



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/11/2/Add.7
4 de mayo de 2009

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
11º período de sesiones
Tema 3 de la agenda

**PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE TODOS LOS DERECHOS
HUMANOS, CIVILES, POLÍTICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES
Y CULTURALES, INCLUIDO EL DERECHO AL DESARROLLO**

**Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales,
sumarias o arbitrarias, Philip Alston***

Adición

Seguimiento de las recomendaciones a los países: Guatemala**

* Documento presentado con retraso.

** El resumen del presente informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo del resumen, se distribuye en español e inglés.

Resumen

En el presente informe se examinan los progresos realizados por Guatemala en la aplicación de las recomendaciones formuladas por el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias tras su visita a Guatemala del 21 al 25 de agosto de 2006 (A/HRC/4/20/Add.2). Desde la visita del Relator Especial se ha registrado un aumento considerable de la tasa de homicidios de Guatemala. Los ataques contra defensores de los derechos humanos, el creciente número de asesinatos de mujeres y la aparición de una nueva categoría de víctimas de asesinato ilícito (los funcionarios de los transportes públicos) son motivo de especial preocupación. El Estado sigue sin investigar debidamente esas muertes provocadas por la violencia ilícita ni dar una respuesta apropiada. Las urgentes medidas que se requieren para mejorar las instituciones de justicia penal, la protección de los testigos, la asignación de recursos presupuestarios y la política fiscal no se han puesto en marcha. Se han logrado progresos considerables gracias a la creación de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), que ofrece posibilidades de mejorar los procedimientos de investigación y enjuiciamiento penales y la protección de los testigos, así como de ayudar al Estado a aplicar la legislación necesaria en materia de seguridad nacional.

Anexo

**INFORME DE SEGUIMIENTO PRESENTADO POR EL RELATOR
ESPECIAL SOBRE LAS EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES,
SUMARIAS O ARBITRARIAS, PHILIP ALSTON, TRAS SU
VISITA A GUATEMALA (21 A 25 DE AGOSTO DE 2006)**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. METODOLOGÍA	1 - 5	5
II. INTRODUCCIÓN.....	6 - 10	6
III. CONTEXTO	11 - 12	7
IV. TIPOS DE HOMICIDIO.....	13 - 26	8
A. Limpieza social.....	14 - 16	8
B. Linchamiento	17	9
C. Asesinato de mujeres	18 - 20	9
D. Ataques contra defensores de los derechos humanos	21 - 22	10
E. Violencia contra reclusos.....	23 - 24	11
F. Ataques contra conductores de los transportes públicos	25 - 26	11
V. EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS DE REFORMA ADOPTADAS.....	27 - 43	12
A. Establecimiento de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)	28 - 32	12
B. Esfuerzos de reforma de la policía y la fiscalía	33 - 37	14
C. Reformas en materia de protección de testigos	38 - 39	15
D. Legislación sobre seguridad nacional	40 - 41	15
E. Política fiscal y función de los donantes extranjeros.....	42 - 43	16
VI. CONCLUSIONES.....	44 - 45	17
<i>Apéndice. Resumen del seguimiento dado a cada recomendación.....</i>		18

Lista de siglas

ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
ONG	organizaciones no gubernamentales
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PNC	Policía Nacional Civil
WOLA	Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos

