 2003, párrafo 56.

²⁴⁶ Véase en Informe ante la Reunión del Grupo Consultivo, MINUGUA, 7 de mayo de 2003.

²⁴⁷ El Acuerdo establece:

Que esta realidad histórica ha afectado y sigue afectando profundamente a dichos pueblos, negándoles el pleno ejercicio de sus derechos y participación política, y entorpeciendo la configuración de una unidad nacional que refleje, en su justa medida y con su plenitud de valores, la rica fisonomía plural de Guatemala.

Que en tanto no se resuelva este problema de la sociedad guatemalteca, sus potencialidades económicas, políticas, sociales y culturales jamás podrán desenvolverse en toda su magnitud, y ocupar en el concierto mundial el lugar que le corresponde por su historia milenaria y la grandeza espiritual de sus pueblos.

Que en Guatemala será posible desarraigar la opresión y la discriminación sólo si se reconocen en todos sus aspectos la identidad y los derechos de los pueblos que la han habitado y la habitan, componentes todos de su realidad actual y protagonistas de su desarrollo, en todo sentido.

221. A partir de este reconocimiento de la identidad de los pueblos indígenas, el Gobierno de Guatemala se obligó a realizar acciones específicas, entre ellas la lucha contra la discriminación, los derechos culturales, los derechos civiles, políticos, sociales y económicos, incluyendo el derecho consuetudinario indígena, los derechos relativos a la tierra y la regularización de la tenencia de la tierra de los pueblos indígenas. Durante la visita *in loco* diversas organizaciones indígenas manifestaron que si bien el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas no representaba la totalidad de las demandas históricas y aspiraciones de los pueblos indígenas de Guatemala, el cumplimiento de los compromisos generados a partir de su firma era una materia pendiente.²⁴⁸ Según las organizaciones mayas, la falta de implementación integral por parte del Estado de Guatemala “ha significado continuar con pautas de discriminación, explotación e injusticia por razones de origen, cultura y lengua a la cual han estado sometidos los pueblos indígenas y ha contribuido a un constante deterioro de las condiciones de vida de los pueblos indígenas”.²⁴⁹

222. En septiembre de 2001, MINUGUA sostuvo que los compromisos relativos a los pueblos indígenas adquiridos por el Estado de Guatemala en los Acuerdos de Paz registraban muy bajo cumplimiento,²⁵⁰ por lo cual recalendarizó el cumplimiento de los compromisos pendientes, entre ellos los referidos a multiculturalidad, la reforma educativa con sus componentes de bilingüismo e interculturalidad, la promoción del uso de los idiomas indígenas, y la regularización de la titulación de tierras. También se recalendarizaron los compromisos sobre la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas, la lucha contra la discriminación legal y de hecho, la protección jurídica de los derechos de las comunidades indígenas, la conservación y administración de los templos y la protección de los centros ceremoniales, el reconocimiento de la normatividad consuetudinaria, el reconocimiento de sus formas de organización y su participación en el nivel local y en el sistema de Consejos de Desarrollo.

²⁴⁸ Véase en Análisis comparativo del cumplimiento del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas realizado por varias organizaciones maya. Información recibida por la CIDH en reunión llevada a cabo el 25 de marzo de 2003, en el marco de la visita *in loco*.

²⁴⁹ Véase en Documento de Trabajo presentado por organizaciones mayas a la CIDH con ocasión de la visita *in loco* realizada en marzo del 2003. Véase también en “Pronunciamiento de la Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Pueblos Indígenas ante el Grupo Consultivo para Guatemala”, 12 de mayo de 2003.

²⁵⁰ Véase en el Informe Los pueblos indígenas de Guatemala: La superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de Paz, MINUGUA, septiembre de 2001 y en Informe ante la Reunión del Grupo Consultivo, MINUGUA, 7 de mayo de 2003.

223. En agosto de 2002, a propósito del Día Internacional de los Pueblos Indígenas, MINUGUA reiteró su preocupación por el serio retraso que registraba la aplicación del Acuerdo de Paz sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y de otros instrumentos del sistema internacional como el Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, el Convenio N° 50 sobre el reclutamiento de trabajadores indígenas y el Convenio N° 64 sobre los contratos de trabajo (trabajadores indígenas), todos ellos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial,²⁵¹ la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, incluyendo otras Convenciones y Declaraciones pertinentes para la erradicación de la discriminación.

224. El incumplimiento de tales compromisos continúa generando niveles de exclusión social, política y económica dolorosos para los miembros de los pueblos indígenas e intolerables en una auténtica democracia. Es necesario que el Estado ponga en marcha inmediatamente políticas públicas para superar la marginación de los pueblos indígenas.

225. Al respecto, el Estado en sus observaciones al presente informe expresó que entre abril de 2001 y marzo de 2003 se crearon 16 comisiones específicas derivadas del cumplimiento de los Acuerdos de Paz; se emitieron 65 disposiciones legales (Acuerdos Gubernativos, Decretos, Acuerdos Ministeriales etc.), que no sólo legalizan y ordenan el cumplimiento de los compromisos de paz sino, a la vez, contribuyen a la institucionalización del proceso de paz.

226. A pesar del retraso en el cumplimiento total del Acuerdo, las organizaciones indígenas reconocen que las iniciativas del Estado de Guatemala hasta hoy realizadas para implementar el Acuerdo de Paz han permitido abrir espacios de diálogo y han propiciado -aunque aún en forma incipiente- la participación indígena en el debate de la realidad guatemalteca.²⁵² La Comisión recibió información sobre las actividades realizadas por el Estado con el fin de cumplir con los compromisos adquiridos

²⁵¹ En esta oportunidad debe destacarse que si bien Guatemala ratificó la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, no reconoció la competencia del Comité para la Eliminación Racial, por lo cual éste no puede entender en denuncias presentadas contra el Estado.

²⁵² Véase en Documento de Trabajo presentado por organizaciones mayas a la CIDH con ocasión de la visita *in loco* realizada en marzo del 2003. Véase también en Documento presentado en audiencia celebrada ante la CIDH el 14 de octubre de 2002 sobre "La situación de los pueblos indígenas en Guatemala" y en "Pronunciamento de la Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Pueblos Indígenas ante el Grupo Consultivo para Guatemala", 12 de mayo de 2003.

en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Entre abril de 2001 y marzo de 2003 el Estado llevó adelante la ampliación de la cobertura en el marco del Programa Nacional de Educación Bilingüe, en el cual maestros (Kaqchikel, Mam, Q'eqchi', Q'anjob'al, e Ixil) fueron capacitados en lecto-escritura en su propio idioma; la consolidación del funcionamiento de trece Escuelas Normales Bilingües en siete idiomas mayas; la implementación de seis Defensorías penales étnicas que contribuyen al fortalecimiento pluricultural y multilingüe del derecho; y la definición del concepto de lugares sagrados en el marco de las actividades de la Comisión para la Definición de los Lugares Sagrados.²⁵³ A pesar de ello, la Comisión señala nuevamente que la mayoría de estas iniciativas se encuentran aún en estado incipiente y distan de ser implementadas debidamente.²⁵⁴

227. La legislación en Guatemala contiene normas de rango constitucional²⁵⁵ y legal relacionadas con los pueblos indígenas. La tendencia legislativa de la última década en esta materia se ha caracterizado por incorporar en el ordenamiento legal, de manera dispersa, normas de reconocimiento y protección en favor de los derechos indígenas; por ejemplo, en relación con la promoción de la educación bilingüe intercultural, la creación de instituciones de protección y defensa de la mujer indígena, la incorporación del delito de discriminación, y el reconocimiento de los idiomas indígenas como nacionales, entre otras.²⁵⁶ Sin embargo, debido a su falta de

²⁵³ Véase en Informe de Avances del Gobierno de Guatemala. Junio - Julio 2002. Matriz de Seguimiento a los temas identificados en el grupo consultivo de febrero 2002. Guatemala, 12 de agosto de 2002.

²⁵⁴ Véase en el Informe de Seguimiento a las Recomendaciones publicado en el Informe Anual 2002 de la CIDH, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 rev. 1, 7 de marzo de 2003, párrafos 257 y 258.

²⁵⁵ La Constitución Política de la República reconoce que el Estado está formado por diversos grupos étnicos y asegura reconocer, respetar y promover sus formas de vida, costumbres y tradiciones.

²⁵⁶ En Guatemala existen normas sobre diversidad cultural, territorios, identidad, participación, idiomas, educación, jurisdicción indígena, derechos económicos, registro civil, patrimonio cultural, mujeres indígenas, y órganos de política indígena. Las más relevantes son los artículos 60, 61, 62, 66, 67, 68, 69, 71, 76 de la Constitución Política, el artículo 376 del Código Penal, los artículos 90, 142, 541 y 552 Bis del Código Procesal Penal, la Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer (Decreto 7-99), la Ley de Educación Nacional (Decreto 12-91), la Ley del Fondo de Tierras (Decreto 24-99), la Ley de la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala (Decreto 65-90), la Ley de Alfabetización (Decreto 43-86) y su reglamento, la Ley de Educación Nacional (Decreto 12-91), el Decreto 7091-91 (reformado por el Decreto 6-93), el Acuerdo Gubernativo 1046-87, el Acuerdo Gubernativo 726-95, el Acuerdo Gubernativo 525-99, el Acuerdo Gubernativo 165-96 y el Acuerdo Gubernativo 129-2002. No existen normas sobre la autonomía de los pueblos indígenas, sobre su manejo de los recursos naturales, sobre salud, sobre el impacto en proyectos de desarrollo, sobre biodiversidad y recursos genéticos, y sobre libertad de culto y espiritual. Véase "Compilación de Legislación sobre Asuntos Indígenas", Banco Interamericano de Desarrollo, 2002.

implementación efectiva, estas normas -muchas de ellas antiguas- no han traído aparejados los resultados que las normas perseguían.

228. Es importante que las iniciativas legislativas en materia de Pueblo Indígenas sean compatibles con el Convenio N° 169 de la OIT, sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y con los compromisos adquiridos en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Desde el año 1997 en Guatemala está vigente el mencionado convenio de la OIT, que es el instrumento internacional más relevante sobre derechos humanos de los pueblos indígenas. En cuanto a la incidencia del Convenio N° 169 en la legislación interna, Guatemala habría cumplido con la aplicación de estas normas únicamente en un 22 %.²⁵⁷ La Comisión reconoce la reciente aprobación de la Ley de Idiomas Nacionales, la cual tiene por objeto el reconocimiento y promoción de los idiomas de los pueblos indígenas de Guatemala en las comunidades lingüísticas respectivas, tanto en el ámbito público como en el privado.²⁵⁸ La CIDH insta al Estado a implementar efectiva e inmediatamente las disposiciones de esta ley.

229. En sus observaciones al Informe, el Estado expresó que a través de esta Ley de Idiomas, “velará porque en la prestación de bienes y servicios públicos, se observe la práctica de comunicación en el idioma propio de la comunidad lingüística, fomentando a su vez esta práctica en el ámbito privado. Además, se facilitará el acceso a los servicios de salud, educación, justicia, seguridad, como sectores prioritarios, para los cuales la población deberá ser informada y atendida en el idioma propio de cada comunidad lingüística, sin menoscabo de la incorporación gradual de los demás servicios”.²⁵⁹

230. Por otra parte, el 11 de septiembre de 2002 el Congreso de la República de Guatemala emitió el Decreto 57-2002, que agrega el artículo

²⁵⁷ Para esta evaluación se ha estudiado la legislación interna a la luz de 36 criterios claves que comprenden la diversidad cultural, la identidad, los territorios, la jurisdicción indígena, la autonomía, los recursos naturales, la participación, el idioma, la salud, la educación, los derechos económicos, el régimen militar, el impacto de proyectos de desarrollo, la biodiversidad y los recursos genéticos, el patrimonio cultural, la libertad de culto y espiritual, las mujeres indígenas, y el derecho de familia, entre otros. Véase el Banco de Datos de Legislación Indígena, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo (www.iadb.org).

²⁵⁸ Véase en Decreto 19-2003 sobre Ley de Idiomas Nacionales, aprobado el 14 de mayo de 2003.

²⁵⁹ Escrito de observaciones del Gobierno de Guatemala al presente informe, de fecha 15 de diciembre de 2003.

220 *bis* al Código Penal,²⁶⁰ con el objeto de sancionar con prisión y multa al que por acción u omisión incurra en discriminación que impida o dificulte a una persona, grupo de personas o asociaciones el ejercicio de un derecho legalmente establecido, incluyendo el derecho consuetudinario o costumbre; y establece como circunstancia agravante del tipo penal la discriminación por razón idiomática, cultural o étnica.

231. La nueva figura penal fue criticada por diversas organizaciones indígenas que, en términos generales, expresaron que los legisladores no consultaron a las organizaciones indígenas respecto del texto de la ley, no consideraron las recomendaciones que éstas hicieron llegar al Congreso Nacional y no adecuaron la reforma al espíritu del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, al Convenio N° 169 de la OIT, a la Constitución Política de Guatemala y a la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial. Esto significó, en definitiva, una norma de carácter general, que no consideró adecuadamente la especificidad de los pueblos indígenas y no estableció mecanismos y medidas para evitar el racismo que se produce en Guatemala

²⁶⁰ Decreto N° 57-2002 del Congreso de la República de Guatemala, publicado el 9 de octubre de 2002. El artículo 220 bis del Código Penal establece:

Discriminación. Se entenderá como discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de género, raza, etnia, idioma, edad, religión, situación económica, enfermedad, discapacidad, estado civil, o en cualesquiera otro motivo, razón o circunstancia, que impidiere o dificultare a una persona, grupo de personas o asociaciones, el ejercicio de un derecho legalmente establecido incluyendo el derecho consuetudinario o costumbre, de conformidad con la Constitución Política de la República y los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos.

Quien por acción u omisión incurriere en la conducta descrita en el párrafo anterior, será sancionado con prisión de uno a tres años y multa de quinientos a tres mil quetzales.

La pena se agravará en un tercera parte:

- a) Cuando la discriminación sea por razón idiomática, cultural o étnica.
- b) Para quien de cualesquiera forma y por cualquier medio difunda, apoye o incite ideas discriminatorias.
- c) Cuando el hecho sea cometido por funcionario o empleado público en el ejercicio de su cargo.
- d) Cuando el hecho sea cometido por un particular en la prestación de un servicio público.

contra los mayas, garífunas y xincas.²⁶¹ La Comisión considera que la norma penal establecida en el Código Penal no refleja todos los motivos de discriminación prohibidos por el artículo 1 de la Convención Americana. Durante la visita *in loco* la Comisión recibió información según la cual se habrían presentado una serie de denuncias ante los organismos guatemaltecos pertinentes para la aplicación de la nueva norma penal; sin embargo, no habrían sido investigadas y sancionadas con la diligencia requerida.

232. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos considera que el texto de esta norma penal debió realizarse previa consulta a los pueblos indígenas en Guatemala.²⁶² A su vez, la Comisión nota que independientemente de lo que implica esta normativa, es indispensable su correcta aplicación por parte de los tribunales internos. En este sentido, la Comisión considera que la aprobación de normas penales contra la discriminación racial, en sí mismas, no lograrán solucionar este grave problema en Guatemala, para lo cual es vital impedir la impunidad con la cual se cometen este tipo de delitos y además, establecer mecanismos judiciales efectivos para obtener indemnizaciones civiles por los daños sufridos producto de la discriminación.

233. El 9 de octubre de 2002 fue publicado el Acuerdo Gubernativo N° 390-2002, que creó la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas de Guatemala,²⁶³

²⁶¹ Organizaciones Mayas que manifestaron su rechazo al procedimiento y contenido de la norma aprobada por el Congreso Nacional que sanciona la discriminación fueron: CONAVIGUA, Asociación Política de Mujeres Mayas, Defensoría Maya, Centro Maya SAQBE', Fundación Rigoberta Menchú, Decenio Maya, Consejo de Organizaciones Mayas COMG, Coordinadora de Organizaciones Indígenas y Campesinas CONIC, Comité Cívico XELJU', Defensoría de la Mujer Indígena DEMI, Coordinadora del Pueblo Xinca de Guatemala, COPXING. En "La situación de los pueblos indígenas en Guatemala". Documento presentado en audiencia celebrada ante la CIDH, del 14 de octubre de 2002. Véase también en Prensa Libre de los días 12 y 13 de septiembre de 2002; Solicitud de veto presentado al Presidente de la República por diversas organizaciones indígenas el 30 de septiembre de 2002 y en Boletín informativo N° 1, Año 1, Semana del 16 al 26 de octubre del 2002, Tzujnel, Tob'nel, K'astajnel, DEFENSORIA MAYA, Guatemala, C. A.

²⁶² Véase en el mismo sentido el Informe de Seguimiento a las Recomendaciones publicado en el Informe Anual 2002 de la CIDH, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 rev. 1, 7 de marzo de 2003, párrafos 257 y 258.

²⁶³ La Comisión Presidencial contra la Discriminación y Racismo contra los Pueblos Indígenas tiene las siguientes funciones: a) Asesorar y acompañar a las distintas instituciones y funcionarios del Estado así como a las instituciones privadas, para desarrollar mecanismos efectivos en el combate a la discriminación y el racismo que se da contra los Pueblos Indígenas en Guatemala. b) Formular políticas públicas que garanticen la no discriminación y el racismo contra los indígenas y dar seguimiento a su ejecución. c) Monitorear las políticas de las instituciones privadas y sugerir criterios a adoptar para enfrentar positivamente el problema de la discriminación. d) Actuar como enlace entre las organizaciones de los Pueblos Indígenas y el
continúa...

integrada por cinco personas nombradas por el Presidente de la República, en consulta con las organizaciones indígenas. El 21 de marzo de 2003 en un acto encabezado por el Presidente Alfonso Portillo fueron presentados a la opinión pública los miembros de la Comisión Presidencial compuesta por tres dirigentes maya, un xinca y un garífuna.²⁶⁴ La Comisión reconoce que esta es una iniciativa importante, y espera que la Comisión Presidencial en la práctica pueda efectivamente cumplir sus objetivos, en especial el de formular políticas públicas que garanticen la eliminación de la discriminación y el racismo contra los pueblos indígenas.

234. La Comisión ha tenido presente que los compromisos adquiridos en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas significan una modificación del patrón cultural racista y discriminatorio de la sociedad guatemalteca y reconoce que llevar a la práctica dicho cambio requiere de un proceso de profundas modificaciones económicas, sociales y culturales, para lo cual se precisa un trabajo permanente e integrado entre el Estado, los agentes económicos y sociales y los pueblos indígenas. Asimismo, reconoce que se han realizado esfuerzos por los Gobiernos de los últimos años para su cumplimiento. Sin embargo, la realidad de la situación actual de los pueblos indígenas demuestra que éstos han sido insuficientes. La democracia guatemalteca no se consolidará mientras el Estado no adopte las medidas necesarias para que finalice la discriminación sistemática en contra de los pueblos indígenas y se eliminen las secuelas de la discriminación histórica.

C. El acceso a la justicia

235. La Constitución Política en su artículo 66 establece que el Estado debe reconocer, respetar y promover las formas de vida, costumbres, tradiciones y formas de organización social de los pueblos indígenas. A su vez,

...continuación

Organismo Ejecutivo en materia de discriminación y racismo. e) Llevar registro de denuncias de casos de racismo y discriminación, y canalizarlos a las instituciones competentes. f) Presentar al Presidente de la República informes semestrales sobre el avance del respeto y ejercicio de los derechos de los Pueblos Indígenas, los cuales serán públicos. g) Elaborar informes que el Estado de Guatemala deba presentar en materia indígena ante organismos internacionales. h) Impulsar campañas de sensibilización ciudadana en contra de los actos de discriminación. i) Gestionar y administrar la cooperación nacional e internacional para el cumplimiento de sus funciones. j) Coordinar acciones a nivel nacional con organizaciones de los Pueblos Indígenas interesados en la temática de la Comisión para definir políticas y acciones de Gobierno de la República en el ámbito internacional referente a los Derechos de los Pueblos Indígenas. k) Otras que le determine el Presidente de la República. Acuerdo gubernativo N° 390-2002, de 9 de octubre de 2002.

²⁶⁴ La Comisión Presidencial está integrada por el señor Ricardo Cajas, la señora Blanca Estela Colop Alvarado de Saloj y los señores José Francisco Cali, Ramiro López Ramírez y Mario Elintón Lambe.

el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas expresa que la “normatividad tradicional de los pueblos indígenas ha sido y sigue siendo un elemento esencial para la regulación social de la vida de las comunidades y, por consiguiente, para el mantenimiento de su cohesión”. El Gobierno reconoce que “tanto el desconocimiento por parte de la legislación nacional de las normas consuetudinarias que regulan la vida comunitaria indígena como la falta de acceso de los pueblos indígenas al sistema jurídico nacional, han dado lugar a la denegación de derechos, discriminación y marginación”.²⁶⁵

236. Como fue expresado en el capítulo sobre la administración de justicia en Guatemala, el Estado no ha cumplido con su obligación de instaurar y aplicar un sistema judicial acorde con la diversidad cultural existente en el país, así como mecanismos que permitan reconocer y promover efectivamente el derecho indígena, conforme a sus normas tradicionales, tomando como parámetro las normas internacionales sobre derechos humanos. El acceso a la justicia de los pueblos indígenas en Guatemala tiene dos facetas. Por un lado, el acceso a la justicia del Estado y por otro, el reconocimiento y respeto del derecho indígena; ambos sistemas deben ser compatibles con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. La situación actual dificulta el acceso a la justicia de las comunidades indígenas desde ambas perspectivas.

237. Las medidas adoptadas por el Estado con el fin de asegurar el acceso a la justicia no han conducido a un acceso a la justicia efectivo e igualitario para toda la población. Efectivamente, la creación de los Centros de Administración de Justicia (CAJ) en áreas predominantemente indígenas no logran los resultados propuestos, dada la falta de recursos y la falta de capacitación intercultural de los operadores de justicia que los componen. Como fue expuesto en el capítulo sobre la administración de justicia en Guatemala del presente informe, durante la visita *in loco* la Comisión tuvo la oportunidad de reunirse en Nebaj con su Gobernador, el Alcalde y con los operadores de justicia del CAJ. En esta ocasión pudo constatar las graves deficiencias presupuestarias del sistema de justicia en el área, las cuales resultan evidentes en la infraestructura carcelaria, donde los detenidos se encuentran en condiciones inhumanas, así como en las condiciones deplorables del lugar donde vive la policía judicial que custodia la cárcel.

238. Se han realizado algunos esfuerzos en la capacitación del personal judicial sobre la cultura y la identidad indígena, así como la disponibilidad de intérpretes en los procesos judiciales. Por ejemplo, se creó una Comisión de Asuntos Indígenas en la Magistratura, se institucionalizó un curso sobre derecho indígena y uno sobre sensibilización de asuntos indígenas

²⁶⁵ Véase en Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos indígenas, Capítulo IV. E. Derecho consuetudinario.

en la Escuela de Estudios Judiciales, y se llevó adelante una capacitación de tres semanas durante el verano sobre derecho consuetudinario indígena. Se aumentó el número de abogados que trabajan en la Defensoría Indígena y se realizó un mapeo lingüístico del país que demoró dos años y será utilizado con los fines de integrar la justicia con la población maya. Además, según la información recibida, en Guatemala hay 98 jueces bilingües, 323 auxiliares de justicia bilingües, 43 intérpretes bilingües, y 86 personas del personal administrativo bilingües.²⁶⁶ Sin embargo, los esfuerzos estatales no implican que el Estado cumpla con su obligación de proveer intérpretes cada vez que sean requeridos por las partes en los procedimientos judiciales de cualquier índole, ni es suficiente para asegurar un efectivo acceso a la justicia de los pueblos indígenas en la práctica.²⁶⁷ La Comisión reconoce que es una tarea compleja y que requiere de importantes recursos por la gran variedad de idiomas que se hablan en Guatemala. Sin embargo, una de las garantías fundamentales dentro de los procesos judiciales es que las partes puedan comprender y ser comprendidas.

239. En relación con la creación de los Juzgados de Paz Comunitarios cuya instalación fue aprobada por el Congreso en agosto de 1997, actualmente están funcionando cinco.²⁶⁸ El Estado indicó a la CIDH que los juzgados comunitarios están integrados por tres miembros de las comunidades y aplican el derecho consuetudinario, que es reconocido en la ley si no viola la Constitución Nacional ni los tratados internacionales sobre derechos humanos. Al respecto, diversas organizaciones informaron a la CIDH que la implementación de los Juzgados de Paz Comunitarios ha significado un esfuerzo de reconocimiento del sistema de resolución de conflictos a nivel de la comunidad; sin embargo, ha sido una experiencia limitada²⁶⁹ y no necesariamente es el resultado del reconocimiento del derecho indígena principalmente porque la legislación nacional²⁷⁰ faculta al Tribunal de Paz Comunitario para resolver los conflictos con arreglo a los usos y costumbres, la equidad y los principios generales del derecho cuando ello fuera posible, lo cual otorga al tribunal la posibilidad de decidir sin considerar el derecho consuetudinario indígena.

²⁶⁶ Véase en "Informe 2002/2003: Guatemala, un País Multicultural y Multicolor", preparado por el Organismo Judicial guatemalteco sobre el período comprendido entre abril de 2002 y marzo de 2003. Entregado a la CIDH durante su visita, el 27 de marzo de 2003.

²⁶⁷ Información recibida por la Comisión en reuniones llevadas a cabo con organizaciones indígenas y organizaciones campesinas el 25 de marzo de 2003, en el marco de la visita *in loco*.

²⁶⁸ Véase en "Informe 2002/2003: Guatemala, un País Multicultural y Multicolor", preparado por el Organismo Judicial guatemalteco sobre el período comprendido entre abril de 2002 y marzo de 2003. Entregado a la CIDH durante su visita, el 27 de marzo de 2003.

²⁶⁹ Véase en Informe ante la Reunión del Grupo Consultivo, MINUGUA, 7 de mayo de 2003, párrafo 27.

²⁷⁰ Artículo 552 bis del Código Procesal Penal.

240. Como manifestó la Comisión, los avances que se han producido en el reconocimiento del derecho indígena son iniciales y la mayoría se ha limitado al ámbito académico sin que hasta la fecha se compruebe la voluntad política de analizar y reconocer el derecho que en la práctica vienen ejerciendo los pueblos indígenas en Guatemala por siglos. Como fue expresado en el capítulo respectivo, el acceso a la justicia de todos los habitantes de la sociedad es vital para el fortalecimiento de la democracia y la vigencia del Estado de Derecho. La protección de los derechos de los pueblos indígenas y sus miembros requiere la adopción de medidas específicas por parte del Estado para asegurar un efectivo acceso a la justicia. En este sentido, la Comisión insta al Estado a fomentar el reconocimiento del derecho indígena respetando las normas internacionales de los derechos humanos, y a adoptar medidas efectivas que permitan un mejor y mayor acceso a la justicia por parte de todas las personas guatemaltecas.

1. La impunidad y los pueblos indígenas

241. La Comisión reitera que la subsistencia de altos niveles de impunidad no significa solamente que numerosos crímenes graves queden sin castigo sino que se convierte en una situación que afecta la vida misma de la nación y su cultura. En Guatemala la impunidad por graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno en contra del pueblo maya y sus miembros alcanza niveles de tal magnitud que obligan a concluir que los rezagos de una cultura racista y discriminatoria continúa permeando amplios sectores y ámbitos de la sociedad guatemalteca, reflejándose en forma especial en el sistema de administración de justicia.

242. Durante el conflicto armado el pueblo maya fue víctima de violaciones masivas y crueles a sus derechos humanos que se manifestaron en masacres, operaciones de tierra arrasada,²⁷¹ secuestros, ejecuciones de autoridades, líderes y guías espirituales que afectaron la vida e integridad física de sus miembros, comunidades y la identidad étnica o cultural del

²⁷¹ Mediante las masacres y operaciones de tierra arrasada, planificadas por las fuerzas del Estado, se exterminaron por completo comunidades mayas, así como se destruyeron sus viviendas, ganado, cosechas y otros elementos de sobrevivencia. La CEH registró 626 masacres atribuibles a estas fuerzas. Véase en "Guatemala: Memoria del Silencio", Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), 1999.

propio pueblo.²⁷² Del total de violaciones registradas por la CEH, 70% de ellas se cometieron contra mayas, 10% contra ladinos, 0.1% contra otros, y en el 19.9% de violaciones no se pudo determinar la adscripción étnica de las víctimas. De los casos de víctimas individuales identificados por la CEH el 83.3% eran mayas, el 16.5% ladinos y el 0.1% otros.²⁷³

La percepción, por el Ejército, de las comunidades mayas como aliadas naturales de la guerrilla, contribuyó a incrementar y a agravar las violaciones de derechos humanos perpetradas contra el pueblo maya, evidenciando un agresivo componente racista, de extrema crueldad, llegando al exterminio masivo de comunidades mayas inermes a las que se atribuía vinculación con la guerrilla, incluyendo niños, mujeres y ancianos, aplicando métodos cuya crueldad causa horror en la conciencia moral del mundo civilizado.²⁷⁴

²⁷² Los hechos registrados por la CEH por los que se violó el derecho a la vida y la integridad del pueblo maya, entre otros, son: a) Los actos probados de genocidio contra varios grupos etnolingüísticos. b) La denominada política de tierra arrasada. Esta fue una modalidad extrema de violación a la vida y la integridad de los colectivos indígenas. Incluía la muerte de las personas, la quema de casas, campos de cultivo y la destrucción completa de aldeas. c) Las masacres en comunidades, seguidas de persecución, y muerte de la población sobreviviente en la huida, dan cuenta de una intención de destrucción total. La mayor parte de las masacres acaecidas a lo largo del enfrentamiento, y casi la totalidad de las que se consumaron en el período más álgido del mismo, fueron efectuadas contra mayas, y guardan relación estrecha con los planes de campaña del Ejército. d) La muerte selectiva de líderes y dirigentes comunitarios y de organizaciones mayas, así como la desaparición forzada, tuvieron como efecto desarticular las formas de organización comunitarias, y por ende, la capacidad de respuesta de las comunidades ante la represión, dejándolas indefensas frente a diversas formas de ataque. e) La muerte de ancianos, mujeres y niños, producida directamente o como consecuencia de la represión, ha afectado la reproducción de la cultura y la posibilidad de la continuidad biológica y cultural. f) Una de las formas más cruentas de desvalorización de la vida que registró la CEH, fueron algunos actos de coprofagia y antropofagia que se realizaron dentro de la estrategia contrainsurgente. Estos actos de crueldad extrema fueron efectuados por elementos del Ejército, quienes también obligaron a personas detenidas a realizarlos. En los casos testimoniados ante la CEH, las víctimas fueron miembros de comunidades indígenas. g) La violación sexual de mujeres, individual y masiva, además de la afectación directa contra las mujeres tuvo profundas repercusiones en el colectivo. El 88.7% de violaciones sexuales de víctimas individuales identificadas registradas por la CEH fueron cometidas contra mujeres mayas, el 10.3% contra ladinas y el 0.1% contra otras. Véase en "Guatemala: Memoria del Silencio", Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), 1999.

²⁷³ Un coronel retirado del Ejército declaró ante la CEH: "*La población indígena fue la más afectada porque es la mayoría*". Sin embargo, si se compara la composición étnica de la población nacional con la composición étnica de las víctimas registradas por la CEH, se verá una alta sobrerrepresentación de indígenas mayas entre las víctimas. Según los censos oficiales, los indígenas bordean el 43% de la población total, y las víctimas mayas identificadas que registra la CEH representan casi el doble de tal cifra, el 83.3%. Si nos atenemos a las cifras no oficiales de población, éstas atribuyen un porcentaje del 61% a los indígenas, cifra que de igual modo es superada en un tercio por el porcentaje de víctimas indígenas identificadas. Véase en "Guatemala: Memoria del Silencio", Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), 1999.

²⁷⁴ Véase en "Guatemala: Memoria del Silencio", Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), Conclusiones y Recomendaciones, 1999. Párrafo 85.