I. METODOLOGÍA

1. En el presente informe se examinan los progresos realizados por Guatemala en la aplicación de las recomendaciones formuladas por el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias tras su visita a este país del 21 al 25 de agosto de 2006 (A/HRC/4/20/Add.2).
2. De conformidad con la práctica establecida¹, el informe de seguimiento se elaboró sobre la base de la información proporcionada por el Gobierno, así como la obtenida mediante consultas con representantes de la sociedad civil nacional e internacional y referencias a informes y documentación de dominio público². El Relator Especial pidió al Gobierno y a los representantes de la sociedad civil información sobre las medidas que se habían adoptado para llevar a la práctica las recomendaciones del Relator Especial, así como sobre la falta de aplicación de dichas recomendaciones. Además, se solicitó información sobre el estado actual del fenómeno de las ejecuciones extrajudiciales en el país desde la visita del Relator Especial, en particular sobre si se había mejorado, deteriorado o mantenido la situación y de qué forma.
3. El presente informe de seguimiento, junto con el informe de seguimiento sobre Filipinas (A/HRC/11/2/Add.8), constituye un componente importante de uno de los principales métodos de trabajo del Relator Especial, a saber, las visitas a los países a fin de investigar las acusaciones de violaciones del derecho a la vida. Las visitas a los países proporcionan al Relator Especial una oportunidad de determinar los hechos de primera mano, examinar en detalle las formas y causas de las muertes ilícitas y entablar un diálogo constructivo con el país interesado. Tras la visita, el Relator Especial prepara un informe detallado sobre sus conclusiones, el cual contiene recomendaciones encaminadas a reducir el número de muertes provocadas ilícitamente y promover la rendición de cuentas. Las visitas a los países sólo pueden ser plenamente útiles si los gobiernos prestan la debida atención a esas recomendaciones. En consecuencia, la Comisión de Derechos Humanos pidió a los Estados que examinaran cuidadosamente las recomendaciones e informaran al Relator Especial de las medidas adoptadas al respecto (resolución 2004/37).
4. A fin de determinar en qué medida los Estados han aplicado las recomendaciones, en 2006 el Relator Especial inició la práctica de preparar informes de seguimiento sobre las visitas

¹ E/CN.4/2005/7, párr. 30; E/CN.4/2006/53/Add.2, párr. 4; A/HRC/8/3/Add.3, párr. 5.

² Si bien parte de los datos recibidos por el Relator Especial en relación con Guatemala se facilitaron a título confidencial, en su mayoría provienen de diversos informes disponibles públicamente, incluidos los siguientes: Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), *Un año después* (septiembre de 2008); Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), *El Estado Cautivo: Crimen organizado y derechos humanos en América Latina* (octubre de 2007); Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), *Activistas Contra la Impunidad: Un estudio de caso sobre la movilización por los derechos humanos en Guatemala* (diciembre de 2008); Procurador de los Derechos Humanos, *Informe Anual Circunstanciado: Resumen ejecutivo del Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República de las actividades y de la situación de los derechos humanos en Guatemala durante el año 2008* (enero de 2009); Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal, Guatemala, A/HRC/8/38 (29 de mayo de 2008).

realizadas. El primer informe de seguimiento (E/CN.4/2006/53/Add.2) versó sobre las recomendaciones formuladas por su predecesora, la Sra. Asma Jahangir, a raíz de sus visitas al Brasil, Honduras, Jamaica y el Sudán. En 2008 se publicó un informe de seguimiento (A/HRC/8/3/Add.3) sobre las dos primeras misiones realizadas por el Relator Especial Philip Alston a Sri Lanka y Nigeria, respectivamente.

5. El Relator Especial expresa su agradecimiento a los funcionarios de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y a Sarah Knuckey, Joanna Edwards y Wade McMullen, de la Facultad de Derecho de New York University, por su asistencia en la preparación de esos informes.

II. INTRODUCCIÓN

6. El Relator Especial visitó Guatemala del 21 al 25 de agosto de 2006 y publicó su informe definitivo el 19 de febrero de 2007. En su informe, el Relator Especial examinó la grave crisis de la seguridad por la que atravesaba Guatemala, un país con una de las tasas de homicidio más altas del mundo y donde los autores de delitos graves rara vez rinden cuentas ante la justicia. Observó que la responsabilidad por la crisis recaía sobre Guatemala, tanto *directamente* por los asesinatos cometidos por representantes del Estado, como *indirectamente* a causa de la incapacidad del Estado de proteger a sus ciudadanos y perseguir a los autores de esos delitos.

7. En el informe se destacaba el hecho de que Guatemala se encontraba en una encrucijada: o bien podía establecer un sistema funcional de justicia penal basado en los derechos humanos y el estado de derecho, o bien podía atrincherarse en las tácticas de *mano dura* del pasado, ampliando las facultades de la policía y restringiendo las libertades civiles en aras de la "seguridad". El Relator Especial atribuía la existencia de la crisis a la falta de voluntad política del Estado, el cual no había promulgado la importante legislación requerida con arreglo a los Acuerdos de Paz ni asignado recursos suficientes para el funcionamiento eficaz de su sistema de justicia penal³. El Relator Especial recomendó que Guatemala redoblara sus esfuerzos por poner fin a la impunidad, entre otras cosas reformando y ampliando el sistema de justicia penal a fin de investigar y enjuiciar efectivamente los casos de homicidio; promulgando la legislación necesaria para poner en marcha la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y el conjunto de leyes relativas a la seguridad indispensable para la aplicación de los Acuerdos de Paz; estableciendo un programa de protección de los testigos; e incrementando los fondos asignados a las instituciones del sistema de justicia penal.

³ Los Acuerdos de Paz, firmados en 1996, proporcionaban un plan amplio para transformar a Guatemala de un país dependiente de las tácticas brutales de la contrainsurgencia en un Estado capaz de mantener el orden público respetando al mismo tiempo los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todos sus ciudadanos. Los Acuerdos consistían en un conjunto de pactos en relación con los derechos humanos, el establecimiento de una comisión encargada de determinar la verdad de los hechos, los derechos de los pueblos indígenas, la situación agraria, la función de las fuerzas armadas, las condiciones de cese del fuego, el régimen constitucional y electoral, la integración de las guerrillas y los mecanismos para verificar el cumplimiento de lo pactado.

8. El presente informe de seguimiento documenta el constante deterioro de la situación de la seguridad en Guatemala desde la misión realizada en 2006 por el Relator Especial. Los tipos y el número de homicidios han aumentado. La limpieza social, el asesinato de mujeres, los linchamientos, los ataques contra defensores de los derechos humanos y la violencia carcelaria siguen siendo problemas de suma gravedad. En 2008 también surgió una nueva clase de violencia: los ataques contra conductores de los transportes públicos.

9. Guatemala no ha dado una respuesta adecuada a las matanzas ilícitas y el país sigue sometido a una alta tasa de impunidad. Los principales motivos de esta situación siguen siendo las deficiencias de los sistemas policial, procesal y judicial y la negativa de los testigos a prestar declaración debido a posibles represalias. Guatemala no ha logrado hacer frente a ninguno de estos factores. En consecuencia, aproximadamente el 98% de los crímenes permanecen impunes.

10. No obstante, pese a este panorama desolador, la adopción de algunas medidas por el Presidente Álvaro Colom durante el último año permite afirmar con cierto optimismo que Guatemala ha comenzado a aproximarse a una reforma. La administración Colom, que llegó al poder en enero de 2008, ha hecho esfuerzos por investigar a las fuerzas policiales y la Oficina del Ministerio Público y destituir a todo funcionario cuyo desempeño se haya determinado contrario al interés público. Se han tomado algunas medidas para hacer frente al problema de la protección de los testigos y la seguridad nacional. De gran importancia fue la creación por Guatemala de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), que se encarga de investigar y perseguir a los grupos de seguridad clandestinos. La CICIG ya ha comenzado a investigar varios casos y viene colaborando con el Gobierno en la reforma del sistema de justicia penal.

III. CONTEXTO

11. En 2001 se registraron 3.230 homicidios en Guatemala. En 2006, año en que el Relator Especial visitó el país, los homicidios habían alcanzado la alarmante cifra de 5.884. Si bien en 2007 el número de homicidios mostró una leve disminución a 5.781, en 2008 tuvo un nuevo ascenso espectacular llegando a 6.292, lo que permite caracterizar ese año como el más mortífero desde la firma de los Acuerdos de Paz⁴. Esto representa un aumento del 95% entre 2001 y 2008 y un promedio de 17 homicidios al día. Durante el segundo semestre de 2008, que fue mucho más violento que el primero, la tasa de homicidios alcanzó una media de 20 asesinatos diarios. Al menos 687 de las víctimas fueron mujeres y 591 fueron niños o adolescentes. Más del 10% de esas víctimas mostraban indicios de haber sido torturadas⁵.

⁴ Informe anual sobre los derechos humanos en Guatemala de la Oficina de Derechos Humanos, disponible en http://www.pdh.org.gt/index.php?option=com_frontpage&Itemid=80 [Informe de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH)], basado en estadísticas de la Policía Nacional Civil (PNC); este informe también forma parte de la documentación utilizada por la CICIG y la Oficina del ACNUDH.