243. La CEH registró 626 masacres cometidas por las fuerzas del Estado durante el conflicto armado, principalmente el Ejército, apoyado por estructuras paramilitares tales como las Patrullas de Autodefensa Civil, los Comisionados Militares y los Judiciales. El 95% fueron perpetradas entre 1978 y 1984 y en este período el 90% fueron ejecutadas en áreas habitadas predominantemente por el pueblo maya.²⁷⁵ Cabe hacer notar al respecto que de acuerdo a información recibida por la CIDH, esta cifra de 626 masacres podría aumentar considerablemente. Efectivamente, en virtud del trabajo realizado por la Fundación de Antropología Forense de Guatemala, de más de 300 exhumaciones realizadas por la Fundación aproximadamente sólo la mitad corresponden a las registradas por la CEH. Esto se debe a que con el paso de los años los sobrevivientes han ido perdiendo el miedo para denunciar los cementerios clandestinos que quedaron como testimonio de la crueldad del conflicto armado interno en Guatemala.

El tiempo nunca será suficiente para sanar las cicatrices que esa violencia ha heredado a hombres, jóvenes, niños, ancianos y especialmente a mujeres. A nuestros familiares se les cortó su ciclo de vida, fueron torturados, desaparecidos, secuestrados y masacrados. Ellos y ellas encontraron una muerte adelantada, violenta y desconocida, sus cuerpos están en los cientos de cementerios clandestinos, ubicados en los barrancos, caminos, bosques, bajo edificios ya construidos que no nos permite llegar a ellos para exhumarlos. Otros fueron devorados por animales y otros fueron tirados en lagos, ríos como el Motagua, Pixcayá, Usumacinta y cráteres de volcanes. Esta situación no permite y no permitirá llegar a ellos. Este es el gran calvario para muchas familias, esposas, padres, hijos y nietos sobrevivientes del genocidio cometido por militares en Guatemala.²⁷⁶

244. En Guatemala los responsables de las violaciones a los derechos humanos del pueblo maya cometidas durante el conflicto armado, en especial durante la década de los '80, que constituyeron actos de genocidio, gozan de total impunidad.²⁷⁷

En consecuencia, la CEH concluye que agentes del Estado de Guatemala, en el marco de las operaciones contrainsurgentes realizadas entre los años 1981 y 1983, ejecutaron actos de genocidio en contra de grupos del pueblo maya que residía en las

²⁷⁵ Véase en "Guatemala: Memoria del Silencio", Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), Conclusiones y Recomendaciones, 1999.

²⁷⁶ "De la guerra a la paz: Un proceso lento, difícil y traumatizante." Intervención de Rosalina Tuyuc, presidenta de CONAVIGUA, ante la CIDH durante el 118º período ordinario de sesiones. Octubre de 2003.

²⁷⁷ *Ibidem*.

cuatro regiones analizadas.²⁷⁸ Esta conclusión se basa en la evidencia de que, a la luz de lo dispuesto en el Artículo II de la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, hubo matanzas de miembros de los grupos mayas (Artículo II, letra a), lesiones graves a su integridad física o mental (Artículo II, letra b) y actos de sometimiento intencional de los grupos afectados a condiciones de existencia que acarrearán o pudieron haber acarreado su destrucción física total o parcial (Artículo II, letra c). Se basa también en la evidencia de que todos esos actos fueron perpetrados *“con la intención de destruir total o parcialmente”* a grupos identificados por su etnia común, en cuanto tales, con independencia de cuál haya sido la causa, motivo u objetivo final de los actos (Artículo II, primer párrafo). La CEH tiene información de que hechos análogos ocurrieron y se reiteraron en otras regiones habitadas por el pueblo maya.²⁷⁹

245. La Comisión enfatiza que es necesario que el Estado cumpla con su obligación de investigar, juzgar y sancionar a los responsables de las masacres y violaciones al derecho a la vida, la integridad personal y otros derechos humanos de los miembros de los pueblos indígenas de Guatemala ocurridas durante el conflicto armado.

246. Los asesinatos de líderes indígenas ocurridos en el último tiempo y la impunidad de estos hechos ejemplifican que la erradicación de la discriminación racial en Guatemala es tarea pendiente, como lo demuestran denuncias recientes. La Representante Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos Humanos y el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, expresaron su preocupación por los asesinatos de Diego Velásquez Brito y

²⁷⁸ Las cuatro regiones geográficas seleccionadas por la CEH fueron: Maya-Q'anjob'al y Maya-Chuj, en Barillas, Nentón y San Mateo Ixtatán del Norte de Huehuetenango; Maya-Ixil, en Nebaj, Cotzal y Chajul, Quiché; Maya-K'iche' en Joyabaj, Zacualpa y Chiché, Quiché; y Maya-Achi en Rabinal, Baja Verapaz. Véase en "Guatemala: Memoria del Silencio", Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), Conclusiones y Recomendaciones, 1999. Párrafo 110.

²⁷⁹ Véase en "Guatemala: Memoria del Silencio", Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), Conclusiones y Recomendaciones, 1999. Párrafos 122 y 123.

Antonio Pop Caal, dos prominentes líderes indígenas.²⁸⁰ Asimismo, la CIDH manifestó su preocupación por el asesinato de Diego Xon Salazar, sacerdote maya y defensor de derechos humanos, quien vivía y trabajaba en la aldea Chamanchaj del Municipio de Chichicastenango.²⁸¹

247. La Comisión considera que la impunidad de los responsables de las violaciones a los derechos humanos del pueblo maya durante el conflicto armado, la impunidad de los asesinatos de líderes del pueblo maya ocurridos durante los últimos años, así como la falta de investigación de actos de discriminación contra miembros de los pueblos indígenas guatemaltecos, afecta no sólo el Estado de Derecho sino la dignidad de los pueblos. Sólo con acciones efectivas encaminadas a erradicar la discriminación por razones étnicas -que tanto daño ha provocado a la sociedad guatemalteca- se podrá pensar en construir un Estado de Derecho con pilares sólidos.

2. La reparación de las víctimas del conflicto armado

248. El acceso a una justicia efectiva e imparcial implica la posibilidad de investigar y sancionar a los responsables, así como la obligación de reparar a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. La reparación de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno en contra del pueblo maya es una tarea pendiente en Guatemala.²⁸²

²⁸⁰ El cuerpo del señor Velásquez Brito fue encontrado el 21 de diciembre de 2002, tres días después de haber sido encontrado el del señor Pop Caal. El texto completo del comunicado de prensa titulado "Expertos de las Naciones Unidas condenan los asesinatos de líderes indígenas guatemaltecos", emitido el 10 de enero de 2003 por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (solamente disponible en inglés) establece lo siguiente:

The Special Representative of the Secretary General on the situation of human rights' defenders and the Special Rapporteur on the situation of human rights and fundamental freedoms of indigenous people wish to express their deep concern and condemn the assassinations of Diego Velasquez Brito and Antonio Pop Caal in Guatemala. The death of these two prominent indigenous personalities constitutes an enormous loss for the Guatemalan people. We call on the Guatemalan authorities to continue making the necessary efforts to clarify the circumstances of these assassinations through a thorough investigation and to ensure those guilty are brought to justice. Furthermore, we trust that precautions will be taken to guarantee the protection of those who defend human rights in general and of indigenous people in particular in Guatemala, in the future.

²⁸¹ Véase en comunicado de prensa N° 11/03, CIDH de fecha 11 de abril de 2003.

²⁸² Véase en Informe ante la Reunión del Grupo Consultivo, MINUGUA, 7 de mayo de 2003, párrafo 20.

249. Durante la visita *in loco* la Comisión tuvo la oportunidad de escuchar las apreciaciones de organizaciones indígenas en relación con el Programa Nacional de Resarcimiento. La información recabada indica la necesidad de que el Programa mencionado sea justo y digno para el pueblo maya, debiendo considerar el resarcimiento por genocidio y el resarcimiento cultural y ambiental. Conforme a la información recibida, el plan piloto implementado hasta marzo del 2003²⁸³ no cumpliría las aspiraciones de los pueblos indígenas y tendía a confundir la responsabilidad del Estado.²⁸⁴

250. En materia de Resarcimiento, el Estado de Guatemala manifestó en sus observaciones que en atención al reconocimiento de la responsabilidad institucional del Estado en casos de graves violaciones a los derechos humanos, ha erogado Q56,109,362.74, 63,049,306.74 (*sic*) destinados al resarcimiento económico tanto en los procesos de solución amistosa como en el pago de reparaciones por sentencias emitidas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, inversión que se ha hecho con toda voluntad política y con el objetivo de reparar el daño sufrido por la familia guatemalteca seriamente afectada como resultado del prolongado enfrentamiento interno, la polarización, la pobreza extrema y la violencia que han dañado sensiblemente nuestro tejido social. La Comisión valora el esfuerzo realizado por el Estado para el cumplimiento de los compromisos internacionales surgidos del sistema interamericano de derechos humanos. Sin perjuicio de ello, estima que el Gobierno guatemalteco no aportó información respecto de acciones realizadas a fin de implementar el Programa Nacional de Resarcimiento por las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno.

251. Después de varios años de compromisos en relación con otorgarle fuerza legal al Programa de Resarcimiento, el 8 de mayo de 2003 se publicó el Acuerdo Gubernativo 258-2003 que establece los lineamientos del Programa Nacional de Resarcimiento a las víctimas del conflicto armado

²⁸³ Durante la visita de la CIDH el Estado informó que existen 58 proyectos de resarcimiento en las comunidades, con énfasis en actos conmemorativos, realización de exhumaciones, y proyectos de desarrollo productivo y vivienda.

²⁸⁴ Véase en documento entregado por la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA) a la CIDH en las reuniones llevadas a cabo con organizaciones indígenas y organizaciones campesinas el 25 de marzo de 2003, en el marco de la visita *in loco*.

interno, así como la creación de la Comisión Nacional para el Resarcimiento como entidad ejecutora, conformada por cinco representantes del Gobierno y cinco de la sociedad civil.²⁸⁵

252. La Comisión ve con preocupación la ausencia de voluntad política demostrada en torno al Programa Nacional de Resarcimiento, que se manifiesta en el hecho de que a tantos años de la firma de los Acuerdos de Paz aún no se haya resarcido efectivamente, individual y colectivamente, a las víctimas indígenas del conflicto armado, y prestará especial atención a la implementación del Programa Nacional de Resarcimiento.

D. Participación política

253. La Constitución Política de Guatemala en su artículo 66 establece el reconocimiento, respeto y promoción de las formas de organización social de los pueblos indígenas. Por su parte, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas reconoce que “los pueblos indígenas han sido marginados en la toma de decisiones en la vida política del país, haciéndoles extremadamente difícil, si no imposible, su participación para la libre y completa expresión de sus demandas y la defensa de sus derechos”, por lo que se hace necesario “institucionalizar la representación de los pueblos indígenas en los niveles local, regional, y nacional, y asegurar su libre participación en el proceso de toma de decisión en los distintos ámbitos de la vida nacional”.

254. El patrón de exclusión al que han estado sometidos los pueblos indígenas se ve reflejado tanto en la mínima participación que ejercen dentro de los cargos de poder en el Estado, así como en el poco respeto a las formas tradicionales de participación de estos pueblos.

255. A pesar de los avances en este campo, aún se logra reflejar la diversidad étnica y cultural de Guatemala en la forma tradicional de ejercer el

²⁸⁵ El programa está destinado a resarcir a las víctimas de violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado. Tendrá una duración de once años y el resarcimiento se basará en los principios de equidad, justicia, celeridad, accesibilidad, participación social, y respeto a la identidad cultural de las víctimas. La Comisión de Resarcimiento creada tiene la función de poner en práctica el Programa de Resarcimiento y velar por su cumplimiento. Su implementación debe comenzar en el año 2003. El presupuesto para la implementación del Programa de Resarcimiento proviene del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, de aportes económicos, financieros y técnicos de entidades y organismos nacionales e internacionales de cooperación, y de donaciones, herencias y legados. Con excepción del primer año de funcionamiento, el 90% del presupuesto debe asignarse a actividades de resarcimiento. El 23 de mayo de 2003 fueron elegidos los cinco representantes de la sociedad civil. Véase en Comunicado de prensa, MINUGUA, 25 de mayo de 2003. La elección de los representantes de la sociedad civil fue criticada por la Coordinadora de Organizaciones para el Resarcimiento del Pueblo Maya. Véase en Declaración Pública de fecha 23 de mayo de 2003.

poder. Algunos partidos políticos han incorporado recientemente, y en cantidad creciente, a personas de origen indígena en los cargos de elección popular, y ha aumentado la cantidad de legisladores indígenas. Además, los cargos de Ministra de Cultura y Viceministro de Educación fueron ocupados por profesionales de origen indígena, y en junio de 2002 el Encuentro de Lideresas y Líderes Indígenas creó un Consejo Nacional de los Pueblos Indígenas para que funcione como interlocutor con las instituciones gubernamentales. De todas formas, la participación en los canales oficiales del Gobierno no toma en cuenta la presencia demográfica y el peso cultural de los pueblos indígenas ni representa la diversidad étnica del país, especialmente a nivel nacional. A su vez, las tasas de abstención del electorado indígena son altas, hay muy pocas personas indígenas en cargos de elección o en funciones públicas de responsabilidad, y tienen muy poca incidencia en la toma de decisiones políticas. En el ámbito municipal, las altas tasas de personas en edad electoral no inscritas en el censo electoral, y la indocumentación de mujeres, refugiados y desplazados internos conduce a que la participación electoral en las áreas rurales sea especialmente baja. Por otra parte, si bien la representación indígena a nivel local es proporcionalmente mayor a la del nivel nacional y a través de la formación de comités cívicos no afiliados a los partidos políticos logran obtener cargos de alcaldes, síndicos o concejales; esto sigue siendo insuficiente.²⁸⁶

256. En cuanto al respeto de las formas tradicionales de organización indígena, se ha reportado que en ciertos casos hubo conflictos entre las autoridades tradicionales indígenas y las autoridades nacionales o departamentales por distintas razones, tales como el acceso a bienes comunales y la resolución de conflictos locales. Es más, en casos como el de la Alcaldía de Sololá y los alcaldes comunitarios de Totonicapán, el Estado ha intentado hacer desaparecer las autoridades indígenas para quitarles fuerza e incidencia. Por otra parte, la Comisión observa que a nivel local continúan operando las Patrullas de Autodefensa Civil como grupos de poder local, lo cual dificulta la necesaria reestructuración de las formas tradicionales de organización social, en especial del pueblo maya, en algunas regiones del país.²⁸⁷ Esta situación provoca, detrás de una tranquilidad aparente, un alto nivel de conflictividad y temor en la población indígena e impide la paz social.²⁸⁸

²⁸⁶ Véase en "Derechos Humanos y Cuestiones Indígenas: Misión a Guatemala", Informe del Relator de Naciones Unidas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2003/90/Add.2, 10 de febrero de 2003.

²⁸⁷ Véase en "Derechos Humanos y Cuestiones Indígenas: Misión a Guatemala", Informe del Relator de Naciones Unidas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2003/90/Add.2, 10 de febrero de 2003.

²⁸⁸ Información recibida por la Comisión durante su visita a Nebaj, realizada el 27 de marzo de 2003, en el marco de la visita *in loco*.

257. Conforme a la información recibida durante la visita *in loco*, las iniciativas estatales no han conseguido asegurar la plena participación política de los pueblos indígenas. Aunque la Ley Electoral durante los últimos años ha sido modificada en varias ocasiones, estas reformas no han significado cambios que propicien una amplia y equitativa participación de los pueblos indígenas. El fundamento de ello es, especialmente, que en la actual legislación electoral guatemalteca no se consideran los principios, procedimientos y mecanismos de las formas propias de organización política de los pueblos indígenas.²⁸⁹ La Comisión observa que a pesar del reconocimiento constitucional de la organización social de los pueblos indígenas, sus autoridades tradicionales en muchas ocasiones no son reconocidas o respetadas por las autoridades nacionales o departamentales, produciéndose conflictos de poder que afectan a las comunidades indígenas.²⁹⁰ Por otra parte, la Defensoría Maya, el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco y la Academia de las Lenguas Mayas, que son instituciones creadas para aumentar la participación indígena, no cuentan con los recursos ni la autonomía necesaria para lograr sus objetivos.²⁹¹

E. Situación de la tierra

258. Como ha sido mencionado, Guatemala es un país mayoritariamente rural. De acuerdo al Informe de Desarrollo Humano del año 2002 del PNUD,²⁹² en los últimos 20 años la concentración de la tierra continuó siendo muy elevada. La situación de conflictividad por la tierra es uno de los problemas que afectan especialmente a los pueblos indígenas en Guatemala que se deriva de las consecuencias del conflicto armado, en especial el efecto de las operaciones de tierra arrasada, la situación económica en el sector, la crisis cafetalera, la falta de reconocimiento de las tierras indígenas, y la falta de un sistema catastral que reconozca el territorio ancestral y permita proteger las tierras pertenecientes a los pueblos indígenas.²⁹³

²⁸⁹ Véase en información entregada por la Defensoría Maya, en las reuniones llevadas a cabo con organizaciones indígenas y organizaciones campesinas el 25 de marzo de 2003, en el marco de la visita *in loco*.

²⁹⁰ Información recibida por la Comisión en reuniones llevadas a cabo con organizaciones indígenas y organizaciones campesinas el 25 de marzo de 2003, en el marco de la visita *in loco*.

²⁹¹ Véase en "Derechos Humanos y Cuestiones Indígenas: Misión a Guatemala", Informe del Relator de Naciones Unidas, Sr. Rodolfo Stavenhagen. E/CN.4/2003/90/Add.2, 10 de febrero de 2003.

²⁹² Véase en Informe Nacional de Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2002, página 108.

²⁹³ Documentos entregados por la Plataforma Agraria durante las reuniones llevadas a cabo con organizaciones indígenas y organizaciones campesinas el 25 de marzo de 2003, en el marco de la visita *in loco*.

259. El 94.1% de las explotaciones menores (microfincas y fincas subfamiliares) suma el 18.6% de la tierra, mientras que el 1.5% de las explotaciones mayores (con más de una caballería) suma el 62.5% de la superficie en fincas. Asimismo, el 23.6% total de tierras está en manos de indígenas, el 6.5% corresponde a fincas con jefatura femenina y casi el 70% corresponde a fincas de hogares encabezados por varones no indígenas. El peso de la tierra en manos indígenas es inferior a la mitad de su peso poblacional, en virtud de la historia de expropiación a la cual esta población estuvo sometida. No sorprende pues esta situación en una sociedad históricamente excluyente, especialmente por razones de etnia y de género.²⁹⁴

260. Asimismo, la Comisión recibió información en el sentido de que debido a la situación de la tierra se ha perseguido, amenazado, detenido e incluso asesinado a dirigentes campesinos e indígenas por su defensa al derecho a la tierra.²⁹⁵ Diversas organizaciones informaron a la Comisión que no existe voluntad política del Estado guatemalteco para erradicar la pobreza que tanto sufre el área rural, visualizada en la falta de oportunidades para tener acceso a la tierra, la falta de servicios sociales, la explotación laboral en el área rural y la escasez de fuentes de trabajo.

261. El Estado de Guatemala en sus observaciones al presente Informe manifestó que en este ámbito en junio de 2001 el Presidente de la República, a través del Acuerdo Gubernativo 172-2001, creó la Unidad Presidencial para la Resolución de Conflictos, como medida política y jurídica alterna a incidencias de orden histórico en el país -como la problemática agraria, violaciones a derechos humanos durante el conflicto armado-, la cual ha logrado dilucidar un conflicto de tierras de más de 100 años, como lo fue el de la Comunidad de los Cimientos y otro trascendental como el de la Zona Militar Número 20, ambos suscitados en el Departamento de El Quiché, y ha logrado dar seguimiento a las negociaciones del Caso Estrella Polar y del conflicto intermunicipal de las comunidades de Santa María Ixtahuacán y Nahualá en Sololá.²⁹⁶

262. Durante la visita *in loco* la Comisión pudo constatar que no hay avances al respecto, sino más bien se ha agudizado la crisis perjudicando una vez más a los más desposeídos. Esta situación social aumenta la exclusión

²⁹⁴ Véase en Informe Nacional de Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2002.

²⁹⁵ Documentos entregados por la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina durante las reuniones llevadas a cabo con organizaciones indígenas y organizaciones campesinas el 25 de marzo de 2003, en el marco de la visita *in loco*.

²⁹⁶ Escrito de observaciones del Gobierno de Guatemala al presente informe, de fecha 15 de diciembre de 2003.

social y desfavorece el desarrollo de la mayoría del pueblo guatemalteco, impidiendo así la instauración de una sociedad verdaderamente democrática y el fortalecimiento del Estado de Derecho. La Comisión reitera la necesidad de que el Estado de Guatemala tome las medidas necesarias y establezca mecanismos rápidos y eficaces para solucionar los conflictos de dominio, garantice y de certeza jurídica a las comunidades indígenas respecto del dominio de sus tierras. Es también necesario que el Estado provea de tierras estatales a las comunidades que las necesitan para su desarrollo, en cumplimiento de la Constitución Política.²⁹⁷

F. Conclusiones y recomendaciones

263. La Comisión observa la particular exclusión social en la cual se encuentran los pueblos indígenas, materializada a través de un patrón de discriminación étnica permanente. A su vez, constata que los Acuerdos de Paz relativos a los pueblos indígenas son los de menor grado de cumplimiento.

264. La Comisión nota que la preocupante situación actual de los pueblos indígenas perjudica el desarrollo efectivo de la democracia y el fortalecimiento del Estado de Derecho en el país. La democracia guatemalteca no se consolidará mientras no se termine con la discriminación sistemática que aún sufren los pueblos indígenas, se aumente su participación política, y se supere la exclusión social que sufren. El Estado debe, además, otorgarles los medios necesarios para poder desarrollarse efectivamente. Para ello, es indispensable otorgarles un mayor acceso a la justicia y el reconocimiento del derecho indígena, dentro de los parámetros internacionales del respeto a los derechos humanos.

265. Con el fin de contribuir al respeto de los derechos de los pueblos indígenas y el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho en Guatemala, la Comisión recomienda al Estado guatemalteco:

1. Tomar las medidas necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la discriminación en contra de los pueblos indígenas y sus miembros; así como las medidas que sean necesarias para erradicar la exclusión social a la que se encuentran sometidos. En este sentido, debe otorgar especial protección a los niños, niñas y mujeres indígenas, que se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad, marginación y desigualdad.

²⁹⁷ Véase artículo 68 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

2. Cumplir efectivamente con los compromisos adquiridos por el Estado en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Impulsar y adoptar iniciativas legislativas o de otra índole que sean compatibles con el Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT, con los compromisos adquiridos en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, y con los instrumentos internacionales de derechos humanos.

3. Adoptar las medidas necesarias para asegurar un efectivo acceso a la justicia de los pueblos indígenas y sus miembros, especialmente medidas relacionadas con la facilitación de traductores y operadores de justicia que conozcan la cultura, los idiomas y las costumbres indígenas; y el reconocimiento del derecho comunitario indígena que sea acorde a los derechos humanos básicos.

4. Investigar, procesar y sancionar a los responsables de las masacres y violaciones a la vida, integridad y otros derechos humanos de los pueblos indígenas y sus miembros, ocurridas durante el conflicto armado, sobre la base de la implementación de una política genocida en la década de los '80.

5. Establecer las medidas necesarias para promover la plena participación política de los miembros de los pueblos indígenas, a través de una mayor participación en el poder público, así como un mayor reconocimiento de las formas tradicionales de organización indígena.

6. Establecer mecanismos especiales rápidos y eficaces para solucionar los conflictos sobre el dominio de las tierras, para garantizar y dar certeza jurídica a las comunidades indígenas respecto del dominio de sus propiedades, y para proveer tierras estatales a las comunidades que las necesiten para su desarrollo, según lo establece el artículo 68 de la Constitución Política de Guatemala.

266. El Estado de Guatemala en sus observaciones al presente informe manifestó que “comparte las preocupaciones que manifiesta la Ilustre Comisión respecto a los pueblos indígenas, y justamente por esa razón es que a los mismos se ha destinado una particular atención durante los últimos cuatro años, teniendo como guía para la dirección de las acciones todos los compromisos asumidos en el marco de los acuerdos de paz, así como aquellos compromisos derivados de diversos instrumentos internacionales de los cuales es parte el Estado”.²⁹⁸ Agrega en sus

²⁹⁸ Véase en observaciones del Gobierno de Guatemala, de fecha 15 de diciembre de 2003.

observaciones que el Informe de la CIDH no menciona algunas acciones realizadas por el Estado sobre el tema del presente capítulo y que en “aras de un justo equilibrio que permita despejar dudas y sombras en torno a la voluntad política del Gobierno” solicita se consideren las siguientes: la emisión, durante los últimos años, de una serie de leyes de carácter social en las que se otorga mayor representación a los pueblos indígenas en cuestiones de carácter público, entre ellas, representación de las comunidades indígenas en los Consejos de Desarrollo (Ley de Consejos de Desarrollo), acciones de descentralización (Ley de Descentralización) y facilidad a través de la normativa para organizaciones no gubernamentales (Ley de ONG’s) que permiten la libre organización; asimismo, el nuevo Código Municipal estipula que “el gobierno del municipio debe reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas, cuando éstas existan, incluyendo sus propias formas de funcionamiento administrativo”; dentro del régimen de servicio civil, además del idioma español, de preferencia los funcionarios públicos deberán hablar, leer y escribir el idioma de la comunidad lingüística respectiva en donde realicen sus funciones y en el caso de los servidores públicos en servicio, deberá promoverse su capacitación, para que la prestación de servicios tenga pertinencia lingüística y cultural, en coordinación con la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala. Asimismo, el Estado informó sobre la Ley de Promoción Educativa contra la Discriminación, de noviembre de 2002, creada con el objeto que los Ministerios de Educación y de Cultura y Deportes, promuevan y difundan el respeto y la tolerancia hacia la nación guatemalteca que es pluricultural, multilingüe y multiétnica y promuevan y difundan programas tendientes a la eliminación de la discriminación étnica o racial, de género y de toda forma de discriminación; la implementación de un módulo de multiculturalismo dentro del Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia para promover el establecimiento de un sistema de justicia que reconozca el carácter multilingüe y pluricultural en el área de los Centros de Administración de Justicia; la disposición del Ministerio de Educación para que los estudiantes de los establecimientos educativos tengan libertad para usar los trajes indígenas que identifican su etnia; la publicación de un mapa lingüístico de la nación; el proyecto de sensibilización en la instalación de los Juzgados de Paz en virtud del cual hasta septiembre de 2003 se realizaron 38 talleres en 30 municipios del interior del país dirigidos a operadores de justicia y miembros de la comunidad; el funcionamiento de Juzgados Móviles desde el año 2003 con el objetivo de acercar la justicia a las personas que viven en extrema pobreza; la creación de Unidades Especiales de Género, Pueblos Indígenas y Derechos Humanos dentro de la Administración Pública; el rescate de juegos tradicionales, a través de la Dirección General del Deporte y Recreación, que representan a diferentes expresiones culturales de los pueblos indígenas como fue el primer campeonato nacional del juego de pelota maya; la concesión de un canal de televisión a la Academia de Lenguas Mayas en noviembre de 2003; la creación de la Subdirección de las

Culturas mediante el Acuerdo Gubernativo 354-2001 del 21 de agosto 2001, con el objeto de desarrollar actividades para el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística, así como para promover la interculturalidad; la creación de la Unidad de Lugares Sagrados dentro del Ministerio de Cultura y Deportes por medio de Acuerdo Ministerial 510-2003 del 19 de septiembre 2003; el proyecto de Ley a favor de la libre práctica de la espiritualidad a nivel nacional; la ejecución de programas para promover las tradiciones y el arte de las culturas indígenas, y la creación del Departamento de Pueblos Indígenas al interior del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; Difusión de Programas en Idiomas Indígenas.²⁹⁹

267. Finalmente, la Comisión valora las observaciones aportadas por el Estado de Guatemala al presente capítulo y el reconocimiento de compartir las preocupaciones planteadas por la CIDH. Asimismo aprecia las acciones referidas, las cuales valora como herramientas importantes que deben ser fortalecidas, en particular en lo que se refiere a la participación y superación de la pobreza, a fin de eliminar la particular exclusión social en la cual se encuentran los pueblos indígenas, materializada a través de un patrón de discriminación étnica permanente.

²⁹⁹ Escrito de observaciones del Gobierno de Guatemala al presente informe, de fecha 15 de diciembre de 2003.

CAPÍTULO V

LA SITUACIÓN DE LA MUJER

A. Introducción

268. Modalidades históricas de discriminación han hecho que las mujeres guatemaltecas se vean excluidas del pleno goce de los beneficios del desarrollo nacional, así como de una participación plena en los correspondientes espacios de adopción de decisiones. Las mujeres siguen estando subrepresentadas y tropiezan con serias limitaciones para ejercer sus derechos en las esferas económica y laboral. Son desproporcionadamente más pobres que los hombres guatemaltecos, tienen menos acceso a la educación y a la asistencia sanitaria, padeciendo altos niveles de mortalidad materna y desnutrición.³⁰⁰ Las mujeres indígenas y las mujeres atrapadas en situaciones de extrema pobreza suelen sufrir múltiples modalidades de discriminación y exclusión social como las referidas. En tanto que el índice de desarrollo humano de la población en conjunto es de 0.54, el de las mujeres es tres veces menor (0.17).³⁰¹ Como lo reflejan los acuerdos de paz, la discriminación y exclusión que siguen experimentando las mujeres afecta no sólo a sus derechos, sino también al desarrollo integral de la sociedad guatemalteca en conjunto. En este sentido, la situación de discriminación que enfrentan las mujeres en Guatemala dificulta el adecuado desarrollo del proceso de democratización y la consolidación del Estado de Derecho en ese país.

269. El Estado guatemalteco ha dado el primer paso indispensable de asumir compromisos internacionales y nacionales importantes para respetar y garantizar los derechos de la mujer. El desafío prioritario que enfrenta Guatemala consiste en cerrar la profunda brecha entre los compromisos que ha asumido y la discriminación que las mujeres siguen experimentando en su vida diaria. En especial, para garantizar los derechos fundamentales de la mujer debe prestarse urgente atención a la reforma jurídica y a un mejor acceso a la justicia, y es preciso adoptar medidas eficaces que reflejen, en la práctica, los compromisos adoptados por el Estado. Entre las medidas que se requieren figuran la incorporación de la perspectiva de género en todos los aspectos de las políticas y la adopción de decisiones por parte del Estado, la asignación de recursos suficientes para que ello sea posible, una mayor coordinación de la adopción de políticas con

³⁰⁰ Véase, Secretaría Presidencial de la Mujer de Guatemala, "Informe Nacional sobre la Situación de la Mujer Guatemalteca y Cambios a partir de Último Informe", Trigésima Asamblea de Delegadas de la Comisión Interamericana de Mujeres [2002]. [En lo sucesivo, "SEPREM, Informe a la CIM"].

³⁰¹ Secretaría Presidencial de la Mujer de Guatemala, Trigésima Asamblea de Delegadas de la Comisión Interamericana de Mujeres, Informe nacional sobre la situación de la mujer guatemalteca y cambios a partir del último informe, 2002.

respecto a los derechos de la mujer, y la determinación de responsabilidades cuando los agentes estatales no cumplen las obligaciones del Estado en materia de igualdad y no discriminación.

270. En virtud de la apertura a nuevos espacios políticos suscitada por la conclusión del conflicto armado y por la firma del acuerdo de Paz Firme y Duradera,³⁰² las mujeres han logrado participar en la definición de los objetivos nacionales. En especial, han orientado avances en la preparación del marco jurídico e institucional encaminado a superar formas históricas de discriminación basada en el género. Tomando como base los compromisos asumidos en el marco de los acuerdos de paz, y trabajando con la sociedad civil, el Estado ha adoptado varias iniciativas, como la Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer, la Ley Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar, la Ley de Desarrollo Social, la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades. Además, el Estado ha extendido los mecanismos institucionales de promoción y protección de los derechos de la mujer con la creación de entidades tales como la Defensoría de la Mujer Indígena, el Foro de la Mujer, la Secretaría Presidencial de la Mujer y la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar (CONAPREVI).

271. En las observaciones al presente informe el Estado que en el marco de los avances en relación con la mujer debe mencionarse la ejecución de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad de oportunidades 2001–2006, mediante la cual bajo objetivos muy concretos las instituciones del Estado han desarrollado importantes acciones. Entre estas, el Gobierno guatemalteco destacó la integración del clasificador de género en el presupuesto de instituciones gubernamentales que da visibilidad al presupuesto otorgado a favor de las mujeres. Esta acción tendrá a futuro un fuerte impacto y repercusión en cuanto al avance y promoción de la mujer en el entorno nacional. Asimismo, en términos generales, el Estado indicó que se ha reportado un importante avance en el año 2003 en distintos ámbitos, particularmente en lo económico y social, y en espacios de coordinación, diálogo y participación, sobre los cuales la CIDH no ha recibido información específica.

³⁰² Reconociendo las muchas formas interrelacionadas de discriminación que dificultaron la plena participación de las mujeres en el desarrollo nacional, en los Acuerdos de Paz se estableció una serie de compromisos fundamentales con respecto a los derechos de la mujer. Los mismos fueron examinados en el *Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*, publicado por la CIDH.

272. Durante la vista la Comisión pudo verificar que subsiste un enorme contraste entre los compromisos positivos asumidos por el Estado y las escasas medidas adoptadas para aplicarlos en la práctica. Las mujeres guatemaltecas enfrentan graves dificultades para ejercer sus derechos fundamentales y siguen sufriendo discriminación tanto en la ley como en la práctica. Por ejemplo, no obstante la adopción de determinados adelantos legales, subsisten considerables disposiciones legales anacrónicas que discriminan sobre la base del género. Si la ley misma encierra distinciones injustificadas basadas en el género, lejos de garantizar el principio de la igualdad, perpetúa la subordinación. La violencia contra la mujer sigue siendo uno de los principales problemas de derechos humanos y seguridad humana, pero las mujeres que han estado sujetas a esa violencia o a la amenaza de la misma siguen tropezando con múltiples barreras cuando procuran obtener protección y garantías judiciales.

B. Situación de la mujer en la legislación guatemalteca

273. Como ha sido señalado, la legislación guatemalteca se caracteriza por un pronunciado contraste entre la adopción de algunas medidas positivas, como la Ley de Dignificación y la Promoción Integral de la Mujer, por una parte, y, por otra parte, la persistencia de disposiciones legales anacrónicas que mantienen distinciones injustificadas basadas en el género. La persistencia de esas disposiciones discriminatorias va en detrimento de los adelantos mismos que se procura lograr. Debe subrayarse a este respecto que ya se ha señalado que muchas de esas disposiciones perpetúan la discriminación y requieren la introducción de cambios promovidos por representantes de la sociedad civil y, en ciertos casos, por los encargados de la elaboración de las políticas estatales. No obstante lo anterior, la Comisión considera que a las propuestas de reforma no se les ha prestado la atención necesaria a los efectos de su oportuna adopción.

274. En la esfera del Derecho Penal, tanto esta Comisión como miembros del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y representantes de la sociedad civil³⁰³ han instado prestar atención prioritaria al Artículo 200 del Código Penal, que dispone la extinción de la acción penal en los casos de violación o ciertos otros delitos sexuales, en virtud del matrimonio del perpetrador con la víctima, con lo que se contraviene el

³⁰³ Véase, CIDH, *Quinto Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Guatemala, supra*; "Informe sombra sobre la situación de los derechos de las mujeres en Guatemala", disponible en www.derechos.org/nizkor/guatemala/doc (en que se presentan comentarios y preguntas de miembros del Comité con respecto al Informe del Estado; Asociación Mujer Vamos Adelante, Centro de Investigación, Capacitación y Apoyo a la Mujer, Consejo de Mujeres Mayas de Desarrollo Integral, *Anteproyecto de ley para reformar el código penal, "Delitos Contra las Mujeres – Una Nueva Visión"* (2002), pág. 19.

objeto y la finalidad de la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar de la Violencia Intrafamiliar, así como las obligaciones internacionales del Estado. En 1997 la Comisión recomendó expresamente a todos los Estados miembros la derogación de esas disposiciones³⁰⁴ y publicó una recomendación específica a esos efectos en su Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala.

275. Además, conforme al Decreto 79-97, si bien muchos delitos sexuales, incluida la violación, se definen como delitos de acción pública, al mismo tiempo la ley establece que dependen de la acción de la persona afectada. El requisito de que la parte afectada promueva la acción significa que, en realidad, esos delitos no son objeto de procesamiento de oficio, sino que sólo dan lugar al correspondiente procesamiento y castigo en virtud de la acción de la víctima o si el Fiscal discrecionalmente lo promueve.³⁰⁵

276. Por otra parte, los artículos 179 y 180 del Código Penal siguen refiriéndose al abuso de la "honestidad" como uno de los elementos necesarios para probar determinados delitos sexuales. Como ha sido señalado por esta Comisión y por diversas otras fuentes, esas referencias están encaminadas a proteger un bien jurídico distinto de los derechos de la mujer misma, y tienden a aplicarse de modo de poner en tela de juicio o inculpar a la víctima, en lugar de garantizar el castigo del perpetrador.³⁰⁶

277. Dentro del Código Civil, los artículos 89 y 299 siguen creando distinciones basadas en el género que evidentemente se contraponen frontalmente con la obligación del Estado en materia de no discriminación e igual protección de la ley. El artículo 89 regula la autorización del matrimonio y establece una edad mínima, con consentimiento paterno, de 14 años para las niñas y 16 años para los varones. Organizaciones de mujeres, así como esta Comisión y el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), han llamado la atención del Estado sobre la necesidad de reforma

³⁰⁴ Véase CIDH, *Informe de la CIDH sobre la Condición de la Mujer en las Américas*, publicado en el *Informe Anual de la CIDH 1998*, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 6 rev., 16 de abril de 1999, y, como separata, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 17, 13 de octubre de 1998, recomendaciones, C.4.

³⁰⁵ Véase CIDH, *Quinto Informe, supra*; Graciela Alméndarez y otros, *Aplicación del criterio de oportunidad a casos de violencia contra la mujer*, marzo de 2002.

³⁰⁶ Véase CIDH, *Informe sobre la Condición de la Mujer, supra*, Sección IV; Asociación Mujer Vamos Adelante y otros, *supra*, pág. 39.

a este respecto.³⁰⁷ El Código establece además que las mujeres deben esperar 300 días tras la disolución de un matrimonio o unión para celebrar otro. El artículo 299 se refiere a la guarda o tutela legítima de menores, y dispone que corresponde dar preferencia al abuelo paterno, al abuelo materno, a la abuela paterna y a la abuela materna, en ese orden.

278. Si bien el Código de Trabajo en general establece disposiciones legales distintas con respecto al trabajo de las mujeres y los menores, en algunas disposiciones unas y otros son tratados como equivalentes.³⁰⁸ El encabezamiento del Título Cuarto, Capítulo, segundo capítulo, es “trabajo de las mujeres y los menores de edad”. Dentro de ese capítulo, el artículo 147 dispone: “El trabajo de las mujeres y de los menores de edad ser adecuado a su edad, condiciones físicas o estado físico, y desarrollo intelectual y moral”. El artículo 139 requiere el reconocimiento del trabajo de las mujeres y de los menores (tratados como indistintos) en el sector agrario. Se ha informado también a la Comisión que si bien el régimen de seguridad social dispone el pago de pensiones a viudas de trabajadores, no las contempla en caso de fallecimiento de trabajadoras amparadas por el sistema. Los informes indican que se ha presentado un proyecto de ley sobre este punto.

279. Otro compromiso pendiente de cumplimiento es la tipificación penal del acoso sexual, conforme a lo dispuesto en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, suscrito en 1995. Si bien desde entonces se han presentado diversos proyectos de leyes a ese respecto, es evidente que los mismos han quedado detenidos en el nivel de análisis a cargo de comisiones parlamentarias. Organizaciones femeninas han señalado sistemáticamente que la sanción de esas leyes es prioritaria, y reclamaron que se ponga fin a la demora sobre este tema.

³⁰⁷ Este fue uno de los temas destacados por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas en su examen del informe inicial de Guatemala en 1994. Véase *Asamblea General Anual, Informe del Comité*, 04/XII/94, A/49/38, párrafo 69. Véase también el artículo 81 del Código Civil, que reconoce la misma diferencia de edades. Esta preocupación fue reiterada en el examen de CEDAW sobre el quinto informe periódico referente a Guatemala. Véase CEDAW, Comunicado de Prensa WOM/1356, “Los expertos del Comité expresan preocupación sobre los múltiples organismos de asuntos femeninos de Guatemala”, 8/XII/02.

³⁰⁸ Véase Coordinadora por los Derechos Económicos, Sociales y Culturales [CODESC], “Mujer en el contexto de los derechos económicos, sociales y culturales en Guatemala” (2000); véase, en general, “Informe Nacional sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Mujeres Guatemaltecas” [preparado por una coalición de 20 organizaciones no gubernamentales], actualización del informe presentado a la CIDH en su visita *in loco* a Guatemala (8 de agosto de 2000) [Informe ONG 2000], pág. 20.

280. Entre los adelantos legales logrados en los dos últimos años cabe mencionar la Ley de Desarrollo Social, sancionada en 2001, que adopta una concepción global del desarrollo y establece condiciones para una mayor integración de la mujer en el proceso de desarrollo económico, social, político y cultural. Reconoce el derecho al pleno ejercicio de la maternidad y la paternidad, a la asistencia sanitaria global, a determinar el número y el espaciamiento de los hijos, a la asistencia de la salud en materia de reproducción y a programas de planificación de la familia. Otras iniciativas son el Código Municipal, que requiere el establecimiento de una comisión sobre la familia, la mujer y el niño en cada Consejo Municipal, y la Ley de Consejos de Desarrollo, que promueve la participación de la mujer en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, Rural y Consejos Departamentales de Desarrollo. En 2001 Guatemala tomó la importante medida de ratificar el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

281. Durante su visita *in loco*, sin embargo, la Comisión recibió informes coincidentes en el sentido de que esos adelantos no han sido seguidos por otros cambios que son esenciales para remediar la discriminación sistemática que sigue impidiendo a la mujer ejercer plenamente sus derechos básicos. A este respecto causa especial preocupación el hecho de que el Estado no ha adoptado las medidas necesarias para derogar disposiciones legales que discriminan por razones de género.

282. Debe atenderse y preservarse el imperio de la ley y el respeto de los derechos básicos a través de un sistema jurídico que garantice esos derechos. Si el propio sistema legal codifica distinciones injustificadas basadas en el género, se vuelve una fuente de discriminación que perpetúa la subordinación de la mujer. Como la Comisión lo indicó en términos generales:

[L]a discriminación *de jure* es una violación flagrante de los compromisos internacionales libremente consentidos por los Estados y, aunque la igualdad formal no garantiza la eliminación de instancias de discriminación en la realidad, su reconocimiento permite impulsar transformaciones en la vida social, reclamando la autoridad del derecho.³⁰⁹

³⁰⁹ CIDH, *Informe sobre la Condición de la Mujer*, *supra*, Sección IV.

C. La representación y participación de la mujer en la determinación de la política del Estado

283. La situación de la mujer en la ley, analizada en la sección B, *supra*, refleja, en importante medida, las percepciones y la experiencia de los responsables de diseñar y sancionar leyes y políticas. Sin embargo, más allá de la esfera de los mecanismos creados específicamente para abordar el tema de los derechos de la mujer, las mujeres siguen estando gravemente subrepresentadas en cuanto a participación electoral y ejercicio de cargos públicos electivos. Para dar apenas unos pocos ejemplos, cabe señalar que en el Poder Ejecutivo las mujeres son titulares de tres de 13 ministerios. De los 113 diputados del Congreso, diez son mujeres; a nivel departamental, las mujeres ejercen seis de 22 cargos, y a nivel local, tres de 330 Alcaldes son del sexo femenino. Ninguna de las secretarías generales de los partidos políticos establecidos están a cargo de mujeres.

284. La participación de la mujer en los partidos políticos se caracteriza por “ser sumamente limitada y casi inexistente”, y no existen garantías normativas que permitan atender la necesidad de participación equitativa de mujeres y hombres dentro de los partidos políticos.³¹⁰ Aunque las organizaciones de mujeres han priorizado la necesidad de adoptar medidas legales y de políticas para incrementar la representación y participación de las mujeres en cargos políticos, y se han planteado proyectos de leyes, inclusive por parte de la Oficina Nacional de la Mujer, el Congreso no ha adoptado medidas tendientes a avanzar a este respecto. Tal como lo ha indicado la Comisión en términos generales:

La representación minoritaria de la mujer en el gobierno en todos los países de las Américas demuestra la necesidad de acciones adicionales por parte del Estado, juntamente con iniciativas de la sociedad civil, para lograr un verdadero respeto al derecho de la mujer de participar en la vida política, en cumplimiento de las normas internacionales. Como lo han reconocido las comunidades regional e internacional, la consecución de una participación libre y plena de la mujer en todas las esferas de la vida pública es una obligación que bien podría exigir la adopción de medidas especiales de acción afirmativa concebidas para hacer realidad la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres.³¹¹

285. El Estado tampoco ha planteado medidas oportunas y concretas tendientes a hacer frente a los obstáculos que impiden que gran un número de mujeres participen en el proceso electoral como votantes. Si

³¹⁰ SEPREM, *Informe a la CIM, supra*.

³¹¹ CIDH, *supra*.

bien modalidades históricas de estereotipos y discriminación han obstaculizado la participación de la mujer,³¹² también han contribuido a suscitar esos efectos barreras pragmáticas tales como falta de documentos de identidad oficiales o padrones electorales. De los votantes empadronados aproximadamente el 57% son hombres y el 43% mujeres.³¹³ Los informes indican que alrededor del 30% de las mujeres elegibles para votar no están registradas,³¹⁴ especialmente en comunidades indígenas y rurales.³¹⁵ Si bien con posterioridad a las elecciones de 1999 se han formulado proyectos tendientes a abordar esos problemas, nada se ha hecho aún a ese respecto.

286. En cuanto a la participación en la vida política a nivel local, ha habido innovaciones. Como ya se señaló, el Código Municipal requiere el establecimiento de una Comisión sobre la Familia, la Mujer y el Niño en cada Consejo municipal, y la Ley de Consejos de Desarrollo promueve la participación de la mujer en el Consejo de Desarrollo Urbano Rural y en los Consejos de Desarrollo Departamentales. El reconocimiento del papel de la mujer en esas circunstancias ha sido recibido con beneplácito, como primer paso importante. No obstante, durante la visita de la Comisión organizaciones femeninas manifestaron fuerte preocupación con respecto a cuestiones de aplicación, y en especial al requisito del artículo 72 del Reglamento del Consejo de Desarrollo Urbano Rural de que las organizaciones femeninas no reconocidas como personas jurídicas deben adquirir y acreditar esa calidad dentro de un plazo de seis meses para poder participar de los diferentes niveles de los Consejos de Desarrollo. Las organizaciones femeninas indicaron que este requisito en la práctica excluye, en lugar de incluir, a las entidades locales carentes de recursos para contratar los servicios de abogados que tramiten esa acreditación.

287. Si bien los niveles de representación en cargos públicos muestran escaso aumento, ha habido modestos adelantos en cuanto a la representación de las mujeres en el Poder Judicial. En conjunto, el 27% de

³¹² Véase, Julieta Sandoval, "Escasa participación femenina en política", *Prensa Libre*, 12 de agosto de 2002 (en que se da cuenta de los resultados de un estudio sobre estructuras electorales, a cargo de la OEA y de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales, y los factores socioculturales que contribuyen a marginar y a excluir al electorado femenino).

³¹³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala: Desarrollo Humano, Mujeres y Salud, 2002, Anexo estadístico, cuadro N° 64.

³¹⁴ MINUGUA, "Los desafíos para la participación de las mujeres guatemaltecas", párrafo 81.

³¹⁵ Véase, Lorena Seijo, "Obstáculos para ejercer su derecho al voto", *Prensa Libre, Tertulia*, 21 de marzo de 2003 (en que se da cuenta de las preocupaciones expresadas por el representante de MINUGUA para asuntos indígenas, de que la falta de reformas implica que muchos guatemaltecos indígenas no podrán votar en las próximas elecciones nacionales).

los jueces y magistrados son mujeres y el 41% del personal judicial de apoyo y el 34% del personal administrativo está constituido por mujeres. Los datos más recientemente publicados reflejan un incremento del 2%, con respecto al año anterior, en la participación femenina en el Poder Judicial.³¹⁶

288. En cuanto al papel de la mujer en otros ámbitos de políticas, una iniciativa promisorio ha sido la creación de la Oficina de Igualdad de Género en la Policía Nacional Civil (PNC). Esta oficina está encargada de incorporar y promover internamente la conciencia sobre cuestiones de género dentro de la institución y en los servicios que dispensa. En cumplimiento de esa misión presta servicios de capacitación para funcionarios y autoridades en materia de violencia de género y equidad de género, y según un último informe se realizó un estudio sobre la situación en materia de igualdad de género dentro de la propia PCN. Además, en el plan de estudios de la Academia de la PNC se incluyen cursos sobre violencia doméstica e igualdad de género. Teniendo en cuenta que las mujeres comprenden un pequeño porcentaje de las fuerzas policiales (alrededor del 10%), y aún no han obtenido acceso a cargos de decisión (mucho menos del 1% ocupan cargos de ese nivel), y como esas modalidades de asignación de tareas, capacitación y relaciones interpersonales siguen reflejando desigualdades basadas en el género, se espera que esas iniciativas permitan superar esos estereotipos.³¹⁷

289. Dadas las múltiples formas de discriminación con que tropiezan muchas mujeres indígenas, la creación de la Defensoría de la Mujer Indígena representa una iniciativa promisorio. Durante su visita, la Comisión recibió información sobre actividades realizadas por esta oficina, inclusive en cuanto a capacitación de dirigentas en Huehuetenango; difusión de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y el Plan de Igualdad de Oportunidades para 2001-2006; la difusión de información sobre la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la aplicación coercitiva de ese instrumento; la promoción de la inclusión de la igualdad de género en iniciativas sobre reformas legales a nivel local y nacional, así como la labor encaminada a garantizar la observancia de compromisos asumidos en el ámbito internacional, regional y nacional con respecto a los derechos de la mujer.

³¹⁶ "Informe 2002/2003: Guatemala, un País Multicultural y Multicolor", preparado por el Organismo Judicial guatemalteco sobre el período comprendido entre abril de 2002 y marzo de 2003. Entregado a la CIDH durante su visita, en reunión con la Corte Suprema del 27 de marzo de 2003.

³¹⁷ Véase, en general, MINUGUA, "La Policía Nacional Civil: un nuevo modelo policial en construcción", abril de 2001, párrafos 41-46.

290. En relación con la política estatal referente a los derechos de la mujer, en virtud de los Acuerdos de Paz Guatemala ha logrado algunos avances en la creación de nuevos mecanismos para la promoción y protección de esos derechos. En gran medida, esas iniciativas han sido elaboradas en consulta con la sociedad civil y en respuesta a las prioridades identificadas por la misma, e incluyen consultas continuas sobre la aplicación de la respectiva política. Son ejemplos de iniciativas a este respecto la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y el Plan de Igualdad de Oportunidades para 2001-2006, elaborado a través de consultas con la sociedad civil. Estos establecen las medidas, programas y proyectos que los organismos estatales responsables del desarrollo integral de la mujer en condiciones de igualdad deberán aplicar. El desafío actual consiste en lograr una efectiva realización de esos objetivos.

291. En cuanto a las entidades responsables de promover y proteger los derechos de la mujer, en el año 2000 se creó la Secretaría Presidencial de la Mujer, con el objeto de promover el desarrollo general de la mujer, proponer políticas públicas y procurar el cumplimiento de las obligaciones del Estado a nivel regional y nacional, con la participación de instituciones del Estado y de la sociedad civil. El Órgano Nacional de Coordinación de la Prevención de la Violencia Familiar y la Violencia contra la Mujer fue establecido también en 2000. También cumplen un importante papel la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), la Oficina Nacional de la Mujer y el Foro de la Mujer, que brindan un espacio esencial para la participación de mujeres.³¹⁸ La Procuraduría para los Derechos Humanos tiene también una oficina para la defensa de los derechos femeninos.

292. En relación con la Defensoría de la Mujer Indígena, el Estado destacó la ampliación de la cobertura de atención de la misma a través del establecimiento y expansión de sus oficinas regionales durante los dos

³¹⁸ Además, se han establecido unidades de asuntos de la mujer en otros diversos estamentos gubernamentales: la Unidad de Género, Mujer y Juventud Rural en el Ministerio de Agricultura y Alimentación; el Consejo Consultivo de la Mujer en el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; la Unidad de Género en el Ministerio del Medio Ambiente y los Recursos Naturales; la Unidad de Género y Mujer en el Ministerio de Energía y Minas; la Unidad de la Mujer en el Ministerio de Defensa; la Unidad de Género en el Fondo Guatemalteco para el Desarrollo Indígena y la Unidad de Género en el Fondo de Inversiones Sociales.

Además, dentro del Poder Ejecutivo, las siguientes entidades promueven y protegen los derechos de las mujeres: el Programa para la Prevención y Erradicación de la Violencia Doméstica y el Programa para el Avance de la Mujer Rural, ambos adjuntos a la Secretaría de Trabajo Social de la Primera Dama, así como la Unidad Asesora Sobre Cuestiones de la Mujer en la Secretaría de Paz. Fuente: CEDAW, Consideración de Informes presentados por Estados partes, conforme a lo dispuesto por el artículo 18 de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, quinto informe periódico sobre Guatemala, CEDAW/C/GUA/5, Sección 2.1.

últimos años. Como ejemplo del fortalecimiento de ese espacio de protección nacional, el Estado indicó que cuando la Defensoría inició sus funciones contaba únicamente con una asesora legal indígena para hacerse cargo de todos los casos o denuncias registradas y que gracias a una serie de coordinaciones con universidades privadas y públicas, se logró la incorporación de 20 mujeres de diversas étnias indígenas a la carrera de Ciencias Jurídicas y Sociales, quienes a la fecha ya han concluido sus estudios de licenciatura en derecho y se encuentran laborando en las distintas sedes regionales de la DEMI. La Comisión valora la importante función que cumple la Defensoría en la protección y promoción de los derechos de las mujeres, en particular brindando servicios de asesoría legal y social. Al mismo tiempo, la Comisión considera que dada la posición subordinada de la mujer en la sociedad guatemalteca, su limitado acceso a la educación y a la participación política, así como los altos índices de violencia de la que es objeto, dichos recursos distan de ser adecuados.

293. De acuerdo con informes sistemáticos a nivel nacional e internacional, la eficacia de esos mecanismos se ve gravemente restringida por falta de coordinación; falta de financiamiento para muchas iniciativas y falta de mecanismos que garanticen adecuadamente la continuidad institucional en el diseño y la ejecución de la política en esta esfera.³¹⁹ Las organizaciones femeninas han destacado la necesidad de definir una entidad con la competencia y los recursos necesarios para coordinar la política estatal con respecto a los derechos de la mujer, y de asignar recursos a las entidades existentes en volumen suficiente como para que puedan cumplir su mandatos.

D. Violencia contra la mujer

294. Tal como lo reconoce la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), la violencia contra la mujer es una expresión de discriminación basada en relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres. Cuando ratificó la Convención, el Estado guatemalteco se comprometió a actuar con la debida diligencia para prevenir esa violencia y responder a la misma. En especial, el Estado tiene la obligación de investigar, procesar y castigar a los autores de actos de violencia, ya sea que se produzcan en el hogar o sean perpetrados por agentes del Estado.

295. Según informes recientes, existen altos niveles de violencia conyugal, violencia sexual, acoso, malos tratos, incesto y violencia

³¹⁹ Véase CEDAW, Comunicado de Prensa WOM/1356, *supra* (que refleja las principales preocupaciones expresadas por los miembros de CEDAW).

intrafamiliar. En un estudio sobre denuncias de violencia contra la mujer recibidas en tres localidades, el 63% de los casos se refieren a violencia intrafamiliar,³²⁰ el 39% de los casos estaban siendo investigados, el 35% fueron archivados sin procesamiento, en el 17% de los casos se retiró la denuncia, y en el 5% de los casos el asunto fue resuelto a través de un arreglo extrajudicial. Los autores del estudio concluyeron que pocos de esos casos llegaron a la etapa de procesamiento y sanción.³²¹ Las estadísticas de la Fiscalía de la Mujer reflejan, análogamente, el hecho de que más de la mitad de los casos denunciados en un período reciente fueron archivados sin procesamiento y muy pocos llegaron a la etapa de juicio.³²² Además, como ha sido advertido al Estado, la Policía sigue mostrándose reacia a intervenir en situaciones de violencia doméstica, por lo cual requiere capacitación adicional.³²³

296. Si bien es muy difícil obtener estadísticas claras, la Comisión ha recibido información según la cual se ha registrado un aumento de los asesinatos de mujeres, sin que sean debidamente investigados y sancionados los responsables.³²⁴ Las estadísticas que existen en esta materia son muy insuficientes, por lo que deben realizarse esfuerzos adicionales de búsqueda y difusión de estadísticas precisas referentes a la violencia contra la mujer.

297. La Ley Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar (Decreto 97-96) refleja las obligaciones de Guatemala en el marco de la Convención de Belém do Pará y otros instrumentos pertinentes del Sistema Interamericano y del de las Naciones Unidas. En 2000 y 2001 este marco legal fue complementado por la adopción de reglamentos de aplicación de la ley y la creación del Órgano de Coordinación de la Prevención, el Castigo y la Erradicación de la Violencia Familiar y la Violencia contra la Mujer (CONAPREVI), encargado de la coordinación interinstitucional en esta esfera. Según reciente información, esas garantías deben aplicarse a través de medidas enérgicas encaminadas a llevar a la práctica los principios.

³²⁰ Graciela Alméndarez y otros, *supra.*, gráfica N° 1, pág. 104.

³²¹ *Ídem.*, gráfica N° 2, y págs. 107-08; y gráfica N° 4, pág. 112.

³²² Véase PNUD, *Quinto Informe Nacional*, *supra.*, pág. 161.

³²³ Véase por ejemplo CEDAW, Comunicado de Prensa WOM/1356, *supra.*, en que se menciona el comentario de un representante del Estado en el sentido de que la Policía suele mostrarse reacia a ingresar en el domicilio en esos casos, por lo cual requiere capacitación adicional.

³²⁴ Véase, por ejemplo, Sonia Pérez, "Violencia contra mujeres", *Prensa Libre*, 27 de noviembre de 2002, pág. 10; Editorial, "Mujeres bajo el acoso del crimen", *Prensa Libre*, 1° de diciembre de 2002, pág. 16.

1. Acceso de la mujer a la justicia en casos de violencia de género

298. En relación con la violencia y la discriminación basadas en el género, siguen preocupando vivamente a la Comisión los obstáculos de facto y de *jure* con que se ven confrontadas las mujeres cuando procuran obtener la protección judicial de sus derechos. Las fallas del sistema legal y de la administración de justicia, así como la ignorancia de la ley, han sido mencionados entre los obstáculos importantes para una mejor observancia de los derechos de la mujer en Guatemala.³²⁵

299. Con respecto a la violencia contra la mujer, por ejemplo, debe señalarse que la violencia intrafamiliar no ha sido tipificada como delito. En consecuencia, cuando una mujer es objeto de violencia dentro del hogar, la gravedad de la infracción se mide en función del número de días que se requeriría para la curación de los signos físicos de las lesiones, sin tener en cuenta la agresión psicológica u otras modalidades de agresión y abuso incluidos en la definición de violencia contra la mujer conforme a las normas regionales y nacionales, ni la secuencia de la(s) agresión(es).³²⁶ Una fiscal adjunta explicó que:

la violencia intrafamiliar no constituye delito; en consecuencia, no puede iniciarse un proceso a menos que existan lesiones. En ese caso, debe determinarse el tiempo que requeriría la curación para establecer si corresponde iniciar o no un proceso. Sin embargo, cuando la mujer comparece en general ya no hay lesiones presentes, por lo que nada puede hacerse.³²⁷

300. Se mencionan las palabras de otro fiscal adjunto: “La violencia intrafamiliar debe ser manejada por los tribunales de familia, porque entre familiares puede llegarse a un arreglo”.³²⁸ Entidades de la sociedad civil han llamado insistentemente la atención sobre la importancia de una

³²⁵ CEDAW, Comunicado de Prensa WOM/1356, *supra* (en que mencionan preocupaciones expresadas por la Secretaría Presidencial de la Mujer de Guatemala ante el CEDAW).

³²⁶ El artículo 1 de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará" prescribe que

Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

³²⁷ Graciela Alméndarez, *supra*, pág. 108.

³²⁸ *Ídem.*, pág. 112.

reforma legal sobre este tema y han presentado proyectos de leyes a esos efectos.

301. En cuanto a los problemas con que se tropieza en la práctica, durante su visita de marzo de 2003 la Comisión recibió insistentes informes que señalan que la mujer que desea denunciar un caso de denuncia familiar se ve confrontada con el denominado “efecto de péndulo”, en el sentido de que cada vez que acude a una autoridad es derivada a otra, sin obtener resultados oportunos ni eficaces. Además, las mujeres pobres tienen escaso acceso a la justicia, por falta de asesoría jurídica gratuita.

302. En cuanto a otros tipos de delitos violentos, incluida la violación, los informes siguen indicando falta de capacidad técnica y determinación de recoger pruebas y llevar adelante los procesamientos y castigos.³²⁹ Estos informes contienen críticas sobre fallas y errores en la labor de los fiscales, lo que a su vez dificulta la labor de los jueces y determina demoras en la administración de justicia, e impunidad.³³⁰ Se ha señalado que de las 8.989 denuncias que había recibido la Fiscalía de la Mujer a fines de 2001, sólo tres finalizaron con sentencias condenatorias.³³¹

303. Además de las fallas del sistema legal y judicial, representantes del sector estatal y de la sociedad civil han mencionado una serie de obstáculos de otro tipo que obstruyen el acceso de la mujer a la justicia, incluidas condiciones socioculturales de subordinación, la carga del trabajo dentro y fuera del hogar, bajos niveles de educación, dependencia económica y falta de acceso a la información referente a sus derechos y recursos dentro del aparato del Estado.³³²

304. En conclusión, el derecho y la práctica en la esfera de la violencia contra la mujer siguen tendiendo a socavar la aplicación de eficaces mecanismos de protección y garantías judiciales. En algunos casos la legislación aplicable no tipifica o sanciona adecuadamente los delitos. Con demasiada frecuencia el personal judicial no conoce, o no comprende, las obligaciones internacionales y nacionales del Estado en relación con los derechos de la mujer. Además, subsiste una fuerte tendencia, de parte del personal policial y judicial, a tratar de evitar la aplicación de medidas

³²⁹ Véase, por ejemplo, MINUGUA, *Suplemento al decimotercer informe sobre derechos humanos, septiembre de 2002*, Caso 12; Caso 52, párrafo 238.

³³⁰ PNUD, *Quinto Informe Nacional, supra*, pág. 158.

³³¹ *Ídem*, pág. 161.

³³² Magda Hernández, Secretaría Presidencial de la Mujer, “Violencia hacia las mujeres, El atropello más vergonzoso contra los derechos humanos”, *Diario de Centro América*, 25 de noviembre de 2002.

judiciales frente a la violencia contra la mujer que conduzcan al debido procesamiento y castigo de los perpetradores.