⁵ Informe de la PDH, pág. 202. En un estudio de 3.679 casos, 458 de las víctimas, o un 10,81% del total de casos analizados, presentaban algunos signos de tortura; los métodos de tortura

12. Una considerable amenaza para la paz y la seguridad en Guatemala es la presencia de grupos regionales de la delincuencia organizada que participan en el tráfico de drogas. La situación geográfica de Guatemala, a medio camino entre los cultivadores del Sur y los compradores del Norte, y la debilidad de sus instituciones, sumadas a la casi total impunidad de los delitos graves, la hacen sumamente vulnerable a convertirse en un Estado dominado por los narcotraficantes. Por ello, las medidas que el Gobierno decida adoptar en esta etapa son particularmente decisivas.

IV. TIPOS DE HOMICIDIO

13. En su informe, el Relator Especial señaló varios tipos de homicidio particularmente problemáticos que se producen en Guatemala: la limpieza social; el linchamiento; el *femicidio* o asesinato de mujeres; los ataques contra particulares por el mero hecho de ser homosexuales masculinos, lesbianas, transgeneristas o transexuales⁶; los ataques contra defensores de los derechos humanos; y actos de violencia contra reclusos. Además, en años recientes ha surgido una nueva forma de violencia, a saber, los ataques contra conductores de los transportes públicos.

A. Limpieza social

14. Persiste el fenómeno de la limpieza social y, según estudios detallados de organizaciones no gubernamentales (ONG), aproximadamente entre el 8 y el 10% de los asesinatos se realiza con el propósito de "eliminar" a supuestos miembros de bandas y otros delincuentes. Si bien los perpetradores de los actos de limpieza social suelen ser grupos de la delincuencia organizada, frecuentemente con apoyo de autoridades locales y organismos de seguridad privados, en algunos casos la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) y las ONG han podido determinar la participación directa e indirecta de las fuerzas policiales⁷.

15. Para su informe de 2006, el Relator Especial encontró pruebas fidedignas de la participación de la División de Investigación Criminal (DINC) de la Policía Nacional Civil (PNC) en la limpieza social. Pudo determinar que si bien los asesinatos eran algo más que simples actos individuales de algunos oficiales corruptos, no habían "llegado a constituir una política oficialmente sancionada"⁸. Después de que la PNC estuvo implicada en el asesinato de tres parlamentarios salvadoreños en marzo de 2007, el Ministro del Interior fue destituido junto

incluían quemaduras, mutilación, violencia sexual, eliminación de la posibilidad de presentar resistencia mediante ataduras o mordazas, lapidación y estrangulación.

⁶ No se proporcionó información actualizada sobre los ataques contra las personas percibidas como homosexuales masculinos, lesbianas, transgeneristas o transexuales en Guatemala.

⁷ Véase el Informe de la PDH, pág. 210. ("En [la "limpieza social"] no se puede descartar la participación de agentes del Estado, como lo ha documentado la PDH en casos que le han sido denunciados.")

⁸ Véase A/HRC/4/20/Add.2, pág. 10.

con más de 1.900 agentes de policía. Algunos interlocutores de la sociedad civil han observado que esto reflejó un cambio de actitud positivo por parte de los dirigentes de la policía.

16. No obstante, el Estado no ha manifestado un rechazo absoluto y categórico respecto de estas formas de ejecuciones extrajudiciales tal como lo recomendó el Relator Especial en su informe⁹.

B. Linchamiento

17. Según la PDH, hubo 18 muertes por linchamiento en 2008. Si bien esto representa una disminución de la cifra promedio (23 a 54) de muertes registradas en el período comprendido entre 1996 y 2001, no se ha observado un cambio sustancial de la situación desde la visita del Relator Especial en 2006. En 2006 y 2007 se produjeron respectivamente 18 y 20 linchamientos. En su informe de 2007, el Relator Especial había analizado el amplio estudio sobre este fenómeno realizado en 2002 por la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) y apoyado sus recomendaciones razonadas¹⁰. Como fue el caso durante la visita del Relator Especial a Guatemala en 2006, la mayoría de las víctimas de linchamiento son personas sospechosas de robo. Sin embargo, el Relator Especial no tiene conocimiento de que se hayan adoptado medidas respecto de estos homicidios.