E. Los derechos de la mujer en la esfera laboral

305. Aunque el número de mujeres que actúan en el mercado de trabajo ha aumentado en forma sostenida, su remuneración, por igual tarea, sigue siendo considerablemente inferior que la de los hombres. En lugar de reducirse, esta disparidad se ha hecho más pronunciada a lo largo de la última década.³³³ En tanto que en 1989 el salario promedio de una mujer equivalía al 87% del de un hombre, en 2000 la proporción era de apenas 59%. Los informes indican que la disparidad entre hombres y mujeres que trabajan se hace más pronunciada a medida que aumenta el nivel de educación. Los datos disponibles reflejan un salario promedio de Q 1.842,77 para el hombre y de Q 1.005,19 para la mujer.³³⁴

306. En su visita en marzo de 2003, la Comisión recibió información actualizada de varias entidades referente a la continua discriminación de la mujer en los sectores de maquiladoras y de trabajo doméstico, de parte de sus empleadores y a veces del Gobierno.³³⁵ En tanto que las trabajadoras de las maquiladoras en principio gozan de mecanismos de protección legal idénticos a los aplicables a otros trabajadores, existen denuncias de abusos en este sector, consistentes en amplios horarios compulsivos de horas extra, malas condiciones de trabajo y acoso, aunados a falta de adecuada inspección y supervisión por parte del Ministerio de Trabajo. Las trabajadoras domésticas, por su parte, suelen estar privadas de los derechos mínimos de los que deberían gozar, pero el Congreso no ha sancionado reformas que les garanticen igual protección de la ley.³³⁶

307. Debe señalarse que un alto porcentaje de mujeres trabajan en el sector informal del mercado de trabajo, lo que las expone a inconvenientes adicionales. La CIDH ha recibido información de los sectores estatal y no estatal sobre las medidas adoptadas para proponer reformas del Código de Trabajo, encaminadas a establecer mayor igualdad entre mujeres y hombres, pero aún no ha recibido información en cuanto a resultados concretos. Además, inclusive representantes del Estado afirman que si bien el Instituto

³³³ PNUD, *Quinto Informe Nacional, supra*, Resumen ejecutivo.

³³⁴ Mirja Valdés de Arias, "Ellas gana menos que ellos por el mismo trabajo", *El Periódico*, 5 de diciembre de 2002, en que se cita la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998-99.

³³⁵ Véase *Informe Mundial de Human Rights Watch 2003*, Informe sobre Guatemala, disponible en línea.

³³⁶ *Ídem*.

Guatemalteco de la Seguridad Social y el Ministerio de Trabajo están encargados de ocuparse de la seguridad social y de la salubridad ocupacional de los trabajadores, en la práctica la reglamentación y aplicación de las normas de protección en esas esferas es "letra muerta"³³⁷.

308. El Estado ha proporcionado información sobre algunas medidas que está tomando el Departamento de Promoción de las Mujeres que Trabajan, en el marco del Ministerio de Trabajo y Bienestar Social. Se informa que en 2002 ese departamento proporcionó capacitación a 252 inspectores de trabajo sobre igualdad de género en relaciones laborales y sobre la aplicación coercitiva de los derechos laborales de las trabajadoras. El Estado informó además que a mediados de 2002 dicho departamento comenzó a sistematizar denuncias de violaciones de la legislación laboral presentadas a la Inspección General de Trabajo por trabajadoras del sector de las maquiladoras. Se afirma que se formularon denuncias contra un promedio de 110 compañías por mes; 38 compañías fueron identificadas como transgresoras reincidentes, y otras han sido investigadas y los inspectores han emitido recomendaciones. Además, con respecto a la situación de las trabajadoras de hogares privados, el Estado informó que dicho departamento está realizando un estudio referente a la participación de niños y adolescentes en el trabajo domiciliario, para exponerlo como una de las peores modalidades de trabajo infantil. El Estado dio cuenta también de los esfuerzos orientados a brindar acceso a la información sobre derechos y recursos laborales a través de la distribución de 25.000 boletines de información en diversas oficinas del Ministerio de Trabajo, en que se detalla la manera de denunciar las violaciones de derechos humanos. Como es natural, existe una estrecha conexión entre acceso a la educación y progreso en el mercado de trabajo. Como se señalará en la Sección F.1, *infra*, es mayor la proporción de mujeres que de hombres que nunca asistieron a clases o recibieron menos de tres años de educación, y mayor aún es la proporción de las analfabetas. Estos bajos niveles de educación, aunados a otros factores de exclusión, determinan la reducción del acceso a las oportunidades en la esfera laboral.

F. Disparidades de acceso a servicios esenciales

309. La pobreza tiene un impacto desproporcionado para las mujeres en Guatemala. Como el Estado mismo ha señalado:

[I]a desigualdad social en Guatemala está arraigada en la historia, y afecta básicamente a sectores vulnerables, como la población rural, grupos étnicos, la mujer, personas de edad y niños. En este

³³⁷ Véase SEPREM, Informe a la CIM, *supra*.

contexto es la mujer la más afectada por la discriminación, exclusión y opresión, y esta situación ha repercutido sobre el desarrollo social de Guatemala.³³⁸

310. También debe subrayarse que las mujeres indígenas han sido especialmente marginadas, privándoselas de acceso a servicios básicos como los de educación y asistencia sanitaria, así como a la administración de justicia y a la participación política. En su labor, la Oficina del Defensor de la Mujeres Indígenas ha señalado que la mujer indígena está sujeta a una “triple opresión”, ya sufre discriminación como mujer, por su identidad indígena y por ser pobre.³³⁹ A la mujer indígena sigue negándosele igualdad de acceso a servicios básicos, y está limitada en su desarrollo por esas múltiples formas de discriminación.

311. El Estado informa que su estrategia de reducción de la pobreza comprende no sólo el aumento del gasto social y del gasto en infraestructura pública, sino también el aumento de la eficiencia y de la igualdad en los servicios públicos.³⁴⁰ La aplicación plena de esta estrategia sigue representando un desafío esencial pendiente.

1. Educación

312. Se ha señalado que un mejor acceso a la educación, para niñas y varones, es una prioridad clave para llevar adelante el desarrollo personal y nacional. Las limitaciones de acceso a la educación primaria, principalmente una insuficiente asignación de fondos, la pobreza y factores conexos de exclusión social, siguen causando grave preocupación con respecto a niñas y varones. Si bien la “correlación positiva entre asistencia a clases e ingresos es indiscutible y universal”,³⁴¹ las niñas guatemaltecas siguen sufriendo una pronunciada desventaja a este respecto.

313. En un país con una alta tasa de analfabetismo,³⁴² la tasa correspondiente a las mujeres es considerablemente mayor que la de los

³³⁸ CEDAW, “Consideración de informes presentados por Estados partes en el marco del Artículo 18 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, quinto informe período sobre Guatemala, CEDAW/C/GUA/5, Sección 2.5.

³³⁹ Véase Luisa F. Rodríguez, “Siempre hemos sido invisibles para el Estado” [entrevista con Juana Catinac Xum de Coyoy, Defensora de la Mujer Indígena], *Prensa Libre*, 6 de abril de 2003.

³⁴⁰ SEPREM, *Informe a la CIM, supra*.

³⁴¹ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Notas Técnicas sobre Salud Reproductiva, Nota Técnica No. 1*, pág. 4 (en que se cita a Psacharopoulos, 1994).

³⁴² La más alta de América Central y la segunda en magnitud en América Latina. MINUGUA, *La educación: una condición para la paz, supra*, párrafo 54.

hombres. En tanto que el 76% de los varones adultos tienen algunos años de educación, ello sólo ocurre en el 60% de las mujeres adultas.³⁴³ La tasa de analfabetismo es considerablemente mayor en el caso de las mujeres indígenas, llegando a no menos del 70% en Alta Verapaz y Quiché.³⁴⁴ Tampoco ha habido un considerable incremento, desde 1995 a esta parte, en el número de niñas matriculadas en el colegio. De cada ocho niñas matriculadas en colegios primarios, sólo una termina el sexto grado.³⁴⁵ La tasa de deserción escolar declarada para las niñas en zonas rurales es de 81,5%, y de 50% en zonas urbanas.³⁴⁶ Sólo 17 de 100 niñas completan el colegio primario; en las zonas rurales el 66% abandona el colegio antes de completar el tercer año.³⁴⁷ El 38% de las mujeres adultas han completado la escuela primaria, el 17% el colegio secundario y sólo el 4% tienen educación superior.³⁴⁸

314. El Estado ha aplicado una serie de iniciativas para comenzar a hacer frente a esas disparidades, incluido el programa de becas para niñas, a fin de cubrir algunos de los costos básicos esenciales vinculados con la asistencia a clase. Si bien este programa comenzó por abarcar a tan sólo 5.211 niñas en 1996, esa cifra ha aumentado hasta llegar a 71.386 en 2001.³⁴⁹ No obstante, esto no ha sido suficiente para afectar sustancialmente a las cifras de matrícula, y el programa ha estado sujeto a limitaciones presupuestarias y de otro género. También se ha comprobado que la igualdad de género es un componente del proceso de reforma educativa y transformación de los planes de estudios, por lo cual los materiales y planes educativos están encaminados a establecer relaciones de igualdad entre niñas y varones.³⁵⁰

315. Al respecto, el Estado informó en sus observaciones que el Ministerio de Educación creó una Subcomisión de Género en la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa. Mediante esta medida el Estado pretende asegurar que exista una equidad de género en los textos escolares y en general en el currículo escolar a nivel nacional, tomando en cuenta

³⁴³ PNUD, *Quinto Informe Nacional, supra*, Resumen Ejecutivo.

³⁴⁴ *Ídem*.

³⁴⁵ MINUGUA, *La educación: una condición para la paz*, párrafo 39.

³⁴⁶ *Informe de MINUGUA para el Grupo Consultivo sobre Guatemala*, 18 de enero de 2002, párrafo 50, en que se cita como fuente al Ministerio de Educación.

³⁴⁷ *Ídem*.

³⁴⁸ PNUD, *Quinto Informe Nacional, supra*, Resumen Ejecutivo.

³⁴⁹ MINUGUA, *La educación: una condición para la paz, supra*, párrafo 63.

³⁵⁰ Véase, en general, *ídem*, párrafo 40.

asimismo la interculturalidad y pluriculturalidad, para lo cual se efectuó todo un proceso de diálogo, consulta y consenso con diversos sectores sociales a nivel nacional. El objetivo final de la reforma es que a través de una adecuada educación, las generaciones futuras modifiquen conductas sexistas y discriminatorias y que se contribuya a establecer una cultura de igualdad y equidad. En esa misma línea, el Ministerio de Educación ha fortalecido el programa de becas para niñas y solo en el año 2002 se benefició a través de estas becas a 75,000 niñas cuya mayoría efectúan estudios en el área rural.

316. El alcance y la amplitud de la cobertura de los programas destinados a abordar disparidades de acceso a la educación deben ampliarse en gran medida para satisfacer esa necesidad. Además, sigue siendo una necesidad aún insatisfecha la de hacer frente a las disparidades de acceso a la educación secundaria y superior, y especialmente a garantizar la igualdad de acceso a toda la gama de planes de estudio, así como a la capacitación técnica y profesional.

2. Acceso al servicio de salud y a la salud reproductiva

317. La política y los servicios de salud para la mujer siguen centrándose en sus funciones reproductivas, en detrimento de enfoques más integrales.³⁵¹ Pese a este enfoque, la tasa de mortalidad materna en Guatemala sigue siendo descrita como “alarmante”, situándose en 153 decesos por cada 100.000 nacidos vivos,³⁵² lo que suscita especial preocupación, ya que muchas de las causas son prevenibles. Los informes señalan que aproximadamente 53% de los óbitos se producen por hemorragias, 14% por infecciones, 12% por hipertensión y 10% por complicaciones provocadas por abortos.³⁵³

318. El embarazo precoz sigue siendo un grave motivo de preocupación con respecto a las niñas de 15 a 19 años de edad. A los 19 años de edad, casi el 30% de ellas ya han quedado embarazadas. La falta de un incremento significativo de esta cifra en los últimos 15 años se considera como un indicador de la falta de educación sexual y la escasez de servicios de planificación de la familia para las jóvenes.³⁵⁴ El embarazo precoz plantea varios riesgos: además de los problemas de salud, un mayor

³⁵¹ CLADEM – Comité Beijing, *Informe Alternativo sobre la CEDAW al Tercero, Cuarto y Quinto Informes del Gobierno de Guatemala*, agosto de 2002, págs. 34-35.

³⁵² PNUD, *Quinto Informe Nacional, supra*, pág. 229.

³⁵³ Véase, *idem*; Guadalupe Castro Baldizón, “PNUD presentó Quinto Informe Nacional”, *Diario de Centro América*, 9 de diciembre de 2002, pág. 8 (en que se detallan las causas de mortalidad).

³⁵⁴ PNUD, *Quinto Informe Nacional, supra*, Resumen Ejecutivo.

riesgo de abortos, en condiciones inseguras, y de interrupción de la educación.³⁵⁵

319. Los planes de salud en materia de reproducción han sufrido importantes cambios. Si bien se han visto confrontados con diversos obstáculos, desde particularidades socioculturales de comportamiento hasta limitaciones funcionales, se trata de un componente de la agenda nacional de asistencia sanitaria. Además, como se señaló en la Sección B, *supra*, la Ley de Desarrollo Social reconoce el derecho a ejercer la maternidad y la paternidad, a tener acceso a servicios de planificación de la familia y a determinar autónomamente el número y el espaciamiento de los hijos, y da carácter de familias a los hogares a cargo de sólo uno de los padres.

320. Según el informe nacional de desarrollo humano del PNUD, *Guatemala: Desarrollo Humano, Mujeres y Salud, 2002*, el género como condicionante de la salud se manifiesta de variadas maneras: los hogares de jefatura femenina tienden a gastar más en salud que los dirigidos por hombres; las mujeres presentan una mayor incidencia de enfermedades o accidentes, pero una menor inasistencia laboral por motivos de salud, lo que constituye otro reflejo de la inequidad laboral de género; y en el desconocimiento de técnicas de planificación familiar, especialmente entre mujeres del área rural o indígena.³⁵⁶ En materia de acceso a la salud, dicho informe indica que en Guatemala éste depende de los ingresos del hogar y que la utilización del seguro social, público o privado, es más frecuente en los grupos de mayores ingresos, en tanto que la farmacia se ha convertido en el primer proveedor de salud para los pobres,³⁵⁷ esto es, para el 56.2% de la población que vive bajo el índice de pobreza en Guatemala.³⁵⁸

321. En las observaciones al presente informe, el Estado, si bien reconoce que siguen existiendo deficiencias en la calidad de los servicios, indica que se han reportado importantes avances en materia de ampliación de la cobertura de atención, para lo cual el Ministerio de Salud y Asistencia Social asumió el compromiso en el Marco de la Política Nacional de las Mujeres de brindar atención de calidad, equitativa, eficiente, eficaz y con equidad de género y pertinencia sociocultural, en el marco de una transformación del sector, con especial atención a los grupos más postergados y dando prioridad a las mujeres y niñas de los pueblos mayas,

³⁵⁵ *Ídem.*

³⁵⁶ PNUD, Informe Nacional de Desarrollo Humano *Guatemala: Desarrollo Humano, Mujeres y Salud, 2002*, pág. XXVI.

³⁵⁷ *Ídem*, pág. XXV.

³⁵⁸ *Ídem*, Anexo Estadístico, Cuadro 7.

xinca y garífuna. El Ministerio de Salud, acorde a la realidad nacional, ha planteado acciones concretas respecto a la mujer incorporando a sus planes de trabajo acciones para hacer efectiva la Política de Desarrollo Social; la Estrategia de Reducción de la Pobreza; los Acuerdos de Paz; la matriz social dentro del Plan de Gobierno; y la Política Nacional de las Mujeres y su respectivo Plan.

322. El Estado ha informado, sin mayores detalles, que en materia de acceso a la salud de las mujeres guatemaltecas se pueden citar avances respecto a la ejecución de acciones mediante proyectos y programas en áreas como: la ejecución del programa de salud reproductiva, atención materno neonatal, formación, capacitación y desarrollo del recurso humano para la atención integrada de las enfermedades prevalentes en la infancia; la ejecución de un programa de paternidad y maternidad responsable, de programas de reducción de la mortalidad materna, y de programas de atención a niños, niñas y adolescentes. Asimismo, la ejecución de programas de seguridad alimentaria; programas de atención en salud mental, alcoholismo, tabaquismo, drogadicción y violencia intrafamiliar; programas de adulto mayor y personas con discapacidad; programas de atención en salud a migrantes; programas de prevención de infecciones de transmisión sexual ITS y VIH / SIDA. Por otro lado, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social ha implementado programas tales como el de suplemento nutricional a la madre, hijas e hijos, el de la madre canguro y otros de salud reproductiva.

323. Finalmente, el Estado informó sobre una iniciativa mixta, liderada por el Gobierno y las organizaciones de mujeres, para el establecimiento de la Plataforma Estatal de la Mujer, cuyo objeto es brindar la certeza que todo el accionar a favor de la mujer se consolide como política de Estado y de esa manera tenga continuidad y puedan estas acciones tener un impacto directo y más amplio. La Comisión valora esta iniciativa, la cual de cristalizarse de manera efectiva constituiría una importante herramienta de coordinación entre los diferentes actores del sector, en beneficio de las mujeres guatemaltecas.

G. Conclusiones y recomendaciones

324. La persistencia de distinciones legales anacrónicas e injustificadas basadas en el género contraviene el objeto y la finalidad de los compromisos positivos adoptados por el Estado y debe ser corregida sin dilación. Debe hacerse que la ley respete las normas de igualdad y no discriminación. Las recientes estrategias adoptadas por el Estado para hacer frente a la discriminación jurídica y fáctica contra la mujer demuestran que es necesario asignar suficiente atención y recursos al tema para garantizar su

aplicación. Las medidas adoptadas demuestran que es factible y esencial adoptar reformas adicionales.

325. Deben abordarse dos desafíos prioritarios adicionales para que el Estado y la sociedad civil puedan garantizar el pleno ejercicio de sus derechos por parte de las mujeres. Primero, es esencial que la administración de justicia sea más asequible y eficaz para las mujeres que buscan protección para sus derechos básicos. Segundo, las normas que han sido adoptadas para salvaguardar los derechos de la mujer deben traducirse en medidas concretas a través del establecimiento y fortalecimiento de las políticas, programas y servicios necesarios.

326. La esfera de la promoción y protección de los derechos de la mujer es un ámbito en que el respaldo de la comunidad internacional y de la comunidad regional puede cumplir un papel vital. No se trata sólo de otorgar respaldo a través de financiamiento, sino también de llevar a cabo intercambio de información y prácticas óptimas encaminadas a facilitar avances positivos.

327. Sobre la base del análisis y de las conclusiones que anteceden, la Comisión recomienda que el Estado:

1. Adopte medidas concretas encaminadas a adoptar las reformas legislativas necesarias para eliminar casos de discriminación *de jure*, como los arriba mencionados, que ya han sido identificados a nivel internacional y nacional como discriminatorios. Por ejemplo, introducir la perspectiva de género en el diseño y la ejecución de todas las leyes, políticas y programas.
2. Fortifique la participación y representación de las mujeres en cargos electivos y otros espacios de adopción de decisiones.
3. Adopte medidas adicionales para reforzar la coordinación entre las organizaciones estatales encargadas de proteger los derechos de la mujer y entre esas entidades y la sociedad civil. Garantizar la asignación de suficientes recursos humanos y materiales a entidades tales como la Oficina Nacional de la Mujer, a la Defensoría de los Derechos de las Mujeres Indígenas y la Secretaría Presidencial de la Mujer, encargadas especialmente de la protección de los derechos de las mujeres.
4. Amplíe los recursos asignados para la aplicación de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de la Mujer y el Plan de Igualdad de Oportunidades.

5. Intensifique los esfuerzos tendientes a capacitar personal estatal, en todas las áreas de gobierno, en el conocimiento de los derechos de la mujer y sus correspondientes obligaciones. Amplíe los programas existentes de capacitación de funcionarios, especialmente los pertenecientes a la Policía Civil Nacional y la Fiscalía Pública, encargados de recibir denuncias, en cuanto a las causas y consecuencias de la violencia de género, a fin de dar mayor eficacia a su respuesta a las víctimas.
6. Dedique atención prioritaria a eliminar las barreras jurídicas y fácticas que impiden el acceso de la mujer a eficaces remedios y mecanismos de protección judicial, especialmente en la esfera de la violencia contra la mujer. Intensificar los esfuerzos tendientes a hacer efectiva una debida diligencia en la investigación, el procesamiento y el castigo de las violaciones a los derechos de la mujer.
7. Invierta recursos humanos y materiales adicionales en planes de educación destinados a informar al público sobre las causas, las características y las consecuencias de la violencia de género, muy especialmente la violencia intrafamiliar, e informar a niñas y mujeres sobre sus derechos y sobre los recursos disponibles para protegerlos.
8. Refuerce la legislación laboral y los servicios de inspección del trabajo para proteger el derecho de la mujer a condiciones de trabajo justas, equitativas y saludables; garantizar la equidad de remuneraciones y beneficios y, en especial, salvaguardar los derechos de mujeres y niñas empleadas en el servicio doméstico.
9. Refuerce las estrategias tendientes a hacer que las niñas tengan igual acceso a la educación primaria, y respalde la culminación de la escuela primaria como norma mínima, inclusive a través de la ampliación de programas de incentivos para la educación de niñas.
10. Adopte medidas adicionales de suministro de servicios integrales de salud, incluida la prestación de servicios de planificación de la familia, a fin de proteger el derecho de la mujer a la integridad personal.

CAPÍTULO VI

LA SITUACIÓN DE LA NIÑEZ

A. Introducción³⁵⁹

328. La Comisión expresa su preocupación por la situación actual de la niñez guatemalteca. Conforme a las estadísticas nacionales y de UNICEF, se estima que más de la mitad de la población guatemalteca es menor de 18 años, y que aproximadamente el 64% de la niñez vive en la pobreza.³⁶⁰ Las estadísticas nacionales tienden a indicar que los niños menores de cinco años sufren los más altos niveles de pobreza; de hecho, el 61.7% de los mismos vive en condiciones de pobreza extrema,³⁶¹ y el 41% padecen algún nivel de desnutrición, lo cual equivale a 756.000 niños y niñas en esa situación.³⁶² Además, para el 2003 se teme que el problema de seguridad alimentaría se agrave aún más.³⁶³

329. La mortalidad infantil con un índice de 89 niños y niñas por cada 100 mil niños y niñas nacidos vivos, es alarmantemente alta.³⁶⁴ En el año 2000 Guatemala tenía un porcentaje del 32% de analfabetismo y el promedio de escolaridad era de 4.5 años de educación formal, con grandes brechas entre lo rural y urbano, por razones étnicas y de género.³⁶⁵ El ausentismo escolar infantil es elevado, la repetición escolar refleja problemas en el sistema educativo (12.8%), y el abandono escolar es del 7% en la primaria, éste último a causa de la migración por estación, el trabajo infantil, las responsabilidades domésticas y los costos escolares.³⁶⁶

³⁵⁹ Para los efectos de este capítulo, conforme a la Convención de los Derechos del Niño, se utiliza el término “niñez” para comprender a toda persona menor de 18 años, salvo que la legislación interna establezca lo contrario.

³⁶⁰ Informe 24221-GU Guatemala Poverty in Guatemala, Banco Mundial, 20 de febrero de 2003, página 10.

³⁶¹ ENCOVI, Tasas de pobreza total por grupo de edad, www.segeplan.gob.gt/ine/productos/encovi/tenconu.htm

³⁶² Informe 24221-GU Guatemala Poverty in Guatemala, Banco Mundial, 20 de febrero de 2003, página 11.

³⁶³ Informe Anual Circunstanciado 2002, Dr. Sergio Fernando Morales Alvarado, Procurador de los Derechos Humanos, Procuraduría de los Derechos Humanos, 2002, p 44.

³⁶⁴ Informe Anual Circunstanciado 2002, Dr. Sergio Fernando Morales Alvarado, Procurador de los Derechos Humanos, Procuraduría de los Derechos Humanos, 2002, página 654.

³⁶⁵ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala: Desarrollo Humano, Mujeres y Salud, 2002, página XIII.

³⁶⁶ Véase Informe 24221-GU Guatemala Poverty in Guatemala, Banco Mundial, 20 de febrero de 2003, capítulo 7: Educación y Pobreza.

330. Dadas las estadísticas mencionadas, esta introducción resalta los temas de especial preocupación con relación a la situación de la niñez guatemalteca, que luego serán desarrollados a lo largo de este capítulo. En primer lugar, el trabajo infantil continúa siendo una profunda preocupación para la Comisión. Si bien el Estado de Guatemala ha suscrito una serie de normas internacionales en materia de protección infantil, éste no cuenta con políticas públicas adecuadas para dar vigencia a dicha normatividad, ni cuenta con un sistema de atención integral para promover la especial protección que requieren los niños y niñas.

331. La adopción infantil es otro tema muy preocupante para la Comisión porque la legislación interna no se adecua a los estándares internacionales y se lleva a cabo a través de una red rentable de tráfico de niños y niñas. En el año 2002 se efectuaron 2.548 adopciones; Guatemala presenta uno de los índices más altos de adopción internacional.

332. La Comisión reitera su preocupación por el creciente número de niños y niñas que viven en la calle. El elevado número de ataques violentos ocurridos contra la niñez que vive en la calle o que permanece gran parte del día en ella, y que presentan características de “limpieza social” permanecen impunes.

333. Por otra parte, las deficiencias en la administración de justicia y la discrecionalidad de los jueces llevan a que no se garantice la debida investigación, el enjuiciamiento y el castigo necesarios de los responsables de violaciones a los derechos de la niñez. La impunidad implica que la niñez sea aún más vulnerable al abuso. Resulta urgente adoptar medidas de protección basadas en la doctrina de la protección integral para salvaguardar los derechos de los niños y niñas sometidos al sistema judicial por razones de abandono, abuso o delincuencia.

334. Se estima que más de la mitad de la población guatemalteca es menor de 18 años de edad y conforme a la información recibida la mayoría de los niños y niñas pertenece a alguno de los pueblos indígenas.³⁶⁷ Por ello, la situación de la niñez descrita en el presente capítulo es particularmente preocupante en relación con los niños y niñas que pertenecen a los pueblos indígenas en Guatemala. Conforme a la información analizada en el capítulo sobre pueblos indígenas del presente Informe, las condiciones en las cuales se desarrollan se ven agravadas porque estos niños y niñas viven en su mayoría en hogares pobres y en áreas rurales, y sufren altos niveles de discriminación y marginación social.

³⁶⁷ Véase Informe 24221-GU Guatemala *Poverty in Guatemala*, Banco Mundial, 20 de febrero de 2003, capítulo 7: Educación y Pobreza.

B. La adecuación de la legislación interna a los estándares internacionales

335. En el sistema internacional de los derechos humanos existen diversas disposiciones dirigidas a proteger los derechos de la niñez. Estas normas otorgan un marco respetuoso de los derechos humanos, a la luz del cual los Estados deben legislar e implementar sus políticas públicas. Este apartado presenta este marco internacional y analiza la adecuación de la normativa interna en Guatemala a los criterios internacionales que prevén la especial protección de la niñez.

336. Tanto el artículo VII³⁶⁸ de la Declaración Americana, como el artículo 19³⁶⁹ de la Convención Americana establecen normas relacionadas con la protección especial de los derechos de los niños y niñas. También deben considerarse el artículo 1 de la Convención, que prevé la obligación del Estado de respetar los derechos y su artículo 2, que establece el deber de adoptar disposiciones de derecho interno; los cuales deben concordar con el artículo 29, que consagra la interpretación de las normas a través del principio de la aplicabilidad de la norma más favorable al individuo. De conformidad con el artículo 27 de la Convención, la obligación de brindar protección especial a los niños y niñas no puede suspenderse bajo ninguna circunstancia, en vista de la especial vulnerabilidad de la niñez. La Convención Americana incluye además disposiciones expresas para su protección también con relación a derechos específicos, por ejemplo, en el artículo 4 sobre el derecho a la vida, el artículo 5 sobre el derecho a la integridad personal, el artículo 17 sobre la protección a la familia y el artículo 18 sobre el derecho al nombre. La Opinión Consultiva 17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos analiza cómo debe implementar el Estado estos y otros estándares.³⁷⁰

³⁶⁸ El artículo VII sostiene que toda Mujer en estado de gravidez o en época de lactancia, así como todo niño, tienen derecho a protección, cuidados y ayuda especiales.

³⁶⁹ El artículo 19 de la Convención Americana establece que: "Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado".

³⁷⁰ La Corte sostuvo que: 1. Que de conformidad con la normativa contemporánea del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en la cual se enmarca el artículo 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, los niños son titulares de derechos y no sólo objeto de protección. 2. Que la expresión "interés superior del niño", consagrada en el artículo 3 de la Convención sobre los Derechos del Niño, implica que el desarrollo de éste y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de éstas en todos los órdenes relativos a la vida del niño. 3. Que el principio de igualdad recogido en el artículo 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no impide la adopción de reglas y medidas específicas en relación con los niños, los cuales requieren un trato diferente en función de sus condiciones especiales. Este trato debe orientarse a la protección de los derechos e intereses de los niños. 4. Que la familia constituye el ámbito primordial para el desarrollo del niño y el ejercicio de sus derechos. Por ello, el Estado debe apoyar y fortalecer a la familia, a través de las diversas medidas que ésta requiera para el continúa...

337. El Protocolo Adicional a la Convención Americana en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador", suscrito en noviembre de 1988, del cual Guatemala es parte desde octubre de 2000, dispone en el artículo 16 los derechos de la niñez, en el artículo 7 la necesidad de condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo, en el artículo 12 el derecho a la alimentación y en el artículo 13 el derecho a la educación.

...continuación

mejor cumplimiento de su función natural en este campo. 5. Que debe preservarse y favorecerse la permanencia del niño en su núcleo familiar, salvo que existan razones determinantes para separarlo de su familia, en función del interés superior de aquél. La separación debe ser excepcional y, preferentemente, temporal. 6. Que para la atención a los niños, el Estado debe valerse de instituciones que dispongan de personal adecuado, instalaciones suficientes, medios idóneos y experiencia probada en este género de tareas. 7. Que el respeto del derecho a la vida, en relación con los niños, abarca no sólo las prohibiciones, entre ellas, la de la privación arbitraria, establecidas en el artículo 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, sino que comprende también la obligación de adoptar las medidas necesarias para que la existencia de los niños se desarrolle en condiciones dignas. 8. Que la verdadera y plena protección de los niños significa que éstos puedan disfrutar ampliamente de todos sus derechos, entre ellos los económicos, sociales y culturales, que les asignan diversos instrumentos internacionales. Los Estados Partes en los tratados internacionales de derechos humanos tienen la obligación de adoptar medidas positivas para asegurar la protección de todos los derechos del niño. 9. Que los Estados Partes en la Convención Americana tienen el deber, conforme a los artículos 19 y 17, en relación con el artículo 1.1 de la misma, de tomar todas las medidas positivas que aseguren la protección a los niños contra malos tratos, sea en su relación con las autoridades públicas, o en las relaciones inter-individuales o con entes no estatales. 10. Que en los procedimientos judiciales o administrativos en que se resuelven derechos de los niños se deben observar los principios y las normas del debido proceso legal. Esto abarca las reglas correspondientes a juez natural –competente, independiente e imparcial–, doble instancia, presunción de inocencia, contradicción y audiencia y defensa, atendiendo las particularidades que se derivan de la situación específica en que se encuentran los niños y que se proyectan razonablemente, entre otras materias, sobre la intervención personal de dichos procedimientos y las medidas de protección que sea indispensable adoptar en el desarrollo de éstos. 11. Que los menores de 18 años a quienes se atribuya la comisión de una conducta delictuosa deben quedar sujetos a órganos jurisdiccionales distintos de los correspondientes a los mayores de edad. Las características de la intervención que el Estado debe tener en el caso de los menores infractores deben reflejarse en la integración y el funcionamiento de estos tribunales, así como en la naturaleza de las medidas que ellos pueden adoptar. 12. Que la conducta que motive la intervención del Estado en los casos a los que se refiere el punto anterior debe hallarse descrita en la ley penal. Otros casos, como son los de abandono, desvalimiento, riesgo o enfermedad, deben ser atendidos en forma diferente, a la que corresponde a los procedimientos aplicables a quienes incurrir en conductas típicas. Sin embargo, en dichos casos es preciso observar, igualmente, los principios y las normas del debido proceso legal, tanto en lo que corresponde a los menores como en lo que toca a quienes ejercen derechos en relación con éstos, derivados del estatuto familiar, atendiendo también a las condiciones específicas en que se encuentren los niños. 13. Que es posible emplear vías alternativas de solución de las controversias que afecten a los niños, pero es preciso regular con especial cuidado la aplicación de estos medios alternativos para que no se alteren o disminuyan los derechos de aquéllos. Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-17/2002 solicitada por la CIDH sobre la Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, 28 de agosto de 2002.

338. El 6 de junio de 1990 Guatemala ratificó la Convención de los Derechos del Niño (CDN). El artículo 2(1) de esta Convención³⁷¹ establece que las Partes se comprometen a respetar el conjunto global de derechos reconocidos en ese instrumento con respecto a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna. El artículo 3³⁷² define el principio supremo universal del interés del niño, lo cual implicaría la transversalidad de las políticas públicas dirigidas a la protección del niño por parte del Estado parte de la Convención. La Comisión recibió información sobre la ratificación por Guatemala de los Protocolos Facultativos de la CDN el 9 de mayo del 2002.

339. La CDN implica un cambio sustancial en materia de infancia, se hace necesario la sustitución de la “doctrina de la situación irregular” por la “doctrina de protección integral”. Ello implica pasar de una concepción de los “menores” como objeto de tutela y represión, a considerar niños, niñas y adolescentes como sujetos de pleno derecho.³⁷³ En la CDN se establecen dos ámbitos de protección: a) el de los derechos de los niños y niñas en general y b) el de los niños y niñas que han cometido un delito. En este último, los niños y niñas no sólo deben recibir las mismas garantías que los adultos, sino además una protección especial. El Estado, incluido el Poder Judicial, tiene la obligación de aplicar los tratados internacionales en esta materia.

340. Asimismo, el Estado de Guatemala también es Parte en una serie de convenciones de la OIT, como son el Convenio N° 138,³⁷⁴ que define las categorías básicas de empleo, y el Convenio N° 182 de Eliminación de las Peores Formas de Trabajo Infantil. Este último fue ratificado por Guatemala el 11 de octubre del 2001.

³⁷¹ El artículo 2 establece que:

1. Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su dirección, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o representantes legales.

³⁷² El artículo 3 establece que:

1. En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

³⁷³ Mary Ana Beloff, “La Aplicación Directa de la Convención Internacional sobre Derechos el Niño en el ámbito interno”, en AAVV. La aplicación de los Tratados de Derechos Humanos por los Tribunales Locales. Editorial del Puerto, Buenos Aires, 1998.

³⁷⁴ El Estado de Guatemala ratificó el Convenio 138 de la OIT el 27 de abril de 1990.

341. A su vez, para la elaboración de las normas internas, Guatemala debe considerar las Reglas Mínimas de la ONU para la Administración de Justicia de Menores -Reglas de Beijing- del 28 de noviembre de 1985; las Directrices de la ONU para la Prevención de la Delincuencia – Reglas de Riad- del 14 de diciembre de 1990; y las Reglas Mínimas para la Protección de Menores Privados de Libertad, adoptadas el 14 de diciembre de 1990.

342. En cuanto a la normativa constitucional, la Constitución Política de Guatemala establece en sus artículos 1 y 2 que el Estado está organizado para proteger a la persona y a la familia y deberá garantizar los derechos a la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona. En el ámbito penal, el artículo 20 establece que los menores de edad que transgredan la ley son inimputables, y su tratamiento debe estar orientado hacia una educación integral propia para la niñez y juventud. Deben ser atendidos por instituciones y personal especializado, y no pueden ser reclusos en facilidades destinadas para adultos. El Título II, capítulo II, establece medidas de protección para la familia. El artículo 47 prevé la protección social, económica y jurídica de la familia. El artículo 50 establece que todos los niños y niñas son iguales ante la ley, y el artículo 51 que el Estado deberá proteger la “salud física, mental y moral” de los niños y niñas. La cuarta sección del capítulo establece el derecho a la educación y dispone específicamente que la educación primaria es obligatoria y gratuita. En relación con el ámbito laboral, el artículo 102(I) estipula que “los menores de catorce años no podrán ser ocupados en ninguna clase de trabajo, salvo las excepciones establecidas por ley. Está prohibido ocupar a menores en trabajos incompatibles con su capacidad física o que pongan en peligro su formación moral”.

343. A pesar de la ratificación de los tratados internacionales mencionados y de las normas constitucionales existentes, Guatemala no contó durante mucho tiempo con un marco normativo interno adecuado para proteger los derechos de los niños y niñas. El régimen jurídico para ellos se basó durante años en el Código de Menores de 1979, que definía a los niños y niñas como “menores”, siendo éstos todos los menores de 18 años.³⁷⁵ Dado que dicho Código se basaba en la doctrina de “la situación irregular”, contravenía la CDN y la Constitución Política, que prevé la supremacía de los tratados internacionales sobre derechos humanos sobre las leyes internas.

³⁷⁵ Véase Código Civil de Guatemala, artículo 8 (que indica que la mayoría de edad es a los 18 años); véase también Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, artículo 1 (que define al niño como todo ser humano menor de 18 años de edad).

344. Mediante Decreto 78-96 del 11 de septiembre de 1996 el Congreso de la República aprobó un nuevo texto, el Código de la Niñez y la Juventud, el cual en su artículo 287 estableció que su entrada en vigencia se verificaría un año después de su publicación. Sin embargo, este Código no entró en vigencia conforme a lo previsto.³⁷⁶ El 24 de marzo de 1999, el Congreso emitió una norma con el propósito de seguir escuchando a los sectores interesados y arribar a una norma de consenso relacionada con la niñez guatemalteca. Según la información recibida, para dar oportunidad a las distintas fuerzas que habían manifestado desacuerdos se constituyó en el seno del Congreso la Comisión del seguimiento al Código de la Niñez y la Juventud, constituida por Decreto 12-99. Con base al Decreto indicado, es importante señalar que entidades como el Movimiento Social sobre los Derechos de la Niñez y la Juventud de Guatemala, la Conferencia Episcopal de Guatemala, la Defensoría de la Niñez y la Juventud de Guatemala, la Defensoría de la Niñez y la Juventud de la Procuraduría de los Derechos Humanos, y el Consejo Latinoamericano de Iglesias y Alianza Evangélica de Guatemala presentaron en su oportunidad una nueva versión del Código que recogía los consensos. La Comisión de la Mujer, el Menor y la Familia alcanzó un consenso con los sectores de la sociedad civil que participaron en la discusión, quienes entregaron un documento final. La CIDH observó con interés la presentación del “Código de Consenso” el 24 de octubre del 2002.

345. Luego de un impulso importante de la sociedad civil durante muchos años, Guatemala aprobó el 4 de junio de 2003 la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, a través del Decreto 27-03, bajo el número de registro 2767, la cual protege los derechos de la niñez de una manera más adecuada que la normativa vigente con anterioridad. En sus observaciones al presente del informe, el Estado informó que con posterioridad a la aprobación de la ley, los Ministerios y Secretarías de Gobierno han desarrollado jornadas de trabajo para unificar criterios de aplicación para la elaboración de los respectivos reglamentos derivados de la misma. La Comisión espera recibir información sobre las mejoras concretas en la situación de la niñez guatemalteca.

³⁷⁶ Posteriormente el Congreso emitió el Decreto 84-97, que reformó el artículo 287 del Código, posponiéndose la entrada en vigencia para el 27 de marzo de 1998. Otro Decreto, el 23-98, suspendió nuevamente la aplicación de las normas legales contenidas en el Código hasta el 27 de septiembre de 1998. Un tercer Decreto, el 54-98, volvió a suspender la entrada en vigencia del nuevo Código hasta el 1º de marzo del 2000. El Congreso de Guatemala aprobó el Decreto 4-2000, el cual suspendió indefinidamente las normas jurídicas contenidas en el Código de la Niñez y la Juventud. El Decreto omitió cumplir con las normas contenidas en el artículo 180 de la Constitución,³⁷⁶ ya que no señala cuánto tiempo suspende la entrada en vigencia del Código, generando una *vacatio legis*. La Corte de Constitucionalidad de Guatemala tomó conocimiento de este hecho a través del expediente 1351-2000, resolviendo el 14 de febrero del 2002 la inconstitucionalidad del artículo 1 del Decreto 4-2000 del Congreso, y ordenó al órgano legislativo con base en el artículo 180 de la Constitución, fijar el plazo de vigencia del Decreto 4-2000.

346. En sus observaciones al Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, el Estado mencionó que en el terreno de las políticas públicas estaban por crearse Comisiones de la Niñez y Adolescencia dentro de los Consejos de Desarrollo que funcionan en ámbitos municipales, departamentales y regionales.³⁷⁷ Durante su visita, la Comisión no recibió información actualizada relativa al funcionamiento de estas u otras iniciativas destinadas a crear un sistema de protección integral de los derechos de la niñez. La Comisión reitera su interés en que el Estado impulse el buen funcionamiento de servicios y programas destinados a atender las necesidades básicas de los niños, niñas y adolescentes.

C. Trabajo infantil

347. La pobreza y la marginación de muchas familias obligan a que éstas recurran al trabajo infantil. Dicha necesidad ha hecho que se perciba el trabajo infantil como normal, y el resto de la sociedad parece verlo con la misma naturalidad que las familias afectadas.³⁷⁸

348. La Comisión nota que la Convención sobre los Derechos del Niño no establece una edad mínima para trabajar, requiriendo a los Estados solamente que fijen una edad mínima en su legislación interna. Sin embargo, existe en la comunidad internacional una tendencia a sugerir que el trabajo infantil debe erradicarse por completo, tratándose de menores de 12 años.³⁷⁹ Por ejemplo, el Convenio 138 de la Organización Internacional de Trabajo, ratificado por Guatemala el 27 de abril de 1990, establece que la edad mínima para trabajar establecida en la legislación interna de los países no deberá ser inferior a la edad en que cesa la obligación escolar, o en todo caso, a quince años.³⁸⁰ El Convenio prevé algunas excepciones a esta regla pero prohíbe absolutamente la incorporación al trabajo de niños menores de 12 años.

349. En Guatemala la participación en el mercado laboral depende significativamente del género y el nivel de educación. La fuerza laboral consiste en 4 millones de personas, con un adicional de medio millón de niños entre los 7 y 14 años que se encuentran empleados. El trabajo infantil casi no

³⁷⁷ Informe de Seguimiento a las Recomendaciones publicado en el Informe Anual 2002 de la CIDH, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 rev. 1, 7 de marzo de 2003.

³⁷⁸ Informe Guatemala Trabajo Infantil en los Basureros: Una Evaluación Rápida, OIT, Ginebra, mayo de 2002.

³⁷⁹ Bjorn Pettersson, UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Las Políticas Estatales de Protección de los Niños en América Latina, en Menor en Protección. Seminario. Memorias, Ciudad Don Bosco, 1996, pág. 16.

³⁸⁰ Véase artículo 2(3).

tiene control social o legal, afectando en mayor medida a la población rural e indígena, que percibe baja o ninguna remuneración.³⁸¹ Una tercera parte de la niñez trabaja mayormente en las plantaciones de café y azúcar. El 75% proviene de hogares de bajos ingresos y un 80% reside en las áreas rurales. Los niños trabajan en la agricultura y las niñas en la agricultura y el comercio. Reciben salarios menores que los adultos y trabajan 30 horas a la semana, lo cual limita sus posibilidades de asistencia escolar.³⁸² La Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) del 2000 aporta datos sobre la incorporación de niñas al trabajo, en la categoría “Quehaceres del Hogar”, estableciéndose que el 20.8% forman parte de la población económicamente activa (PEA). La mayoría de las niñas de 7 a 14 años que trabajan se encuentran insertadas en la agricultura (43.7%), la industria manufacturera (21.7%), y los servicios de salud, sociales y personales. El mayor porcentaje de niños de 14 a 18 años que trabaja se ubica en el sector comercio (33.7%), agricultura (22.7%) y servicios (21.6%), seguidos muy cerca por la industria (20.9%). El 80.3% de las niñas trabajadoras y el 49% de las niñas de 14 a 18 años involucradas en la agricultura eran trabajadoras familiares no remuneradas.³⁸³

350. El 11.4% de las niñas trabajan como “empleadas domésticas”. El trabajo doméstico se da mayormente en contextos urbanos, ha existido siempre en el país y forma parte de la cultura. La mayoría de estas trabajadoras son indígenas (65%), quienes son enviadas por sus padres como estrategia de sobrevivencia. La jornada de trabajo es de 14 horas diarias y no es compensada con remuneración salarial adecuada. El salario que perciben es inferior al mínimo, y no perciben ninguna prestación laboral, seguridad social o atención medica por parte de sus patrones. Las condiciones de trabajo en general son de alto riesgo psicológico y social.³⁸⁴

351. A través de los Decretos 13 y 18 de 2001, el Congreso de la República otorgó al Ministerio de Trabajo y Previsión Social facultades para sancionar las presuntas faltas a la legislación laboral. La CIDH recibió información conforme a la cual durante el año 2002 se han emitido 4000 sanciones y se recaudaron Q 545,000 en concepto de multas a través de la

³⁸¹ Informe 24221-GU Guatemala *Poverty in Guatemala*, Banco Mundial, 20 de febrero de 2003, página 50.

³⁸² Informe 24221-GU Guatemala *Poverty in Guatemala*, Banco Mundial, 20 de febrero de 2003, página 50.

³⁸³ Informe Nacional de Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2002, página 195.

³⁸⁴ Informe Nacional de Desarrollo Humano, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2002.

Sección de Sanciones Administrativas de la Inspección General de Trabajo.³⁸⁵ Asimismo se informó que, en cumplimiento con el Convenio N° 182 de la OIT, ratificado por el Estado de Guatemala por medio de un Acuerdo Gubernativo 347-2002, se conformó la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, instalada el 29 de noviembre del 2002 y creada con participación de diferentes sectores gubernamentales y no gubernamentales, así como internacionales.

352. El Estado de Guatemala informó a la CIDH que asumió el compromiso de velar por la problemática del trabajo infantil en 1990, al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño y el Convenio N° 138 de la OIT, sobre la edad mínima de admisión al empleo, y en 1996 al firmar un Memorándum de Entendimiento con la OIT para desarrollar un Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, así como la ejecución del Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. En este sentido, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social efectuó una consulta tripartita en 1999, que generó el denominado "Plan Nacional para la Prevención y Eliminación del Trabajo Infantil y Protección a la Adolescencia Trabajadora".³⁸⁶ En sus observaciones al informe, el Estado indicó que como producto de las acciones realizadas dentro del Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil durante el año 2003, con el apoyo de la OIT, se ha logrado retirar a niños y niñas que se dedicaban a las tareas de producción de brócoli, café, piedrín y juego pirotécnicos en los departamentos de Retalhuleu, San Marcos y San Juan e incorporarlos a la escuela mediante el otorgamiento de becas, además de brindar desayunos y almuerzos escolares para asegurar su permanencia. La Comisión no cuenta con información relativa al número de niños y niñas que han sido beneficiados por dicho Plan.

353. En relación con la legislación laboral tutelar y en cumplimiento del capítulo II del Acuerdo Socioeconómico y de la Situación Agraria sobre desarrollo social, se han desconcentrado e incrementado los servicios de inspección de trabajo a través del Acuerdo Ministerial 182-2000, de fecha 4 de mayo de 2000. Este acuerdo contiene el Reglamento de Descentralización Administrativa del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, para fortalecer la capacidad de fiscalización en cumplimiento a la legislación interna y los tratados internacionales de trabajo ratificados por Guatemala. Con relación a los trabajos peligrosos que involucran a la niñez, se ha integrado la dirección de Prevención Social del Ministerio de Trabajo a la creación de la Red Nacional para eliminar el trabajo infantil en procesos productivos peligrosos. Sin

³⁸⁵ Véase el Informe de Seguimiento a las Recomendaciones publicado en el Informe Anual 2002 de la CIDH, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1 rev. 1, 7 de marzo de 2003.

³⁸⁶ Este plan contempla seis matrices: educación, salud, promoción del empleo adulto, protección, investigación, movilización social, y monitoreo.

embargo, la Comisión observa que ni la legislación interna ni los convenios internacionales se cumplen dentro del país.

354. El trabajo infantil es la causa principal de ausentismo y abandono escolar, la niñez trabajadora entre 10 y 14 años estudia un promedio de 1.78 años, lo cual es la mitad de años que la no trabajadora.³⁸⁷ La Comisión expresa su preocupación por el incumplimiento de las normas internacionales sobre las categorías básicas de empleo y las condiciones de trabajo de los niños y niñas en Guatemala. Por otra parte, la instauración de la paz social y el fortalecimiento de una verdadera sociedad democrática deben poner énfasis en el desarrollo y la educación de los niños y niñas. La Comisión tuvo conocimiento de que el Estado ha elaborado un programa de educación para niños y niñas trabajadores -PENNAT- para prestarles asistencia en los mercados, los parques y las calles, en las zonas urbanas y rurales, pero no se tuvo mayor información sobre los adelantos de esta iniciativa. A pesar de las iniciativas del Estado, la Comisión nota que la situación aún requiere grandes esfuerzos. Para ello es esencial asegurar las condiciones mínimas de salud, educación y trabajo

D. Adopciones e inscripción de nacimientos

355. La adopción infantil en Guatemala es un tema de especial preocupación para la Comisión, debido a que Guatemala no cuenta con un marco normativo adecuado. Esto permite que las adopciones se realicen sin que se tenga en cuenta el mejor interés del niño o niña y sin la intervención de las autoridades competentes, lo que posibilita que exista un tráfico de niños y niñas que se ha transformado en una operación comercial muy rentable, en detrimento de la protección especial que por condición de tales requieren de parte del Estado.

356. Guatemala presenta uno de los mayores índices de adopción internacional y según estadísticas, es el cuarto país que da la mayor cantidad de niños y niñas en adopción en el mundo, pero en proporción a sus

³⁸⁷ Informe 24221-GU Guatemala *Poverty in Guatemala*, Banco Mundial, 20 de febrero de 2003, página 73.

habitantes sería el primero.³⁸⁸ Durante 2002 se realizaron 2.548 adopciones, de las cuales el 97.9% son internacionales, de éstas el 85% corresponde a Estados Unidos.³⁸⁹ La mayoría de los niños que se dan en adopción tienen menos de dieciocho meses. El 82% de los niños que son dados en adopción viven en hogares privados, coloquialmente denominados “casas cunas” o “casas de engorde”.³⁹⁰ El Procurador de los Derechos Humanos indicó en su Informe Circunstanciado del año 2002, que “los niños guatemaltecos llegan a ofrecerse en medios electrónicos, con precios que oscilan entre \$15 mil y \$25 mil, sin incluir gastos de viaje”. Como consecuencia de lo anterior, el tráfico de niños en Guatemala tiene que ver con el excesivo número de niños que salen del país a través de la adopción internacional sin un control eficiente, transparencia, regulación apropiada sobre los precios ni un claro conocimiento del origen de los niños entregados en adopción.³⁹¹

357. Conforme a un estudio realizado por el Instituto Latinoamericano para la Educación y Comunicación ILPEC, en Guatemala

existen sectores de intermediarias o “jaladoras” que actúan como mediadoras en el tráfico de niños, buscando activamente mujeres embarazadas en el mercado, en los estacionamientos, buses y entre otros grupos de niñas de la calle, y les ofrecen sumas equivalentes o superiores a Q5.000 para sus futuros bebés. Las intermediarias proponen que se harán cargo del cuidado de los niños, así como de contratar a los notarios y agentes necesarios para completar la documentación legal requerida. Han estimado que los notarios y los agentes entregan sus declaraciones escritas por la suma de \$2.000, lo que incluye presentar la documentación en la oficina de migración donde se tramita el pasaporte del niño y en la embajada donde se deben entregar los documentos requeridos por obtener la visa. Sumado a lo anterior, algunos abogados van a la casa en ciudades al

³⁸⁸ De acuerdo a un reporte presentado por la Interpol durante la Conferencia Intergubernamental sobre Adopción Internacional en Santiago de Chile del 2 al 5 de marzo de 1999, Guatemala ocupaba el cuarto lugar entre los países con mayores índices de entrega de niños en adopción internacional después de Rusia, China y Corea del Sur. (Véase, Instituto Latinoamericano para la Educación y Comunicación (ILPEC), *Adoption and the Rights of the Child in Guatemala*, 2000, pág. 66.). De conformidad con los datos aportados por el Procurador de los Derechos Humanos, Guatemala continúa entregando más de 2000 niños al año en adopción internacional, por lo cual persiste “el triste panorama de ocupar el 4º lugar en dar en adopción internacional a sus niños y niñas”. (Véase, Procurador de los Derechos Humanos, Informe Anual Circunstanciado, Guatemala, 2002, pág. 660).

³⁸⁹ Conforme a información presentada a la CIDH por la Defensoría de la Niñez, Institución del Procurador de los Derechos Humanos, en la reunión con el Movimiento Social por la Niñez, llevada a cabo el 24 de marzo de 2003, en el marco de la visita *in loco*.

³⁹⁰ Iniciativa de Ley del representante Carlos Valladares para aprobar la ley de adopción, N. de Registro 2784, Exposición de Motivos.

³⁹¹ Véase, ILPEC, *Adoption and the Rights of the Child in Guatemala*, 2000, pág. 65.

interior del país buscando mujeres jóvenes de escasos recursos que están viviendo en extremas situaciones de pobreza. El acuerdo es simple con mujeres que quieren “dinero fácil” o con aquellas que dada la extrema pobreza en la que viven se sienten presionadas en dar sus propios hijos para mejorar su situación económica.³⁹²

358. Legislativamente, la adopción está contemplada en el artículo 54 de la Constitución de 1985, incluido en el Título I, referido a los Derechos Humanos.³⁹³ El proceso de adopción está regulado en los artículos 228 al 251 del Código Civil de 1963. En 1997 se emitió la Ley Reguladora de la Tramitación Notarial de Asuntos de Jurisdicción Voluntaria; la cual modifica el procedimiento para tramitar y legalizar las adopciones, al autorizar que el trámite pueda realizarse ante un abogado o notario. Cuando una adopción se efectúa por esta vía, no es necesaria la intervención y resolución de un Juez de Familia. Las adopciones tramitadas por vía judicial en el país representan el 2% y por vía extrajudicial o notarial el 98%.³⁹⁴ Las adopciones extrajudiciales se realizan sin el debido control estatal, en detrimento del deber de protección integral de los niños y niñas.

359. La Comisión observa que debido a la falta de control estatal y el alto precio que pagan los adoptantes, la adopción, en lugar de ofrecer una solución apropiada para niños huérfanos o en abandono, involucra la existencia de redes de tráfico de niños.³⁹⁵ Dada la debilidad y las fallas de la administración de justicia guatemalteca descritas en el capítulo I del presente informe, actualmente estas redes operan con total impunidad en el país, y según la información recibida durante la visita, contarían con participación y/o aquiescencia estatal.

³⁹² ILPEC, *Adoption and the Rights of the Child in Guatemala*, 2000, pág. 68 (traducción libre)

³⁹³ El artículo 54 del Código Civil establece:

Adopción.- El Estado reconoce y protege la adopción. El adoptado adquiere la condición de hijo del adoptante. Se declara de interés nacional la protección de niños huérfanos y de los niños abandonados.

³⁹⁴ Informe Anual Circunstanciado 2002, Dr. Sergio Fernando Morales Alvarado, Procurador de los Derechos Humanos, Procuraduría de los Derechos Humanos, 2002, páginas 660-661.

³⁹⁵ En ese sentido el estudio realizado por el ILPEC a instancias de UNICEF concluye que la alta demanda internacional de niños y la pobreza en la que viven la mayoría de las familias en Guatemala se ha creado una situación donde el proceso de las adopciones ocurre según la “ley de la oferta y la demanda”, con el resultado efectivo del tráfico de niños. (ILPEC, *Adoption and the Rights of the Child in Guatemala*, 2000, pág. 66).

360. Otra problemática que la CIDH observó en relación con las adopciones es que un gran número de nacimientos de niños y niñas, en especial de niñas de las zonas rurales y de las urbanas pobres, no se inscriben en los registros públicos.³⁹⁶ Las causas varían desde la distancia de las oficinas de registro, el elevado número de madres que carecen de registro, hasta la falta de conocimiento de los padres sobre la importancia del procedimiento de inscripción del nacimiento. Si bien es cierto que el registro por sí mismo no provee de garantías al niño, éste le otorga nombre y nacionalidad, los cuales asisten a los esfuerzos en combatir las diversas formas de explotación de los niños, tales como las adopciones ilegales, el reclutamiento forzado; también es útil como medida de protección en el sistema de justicia juvenil penal. La Comisión recomienda que el Estado sensibilice más a la población sobre la importancia del registro de nacimiento y mejore el sistema de inscripción de modo que toda la población tenga acceso a él, especialmente en las zonas rurales.

361. La Comisión reconoce la adopción de la Convención de La Haya sobre la cooperación en materia de adopción entre países por parte de Guatemala el 26 de noviembre de 2002.³⁹⁷ La CIDH también tuvo conocimiento de iniciativas legislativas con el fin de solucionar la situación descrita en materia de adopción. Sin embargo, dichas medidas no han sido aplicadas en la práctica y no resultan suficientes. En relación con las adopciones, el Estado aún no está cumpliendo con sus deberes bajo la Convención Americana y la Convención de los Derechos del Niño.

362. La Comisión exhorta al Congreso a que proceda a la aprobación de las reformas necesarias para adecuar la normativa y la práctica internas a los estándares internacionales sobre derechos humanos, para permitir el pleno ejercicio de los derechos de todos y todas los niños y niñas en Guatemala. Por otro lado, mientras se reforma la ley de adopciones, la Comisión insta al Estado a adoptar medidas de corto plazo que sean acordes a la Convención de La Haya. Una medida indispensable para desincentivar estos hechos es que el Estado investigue la posible existencia de redes que se dedican a la adopción ilegal de niños y niñas, y sancione a los responsables.

³⁹⁶ En ese sentido, véase el documento Política Pública a Favor de la Niñez y Adolescencia de Guatemala, 2003, elaborado por la Secretaría de Bienestar Social y Movimiento Social por los Derechos de la Niñez y Juventud de Guatemala, en el que se indica que el sub-registro de nacimientos es del 10% en las áreas urbanas, pero que es mayor en las zonas rurales, en las áreas de mayor pobreza, entre la población indígena y entre las mujeres, aun cuando explica que carece de datos que confirmen lo anterior.

³⁹⁷ La Convención de La Haya sobre la cooperación en materia de adopción entre países entró en vigor el 1° de marzo de 2003.

363. La CIDH hace suya la recomendación formulada por el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas al Estado de Guatemala de suspender las adopciones mientras toma medidas legislativas e institucionales adecuadas que impidan la venta y la trata de niños y establecer un procedimiento de adopción que se ajuste plenamente a los principios y las disposiciones de la Convención.³⁹⁸

E. La niñez de la calle

364. La Comisión ha venido monitoreando de forma constante la situación de la niñez de la calle en el Hemisferio porque es un sector de alto riesgo. Diversas instituciones internacionales y nacionales brindan su apoyo a este sector altamente vulnerable, pero su labor no llega a satisfacer el gran número de niños y niñas que optan por vivir en la calle, el cual va en ascenso. En la ciudad de Guatemala se encuentran en sectores céntricos, zonas y municipios, así como en el interior del país, y constantemente aparecen nuevos grupos. La complejidad de esta situación amerita acciones estatales urgentes y la necesidad de involucrar a los niños y niñas afectados, preguntándoles directamente qué piensan y cuáles son sus necesidades.

365. Durante la visita, la Comisión se reunió con muchas instituciones estatales y privadas, que le otorgaron material valioso sobre este tema.³⁹⁹ Las estadísticas sobre este tema son variadas. Hay entre 3000 y 9994⁴⁰⁰ niños y niñas que viven en la calle en el país. Según datos de la Secretaria de Obras Sociales de la Presidencia, un 26% de éstos son menores de 13 años y un 64% tienen entre 13 y 18 años.⁴⁰¹

366. Durante las reuniones llevadas adelante en el marco de la visita, muchas organizaciones hicieron hincapié en las graves violaciones a los derechos básicos que padecen muchos de estos niños y niñas; en particular, acciones de hostigamiento y persecución por parte de miembros de las fuerzas de seguridad del Estado y de los servicios privados de

³⁹⁸ Comité de los Derechos del Niño, CRC/C/15/Add.154, 9 de julio de 2001, párr. 34.

³⁹⁹ Conforme a información presentada a la CIDH en la reunión con el Movimiento Social por la Niñez, llevada a cabo el 24 de marzo de 2003, en el marco de la visita *in loco*.

⁴⁰⁰ Informe "Realidad de Guatemala: Informe sobre la situación de los derechos Humanos 2002" que cubre el período entre enero y diciembre del año 2002, realizado por el Centro de Recepción de Denuncias del Grupo de Apoyo Mutuo (GAM).

⁴⁰¹ Informe Anual Circunstanciado 2002, Dr. Sergio Fernando Morales Alvarado, Procurador de los Derechos Humanos, Procuraduría de los Derechos Humanos, 2002.

seguridad, quienes no son sancionados con la diligencia que demanda el hecho.⁴⁰²

367. Otro tema de central preocupación para la Comisión son las sistemáticas ejecuciones extrajudiciales realizadas contra niños y niñas que viven en la calle, lo cual ha sido calificado en ciertas ocasiones como “limpieza social”. La Asociación Casa Alianza registró durante el año 2002 un incremento de alrededor del 30% en el número de asesinatos a jóvenes menores de 23 años, en relación con el año anterior, en el cual se cometieron 465 casos.⁴⁰³ La misma organización informó a la CIDH que un total de 373 niños y jóvenes menores de 23 años de edad fueron asesinados en la Ciudad de Guatemala durante los primeros seis meses del año 2003. Asimismo, la Comisión recibió información según la cual durante el solo mes de enero del 2003 fueron asesinados 37 jóvenes en Villanueva.⁴⁰⁴ La impunidad existente en Guatemala implica, en lo inmediato, la carencia de sanción penal para los violadores, lo cual contraría la obligación del Estado de investigar los delitos y sancionar a los responsables.

368. Los miembros de las maras o pandillas juveniles también se han convertido en víctimas usuales de la violencia que desatan contra ellos los cuerpos clandestinos. Un proyecto específico del Centro de Acción Legal en Derechos Humanos, que se dedica a la “rehabilitación y educación de pandilleros”, ha reportado el asesinato de 19 beneficiarios de sus proyectos. Cabe hacer notar que si bien la violencia ha sido frecuente contra los pandilleros, en los últimos meses los operativos policiales se han concentrado en jóvenes que se han rehabilitado o estaban en proceso de rehabilitación y de reinserción a la sociedad.⁴⁰⁵

369. A causa de la falta de medidas adecuadas de prevención y respuesta frente a las violaciones que padece la niñez en Guatemala, existen diversos casos en el marco del sistema interamericano. Por un lado, la Comisión presentó el caso “Niños de la Calle” a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ordenó, entre otras medidas, que el Estado tome las

⁴⁰² Conforme a información presentada a la CIDH en la reunión con el Movimiento Social por la Niñez, llevada a cabo el 24 de marzo de 2003, en el marco de la visita *in loco*.

⁴⁰³ Casa Alianza, relación de niños, niñas y jóvenes fallecidos de enero a diciembre de 2002.

⁴⁰⁴ Conforme a información recibida durante la visita a Villanueva, llevada a cabo el 28 de marzo de 2003, en el marco de la visita *in loco*.