C. Asesinato de mujeres

18. En 2008 se registraron unos 722 asesinatos de mujeres en Guatemala. El número de homicidios de esta índole ha aumentado de forma dramática en los últimos ocho años (en 2001 ascendió a 303). En su mayoría, la edad de las mujeres asesinadas oscila entre 16 y 30 años y el método de asesinato suele ser la estrangulación¹¹. Aproximadamente el 14% de las víctimas muestran signos de tortura y cerca del 13% signos de abuso sexual¹².

19. En su informe de 2007, el Relator Especial observó que las causas de la aguda tendencia ascendente de los asesinatos de mujeres no se conocían bien e instó a que se prosiguieran las investigaciones a fin de poder adoptar estrategias concretas para reducir la violencia contra la mujer. Lamentablemente, los motivos de estos asesinatos aún no se comprenden del todo y el Estado no ha sido capaz de determinar las causas del rápido aumento de este tipo de violencia.

⁹ Por ejemplo, está en curso el proceso penal de dos agentes de policía acusados de haber asesinado a un grupo de presuntos delincuentes en septiembre de 2007. Sin embargo, no se promovió la investigación o el enjuiciamiento de las cúpulas de la policía nacional o del Ministerio del Interior de la administración anterior, de las que se sospecha de haber participado en tales tácticas.

¹⁰ MINUGUA, *Los linchamientos: un flagelo que persiste* (julio de 2002). Véase el análisis que figura en el informe del Relator Especial relativo a Guatemala (A/HRC/4/20/Add.2, párrs. 27 a 31) sobre este estudio de la MINUGUA.

¹¹ Informe de la PDH, pág. 203.

¹² *Ibid.*

El sistema de justicia sigue sin poner en marcha medidas para investigar y perseguir estos casos como corresponde¹³. En las etapas iniciales de las investigaciones, la policía continúa adoptando una actitud discriminatoria hacia la mujer, consistente en desacreditar a la víctima culpándola del delito, acusándola de ser miembro de una banda, haciendo conjeturas sobre su historial sexual o tratándola de prostituta.

20. En 2008 el Congreso aprobó la Ley contra el *femicidio* y otras formas de violencia contra la mujer¹⁴. Esta ley tipifica como delito cualquier forma de violencia económica, sexual, psicológica y física contra la mujer. La ley constituye un paso en la dirección correcta al concentrar recursos y atención en este creciente problema y ha dado lugar a un mayor número de denuncias y solicitudes de protección por parte de mujeres. Sin embargo, la ley no incluye directrices claras y uniformes, lo que dificulta su aplicación. Además, pese a que se han incrementado los recursos destinados a atender a esas denuncias, los progresos se han concentrado principalmente en la capital.

D. Ataques contra defensores de los derechos humanos

21. Los defensores de los derechos humanos siguen actuando en un medio caracterizado por el temor y la intimidación y son constantemente sometidos a amenazas de muerte y ataques corporales. Tanto en 2007 como en 2008 hubo unos 200 ataques contra defensores de los derechos humanos¹⁵. En 2008 se comunicaron 12 asesinatos de defensores de los derechos humanos. Estos asesinatos tienen profundas consecuencias para toda la sociedad, hacen cundir el miedo y producen un efecto paralizador en las actividades de promoción de los derechos humanos en el país. El mayor riesgo sigue siendo el que corren los defensores de los derechos económicos y sociales y los que tratan de obtener una rendición de cuentas por las atrocidades del pasado. Los ataques contra los defensores de los derechos humanos aún no se investigan debidamente y las solicitudes de amparo reciben respuestas lentas e insuficientes¹⁶.

22. En enero de 2008, el Gobierno creó una dependencia (la Instancia de Análisis de Ataques a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos) dentro del Ministerio del Interior a fin de estudiar los patrones de los ataques contra los defensores de los derechos humanos. Además, se creó una dependencia en la DINC para responder a las denuncias de amenazas e intimidación. Si bien en su día estas medidas fueron motivo de merecido elogio, recientemente fueron destituidos los respectivos jefes de esas dependencias y por el momento el futuro de ambas iniciativas es incierto.