⁴⁰⁵ Informe “Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias en Guatemala. Informe para la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias”, Fundación Myrna Mack, marzo de 2003.

acciones necesarias para adecuar el marco normativo para cumplir con sus obligaciones. En esa oportunidad, la Corte sostuvo que:

A la luz del artículo 19 de la Convención Americana la Corte debe constatar la especial gravedad que reviste el que pueda atribuirse a un Estado Parte en dicha Convención el cargo de haber aplicado o tolerado en su territorio una práctica sistemática de violencia contra niños en situación de riesgo. Cuando los Estados violan, en esos términos, los derechos de los niños en situación de riesgo, como los “niños de la calle”, los hacen víctimas de una doble agresión. En primer lugar, los Estados no evitan que sean lanzados a la miseria, privándolos así de unas mínimas condiciones de vida digna e impidiéndoles el “pleno y armonioso desarrollo de su personalidad”,⁴⁰⁶ a pesar de que todo niño tiene derecho a alentar un proyecto de vida que debe ser cuidado y fomentado por los poderes públicos para que se desarrolle en su beneficio y en el de la sociedad a la que pertenece. En segundo lugar, atentan contra su integridad física, psíquica y moral, y hasta contra su propia vida.⁴⁰⁷

370. A su vez, la Comisión está actualmente tramitando cinco casos individuales relativos a supuestas violaciones contra niños y niñas, en los cuales el Estado reconoció su responsabilidad por los hechos alegados. En este momento estos casos se encuentran en proceso de solución amistosa, de acuerdo al artículo 48 de la Convención Americana.

371. La Comisión expresa su especial preocupación por la situación de los niños y niñas que viven en la calle. Es necesario que el Estado implemente a cabalidad el Plan de Acción a favor de los Niños, Niñas y Jóvenes de la Calle, elaborado por la Secretaría de Bienestar Social, el Foro de Protección a la Niñez y Juventud de la Calle y COPREDEH, publicado en el año 2001, se hagan efectivos mecanismos preventivos para favorecer el respeto de sus derechos y el normal desarrollo de este grupo, y a su vez, se sancione a quienes cometen violaciones a sus derechos fundamentales.

372. Por otra parte, la CIDH nota que el ingreso al sistema judicial de menores tiene dos variantes: los niños y niñas que ingresan por conflicto con la ley y los que ingresan por protección, es decir, en riesgo de ser vulnerados en sus derechos. Algunos niños y niñas que viven en la calle usan drogas y cometen hechos delictivos, como robar, muchas veces para

⁴⁰⁶Convención sobre los Derechos del Niño, Preámbulo, Párr. 6.

⁴⁰⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Niños de la Calle (Villagrán Morales y otros vs. Guatemala)*, sentencia del 19 de noviembre 1999, Puntos Resolutivos.

sobrevivir, siendo lamentablemente la medida usual el internamiento.⁴⁰⁸ Sobre este tema, en sus observaciones al presente informe el Estado informó que la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia es el ente encargado del cuidado y reinserción social de los niños y niñas en conflicto con la ley penal, para lo cual cuenta con los centros de atención “Gaviotas”, de primer ingreso y las Etapas I y II en el Municipio de San José de Pinula para varones y “Gorriones” para las niñas mayores de doce años.

373. Bajo la mencionada doctrina de la situación irregular, no existe obligación de proporcionar asistencia letrada a los menores durante los procesos judiciales y no se exigen los servicios de un traductor para los niños indígenas. La Comisión recibió información sobre largos períodos de prisión preventiva que atraviesan los niños y niñas de la calle.⁴⁰⁹

374. En sus observaciones el Estado informó que en algunos casos los jueces deciden enviar a jóvenes que hayan trasgredido la ley penal a algún hogar particular, considerando que puedan a corto plazo cambiar su conducta. Asimismo, el Estado destacó que desde hace aproximadamente 18 meses se cuenta con un programa de “libertad asistida”, medida que un Juez de Menores puede imponer a un adolescente que infringió la ley como alternativa al internamiento. En la actualidad 166 jóvenes desempeñan un trabajo en empresas privadas afiliadas al programa. El sentido de esta alternativa es brindar asistencia de carácter socioeducativo al adolescente dentro de su entorno, bajo la asistencia y supervisión de personal especializado, con el objeto de reducir el atraso escolar y velar por el rendimiento de quienes están estudiando durante el tiempo de imposición de la medida. Según la información suministrada por el Estado, este programa funciona especialmente en el departamento de Guatemala y en algunos departamentos del interior del país.

375. Por otra parte, la Comisión advierte que en tanto no se aplique una ley que construya un sistema especial de responsabilidad para adolescentes que cometen infracciones penales, la plena vigencia de los derechos y garantías sustantivas y procesales reconocidas para todas las personas en la Convención Americana, la Convención del Niño, y en la Constitución de la República continúa siendo materia pendiente en relación con los niños y niñas que ingresen en este sistema especial para “menores”.

⁴⁰⁸ Atención a la Niñez y Juventud de la Calle, Secretaría de Bienestar Social, Foro de Protección a la Niñez y Juventud de la Calle, COPREDEH, Guatemala, octubre de 2001, página 661.

⁴⁰⁹ Informe Anual Circunstanciado 2002, Dr. Sergio Fernando Morales Alvarado, Procurador de los Derechos Humanos, Procuraduría de los Derechos Humanos, 2002.

F. Niñez desaparecida durante el conflicto armado interno

376. El proceso de paz en Guatemala se solidificará cuando la sociedad guatemalteca desde valores de justicia y verdad, conozca y asuma las causas, el impacto y las consecuencias del conflicto armado interno. En relación con los niños y niñas que sufrieron violaciones a sus derechos humanos durante el conflicto armado, ello es materia pendiente.

377. El informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico y el de la Recuperación de la Memoria Histórica de la Iglesia Católica (REMHI) han presentado una extensa recopilación de testimonios de violación de derechos humanos, entre las que se encuentra la desaparición forzada de niños y niñas durante el conflicto interno armado. El informe de la CEH señala que una de cada cinco víctimas durante el conflicto armado era menor de edad. Del total de víctimas registradas, 6.159 personas fueron desaparecidas forzosamente. De ellas un 11% corresponde a casos de niñez desaparecida. Además, el 60% del total de muertos por desplazamiento forzado corresponde a niñas y niños.⁴¹⁰ El informe "Hasta Encontrarte" delinea diversos rostros de la niñez desaparecida e indica que algunos son hijos, hijas o familiares de población civil no combatiente; población desplazada interna; de comunidades de población en resistencia; otros de dirigentes de organizaciones sociales, religiosas y militantes de los grupos insurgentes.⁴¹¹ A su vez, la CEH, en el informe "Guatemala Memoria del Silencio", plantea la necesidad de que el Gobierno promueva con urgencia actividades orientadas a la búsqueda de la niñez desaparecida, y como primera medida, la creación de una Comisión Nacional de Búsqueda de Niñas y Niños Desaparecidos, adoptados ilegalmente o separados ilegalmente de su familia, y documentar su desaparición.

378. La Comisión recibió información sobre la conformación de la Comisión Nacional de Búsqueda de Niñez Desaparecida (CNBND), con la participación de la institución del Procurador de los Derechos Humanos. Conforme a la información suministrada a la CIDH por la CNBND, cerca de cinco mil niños fueron desaparecidos, separados y/o dados en adopción.⁴¹² La CNBND ha documentado cerca de mil casos. La CNBND ha logrado resolver cerca de 120 casos (10%) y tiene pendientes de resolver cerca de 900 casos (90%). Entre los factores que no permiten la solución de los

⁴¹⁰ Véase Informe "Guatemala: Memoria del Silencio", Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), 1999, tomo V, conclusión 28.

⁴¹¹ Véase ODHAG, Hasta Encontrarte, Niñez Desaparecida en el conflicto interno de Guatemala, 2000, Pág. 60.

⁴¹² Conforme a la información provista por representantes de la CNBND en la audiencia celebrada ante la CIDH en su 118º período ordinario de sesiones el 16 de octubre de 2003.

casos se encuentran la imposibilidad de acceder a la información en centros militares, a la información en orfanatos, albergues y otros, y a la información de los expedientes de las adopciones, así como a la falta de voluntad del Gobierno para el esclarecimiento de los casos de desaparición forzada, la ausencia del marco legal necesario para la documentación, búsqueda y reencuentro de niñez desaparecida y la falta de los recursos tecnológicos y financieros necesarios para las acciones de documentación, búsqueda y reencuentro de niñez desaparecida. En particular, la CIDH insta al Estado a adoptar la legislación adecuada para facilitar la búsqueda de la niñez desaparecida durante el conflicto armado interno, y a utilizar los medios técnicos y científicos necesarios para tal fin, incluyendo pruebas de ADN.

379. En cuanto a la niñez internamente desplazada, la CIDH desconoce los esfuerzos del Estado para el reasentamiento de poblaciones desarraigadas, tendientes a asegurar su protección. El Estado manifestó que el grupo de Salud Mental, que funciona en el Ministerio de Salud Pública, realiza programas de desarrollo de acciones comunitarias de reparación psicosocial con la población afectada, pero la Comisión durante su visita tampoco recibió información sobre su alcance.

380. La CIDH destaca las iniciativas no gubernamentales que han aclarado la situación de la niñez desaparecida durante el conflicto, con resultados positivos. La Comisión alienta el trabajo en conjunto de Estado con instituciones privadas que se encuentran involucradas en esta temática.

381. La desaparición forzada de personas viola los derechos fundamentales de las víctimas negándoles su personalidad jurídica, las cuales quedan ausentes de protección legal. En lo relacionado a los niños y niñas, el hecho adquiere mayores dimensiones. La niñez ajena a las causas y motivos de su desaparición se ve sometida a graves traumas que afectan su desarrollo personal. La Comisión insta al Estado a cumplir con sus obligaciones a la luz de los tratados internacionales y los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz, en el sentido de investigar las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado, así como sancionar a los responsables e indemnizar a las víctimas.

G. Conclusiones y recomendaciones

382. La situación de la niñez en Guatemala preocupa especialmente a la CIDH. Los niños y niñas son personas titulares de derechos, los cuales deben ser respetados íntegramente y protegidas de manera especial. Las condiciones en materia de salud, educación y condiciones mínimas de trabajo no aseguran las condiciones necesarias para vivir plenamente día a día, ni para el desarrollo de las próximas generaciones. La protección especial e integral de la niñez es indispensable, por otra parte,

porque son quienes consolidarán la democracia y el Estado de Derecho en el país en el futuro.

383. La normativa interna más adecuada a los estándares internacionales de protección de los derechos de la niñez, que prevé la protección integral y especial de los derechos de los niños y niñas a lo largo de su crecimiento, fue recientemente aprobada, luego de un largo proceso. Esta protección especial es de particular importancia dada la alta vulnerabilidad de este grupo de la sociedad, y su implementación aún no ha sido efectiva por lo cual permanece siendo un desafío en el país. La falta de indemnización de los niños y niñas víctimas del conflicto armado, las dificultades que afrontan ante el sistema de administración de justicia, la situación de la niñez indígena, las condiciones en las cuales se desarrollan las adopciones en Guatemala y los abusos que sufre la niñez que vive en la calle son claros ejemplos de ello.

384. De conformidad con el análisis y las conclusiones precedentes, la Comisión recomienda al Estado guatemalteco:

1. Adoptar las medidas legislativas y de otro orden necesarias para hacer efectiva su obligación de proporcionar a la niñez las medidas de protección contempladas en el artículo 19 de la Convención Americana, así como las obligaciones de la Convención sobre los Derechos del Niño.
2. Fortalecer la capacidad del Poder Judicial para que sea capaz de responder de manera inmediata a violaciones de los derechos de la niñez. Capacitar al personal asignado a los casos relacionados a los niños, de forma tal que se garantice la celeridad y el principio del debido proceso en los casos tramitados.
3. Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional entre las entidades del Estado directamente responsables de la implementación y aplicación de los derechos de la niñez y las organizaciones no gubernamentales que trabajan en esta área.
4. Asignar recursos humanos y materiales para dar prioridad a las necesidades y derechos de la niñez, destinados a garantizar la nutrición, salud y educación para su desarrollo adecuado.
5. Adoptar las medidas necesarias para sensibilizar a la sociedad sobre el trabajo infantil. Además, fortalecer el régimen de legislación laboral para garantizar que se impongan y se hagan cumplir sanciones efectivas a la contratación ilegal de niños y niñas, para actividades que son incompatibles con su edad, salud y desarrollo.

Por otra parte, desarrollar la legislación laboral pertinente para proteger a las niñas que se dedican a “los quehaceres del hogar”.

6. Redoblar sus esfuerzos para garantizar que todo niño y niña tenga acceso a educación primaria gratuita. A la vez, priorizar la educación bilingüe en las regiones geográficas correspondientes, preservando su riqueza multicultural.

7. Luchar contra la impunidad y otorgar los medios necesarios para que el Ministerio Público determine los responsables de las muertes violentas de la niñez que vive en la calle, y velar porque estas personas sean sancionados por el Poder Judicial. Para ello, podría conformarse una comisión intersectorial que presente propuestas concretas.

8. Fortalecer las respuestas legales y los servicios disponibles necesarios para responder a las necesidades específicas de la niñez en abandono, que viven en la calle y son altamente vulnerables.

9. Adoptar la legislación en materia de adopciones necesaria para una adecuada protección de los derechos de la niñez, impidiendo así la venta y trata de niños. En este sentido, promover la sensibilización en la población de la importancia de la inscripción de los niños y niñas en los registros de nacimiento, lo que lleva a combatir diversas formas de explotación infantil.

10. Apoyar la gestión de la Comisión Nacional para la Búsqueda de Niños Desaparecidos durante el Conflicto Armado, adoptar la legislación adecuada para la implementación de su mandato y facilitar los medios técnicos y científicos necesarios para la documentación y búsqueda de la niñez desaparecida, adoptada ilegalmente o separada ilegalmente de su familia.

11. Establecer los mecanismos necesarios para ejecutar el programa de Apoyo de Reasentamiento de Poblaciones Desarraigadas y asegurar la protección de los niños y niñas internamente desplazados.

CAPÍTULO VII

LA SITUACIÓN DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

A. Introducción

385. El derecho a la libertad de expresión es esencial para el desarrollo y fortalecimiento de la democracia⁴¹³ y para el ejercicio pleno de los derechos humanos.⁴¹⁴ El respeto al ejercicio de la libertad de expresión es uno de los temas prioritarios en la agenda de la Comisión cuando analiza la situación de los derechos humanos en uno de los países miembros de la Organización de los Estados Americanos. La libertad de expresión consolida el resto de las libertades fundamentales al facilitar la participación de los

⁴¹³ Como ejemplo de ello, al término de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos celebrada en Santiago de Chile en junio de 2003, los Cancilleres aprobaron por aclamación la "Declaración de Santiago sobre democracia y confianza ciudadana: un nuevo compromiso de gobernabilidad para las Américas" que reconoce que la democracia se fortalece con el pleno respeto de la libertad de expresión.

⁴¹⁴ La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece el derecho a la libertad de expresión en su artículo 13 en los siguientes términos:

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
 - a. el respeto a los derechos o la reputación de los demás, o
 - b. la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

ciudadanos en los procesos de decisión, al constituirse como herramienta para alcanzar una sociedad más tolerante y estable, y al dignificar a la persona humana a través del intercambio de ideas, opiniones e información. Además de coadyuvar a la protección de los demás derechos fundamentales, la libertad de expresión cumple un rol esencial en el control de la gestión gubernamental, ya que expone los abusos de poder, así como las infracciones a la ley cometidas en perjuicio de los ciudadanos.

386. La Corte Interamericana ha destacado de manera consistente la importancia de este derecho al sostener:

La libertad de expresión es una piedra angular en la existencia misma de una sociedad democrática. Es indispensable para la formación de la opinión pública. Es también *conditio sine qua non* para que los partidos políticos, los sindicatos, las sociedades científicas y culturales, y en general, quien desee influir sobre la colectividad puedan desarrollarse plenamente. Es, en fin, condición para que la comunidad, a la hora de ejercer sus opiniones, esté suficientemente informada. Por ende, es posible afirmar que una sociedad que no está bien informada no es plenamente libre.⁴¹⁵

387. La Comisión y su Relatoría para la Libertad de Expresión han dado especial atención al estado de la libertad de expresión en Guatemala a través de sus informes anuales, el Quinto Informe de la CIDH sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala de 2001, el Informe de Seguimiento de las Recomendaciones Formuladas por la CIDH de 2003, comunicados de prensa y de una visita realizada por la Relatoría a Guatemala en el año 2000.

388. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos solicitó a la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión⁴¹⁶ ("la Relatoría") la preparación de este Capítulo. La Relatoría lo elaboró principalmente sobre la base de la información recogida durante la visita *in loco* y de otras informaciones y denuncias recibidas con posterioridad. La Comisión aprobó el texto presentado y decidió incluirlo como parte del presente Informe.

⁴¹⁵ Corte IDH, *La Colegiación Obligatoria de Periodistas*, Opinión Consultiva OC-5/85, 13 de noviembre de 1985, párrafo 70.

⁴¹⁶ La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión es una oficina de carácter permanente con independencia funcional y presupuesto propio que fue creada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dentro de la esfera de sus atribuciones y competencias y que opera dentro del marco jurídico de ésta. La Relatoría ha recibido el apoyo institucional de los Jefes de Estado y de Gobierno, tanto en la Cumbre que tuvo lugar en Santiago, Chile en abril de 1998, como la celebrada en Quebec, Canadá, en abril de 2001.

389. La Comisión observa que la complejidad de la situación político-social de Guatemala tiene un impacto directo sobre el ejercicio de la libertad de expresión y el acceso a la información. Uno de los pilares básicos de los sistemas democráticos es el respeto de los derechos fundamentales de los individuos bajo los principios de igualdad y no-discriminación. La pobreza y la marginación social en que vive un amplio sector de la sociedad guatemalteca afecta la libertad de expresión, toda vez que esas voces se encuentran postergadas y con difícil acceso al debate de ideas y opiniones. En este sentido, como fue señalado por la Comisión en anteriores capítulos, la existencia de políticas y prácticas discriminatorias dirigidas a los pueblos indígenas, entre otros, quebranta los Acuerdos de Paz y limita el pleno ejercicio del derecho de libertad de expresión de estos sectores. Su marginación de los espacios públicos de discusión implica privar a la sociedad guatemalteca de escuchar a estos sectores mayoritarios de la población en el desarrollo de políticas nacionales que los afectan directamente.⁴¹⁷ En función del compromiso asumido por el Estado en los Acuerdos de Paz, resulta necesario que tanto el Estado como la sociedad guatemalteca extremen las medidas necesarias para superar la marginación y garantizar la libertad de expresión de los distintos sectores de la sociedad guatemalteca.

390. Durante la visita, tanto el Estado como sectores de la sociedad civil manifestaron que en Guatemala la prensa tiene la libertad de criticar la administración pública y sus funcionarios. Sin embargo, en reiteradas ocasiones la Comisión, a través de su Relatoría para la Libertad de Expresión, ha sostenido que el pleno respeto a la libertad de expresión implica la posibilidad de expresar las ideas libremente y llevar a cabo un periodismo investigativo sin sufrir consecuencias arbitrarias ni acciones intimidatorias. En los últimos años, la Comisión y su Relatoría recibieron información que indica que en Guatemala el ejercicio de la libertad de expresión ha traído como consecuencia asesinatos, intimidaciones y amedrentamiento contra comunicadores sociales. Preocupa especialmente la existencia de un marcado incremento de algunos de estos actos ilícitos durante 2003, en perjuicio de periodistas de investigación y defensores de derechos humanos que ejercen su derecho a la libertad de expresión.

⁴¹⁷ La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala – MINUGUA, en su Informe ante la Reunión del Grupo Consultivo para Guatemala del 7 de mayo de 2003 y el Informe de 2002 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), identifican que en Guatemala la pobreza y la pobreza extrema afectan mayormente a la población indígena, que continúa estando privada del acceso a servicios básicos y que se encuentra sujeta a una fuerte discriminación étnica y marginación económico-social. Documentos entregados a la CIDH durante su visita de marzo de 2003.

391. La Comisión observa que en ambos casos los ataques están dirigidos a silenciar denuncias e investigaciones relacionadas con violaciones a derechos fundamentales perpetradas en el pasado o sobre asuntos políticamente sensibles. La Comisión también recibió información según la cual algunas de estas acciones intimidatorias incluyen la sustracción ilícita de documentos probatorios sobre violaciones de derechos humanos o de información relacionada con los autores responsables de éstos crímenes⁴¹⁸.

392. Asimismo, durante la visita, la Comisión recibió denuncias sobre una campaña tendiente a desacreditar a los medios de comunicación que se manifiestan críticamente sobre las actuaciones de los funcionarios públicos.⁴¹⁹ A la mencionada campaña de descrédito se añaden actos de hostigamiento como la prohibición de ingreso de personal de prensa a actos públicos y la citación por parte de la Procuraduría General de la Nación a periodistas para que revelen sus fuentes.⁴²⁰

393. A continuación se desarrolla la relación entre los temas señalados y la vigencia del Estado de Derecho en Guatemala, dentro del marco constitucional guatemalteco y el derecho internacional de derechos humanos en materia de libertad de expresión. También se abordan temas de interés, tales como el acceso a la información en poder del Estado, el derecho a ejercer la acción de habeas data, la situación de las radios comunitarias, la existencia de monopolios en los medios de comunicación, las leyes de desacato, y otras formas indirectas de restricción de la libertad de expresión.

⁴¹⁸ Véase el Quinto Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Guatemala, OEA/Ser.L/V/II.111, Doc 21 rev., 6 de abril de 2001, donde la CIDH denunció la existencia de un patrón planificado y progresivo desde 2001, dirigido a obstaculizar investigaciones o denuncias relacionadas a violaciones de derechos humanos. Otras organizaciones de derechos humanos han corroborado la persistencia de este patrón; por ejemplo, la existencia de actos de saqueo y allanamiento perpetrados en las sedes de diversas organizaciones de derechos humanos y de movimientos sociales o campesinos, que no se dirigen a obtener material de valor sino datos informáticos y documentación relacionada con las investigaciones o denuncias sobre las acciones ilegales de agentes de seguridad o del Estado. Asimismo, estas fuentes han denunciado que periodistas de investigación y particularmente aquellos dedicados a cubrir temas relacionados con estos allanamientos han sido objeto de amenazas y de robo. Véase Informe "Guatemala, los defensores en peligro: agresiones masivas, recurrentes e impunes", Misión internacional de investigación del *Observatory for the Protection of Human Rights Defenders*, 2001; véase también Informe "La Situación de los Defensores de Derechos Humanos en Guatemala 2001-2002", Comité de Unidad Campesina, ODHA y Movimiento Nacional de Derechos Humanos.

⁴¹⁹ Véase, nota de Prensa Libre del 24 de marzo de 2003, que cita a la Sociedad Interamericana de Prensa sobre Guatemala.

⁴²⁰ Véase Informe Anual del Comité para la Protección de Periodistas: Ataques contra la Prensa en el 2002 en www.cpj.org.

B. Actos intimidatorios y amenazas a comunicadores sociales

394. En materia de libertad de expresión, el artículo 35 de la Constitución Política de la República de Guatemala⁴²¹ de 1985, reformada en 1993, establece que “Es libre la emisión del pensamiento por cualesquiera medios de difusión, sin censura ni licencia previa [...]”.

395. Pese a que la Constitución Política de Guatemala aboga por la libertad de expresión y pensamiento, durante la visita la Comisión recibió información que indica que el pleno ejercicio de este derecho se ha visto obstaculizado por acciones intimidatorias dirigidas a medios de comunicación

⁴²¹ La Constitución Guatemalteca establece:

Artículo 35.-libertad de emisión de pensamiento. Es libre la emisión del pensamiento por cualesquiera medios de difusión, sin censura ni licencia previa. Este derecho constitucional no podrá ser restringido por ley o disposición gubernamental alguna. Quien en uso de esta libertad faltare el respeto a la vida privada o a la moral, será responsable conforme a la ley. Quienes se creyeren ofendidos tienen derecho a la publicación de sus defensas, aclaraciones y rectificaciones.

No constituyen delito o falta las publicaciones que contengan denuncias, críticas o imputaciones contra funcionarios o empleados públicos por actos efectuados en el ejercicio de sus cargos.

Los funcionarios y empleados públicos podrán exigir que un tribunal de honor, integrado en la forma que determine la ley, declare que la publicación que los afecta se basa en hechos inexactos o que los cargos que se les hacen son infundados. El fallo que reivindique al ofendido, deberá publicarse en el mismo medio de comunicación social donde apareció la imputación.

La actividad de los medios de comunicación social es de interés público y éstos en ningún caso podrán ser expropiados. Por faltas o delitos en la emisión del pensamiento no podrán ser clausurados, embargados, intervenidos, confiscados o decomisados, ni interrumpidos en su funcionamiento las empresas, los talleres, equipo, maquinaria y enseres de los medios de comunicación social.

Es libre el acceso a las fuentes de información y ninguna autoridad podrá limitar ese derecho.

La autorización, limitación o cancelación de las concesiones otorgadas por el Estado a las personas, no pueden utilizarse como elementos de presión o coacción para limitar el ejercicio de la libre emisión del pensamiento.

Un jurado conocerá privativamente de los delitos o faltas a que se refiere este artículo.

Todo lo relativo a este derecho constitucional se regula en la Ley Constitucional de Emisión del Pensamiento.

Los propietarios de los medios de comunicación social deberán proporcionar cobertura socioeconómica a sus reporteros, a través de la contratación de seguros de vida.

y periodistas independientes.⁴²² Las amenazas, intimidaciones u hostigamiento como consecuencia del ejercicio del derecho de libertad de expresión constituye una seria amenaza para la convivencia en democracia y para el desarrollo y fortalecimiento del Estado de Derecho⁴²³. La Comisión observa con preocupación el ataque dirigido a comunicadores sociales que cubren investigaciones relacionadas con la administración pública, actos de corrupción⁴²⁴ y violaciones a los derechos humanos.⁴²⁵ Las denuncias recibidas recientemente incluyen ataques dirigidos a periodistas José Rubén

⁴²² Informe de casos Ilustrativos de Violaciones a los Derechos Humanos de Enero a Marzo de 2003, Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, entregado a la CIDH durante su visita *in loco*. Este informe menciona el caso de María de los Ángeles Monzón y señala la existencia de "intolerancia del régimen a la actividad de organizaciones de derechos humanos, de periodistas y otros líderes sociales que denuncian las limitaciones existentes del sistema democrático" e indica que los casos denunciados ante dicho organismo parecieran tener un accionar similar a través del "robo, amenazas vía telefónica y robo de documentos personales o institucionales con el fin de extraer información".

⁴²³ Para información relacionada con la situación de los comunicadores sociales durante el 2002, véase CIDH Informe Anual 2002, Volumen III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, Capítulo II: Guatemala en www.cidh.org.

⁴²⁴ En enero de 2003 la estación radial *Pop 95.1 FM* de Chimaltenango fue objeto de un acto de sabotaje en su planta de transmisión, cuando personas desconocidas cortaron el cable de alta tensión que alimentaba la planta de transmisión, por lo que la emisora dejó de salir al aire por cuatro días. Según Concepción Cojón Morales, Director de la radio, el hecho podría relacionarse con diversas denuncias que los conductores han difundido, relacionadas con actos de corrupción, incumplimiento de los Acuerdos de Paz, la manipulación política que realiza el partido de gobierno y el resurgimiento de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC). Cojón Morales añadió que a este atentado se unen las amenazas de muerte e intimidaciones de que han sido víctimas varios reporteros de la radio. De acuerdo a la información recibida durante la visita *in loco*, esta radio ha venido funcionando durante los últimos tres años con programas dirigidos principalmente al mundo maya. Conforme a un artículo de *GUATEMALA HOY* del 25 enero de 2003, entregado al Relator para la Libertad de Expresión el 24 de marzo de 2003, en el marco de la visita *in loco*.

⁴²⁵ El 4 de abril de 2002 el periodista David Herrera, reportero *free lance* que trabajaba para la *National Public Radio* de los Estados Unidos, fue secuestrado por hombres armados no identificados. Los secuestradores exigieron al periodista que entregara material recientemente recabado sobre una investigación que estaba realizando en relación con amenazas dirigidas a los antropólogos forenses que exhuman cuerpos de víctimas de las masacres ocurridas durante los años de la violencia. Debido a este hecho y otras amenazas recibidas, Herrera abandonó el país. Esta información fue entregada al Relator para la Libertad de Expresión durante la visita *in loco*.

Zamora,⁴²⁶ Juan Luis Font⁴²⁷ ambos directivos del diario *El Periódico*; Elizabel Enríquez,⁴²⁸ María de los Ángeles Monzón⁴²⁹ y amenazas de muerte dirigidas

⁴²⁶ De acuerdo a la información recibida, el martes 24 de junio de 2003, a las 8:30 horas, hombres armados ingresaron a la vivienda del periodista José Rubén Zamora, presidente del diario *El Periódico*. Los desconocidos intimidaron con sus armas a Zamora, a su esposa y agredieron a sus tres hijos (13, 18 y 26 años), por espacio de dos horas. Días después Zamora fue objeto de seguimiento mientras conducía su automóvil cuando se dirigía a *El Periódico*. Mediante comunicado de prensa (Pren/83/03) de la Relatoría para la Libertad de Expresión, el Relator Especial, Eduardo Bertoni, manifestó su grave preocupación sobre las amenazas recibidas por Zamora, Presidente del diario El Periódico. Este hecho se enmarca dentro de una oleada de agresiones dirigidas hacia otros periodistas, tales como los sufridos por Carmen Judith Morán Cruz, corresponsal del Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala (Cerigua) en Baja Verapaz, y Luis Eduardo De León, periodista del módulo de investigación de *El Periódico*. El 29 de junio Carmen Judith Morán Cruz recibió dos llamadas telefónicas en las que un hombre la amenazó de muerte y la conminó a renunciar de la agencia Cerigua, de lo contrario sus hijos pagarían las consecuencias. El 3 de julio el mismo individuo le reiteró la amenaza. Por otra parte, el 3 de julio varios hombres desconocidos violentaron la puerta e ingresaron a la casa del periodista Luis Eduardo De León. Los hombres llevaron una computadora, disquetes y libros. De León explicó que en los discos guardaba información relacionada con su labor periodística. Estos ataques contra los periodistas guatemaltecos no son incidentes aislados, sino tan solo lamentables.

⁴²⁷ Durante los meses de junio y julio de 2003 se registró un incremento en las agresiones y actos de hostigamiento hacia diversos directivos y periodistas del diario *El Periódico*. Durante el primer semestre del 2003 fueron amenazados Edgar René Saenz, corresponsal de El Periódico en Sololá; al periodista Luis de León, del módulo de investigación de El Periódico, le fue allanada ilegalmente su residencia, sumado a lo anteriormente informado sobre el ataque perpetrado contra José Rubén Zamora, presidente de El Periódico. Sumando a estos ataques el 11 de julio de 2003 dos hombres que ingresaron a las instalaciones del El Periódico preguntando por la señora María Luisa Marroquín, directora de la Planta de Impresión y prima del periodista José Rubén Zamora, abrieron fuego contra el agente de seguridad que les indicó que la señora Marroquín no se encontraba en ese momento. El agente de seguridad resultó herido. Adicionalmente, de acuerdo a lo informado, la periodista Claudia Méndez Arriaza recibió una llamada en la cual se le informaba de la existencia de un plan de intimidación contra periodistas, singularizando a Juan Luis Font. Dicha comunicación indicó que Font se encontraba en serio peligro. El 23 de julio de 2003 la CIDH solicitó al Estado de Guatemala la adopción de medidas cautelares para proteger la vida e integridad personal del señor Juan Luis Font.

⁴²⁸ El 24 de febrero de 2003 la periodista Elizabel Enríquez fue agredida a la entrada del local que ocupa en CERIGUA, la golpearon, amenazaron y le robaron su bolso, llevándose las llaves de la oficina. Según la información recibida, la agencia CERIGUA ha venido siendo objeto de varios actos intimidatorios y ataques. Información suministrada por la Comisión de Libertad de Prensa de la Asociación de Periodistas de Guatemala (APG) durante la visita *in loco* de la CIDH.

⁴²⁹ El 2 de marzo de 2003 la columnista de *Prensa Libre* y presentadora radial María de los Ángeles Monzón denunció ser víctima de amenazas de muerte. Según lo informado, la periodista Monzón Paredes ha venido recibiendo amenazas telefónicas a raíz de la publicación de artículos referidos a los hechos acaecidos a la familia Azmitia Dorantes, cuyo caso está en conocimiento de la CIDH. Asimismo, la periodista informó haber recibido llamadas intimidatorias después de la publicación de una columna relacionada con el asesinato del líder indígena Antonio Pop, donde le indicaron que ella correría la misma suerte. Por otra parte, en la madrugada del 2 de marzo de 2003 se registró otra llamada intimidatoria, seguida del ingreso de personas desconocidas a su domicilio, quienes robaron las carátulas de las dos radios de sus automóviles. El 18 de marzo la CIDH solicitó al Estado guatemalteco la adopción de medidas cautelares para proteger la vida e integridad personal de la periodista.

a periodistas y defensores de derechos humanos.⁴³⁰ Al momento de elaboración de este informe las amenazas no han cesado,⁴³¹ e incluso algunos medios de comunicación han provisto a sus trabajadores de elementos de protección, como chalecos antibalas.⁴³²

396. Durante la visita, la Comisión recibió información sobre la presentación de 75 denuncias de amenazas a periodistas ante el Fiscal Especializado en Delitos contra Periodistas y Sindicalistas.⁴³³ La Comisión y su Relatoría continúan profundamente preocupadas por la situación de vulnerabilidad de los comunicadores sociales y de quienes critican decisiones gubernamentales.⁴³⁴

⁴³⁰ El 7 de junio de 2002 Abner Gouz, del diario *el Periódico*, Rosa María Bolaños, del diario *Siglo XXI*, Ronaldo Robles y María de los Angeles Monzón, de la radio *Emisoras Unidas*, así como siete miembros de organizaciones de defensa de los derechos humanos, fueron amenazados de muerte. En un comunicado anónimo enviado a la sede de las distintas organizaciones y a varias redacciones de medios de comunicación, un grupo autodenominado "los guatemaltecos de verdad" los calificó de "enemigos de la patria", y los amenazó con "exterminarles". El 14 de junio de 2002, la CIDH emitió el Comunicado de Prensa N° 27/02, manifestando preocupación por la situación de los defensores de derechos humanos y periodistas. Véase en Comunicados de Prensa: www.cidh.org

⁴³¹ De acuerdo a información recibida de la agencia CERIGUA del 28 de julio de 2003, varios periodistas en el interior del país siguen siendo objeto de intimidaciones. Por ejemplo, en Zacapa, los periodistas Juan Carlos Aquino, conductor del noticiero "Punto Informativo" y Nehemías Castro, director del programa televisivo "Personajes", denunciaron nuevas agresiones en su contra luego de haber informado sobre la movilización de simpatizantes eferregistas y denunciado la manipulación política de que fueron víctimas varios campesinos y maestros, por apoyar las acciones violentas a favor del partido oficial.

⁴³² Ver diario "La Prensa", de Nicaragua del 29 de julio de 2003, nota "Incitan Violencia contra Periodistas en Guatemala".

⁴³³ Conforme a información provista por Víctor Garrido, el Fiscal Especial en delitos contra Periodistas y Sindicalistas, durante la reunión entre la CIDH y los Fiscales Especiales, llevada a cabo el 25 de marzo de 2003, en el marco de la visita *in loco*.

⁴³⁴ La Fundación Myrna Mack informó que: "la ola de violencia ha significado el incremento de ataques contra miembros de la sociedad civil, activistas de derechos humanos, operadores de justicia, abogados y otros sujetos procesales, sindicalistas, líderes indígenas y campesinos, periodistas y personas marginadas de la sociedad. En síntesis, hay un patrón sistemático de violencia política contra personas que critican las decisiones gubernamentales, impulsan la lucha contra la impunidad y el combate del crimen organizado. Se ha determinado la existencia de cuerpos clandestinos de seguridad y de estructuras paralelas que, con la aquiescencia del Estado, operan contra opositores políticos, activistas y académicos con la finalidad de acallar las voces de protesta (...)". Informe "Seguimiento de las Recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Jueces y Abogados en Guatemala", Fundación Myrna Mack, sobre el período comprendido entre el 1° de enero de 2002 al 1° de febrero de 2003, provisto a la CIDH durante la visita *in loco*. Véase también *supra* 12 y 13 donde se describe una consecución de hechos de violencia y actos de intimidación contra comunicadores sociales durante los meses de junio y julio de 2003. El 7 de julio de 2003, la Relatoría para la Libertad de Expresión emitió un Comunicado de Prensa (Prens/83/03) manifestando su seria preocupación por el incremento de amenazas y actos de hostigamiento a periodistas, advirtiendo que estos actos producen un ambiente adverso para el ejercicio del derecho a la libertad de expresión en continúa...

397. Pese a que la Fiscalía cuenta con estas denuncias, la información recibida indica la falta de avances significativos en la investigación y sanción de los responsables de estos ataques y acciones intimidatorias⁴³⁵. La impunidad en la investigación sobre estos ataques, además, contribuye a crear un ambiente de intimidación y amedrentamiento para el pleno ejercicio de la libertad de expresión e investigación en Guatemala, dado que desalienta la denuncia de actos violatorios de los derechos humanos. A su vez, tiene un efecto directo sobre la libertad de expresión al enviar un mensaje alentador a los perpetradores de dichos crímenes, quienes se encuentran amparados por un patrón de impunidad que les permite continuar con su accionar. La existencia de este patrón de impunidad demuestra la falta de voluntad política por parte del Estado guatemalteco de llevar a cabo acciones preventivas para evitar la continuidad de actos ilícitos contra los comunicadores sociales.

398. La Comisión recuerda el compromiso manifestado por los Jefes de Estado y de Gobierno durante la Tercera Cumbre de las Américas en cuanto a que "(...) los Estados aseguren que los periodistas y los líderes de opinión tengan la libertad de investigar y publicar sin miedo a represalias (...)".

...continuación

Guatemala. Asimismo, la CIDH, mediante Comunicado de Prensa N°18/03 condenó los hechos de violencia registrados el pasado 24 de julio de 2003 durante los cuales varios comunicadores sociales fueron objeto de rociamiento con gasolina, golpes y destrucción de equipos fotográficos.

⁴³⁵ Durante la visita, la Comisión tuvo la oportunidad de reunirse con un grupo de fiscales especiales y abordar temas relacionados con las investigaciones pendientes en casos de asesinatos y actos de agresión o intimidación de defensores de derechos humanos y comunicadores sociales. La Fiscalía entregó un Informe de Procesos donde se detalla el estado de delitos contra los derechos humanos y el caso del periodista Jorge Mynor Alegría Armendáriz. La Fiscalía informó que en el primer juicio oral se dejó abierto el proceso penal contra los sindicados Jairo Gómez Sandoval, Benjamín Orozco Estrada, Eric Castañeda y Marco Antonio Cantoral. Además se solicitaron ordenes de aprehensión contra Reyes Mendoza Avalos y Estuardo Azañón. De la sentencia condenatoria contra los sindicados se presentó Recurso de Apelación Especial. Conforme al "Informe de Procesos Guatemala, octubre de 2002", Ministerio Público, entregado a la CIDH durante la reunión llevada a cabo el 25 de marzo de 2003 con el Fiscal General de la Nación Licenciado Carlos de León Argüeta, en el marco de la visita *in loco*.

Por otra parte, la oficina de MINUGUA entregó un informe con las conclusiones surgidas a raíz de la verificación respecto del asesinato del periodista Jorge Mynor Alegría Armendáriz donde se indicaba que: "El 16 de febrero de 2002, Eric Rolando Duarte Flores afirmó, en calidad de testigo, que Jorge Mario Chigua, entonces alcalde de Puerto Barrios y hoy prófugo de la justicia, había pagado a dos sicarios de una banda de Izabal, para que dieran muerte a Mynor Alegría Armendáriz. (...) Mynor Alegría Armendáriz fue asesinado por sicarios que mantenían contacto con autoridades locales. El asesinato se ejecutó por los señalamientos de corrupción contra la Municipalidad de Puerto Barrios y la Portuaria Santo Tomás de Castilla, que Alegría Armendáriz hacía a través de su programa radial. En este sentido, MINUGUA ha verificado que la muerte de dicho periodista fue una ejecución extrajudicial motivada por fines políticos". Comunicado de Prensa 40/2002, MINUGUA, entregado al Relator durante la visita *in loco*.

399. Por otra parte, durante la visita la Comisión recibió información sobre el aumento de las citaciones de periodistas a los efectos de interrogarlos sobre sus fuentes de información.⁴³⁶ A criterio de la Comisión y sus Relatoría, la revelación de las fuentes de información genera un efecto negativo e intimidatorio en la investigación periodística. Ante la posibilidad de que los periodistas sean obligados a revelar la identidad de las fuentes que proporcionaron información en confianza o en el curso de una investigación, futuras fuentes de información limitan su aporte a los periodistas. El fundamento principal en que se sustenta el derecho a la confidencialidad es que, en el ámbito de su trabajo, para suministrar al público la información necesaria a efectos de satisfacer el derecho de ser informado, el periodista cumple un importante servicio público cuando recaba y divulga información que de otra forma no sería conocida. La confidencialidad profesional tiene que ver con el otorgamiento de garantías legales para asegurar el anonimato y evitar posibles represalias que puedan resultar de la divulgación de cierta información. La confidencialidad, por lo tanto, es un elemento esencial de la labor del periodista y del papel que la sociedad ha conferido a los periodistas de informar sobre cuestiones de interés público⁴³⁷. La Corte Europea de Derechos Humanos ha reconocido la

⁴³⁶ En un informe emitido en marzo 2003 la Sociedad Interamericana de Prensa (SIP) señaló que "en diciembre y enero, el Ministerio Público citó de manera intimidatoria a varios periodistas para que ratificaran judicialmente denuncias que publicaron en sus diarios. Representantes de *el Periódico* se negaron a responder al citatorio para garantizar la protección de las fuentes". Información recibida por la Relatoría el 6 de abril de 2003 de la organización Periodistas Frente a la Corrupción.

Por otra parte, el Fiscal General de la República, Carlos de León Argueta, citó al señor Zamora, director del diario *El Periódico*, para que aportara pruebas que obraban en su poder relacionadas con un reportaje publicado el 9 de diciembre en dicho diario titulado: "Empresa vinculada al Fiscal incumple obra. Una carretera de Q16 millones permanece inconclusa". El reportaje indicaba que el representante legal de la constructora, así como los socios de la empresa, mantenían una relación con De León. De acuerdo a lo informado durante la visita, las citaciones fueron hechas con la amenaza de ser conducido por la fuerza pública ante la presencia de La Fiscal contra la Corrupción que conocía la investigación si continuaba negándose a entregar documentos y otros informes al Ministerio Público. Finalmente, Zamora debió enviar por escrito los elementos en que se basó el reportaje y que ratificaban su contenido. Conforme a un artículo del *International Center for Journalist*, (ICFJ) del 19 febrero 2003 y al Informe "Seguimiento de las Recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Jueces y Abogados en Guatemala", Fundación Myrna Mack, sobre el período comprendido entre el 1° de enero de 2002 al 1° de febrero de 2003, entregado a la CIDH durante la visita in loco.

⁴³⁷ CIDH, Informe Anual 2000, vol. III, Informe de la Relatoría para la Libertad de Expresión, OEA/Ser.L/V/II.114, Doc. 20 rev., p. 24. Ver también Felipe Fierro Alviérez, *El derecho y la libertad de expresión en México, debates y reflexiones*, Revista Latina de Comunicación Social, diciembre de 2000, en <http://www.ull.es/publicaciones/latina/04fierro.htm> .

importancia de la protección de las fuentes periodísticas, como “una de las condiciones básicas de la libertad de prensa”⁴³⁸. La Corte Europea declaró:

Sin esa protección, las fuentes pueden ser disuadidas de asistir a la prensa en la información al público en cuestiones de interés público. En consecuencia, el papel vital de vigilancia pública de la prensa podría verse socavado y podría verse adversamente afectada la capacidad de ésta para brindar información precisa y confiable. Teniendo en cuenta la importancia de la protección de la fuente para la libertad de prensa en una sociedad democrática y el posible efecto paralizante que podría ejercer para esa libertad una orden de divulgación de las fuentes, dicha medida no puede ser compatible con el artículo 10 de la Convención a menos que esté justificada por un interés público superior.⁴³⁹

400. La Comisión también indicó, a través de la aprobación de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, que la protección de las fuentes es parte de la garantía general de la libertad de prensa.⁴⁴⁰ Es preciso subrayar que este derecho no constituye un deber, pues el comunicador social no tiene la obligación de proteger la confidencialidad de las fuentes de información excepto por razones de conducta y ética profesionales.⁴⁴¹

C. Acceso a la información en poder del Estado

401. En contrariedad con lo establecido en el artículo 30 de la Constitución guatemalteca,⁴⁴² durante la visita la Comisión recibió denuncias sobre un incremento en expresiones de desprestigio y hostigamiento contra periodistas y medios de comunicación por parte de altas instancias del Gobierno. Éstas incluyen la orden expresa de altos funcionarios del Estado de prohibir el acceso de la prensa a eventos públicos.⁴⁴³ La Comisión ha

⁴³⁸ Corte Europea de Derechos Humanos, *Goodwin c. Reino Unido*, Sentencia del 27 de marzo de 1996, *Reports of Judgments and Decisions*, N° 7, 1966-II, p.483, párr. 39.

⁴³⁹ *Ibidem*, *Goodwin c. Reino Unido*.

⁴⁴⁰ OEA, Documentos Básicos en Materia de Derechos Humanos en el Sistema Interamericano, (Actualizado a enero de 2003), Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión: Principio 8, página 189.

⁴⁴¹ Véase Informe Anual 2000 de la Relatoría para la Libertad de Expresión, *supra* 19.

⁴⁴² El artículo 30 establece: “Publicidad de los actos administrativos. Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia”.

⁴⁴³ La información que se presenta a continuación fue entregada al Relator durante la visita *in loco* de marzo de 2003:

continúa...

sostenido que el derecho al acceso a la información significa “la presunción de que todas las reuniones de los órganos gubernamentales son abiertas al público”.⁴⁴⁴ Esta presunción es aplicable a toda reunión en que se ejerzan poderes de toma de decisión, incluyendo las actuaciones administrativas, las audiencias de tribunales y los procedimientos legislativos. Toda limitación a la apertura de las reuniones debe estar sujeta a los mismos requisitos que la retención de información.⁴⁴⁵ La Relatoría para la Libertad de Expresión de la CIDH se refirió en el pasado a que este tipo de acciones por parte de altos funcionarios del Estado podrían constituir actos de hostigamiento que contribuyen a crear un ambiente poco propicio para garantizar el pleno ejercicio de la libertad de expresión en Guatemala, en concordancia con el artículo 13(1) de la Convención Americana. La Comisión llama a las autoridades guatemaltecas a buscar canales que permitan una mayor

...continuación

El 15 de enero de 2003 el primer mandatario ordenó que se vede el acceso a la prensa al acto de entrega de dividendos en la Portuaria Quetzal en Escuintla, donde guardias armados custodiaban la entrada a las instalaciones para evitar la entrada de reporteros. Siglo XIX, 20 de enero de 2003.

El 20 de enero de 2003 se negó el acceso a un grupo de periodistas de la prensa escrita, radio y televisión a un acto público de inauguración de una Escuela en Zacapa, que presidía el Presidente Alfonso Portillo. En relación con esta restricción, el 21 de enero de 2003 el Congreso aprobó un punto resolutivo por medio del cual condenó la violación del artículo 35 de la Constitución por parte del Presidente al ordenar que personal de seguridad impidiera el acceso a la prensa a un acto oficial en Zacapa. La iniciativa fue presentada por el Partido de Avanzada Nacional (PAN) y aprobada por 88 diputados, incluidos 62 del Frente Republicano Guatemalteco (FRG). CERIGUA, 287/01/2003, 22 de enero de 2003.

El 28 de enero de 2003, se les negó el acceso a la Cancillería a un grupo de periodistas que pretendían cubrir la develación de un busto de Benito Juárez por el Presidente. Información provista por Siglo XIX del 30 de enero de 2003.

Por otra parte, según la información recibida, el Frente Republicano Guatemalteco (FRG) limitó el acceso de la prensa durante las sesiones solemnes en el Congreso, quitándoles el derecho de usar el palco destinado a los periodistas, con el fin de ubicar en él a los ministros de Estado. De acuerdo con una denuncia presentada por los comunicadores sociales que cubren la fuente del Congreso, la pretensión de la Junta Directiva de desalojarlos del espacio en donde ha funcionado el palco de prensa, se deriva de las modificaciones que se harán en el edificio para ubicar a los 158 diputados. La Presidenta de CERIGUA, Sra. Alamilla, comentó que la pretensión de la Junta Directiva del Congreso de suprimir el Palco de Prensa del Hemiciclo, se traduciría en una limitación en la cobertura de las fuentes legislativas, así como en la exigencia de pedir por escrito información de carácter público.

⁴⁴⁴ Artículo XIX, Principios sobre la Libertad de Información, Principio 7 en www.article19.org .

⁴⁴⁵ *Ibidem*.

tolerancia hacia la crítica y el escrutinio de la administración pública por parte de la prensa y otros sectores de la sociedad civil guatemalteca. El derecho de los habitantes guatemaltecos a fiscalizar las acciones de la administración pública, a través de la búsqueda de información y publicidad de cuestiones de interés público, fortalece el funcionamiento de la institución democrática a la vez de garantizar el derecho a la información.

402. Por otra parte, la Comisión recuerda que han pasado dos años desde que su Relatoría para la Libertad de Expresión recomendara la promulgación de una ley sobre acceso a la información pública, por lo cual preocupa a la Comisión la falta de voluntad política por parte del Estado guatemalteco en promulgar dicha ley. Durante la visita del Relator para la Libertad de Expresión a Guatemala en el año 2000, el Estado se comprometió a promulgar una ley de reglamentación e implementación del derecho de acceso a la información pública que contara con el consenso de la sociedad civil guatemalteca. A dicho efecto, en su oportunidad la Relatoría había visto con beneplácito la iniciativa del Estado de invitar a diversas organizaciones de la sociedad civil a la discusión y desarrollo de un proyecto de ley sobre acceso a la información. Sin embargo, la información presentada durante la presente visita indica que dicho proyecto de concertación con la sociedad civil se habría abortado y que el proyecto de ley, sometido al Congreso desde julio de 2002, habría sido modificado sin la participación del grupo de trabajo inicial.⁴⁴⁶ La Comisión considera que el estancamiento del proceso iniciado en compromiso con la sociedad civil guatemalteca en la elaboración de la mencionada ley, representa un retroceso por parte del Estado en garantizar el efectivo ejercicio de este derecho. Conforme a la información recibida durante la visita, la falta de una ley que regule este

⁴⁴⁶ La Organización SEDEM entregó un documento a la CIDH donde se indica que “en agosto de 2000, la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE), convocó a más de 20 organizaciones de sociedad civil para discutir una propuesta de Ley de Acceso a Información. Tras varios intentos fallidos porque la asesora jurídica de la SAE incorporara las observaciones de sociedad civil a sus documentos, de común acuerdo (SAE y sociedad civil), deciden conformar un equipo técnico mixto. El equipo lo integraron dos abogados de la Fundación Myrna Mack, dos abogados del Centro de Acción Legal en Derechos Humanos –CALDH–, dos abogados del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala –ICCPG– y dos abogados de la SAE. Este equipo elaboró un nuevo anteproyecto de ley, tomando como eje los comentarios, observaciones y propuestas planteadas por las organizaciones participantes en el foro convocado por la SAE. Unilateralmente, en marzo del 2001 la SAE decide enviar un proyecto propio. En julio del 2002, la Comisión de Legislación del Congreso emitió dictamen favorable a la iniciativa de la SAE, identificada con el número 2594 y la trasladó al pleno para su discusión. En octubre del 2002 el pleno del Congreso leyó y aprobó en segunda lectura el cuerpo de la ley. Para que entre en vigor, la ley debe ser aprobada en una tercera lectura, luego por artículos y redacción final y luego enviada al ejecutivo para su sanción. Una vez sancionada, ha de ser publicada en el diario oficial. Los diputados modificaron varios artículos del proyecto original (que contiene algunos) inciso objetado por sociedad civil en el proceso por la SAE”.

derecho ha incentivado la negación de información pública por parte de funcionarios de gobierno.⁴⁴⁷

403. Como se indicó anteriormente, el derecho a la libertad de expresión incluye el derecho a divulgar y el derecho a procurar y recibir ideas e información. Sobre la base de este principio, el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos y los Estados tienen la obligación de garantizarlo.⁴⁴⁸

404. Adicionalmente, durante la vista la Comisión recibió información sobre la existencia de un anteproyecto de Ley de Secretos Oficiales. Diversos sectores de la sociedad civil guatemalteca manifestaron su preocupación indicando que la falta de una normativa clara respecto a qué debe considerarse secreto de Estado o asunto de seguridad nacional y qué información debe considerarse clasificada o desclasificada ha llevado a la negativa por parte del Ministerio de la Defensa Nacional, entre otros, a proporcionar información y documentación requerida por fiscales y jueces para apoyar sus investigaciones con el pretexto de una afectación a la seguridad nacional o por ser calificados como secreto de Estado.⁴⁴⁹

⁴⁴⁷ El Relator para la Libertad de Expresión recibió información en reunión del 24 de marzo de 2003 indicando que sectores de prensa y de derechos humanos condenaron la actitud del Presidente del Congreso de la República, Efraín Ríos Montt, de obstaculizar el acceso a documentos relacionados con la aprobación y ejecución presupuestaria de los años 2000 y 2001. Comunicado de Prensa de Cerigua de 11 abril 2003 entregado durante la visita de marzo de 2003.

⁴⁴⁸ CIDH, Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, Principio 4:

El acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho. Este principio sólo admite limitaciones excepcionales que deben estar establecidas previamente por la ley para el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas.

También ver informe del Relator Especial encargado de la cuestión de la protección y la promoción del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Sr. Abid Hussain, Comisión de Derechos Humanos, 55º período de sesiones, ONU Doc. E/CN.4/1999/64, 29 de enero de 1999, donde declaró que el derecho a procurar y recibir información "impone a los Estados la obligación positiva de asegurar el acceso a la información, en particular respecto de la información mantenida por el Gobierno en todo tipo de sistemas de almacenamiento y recuperación, incluidos filmes, microfichas, capacidades electrónicas, vídeo y fotografías, a reserva solamente de las restricciones mencionadas en el párrafo 3 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos".

⁴⁴⁹ Informe "Seguimiento de las Recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Jueces y Abogados en Guatemala", Fundación Myrna Mack, sobre el período comprendido entre el 1º de enero de 2002 al 1º de febrero de 2003, e Informe "Guatemala, Motivo de honda preocupación: La evaluación realizada por Amnistía Internacional sobre la actual situación de los derechos humanos en Guatemala", Amnistía Internacional, abril de 2003, ambos entregados a la CIDH durante la visita *in loco*.

405. La mayor parte de las leyes sobre acceso a la información contienen excepciones que permiten al Estado negar la divulgación de información con el fundamento de que ello podría perjudicar la seguridad nacional del Estado o su capacidad para mantener el orden público. Sin embargo, la Comisión considera que estas excepciones deben aplicarse sólo a la información que claramente afecta a la seguridad nacional y que represente un daño sustancial al derecho que se pretende proteger.⁴⁵⁰ Los Principios de Johannesburgo sobre Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información⁴⁵¹ ofrecen orientación sobre cómo equilibrar el

⁴⁵⁰ CIDH, Principio 4 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, *supra* 29. La Relatoría señaló en el Informe Anual de 2000 que este principio establece el parámetro al que el Estado debe ajustarse para denegar información en su poder. Debido a la necesidad de promover una mayor transparencia de los actos de gobierno como base para el fortalecimiento de las instituciones democráticas de los países del Hemisferio, las limitaciones a los archivos en poder del Estado deben ser excepcionales. Éstas deben estar claramente establecidas en la ley y ser aplicables sólo en el caso que exista un peligro real e inminente que amenace la seguridad nacional en sociedades democráticas. Se considera por lo tanto que cada acto restrictivo de acceso a la información debe ser resuelto sobre la base de cada caso peticionado. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que las restricciones a la libertad de expresión e información deben “juzgarse haciendo referencia a las necesidades legítimas de las sociedades y las instituciones democráticas” dado que la libertad de expresión e información es esencial para toda forma de gobierno democrático. Por lo tanto, dentro de este contexto, el Estado debe asegurar que cuando existe un caso de emergencia nacional, la negación a la información en poder del Estado será impuesta sólo por el período estrictamente necesario por las exigencias de las circunstancias y modificado una vez concluida la situación de emergencia. En dicho informe el Relator recomendó la necesidad de asegurar la revisión de la información considerada de carácter clasificada, a cargo de una instancia judicial independiente, capaz de balancear el interés de proteger los derechos y las libertades de los ciudadanos con la seguridad nacional.

⁴⁵¹ *The Johannesburg Principles on National Security, Freedom of Expression and Access to Information* (November 1996), Principio 1 disponibles en <http://www.article19.org/docimages/511.htm>. Para una discusión sobre la naturaleza jurídica de los Principios de Johannesburgo, véase también Kate Martin y Andrzej Rzeplinski, *Principles of Oversight and Accountability, In The Public Interest: Security Services In A Constitutional Democracy, Project of The Helsinki Foundation For Human Rights*, Varsovia, Polonia, en cooperación con el *Center for National Security Studies*, Washington, D.C., 6 de enero de 1998.

La Comisión, al igual que otras autoridades internacionales, considera que Los Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y el Acceso a la Información son una guía autorizada para interpretar y aplicar el derecho a la libertad de expresión a la luz de consideraciones sobre la seguridad nacional. Los Principios de Johannesburgo son una serie de principios voluntarios redactados por una comisión de expertos internacionales sobre derechos humanos y leyes sobre medios de difusión y han sido invocados con frecuencia por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU (véase, por ejemplo, Resolución 2002/48 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, 58º Período de Sesiones, E/CN.4/RES/2002/48 (2002), preámbulo; Resolución 2001/47, Comisión de Derechos Humanos de la ONU, nota 676 *supra*, el Relator Especial de la ONU para la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (véase, por ej., Informe del Relator Especial Sr. Abid Hussain, de conformidad con la resolución 1993/45 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, ONU, Comisión de Derechos Humanos, 52º período de sesiones, E/CN.4/1996/39, 22 de marzo de 1996, Anexo), el Relator Especial de la ONU encargado de la cuestión de la independencia de jueces y abogados (véase, por ej., Informe del Relator Especial sobre la cuestión de la

continúa...

interés público a ser informado sobre asuntos de la administración pública y la protección a la seguridad nacional. El Principio 1(2) establece:

Toda restricción a la expresión e información que un gobierno procure justificar con el fundamento de la seguridad nacional debe tener un propósito genuino y un efecto demostrable de proteger un interés legítimo de la seguridad nacional.

406. Además, estos Principios definen la legitimidad de los intereses de seguridad nacional afirmando:

a. El intento de establecer una restricción sobre la base de la seguridad nacional no es legítimo excepto que su propósito genuino o efecto demostrable sea proteger la existencia del país o su integridad territorial contra el uso o amenaza de uso de la fuerza, sea de origen externo, como una amenaza militar, o de origen interno, como una incitación a derribar por la violencia al gobierno.

b. En particular, la intención de establecer una restricción con el fundamento de la seguridad nacional no es legítima si su propósito genuino o efecto demostrable es proteger intereses no relacionados con la seguridad nacional, incluyendo, por ejemplo, la protección del gobierno contra situaciones comprometidas o contra la revelación de irregularidades, u ocultar información sobre el funcionamiento de sus instituciones públicas, o defender una ideología particular o sofocar la intranquilidad laboral⁴⁵².

407. Teniendo en cuenta la importancia de la libertad de expresión para el funcionamiento de la democracia y la garantía de otros derechos fundamentales, cuando se pondere la suspensión de las garantías consagradas en el artículo 13 de la Convención, la carga de la prueba sobre la imposición de esas restricciones recae en el Estado. Asimismo, la Comisión ha recomendado que ante la negativa de proporcionar información considerada confidencial, exista un mecanismo judicial independiente de revisión capaz de balancear los intereses encontrados entre el derecho de las

...continuación

independencia de jueces y abogados, Sr. Param Kumaraswamy, Adendo, Informe sobre la misión al Perú, Comisión de Derechos Humanos de la ONU, 54° período de sesiones, E/CN.4/1998/39/Add.1, 19 de febrero de 1998 (introducción), y el Representante Especial del Secretario General sobre los defensores de los derechos humanos (véase, por ej., Informe presentado por la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General de la ONU sobre los defensores de los derechos humanos, de conformidad con la resolución 2000/61 de la Comisión, ONU Comisión de Derechos Humanos, 57° período de sesiones, E/CN.4/2001/94, 26 de enero de 2001, párr. 14). También véase, CIDH Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.116, Doc.5 rev. 1, 22 de octubre de 2002.

⁴⁵² *Ibidem*, Principio 2.

personas a solicitar información en poder del Estado y la protección de la seguridad y defensa nacional.

D. Derecho a ejercer la acción de *habeas data*

408. La Constitución de Guatemala contempla el derecho a ejercer la acción de *habeas data* en su artículo 31.⁴⁵³ De acuerdo a la información suministrada antes, durante y después de la visita *in loco*, dentro del proyecto de Ley sobre Acceso a la Información anteriormente mencionado, se incluye un capítulo dedicado a proveer un marco regulatorio a la acción de *habeas data*. La Relatoría para la Libertad de Expresión expresamente ha dividido ambos derechos dado que pese a tener la función de acceso a información su objeto es diferente. La Relatoría entiende que la acción de *habeas data* se erige sobre la base de tres premisas: 1) el derecho de cada persona a no ser perturbado en su privacidad, 2) el derecho de toda persona a acceder a información sobre sí misma en bases de datos públicos y privados para modificar, anular o rectificar información sobre su persona por tratarse de datos sensibles,⁴⁵⁴ falsos, tendenciosos o discriminatorios;⁴⁵⁵ y 3) el derecho de las personas a utilizar la acción de *habeas data* como mecanismo de fiscalización.⁴⁵⁶ Este derecho de acceso y control de datos personales constituye un derecho fundamental en muchos ámbitos de la vida, pues la falta de mecanismos judiciales que permitan la rectificación, actualización o anulación de datos afectaría directamente el derecho a la privacidad, el honor, la identidad personal, la propiedad y la fiscalización sobre la recopilación de datos obtenidos.⁴⁵⁷

409. Además, la acción de *habeas data* impone ciertas obligaciones a las entidades que procesan información: la obligación de utilizar datos para objetivos específicos explícitamente estipulados, y la obligación de garantizar la seguridad de los datos contra accidentes, acceso o manipulación no autorizados. En los casos en que las entidades del Estado

⁴⁵³ El artículo 31 establece: "Acceso a archivos y registros estatales. Toda persona tiene el derecho de conocer lo que de ella conste en archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales, y la finalidad a que se dedica esta información, así como a corrección, rectificación y actualización. Quedan prohibidos los registros y archivos de filiación política, excepto los propios de las autoridades electorales y de los partidos políticos".

⁴⁵⁴ Se entiende por "dato sensible" toda aquella información relacionada con la vida íntima de la persona.

⁴⁵⁵ Véase Alicia Pierini, Valentín Lorences y María Inés Tornabene. *Habeas Data: Derecho a la Intimidad*. Editorial Universidad, Buenos Aires, 1999, pág. 16.

⁴⁵⁶ Véase, Víctor Abramovich y Christian Courtis. *El acceso a la información como derecho*, CELS, 2000, pág. 7.