¹³ Según la CICIG, entre 2005 y 2007 hubo más de 1.960 casos de mujeres asesinadas, pero sólo 40 de ellos fueron llevados a los tribunales.

¹⁴ Decreto N° 22-2008. La ley entró en vigor el 15 de mayo de 2008.

¹⁵ Informe de la PDH, pág. 231.

¹⁶ Informe de la PDH, pág. 230. Según la información disponible, de los 47 informes recibidos por la Oficina del Ministerio Público sólo se identificaron los responsables en 2 casos.

E. Violencia contra reclusos

23. Las prisiones siguen siendo lugares de tortura y homicidio. Entre 2007 y 2008, el Gobierno comunicó 31 muertes violentas en las cárceles. Muchas de éstas fueron causadas por otros reclusos, especialmente miembros de bandas juveniles. En un caso, que demuestra la compleja relación existente entre las cárceles, la delincuencia organizada y la seguridad, tres miembros salvadoreños del Parlamento Centroamericano y su chófer fueron secuestrados en febrero de 2007, pocas horas después de haber entrado en el país con un destacamento de seguridad guatemalteco. Tras ser torturados y ejecutados, sus cuerpos fueron encontrados más tarde en un rancho en las afueras de Ciudad de Guatemala. Las armas utilizadas estaban registradas a nombre de la División de Investigaciones Criminales (DINC) y las investigaciones realizadas apuntaban a agentes de policía sospechosos de pertenecer a un grupo de la delincuencia organizada que funcionaba al interior de la PNC¹⁷. Cuatro agentes de policía fueron detenidos en relación con el caso y enviados a la cárcel de máxima seguridad, El Boquerón. Sin embargo, poco antes de que tuvieran que declarar ante la Oficina Federal de Investigaciones (FBI), los agentes fueron degollados y ejecutados al interior de sus celdas. Aunque estos asesinatos se atribuyeron inicialmente a miembros de una banda existente en la prisión, posteriormente se les eximió de cargos. No obstante, dos de los que habían sido acusados se contaron luego entre siete reclusos que fueron torturados y asesinados en la cárcel de Pavoncito¹⁸. El caso permanece abierto.

24. Como explicó el Relator Especial en su informe inicial, el hecho de que los reclusos sean asesinados por otros convictos no exime al Estado de su responsabilidad legal por esas muertes en virtud del derecho internacional¹⁹. En primer lugar, las circunstancias de algunos casos indican que los carceleros estuvieron directa o indirectamente involucrados en los abusos. En segundo lugar, el Estado tiene la obligación de ejercer la diligencia debida tomando las medidas necesarias para impedir tales asesinatos y el contexto penitenciario permite al Estado adoptar medidas extraordinariamente eficaces para prevenir los abusos por parte de particulares. El Relator Especial no ha recibido información alguna que indique que el Estado haya tomado medidas oportunas para cumplir esas obligaciones.

F. Ataques contra conductores de los transportes públicos

25. En los últimos años ha surgido una nueva oleada de violencia en forma de agresiones contra los conductores y auxiliares de los transportes públicos, así como contra los dueños de esas empresas. Esos actos de violencia se han perpetrado principalmente contra chóferes de autobuses en la capital. En 2008 fueron asesinados 165 chóferes y 12 copilotos. Sólo en las dos primeras semanas de 2009 cinco chóferes resultaron muertos. Estos asesinatos se atribuyen a las *maras*, quienes extorsionan casi diariamente a los chóferes exigiéndoles dinero. Si no lo reciben, el chófer o el auxiliar es ejecutado, por lo general delante de los pasajeros, a plena luz del día y a menudo en calles concurridas.

¹⁷ Informe especial de la WOLA, *El Estado Cautivo*.

¹⁸ Informe de la PDH, pág. 214.

¹⁹ A/HRC/4/20/Add.2, párr. 41.