⁴⁵⁷ Véase *Secretaría de Investigación de Derecho Comparado*, Tomo 1 (1998) pág. 121. Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina.

o del sector privado obtienen datos indebida y/o ilegalmente, el peticionario debe tener acceso a esa información, aunque sea clasificada, para que las personas tengan control sobre los datos que las afectan. La divulgación pública de prácticas ilegales en la recolección de datos personales o sobre información de familiares desaparecidos o asesinados ilícitamente puede tener el efecto de evitar tales prácticas por esos organismos en el futuro.⁴⁵⁸

410. En años recientes, el recurso de acción de *habeas data* se ha tornado en un instrumento fundamental para la investigación de violaciones de derechos humanos cometidas durante las dictaduras militares del pasado en las Américas. Familiares de desaparecidos han llevado adelante acciones de *habeas data* para obtener información vinculada al comportamiento del Gobierno, para conocer el destino de los desaparecidos y para determinar responsabilidades. Esas acciones, por ende, constituyen un medio importante para garantizar el "derecho a la verdad".⁴⁵⁹ Garantizar la acción de *habeas data* cobra importancia en el contexto guatemalteco puesto que por su carácter fiscalizador contribuye a dilucidar casos y situaciones relacionadas con la actividad de las agencias de seguridad e inteligencia del Estado involucradas en pasadas violaciones a los derechos humanos en casos particulares, así como flagelos del presente como la corrupción.

411. Por lo expuesto, la Comisión insta al Estado guatemalteco a sancionar una ley que atienda las características particulares de este derecho y que garantice a las personas la acción de *habeas data* como mecanismo para proteger la intimidad de las personas frente a los manejos arbitrarios o ilegítimos de datos personales y por ser también un medio de fiscalización y participación de la sociedad.

⁴⁵⁸ Véase Víctor Abramovich y Christian Courtis'. *El acceso a la información como derecho*, 10 CUADERNOS DE ANÁLISIS JURÍDICO, 197, 206 (Escuela de Derecho, Universidad Diego Portales, Santiago, Chile 2000).

⁴⁵⁹ Véase, por ejemplo, Corte IDH, *Caso Barrios Altos (Chumbipuma Aguirre y otros vs. Perú)* Sentencia del 14 de marzo de 2001, Serie C N° 75. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos argumentó ante la Corte Interamericana en el caso Barrios Altos que:

El derecho a la verdad está basado en los artículos 8 y 25 de la Convención, por cuanto ambos son "fundamentales" en el establecimiento judicial de los hechos y circunstancias que rodearon la violación de un derecho fundamental. Además... este derecho está fundado en el artículo 13.1 de la Convención, por cuanto reconoce el derecho a buscar y recibir información... en virtud de este artículo, es una obligación positiva del Estado garantizar la información esencial para la protección de los derechos de las víctimas, garantizar la transparencia en el gobierno y la protección de los derechos humanos. (párr. 45).

E. Las radios comunitarias en el contexto guatemalteco

412. El Secretario de Comunicación Social de la Presidencia informó al Relator que la concesión de frecuencias radiofónicas se otorgaba en concordancia con los criterios aprobados dentro del marco del Acuerdo Gubernativo 316-2002 de septiembre de 2002.⁴⁶⁰ Pese a esta aseveración, la Comisión recibió información que señala que dicho acuerdo no garantiza la igualdad de condiciones en el acceso de los pueblos indígenas a las frecuencias radioeléctricas disponibles y que el otorgamiento de concesiones sigue basándose en criterios económicos que dejan sin acceso a ciertos sectores de la sociedad guatemalteca, tales como los indígenas.⁴⁶¹ Al rechazar públicamente el Acuerdo Gubernativo, el Consejo Guatemalteco de Comunicación Comunitaria (CGCC) hizo un llamado para que el Congreso de la República agilizará la aprobación del anteproyecto de Ley de Radiodifusión Comunitaria ingresado al pleno del Congreso el 7 de febrero de 2002. Dicho anteproyecto había sido presentado por los diputados miembros de la Comisión de Comunidades Indígenas y de otras Comisiones en enero de ese año, con el objetivo de impulsar el efectivo cumplimiento de los Acuerdos de Paz de “facilitar frecuencias y asegurar la observancia del principio de no discriminación en el uso y disposición de los Medios de Comunicación para el desarrollo” de los pueblos indígenas.

413. Durante la visita, la Comisión recibió información indicando que la falta de acción por parte del Estado en asignar las frecuencias en concordancia con los Acuerdos de Paz, tendría origen, en parte, en las

⁴⁶⁰ Con este acuerdo el Gobierno habría anunciado la concesión de manera gratuita de nueve frecuencias de radio de alcance nacional y regional para la sociedad civil. Conforme a información provista por el Secretario de Comunicación Social de la Presidencia República, Alejandro Pérez Martínez, en reunión con el Relator Especial para la Libertad de Expresión, llevada a cabo el 25 de marzo de 2003, en el marco de la visita *in loco*.

⁴⁶¹ Durante la visita, el Consejo Guatemalteco de Comunicación Comunitaria entregó un documento a la CIDH sobre la Situación de los Pueblos Indígenas de Guatemala y la Libertad de Expresión. En dicho documento se señala que “el actual Gobierno y el anterior no han demostrado voluntad política de cumplir con el Acuerdo de Paz sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas”. Asimismo denunciaron que “la SIT (Superintendencia de Telecomunicaciones) intensificó su campaña de presión psicológica y amenazas con multas en contra de las radios comunitarias e hizo públicas las convocatorias para nuevas subastas a realizarse durante el mes de septiembre de 2002 [...]”. Asimismo, la CGCC informó que “en algunos lugares la Policía Nacional Civil se ha encargado de investigar la ubicación de las radios y quienes son los encargados [...] Advertimos sobre el peligro que ahora se cierne sobre las radios comunitarias, ya que estamos expuestos a acciones legales o de carácter encubierto que tienen como objetivo de amedrentar o dividir a nuestro movimiento que se ha demostrado cada vez mas decidido y fuerte [...]”. La CGCC llamó la atención al hecho de que “la Ley General de Telecomunicaciones, ley en que se regula la subasta de frecuencias, contiene varias inconstitucionalidades, particularmente en cuanto al patrimonio de las frecuencias radioeléctricas que, según la Constitución Política de la República de Guatemala, son propiedad inalienable del Estado y sin embargo con las subastas pasan a ser privadas”. Marzo de 2003.

denuncias sobre la existencia de radios "piratas" no autorizadas y radios comunitarias cuyo mero interés era lucrativo⁴⁶². La denuncia llevó a que en febrero de 2003 la Superintendencia de Telecomunicaciones anunciara un plan para multar y/o cerrar las frecuencias no autorizadas. Este anuncio de la Superintendencia de Telecomunicaciones llevó a miembros del Consejo Guatemalteco de Comunicación Comunitaria a presentar ante el Congreso una propuesta para que se garantice que el 25% de frecuencias disponibles sea asignado a estaciones de radio de comunidad.

414. La Comisión y su Relatoría entienden que las radios comunitarias son positivas porque fomentan la cultura e historia de las comunidades, siempre que lo hagan en el marco legal. La Comisión recuerda que la entrega o renovación de licencias de radiodifusión debe estar sujeta a un procedimiento claro, justo y objetivo que tome en consideración la importancia de los medios de comunicación para que todos los sectores de la sociedad guatemalteca participen informadamente en el proceso democrático. Particularmente, las radios comunitarias son de gran importancia para la promoción de la cultura nacional, el desarrollo y la educación de las distintas comunidades que conforman Guatemala. Por lo tanto, las subastas que contemplen criterios únicamente económicos o que otorguen concesiones sin una oportunidad equitativa para todos los sectores son incompatibles con la democracia y con el derecho a la libertad de expresión e información garantizados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión. La obligación del Estado de mantener criterios democráticos en las concesiones de canales de televisión y ondas de radiodifusión se hace evidente en el actual contexto guatemalteco de consolidación democrática e implementación de los Acuerdos de Paz.⁴⁶³ Los Acuerdos caracterizan a este

⁴⁶² La Cámara de Radiodifusión presentó una denuncia en el Ministerio Público contra 341 radios que funcionan de forma ilegal en el país. Conforme a un documento de Guatemala Hoy de fecha 28 de febrero de 2003, entregado al Relator durante la visita *in loco*.

⁴⁶³ Véase, Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, suscrito en Ciudad de México por el Gobierno de la República y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, 31 de Marzo de 1995, Sección III.H.1. En el apartado H. Medios de comunicación masiva se señala:

- i) Abrir espacios en los medios de comunicación oficiales para la divulgación de las expresiones culturales indígenas y propiciar similar apertura en los medios privados;
- ii) Promover ante el Congreso de la República las reformas que sean necesarias en la actual Ley de Radiocomunicaciones con el objetivo de facilitar frecuencias para proyectos indígenas y asegurar la observancia del principio de no-discriminación en el uso de los medios de comunicación. Promover asimismo la derogación de toda disposición del ordenamiento jurídico que obstaculice el derecho de los pueblos indígenas a disponer de medios de comunicación para el desarrollo de su identidad; y

país como una nación multiétnica, pluricultural y multilingüe, y propician la inclusión y participación de aquellos sectores mayoritarios de la población tradicionalmente vulnerables y excluidos, tales como los pueblos indígenas, los campesinos, las mujeres y la juventud. Resulta entonces recomendable que los criterios y regulaciones de acceso y participación igualitaria a los medios de expresión promovidos por el Estado contemplen las características particulares de Guatemala y, en particular, se rijan por las obligaciones asumidas bajo los Acuerdos de Paz.

F. Monopolios en los medios de comunicación

415. El artículo 135 de la Constitución Política de la República de Guatemala prohíbe los monopolios y privilegios.⁴⁶⁴ En el año 2000, durante su visita a Guatemala, el Relator para la Libertad de Expresión había recibido información preocupante sobre la existencia de un monopolio de hecho en los medios de comunicación. En oportunidad de la última visita, el Relator tomó conocimiento de que esta situación se mantiene en los canales de televisión.⁴⁶⁵ Según la información recibida, los cuatro canales de televisión abierta en Guatemala y varias radiodifusoras pertenecen al propietario mexicano Angel González. La existencia de este monopolio de hecho de las ondas en el aire afecta seriamente la libertad de expresión y el derecho de información de los guatemaltecos.⁴⁶⁶ En este sentido, la amplia mayoría de

...continuación

- iii) Reglamentar y apoyar un sistema de programas informativos, científicos, artísticos y educativos de las culturas indígenas en sus idiomas, por medio de la radio, la televisión y los medios escritos nacionales.

⁴⁶⁴ El artículo 135 establece: “Se prohíben los monopolios y privilegios. El Estado limitará el funcionamiento de las empresas que absorban o tiendan a absorber, en perjuicio de la economía nacional, la producción en uno o más ramos industriales o de una misma actividad comercial agropecuaria. Las leyes determinarán lo relativo a esta materia. El Estado protegerá la economía de mercado e impedirá las asociaciones que tiendan a restringir la libertad del mercado o a perjudicar a los consumidores”.

⁴⁶⁵ Por ejemplo, ver, Informe de la Sociedad Interamericana de Prensa, presentado en la 58 Asamblea General en Lima, Perú, el Gobierno guatemalteco prometió ante una delegación de la SIP que visitó el país en agosto, a promover que los ataques de la televisión cesen y aseguró que existe un proyecto de ley para terminar con el monopolio de la TV, el cual anunciará antes de diciembre próximo”. La CIDH y la Relatoría no tienen información sobre la existencia de un proyecto como el indicado.

⁴⁶⁶ En este sentido, la organización no gubernamental IDEA (Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral) ha establecido que:

(...) [L]a evolución de la televisión refleja las características de la conformación de un consorcio monopolístico privado, con bajos niveles de competencia. La operación de cuatro (3, 7, 11 y 13) de los cinco canales abiertos de la televisión está asociada a la propiedad de un consorcio de capital predominantemente mexicano. El alto grado de poder mediático, concentrado en este consorcio extranjero, se convierte en un extraordinario instrumento de

continúa...

las personas con las que se entrevistó el Relator Especial en su visita a Guatemala señaló que, aún cuando los canales de televisión abierta están registrados a nombre de sociedades anónimas, el tenedor mayoritario de sus acciones es una sola persona.⁴⁶⁷

416. En relación con la existencia de monopolios en los medios de comunicación, la Corte Interamericana sostuvo:

Son los medios de comunicación social los que sirven para materializar el ejercicio de la libertad de expresión, de tal modo que sus condiciones de funcionamiento deben adecuarse a los requerimientos de esa libertad. Para ello es indispensable, *inter alia*, la pluralidad de medios, la prohibición de todo monopolio respecto de ellos, cualquiera sea la forma que pretenda adoptar, y la garantía de protección a la libertad e independencia de los periodistas[...] no sería admisible que, sobre la base del derecho a difundir informaciones e ideas, se constituyeran monopolios públicos o privados sobre los medios de comunicación para intentar moldear la opinión pública según un solo punto de vista.⁴⁶⁸

...continuación

poder informativo, cultural y económico, con implicaciones negativas para el proceso democrático nacional.

Señaló asimismo que:

Uno de los resultados de (...) falta de competencia [en la televisión], es la ausencia de diversidad en la oferta informativa y de entretenimiento, en la producción nacional. (...) [L]a televisión en Guatemala ha sufrido un preocupante proceso de estancamiento o reversión.

Internacional IDEA (Instituto para la Democracia y la Asistencia Electoral), DEMOCRACIA EN GUATEMALA. La Misión de un Pueblo Entero, Santa Fe de Bogotá, 1999, págs. 199 y 201.

⁴⁶⁷ En el Informe Anual sobre la situación de la libertad de prensa en las Américas, el Comité para la Protección de Periodistas (CPJ) expresó que: "El magnate de los medios Ángel González, ciudadano mexicano y cuñado del ex ministro guatemalteco de Infraestructura, Vivienda y Comunicaciones, Luis Rabbé, utilizó su imperio mediático para desacreditar a diarios que critican al gobierno. Mediante empresas pantalla, González es dueño de los cuatro canales de televisión privados, lo que viola cláusulas constitucionales contra los monopolios y la participación extranjera en la propiedad de los medios. González ha suspendido dos programas de noticias independientes y ejerce una enorme influencia en la política guatemalteca. (ver: http://www.cpj.org/attacks02/spanish/guatemala_sp.html).

⁴⁶⁸ Véase, Corte Interamericana de Derechos Humanos, La Colegiación Obligatoria de Periodistas (Artículos 13 y 19 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A N° 5, párr. 34.

417. Asimismo, la Corte ha señalado que:

[...] en los términos amplios de la Convención, la libertad de expresión se puede ver también afectada sin la intervención directa de la acción estatal. Tal supuesto podría llegar a configurarse, por ejemplo, cuando por efecto de la existencia de monopolios u oligopolios en la propiedad de los medios de comunicación, se establecen en la práctica "medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones".⁴⁶⁹

418. La CIDH reitera que la existencia de estas prácticas en los medios de comunicación afecta seriamente la libertad de expresión y el derecho de información de los guatemaltecos, y no son compatibles con el libre ejercicio del derecho a la libertad de expresión en una sociedad democrática.

419. En el Informe Anual 2000 la Relatoría señaló que uno de los requisitos fundamentales del derecho a la libertad de expresión es la necesidad de que exista una amplia pluralidad en la información. En la sociedad actual, los medios de comunicación masiva, como la televisión, radio y prensa, tienen un innegable poder en la formación cultural, política, religiosa, etc. de todos los habitantes. Si estos medios son controlados por un reducido número de individuos, o bien por solo uno, se está, de hecho, creando una sociedad en donde un reducido número de personas, o sólo una, ejercen el control sobre la información, y directa o indirectamente, la opinión que recibe el resto de las personas. Esta carencia de pluralidad en la información es un serio obstáculo para el funcionamiento de la democracia. La democracia necesita del enfrentamiento de ideas, del debate, de la discusión. Cuando este debate no existe o está debilitado debido a que las fuentes de información son limitadas, se ataca directamente el pilar principal del funcionamiento democrático.⁴⁷⁰

⁴⁶⁹ Véase, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *op cit.*, párr. 56.

⁴⁷⁰ El Principio 12 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión señala que:

Los monopolios u oligopolios en la propiedad y control de los medios de comunicación deben estar sujetos a leyes antimonopólicas por cuanto conspiran contra la democracia al restringir la pluralidad y diversidad que asegura el pleno ejercicio del derecho a la información de los ciudadanos. En ningún caso esas leyes deben ser exclusivas para los medios de comunicación. Las asignaciones de radio y televisión deben considerar criterios democráticos que garanticen una igualdad de oportunidades para todos los individuos en el acceso a los mismos.

G. Leyes de desacato

420. Los artículos 411, 412 y 413 del Código Penal de la República de Guatemala establecen sanción por desacato en contra de los Presidentes de los Organismos del Estado y en contra de la autoridad.⁴⁷¹

421. La Comisión y su Relatoría notan que estas leyes contradicen la propia letra del artículo 35 de la Constitución Política de Guatemala que establece que “no constituyen delito o falta las publicaciones que contengan denuncias, críticas o imputaciones contra funcionarios o empleados públicos por actos efectuados en el ejercicio de sus cargos”. Dicha norma constitucional establece que la regulación del artículo 35 está sujeta a la Ley Constitucional de Emisión del Pensamiento que establece que “no constituyen delitos de calumnia o injuria los ataques a funcionarios o empleados públicos por actos puramente oficiales en el ejercicio de sus cargos aun cuando hayan cesado en dichos cargos al momento de hacerseles alguna imputación”.⁴⁷²

⁴⁷¹ Artículo 411: Quien ofendiere en su dignidad o decoro o amenazare, injuriare o calumniare a cualquiera de los Presidentes de los Organismos del Estado, será sancionado con prisión de uno a tres años.

Artículo 412: Quien amenazare, injuriare, calumniare o de cualquier otro modo ofendiere en su dignidad o decoro, a una autoridad o funcionario en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de ellas, será sancionado con prisión de seis meses a dos años.

Artículo 413. Al acusado de injuria contra funcionario o autoridades públicas, si se admitirá prueba sobre la verdad de la imputación si se tratare de hechos concernientes al ejercicio de su cargo. En este caso será absuelto si probare ser cierta la imputación.

⁴⁷² El Capítulo VII de la Ley de Emisión del Pensamiento establece:

Artículo 71.- De los ataques o denuncias contra funcionarios o empleados públicos, por actos puramente oficiales y referidos al ejercicio de sus cargos, conoce un Tribunal de Honor a solicitud del interesado.

Artículo 72.- Los miembros del Tribunal deberán tener las mismas calidades exigidas a los jurados de imprenta, conforme el Artículo 51 de esta ley.

Artículo 75.- El Tribunal de Honor se limitará a declarar que son inexactos o falsos los hechos que se atribuyen al ofendido, infundados o temerarios los cargos que se le imputan.

Artículo 76.- La resolución del Tribunal de Honor se hará constar en acta al concluir la vista, por el juez que lo haya convocado y dicha acta se mandará a publicar en el propio órgano de publicidad declarando responsable del abuso en la emisión del pensamiento.

Artículo 77.- El fallo del Tribunal de Honor es inobjetable y el órgano de publicidad obligado lo insertará sin anteponerle ni agregarle comentario alguno; aunque en artículos aparte podrá, si lo desea, presentar excusas o dar explicaciones al ofendido.

422. La Comisión analizó la compatibilidad de las leyes de desacato con la Convención Americana sobre Derechos Humanos en 1995,⁴⁷³ y concluyó que tales leyes no eran compatibles con la Convención porque se prestaban al abuso como un medio para silenciar ideas y opiniones impopulares, reprimiendo de ese modo el debate, que es crítico para el efectivo funcionamiento de las instituciones democráticas.⁴⁷⁴

423. Con el objeto de adecuar la normativa interna con la jurisprudencia del sistema interamericano y con el derecho interno establecido por la Constitución guatemalteca, superior sobre cualquier otra ley interna, la Comisión recomienda la derogación de la figura de desacato del Código Penal guatemalteco.

H. Medios indirectos de restricción a la libertad de expresión

424. Durante la visita, diversos medios de comunicación denunciaron haber sido víctimas de un constante acoso y hostigamiento gubernamental con el propósito de minar y erosionar su credibilidad. Dichos medios de comunicación se quejaron de que los representantes de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), que auditan las finanzas de la empresa editora de *Nuestro Diario, Prensa Libre y el Periódico* se extralimitaron en sus funciones y exigieron la entrega de documentos internos de las empresas editoras para retirarlos de las oficinas en vez de hacer las revisiones correspondientes dentro de la sede de cada uno de los diarios.⁴⁷⁵ Ante la denuncia de estos hechos, una

⁴⁷³ CIDH, Informe sobre la compatibilidad entre las leyes de desacato y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, OEA/Ser. L/V/II.88, doc. 9 rev., 17 de febrero de 1995, 197-212.

⁴⁷⁴ *Ibid.*, 212. También véase, Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, *supra* 22.

Principio 10. Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño con pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas.

Principio 11. Los funcionarios públicos están sujetos a un mayor escrutinio por parte de la sociedad. Las leyes que penalizan la expresión ofensiva dirigida a funcionarios públicos generalmente conocidas como leyes de desacato atentan contra la libertad de expresión y el derecho a la información.

⁴⁷⁵ Comunicado de la Sociedad Interamericana de Prensa, en www.sipiapa.org.

jueza amparó a la empresa Diarios Modernos, S.A. y ordenó a la SAT que se abstenga de extraer los documentos. La Comisión entiende que las auditorías fiscales por parte del Gobierno son acciones legales, pero cuando éste las utiliza como medio para acosar o intimidar, obstaculiza el libre debate de ideas y opiniones y limita la libertad de expresión y el efectivo desarrollo del proceso democrático.

425. Mas allá que la SAT está facultada legalmente para realizar las auditorías que sean necesarias en cualquier empresa, no puede excederse en sus funciones a través de acciones abusivas como medio indirecto de acoso exclusivo a la prensa. Tolerar criterios de restricción que pueden ser empleados como mecanismo encubierto de censura contraviene el artículo 13 de la Convención. Las restricciones indirectas a la libertad de expresión que tienen por objeto limitar el intercambio libre de ideas e información también perjudican el fortalecimiento de la democracia y el Estado de Derecho en el país. En este sentido, la Comisión insta al Estado a adoptar las medidas necesarias para que los medios de comunicación puedan realizar su trabajo y su función social libremente sin la amenaza de confrontar presiones indirectas de restricción.

I. Conclusiones y recomendaciones

426. Como se señalara anteriormente, las amenazas, actos intimidatorios directos o indirectos, la negación al acceso a la información pública, así como la imposibilidad de algunos sectores de la sociedad guatemalteca a participar plenamente dentro de la vida socio-política del país, entre otros aspectos, promueve la existencia de una atmósfera de intimidación e intolerancia para el pleno ejercicio de la libertad de expresión en Guatemala.

427. La Comisión y su Relatoría para la Libertad de Expresión consideran que los comunicadores sociales son los principales ejecutores del derecho de libertad de expresión al recabar y difundir información hacia la sociedad y por esto cualquier ataque o agresión a su integridad personal implica un gravísimo atentado a la libertad de expresión. Estos ataques producen un efecto paralizante en la sociedad al enviar un mensaje intimidatorio a quienes realizan actividades informativas. En muchos casos la prensa ha expuesto ante la opinión pública actos ilegales, abusivos o de corrupción de agentes del Estado y como consecuencia de las denuncias, los medios de comunicación y comunicadores sociales terminan siendo blanco de ataque y desprestigio. En este sentido, la Comisión indica que es responsabilidad del Estado promover la protección necesaria para que los comunicadores sociales puedan ejercer su función de informar a la población,

a través de medidas enérgicas dirigidas a prevenir estos actos intimidatorios.⁴⁷⁶

428. Con fundamento en lo anterior, la Comisión formula las siguientes recomendaciones al Estado guatemalteco:

1. Tomar las medidas necesarias para proteger la integridad física de los comunicadores sociales, y la protección de la infraestructura de los medios de comunicación y que se realice una investigación seria, imparcial y efectiva de los hechos de violencia e intimidación contra éstos; y se juzgue y sancione a los responsables de las violaciones a la libertad de expresión.
2. Adoptar las medidas necesarias para asegurar la autonomía, independencia e imparcialidad del Poder Judicial para que pueda cumplir su papel protector de la libertad de expresión conforme con los estándares del derecho internacional en la investigación de los hechos señalados en contra de comunicadores sociales y medios de comunicación.
3. Promover medidas progresivas para que se efectivice la promulgación de una ley de acceso a información en poder del Estado teniendo en cuenta los estándares internacionales en la materia, ya que este derecho es vital como herramienta de transparencia de los actos de gobierno y fortalecimiento del sistema democrático en Guatemala.
4. Promover la derogación de las leyes de desacato en el Código Penal guatemalteco.
5. Garantizar la puesta en práctica de políticas que incorporen criterios democráticos y la igualdad de oportunidades en el acceso a las concesiones de espacios de televisión y radiodifusión, en

⁴⁷⁶ El Principio 9 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión de la CIDH establece: "El asesinato, secuestro, intimidación, amenaza a los comunicadores sociales, así como la destrucción material de los medios de comunicación, viola los derechos fundamentales de las personas y coarta severamente la libertad de expresión. Es deber de los Estados prevenir e investigar estos hechos, sancionar a sus autores y asegurar a las víctimas una reparación adecuada". Por otra parte la Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez*, Sentencia del 29 de julio de 1988, párr. 177 sostuvo que la investigación:

Debe tener un sentido y ser asumida por el Estado como un deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de las víctimas o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad busque efectivamente la verdad.

concordancia con los compromisos asumidos por el Estado con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996.

6. Disponer las medidas necesarias para que se cumplan las leyes antimonopolios vigentes en Guatemala; en especial tomar medidas de acción positiva que garanticen el acceso a los medios de comunicación a los grupos minoritarios.

7. Implementar los principios establecidos en la *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión* aprobados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 108º período ordinario de sesiones como marco jurídico que regula la efectiva protección de la libertad de expresión.

8. Empezar actividades de promoción dirigidas a agentes del Estado y a la sociedad guatemalteca para crear conciencia de la importancia del respeto y protección a la libertad de expresión.

CONCLUSIONES GENERALES SOBRE LA SITUACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO EN GUATEMALA

429. La Comisión reitera su apoyo al proceso de paz que puso fin a 36 años de enfrentamiento armado interno en Guatemala. La Comisión es consciente de las dificultades de esta tarea y de lo que falta aún lograr. El desarrollo de una cultura de tolerancia, de respeto a la ley y de rechazo a la impunidad requiere un esfuerzo de todos y todas, empeño en el que han sido y serán acompañados solidariamente por la comunidad internacional.

430. El presente informe temático identifica las debilidades del Estado de Derecho en Guatemala y se concentra en cómo fortalecer su vigencia porque la Comisión considera que ello es indispensable para el restablecimiento de la paz, y de una cultura, un Estado y una sociedad democráticas. Un Estado de Derecho fuerte permite, a su vez, una mejor y más efectiva protección de los derechos individuales en Guatemala.

431. Tras el análisis realizado en los capítulos precedentes de la información recibida, la CIDH no puede ocultar su seria preocupación sobre la falta de avances en asuntos cruciales para la preservación y el fortalecimiento del Estado de Derecho en Guatemala. Es más, la Comisión nota un deterioro significativo en varios aspectos analizados precedentemente. Cabe resaltar que la sociedad civil y los organismos internacionales concuerdan en que la situación de derechos humanos en Guatemala se ha deteriorado. La Comisión considera que la impunidad, la corrupción, el crimen organizado, la intolerancia y la violencia política, así como la exclusión social de diversos sectores representan un serio peligro de retroceso en la vigencia efectiva del Estado de Derecho y restringen el pleno goce de los derechos humanos que la Convención Americana reconoce a toda persona.

432. El Estado de Derecho y la democracia en Guatemala no podrán consolidarse mientras continúe existiendo un Poder Judicial ineficiente que no investiga debidamente las gravísimas violaciones a los derechos humanos del pasado, así como las violaciones del presente, y permita así que la impunidad siga imperando. El sistema de administración de justicia guatemalteco debe asegurar un efectivo acceso a la justicia de todos los individuos, impedir que los cuerpos ilegales actúen impunemente al margen de la ley, e impedir que los defensores de derechos humanos, operadores de justicia, periodistas, sindicalistas y otros líderes sociales sean objeto de asesinatos, amenazas e intimidaciones. El Poder Judicial debe ser independiente e imparcial, y continuar con las iniciativas de reforma y modernización que conduzcan a un mejor funcionamiento de la administración de justicia.

433. Es imperativo mejorar la seguridad de la ciudadanía, dotando a la Policía Nacional Civil, institución democrática establecida para tal fin, de los recursos y las capacidades necesarias para llevar adelante esa tarea. Es indispensable que las Fuerzas Armadas y los aparatos de inteligencia militar no participen en actividades de seguridad ciudadana y que cuando lo hagan en situaciones excepcionales, se subordinen a las autoridades civiles. Es prioritario que el Estado demuestre voluntad política para lograr estos objetivos.

434. El Estado debe asegurar, a su vez, que los pueblos indígenas, las mujeres y los niños y niñas no sufran distintas formas de discriminación y marginación social. La exclusión social que la Comisión constata en Guatemala comprende la falta de acceso a la justicia, así como al ejercicio efectivo de los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de estos sectores de la sociedad. La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación por razón de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana. Por lo tanto, la puesta en marcha de estrategias de inclusión social indisolublemente unidas a la promoción, protección y respeto de los derechos humanos de estos sectores debe ser una prioridad para el Estado y la sociedad guatemalteca. El Estado de Derecho en Guatemala sólo podrá consolidarse cuando estos sectores históricamente marginados logren una participación más igualitaria en la sociedad y en las decisiones que afectan sus vidas.

435. Por otra parte, el Estado de Guatemala debe adoptar las medidas necesarias que permitan el libre ejercicio de la libertad de expresión y el acceso a la información de la sociedad guatemalteca porque ello es indispensable para la consolidación de la democracia. En este sentido, el Estado debe superar la marginación de ciertos sectores de la sociedad y garantizar su libre expresión y acceso a los medios; permitir y fomentar la crítica a la administración pública; y asegurar que la publicación de información sobre casos de violaciones a derechos humanos y temas sensibles no lleve a asesinatos e intimidaciones de comunicadores sociales.

436. La CIDH resalta nuevamente la importancia de los Acuerdos de Paz como instrumentos para avanzar en la tarea de construcción de un país más democrático, justo, tolerante y respetuoso de los derechos humanos. La Comisión hace un llamado al Estado y a la sociedad civil para que redoblen sus esfuerzos para la plena implementación de estos Acuerdos. La CIDH comprende la frustración de diversos sectores de la sociedad guatemalteca por el escaso avance del proceso en ciertos aspectos, muchos de los cuales fueron analizados en el presente informe. De todas formas, la

CIDH enfatiza que dichas dificultades no deben conducir al desaliento. Por el contrario, se deben preservar y fortalecer los espacios de cooperación y participación existentes. En este sentido, la Comisión recibió información sobre el traspaso de funciones de MINUGUA a la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH).⁴⁷⁷ La Comisión reconoce la importancia de las actividades de verificación y confía en que el Estado dotará a la PDH de los recursos necesarios para que pueda continuar con la labor que realizó MINUGUA desde la firma de los Acuerdos de Paz.

437. La CIDH reconoció a lo largo del presente informe las iniciativas estatales destinadas a mejorar la situación de los derechos humanos en Guatemala. La Comisión expresa su profunda preocupación porque estos resultados incipientes aún son insuficientes, en su mayoría no han sido debidamente implementados, y quedan muchos desafíos pendientes. Por ello, la Comisión seguirá observando de manera muy atenta el desarrollo de la situación de los derechos humanos en Guatemala. A su vez, la CIDH reitera su ofrecimiento de colaborar con el Gobierno de Guatemala, así como con la sociedad guatemalteca en su conjunto, a fin de contribuir al fortalecimiento de la defensa y protección de los derechos humanos en un contexto democrático.

⁴⁷⁷ En particular, sobre los planes de capacitación, fortalecimiento y perfeccionamiento institucional de la PDH. Informe "Avances: Proceso de transición MINUGUA – PDH. Período octubre 2002 a enero 2003", MINUGUA y Procuraduría de los Derechos Humanos, 18 de febrero de 2003.