26. Hasta donde tiene conocimiento el Relator Especial, el Estado no ha adoptado medidas concretas para investigar o procesar estos asesinatos. Se supone que el motivo de los asesinatos es generalmente de orden financiero y que su creciente frecuencia se debe a la impunidad de que han gozado previamente otros asesinatos y a la facilidad cada vez mayor con que se puede recurrir a la extorsión. No obstante, aparte de esa motivación económica, esos asesinatos también surten el efecto político de desestabilizar al Estado y contribuir al sentimiento generalizado de inseguridad en Guatemala. Cada asesinato suscita protestas por parte de otros conductores, lo que a su vez paraliza el sistema de transporte público y deja a miles de personas sin los medios de llegar a su trabajo. Como tal, es causa de agitación social y de debilitamiento del Gobierno, el cual no ha reaccionado con prontitud. La CICIG ya ha comenzado a investigar estos asesinatos y debería proseguir esta importante labor, entablar las acciones penales que corresponda y continuar el proceso de desarticulación de las bandas responsables de tales ataques.

V. EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS DE REFORMA ADOPTADAS

27. Para hacer frente a la alta tasa de homicidios e impunidad en Guatemala, el Relator Especial recomendó varias medidas encaminadas a reformar el sector de la justicia penal, la protección de los testigos, el método de las investigaciones, la función de los donantes extranjeros y la política fiscal. Como podría suponerse, dado el empeoramiento de la situación de la seguridad en los últimos años, estas reformas se han aplicado sólo parcialmente.

A. Establecimiento de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)

28. En su informe de febrero de 2007, el Relator Especial apoyó la creación de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), que si bien no constituía una panacea contra la impunidad podía cumplir la importante función de promover la tramitación de casos en el sistema de justicia penal. Posteriormente se estableció efectivamente la Comisión, la cual comenzó su labor en enero de 2008²⁰. El mandato de la CICIG es investigar y desarticular las redes de delinquentes violentos²¹. No trata de reemplazar las instituciones de justicia penal de Guatemala sino de llevar a cabo investigaciones y actuar como querellante adhesivo a fin de ayudar a llevar los casos más representativos ante los tribunales nacionales. El propósito expreso

²⁰ El Secretario General nombró Comisionado al Fiscal del Tribunal Supremo de España, Carlos Castresana Fernández. Actualmente la Comisión está integrada por un equipo diverso y en gran medida internacional y se espera que en adelante cuente con un mayor número de guatemaltecos. Véase el informe de la CICIG *Un año después*.

²¹ La CICIG tiene entre sus funciones la de "determinar la existencia de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, colaborar con el Estado en la desarticulación de dichos cuerpos y aparatos promoviendo la investigación, persecución penal y sanción de los delitos cometidos por sus integrantes y recomendar al Estado la adopción de políticas públicas para erradicar a dichos cuerpos y aparatos así como prevenir su reorganización. Informe de la CICIG *Un año después*.

de la CICIG no es simplemente lograr la persecución penal de esos casos sino también fortalecer el sistema nacional de justicia penal y demostrar que éste puede ser eficaz²².

29. Hasta la fecha existen razones de peso para expresar optimismo con respecto a la labor de la CICIG. La Comisión ha firmado acuerdos de cooperación con la Oficina del Ministerio Público y el Ministerio del Interior. Estos acuerdos han permitido a la CICIG crear una Unidad de Fiscalía Especial que tiene la posibilidad de promover acciones penales. El Ministro del Interior asignó a la CICIG 30 miembros de la Policía Nacional Civil (PNC) a fin de crear una unidad policial conjunta PNC-CICIG con miras a facilitar la investigación de los casos que la CICIG decide promover. Junto con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la CICIG prestó capacitación a esos agentes sobre los métodos de investigación de las ejecuciones extrajudiciales, el uso de armas de fuego y la función de la policía en la promoción del respeto de los derechos humanos.

30. En su informe de agosto de 2006, el Relator Especial tomó nota de la relación disfuncional que existía entre la policía y la Oficina del Ministerio Público. A fin de mejorar esa relación, la CICIG ha alentado la creación de equipos de investigación conjuntos con la esperanza de que, a medida que se vaya sustituyendo al personal internacional de la CICIG, estos agentes de policía y fiscales puedan absorber el creciente volumen de trabajo de la Comisión.

31. Actualmente la CICIG está investigando unos 20 casos pendientes y ha promovido acciones penales respecto de 4 casos en cooperación con las autoridades locales. En estos casos se busca perseguir a las redes clandestinas que operan en Guatemala e incluyen el de un tiroteo entre grupos de narcotraficantes que dio lugar a por lo menos 11 muertos y varios heridos en la provincia de Zacapa. Esta última causa se está promoviendo juntamente con el Fiscal Especial contra la Narcoactividad. Dado que el mandato de la CICIG prevé el apoyo a las investigaciones y los procesos penales, su actuación en estos casos también sirve de capacitación para los agentes de policía e investigadores seleccionados. Además, la promoción de estos casos ayuda a crear capacidad y fomentar la confianza en el sistema penal de Guatemala.

32. Si bien cabe seguir apoyando enérgicamente a la CICIG, Guatemala y la comunidad internacional no deben caer en la trampa de ver en la Comisión "la" solución del deficiente sistema penal de Guatemala. Aunque su personal internacional y su financiación independiente han garantizado un cierto nivel de independencia, la Comisión sigue enfrentándose a la obstaculización de su labor por parte de autoridades policiales y gubernamentales. La CICIG tiene facultad para interponer denuncias de carácter penal o administrativo contra funcionarios públicos que fomenten la impunidad interfiriendo en sus investigaciones. Pese a los progresos logrados en esta esfera, la corrupción se extiende a todos los sectores de la sociedad guatemalteca, incluso a los poderes legislativo y ejecutivo. Dado que la CICIG sólo puede ejercer sus facultades respecto de funcionarios públicos, su eficacia como método de erradicar la corrupción fuera de la PNC y el poder judicial es limitada. Más importante aún, la CICIG debe considerarse un componente entre todo un conjunto de reformas necesarias del sector de la justicia penal. El mandato de la Comisión se limita a los grupos de la delincuencia organizada, por lo que no tiene competencia para actuar contra otros autores de delitos. Puede contribuir a la capacitación de agentes de policía y fiscales, pero dado el limitado número de éstos, no

²² Informe de la CICIG *Un año después*.

constituye el tipo de cambio que se requiere para conseguir una reforma estructural. El mandato de la CICIG expira en septiembre de 2009 y si bien Guatemala debería prorrogarlo por otro período de dos años, sería deseable que tuviera presente que la CICIG es una solución provisional frente a un problema de largo alcance.

B. Esfuerzos de reforma de la policía y la fiscalía

33. A la vez que alentó la creación de la CICIG, el Relator Especial recomendó que el Congreso aumentara sustancialmente los fondos asignados a las instituciones de justicia penal, reformara y ampliara la PNC y la Oficina del Ministerio Público y tratara de mejorar la relación disfuncional existente entre los fiscales públicos y la policía.

34. La ampliación y el aumento de los recursos destinados a las instituciones de justicia penal recomendadas por el Relator Especial no se han efectuado. Por el contrario, la policía sigue adoleciendo de insuficiente personal, financiación y capacitación. La corrupción y la ineficacia están generalizadas. La difícil relación entre la PNC y la oficina del ministerio público continúa socavando la eficacia de la coordinación y de los procesos penales.

35. Sin embargo, se han realizado algunos esfuerzos por reformar la policía con miras a disminuir el número de asesinatos ilícitos. El asesinato de los parlamentarios salvadoreños probó públicamente el alcance de las diversas redes de seguridad clandestinas que operan dentro del propio Estado. Como resultado de las protestas de la ciudadanía, en marzo de 2007 fueron destituidos el Ministro del Interior y el jefe de la PNC, tras de lo cual la nueva administración llevó a cabo tres purgas de la PNC que tuvieron como resultado el despido de 1.929 personas. Lamentablemente, pese a la existencia de pruebas que implicaban a la DINC, sólo 27 de los despidos afectaron a esta división.

36. A pesar de esas purgas, la PNC sigue estando implicada en abusos graves. Por ejemplo, la Oficina para la Responsabilidad Profesional (ORP) de la Policía Nacional Civil (PNC) comunicó que había investigado 32 acusaciones de asesinatos en los que estaban implicados agentes de la PNC y determinó que éstos eran culpables de 18 de esas 32 muertes (y que los 14 casos restantes se estaban investigando). Entre los casos particularmente connotados cabe mencionar el de Mario Caal, asesinado como consecuencia del uso excesivo de la fuerza por parte de agentes de la PNC, así como el de los familiares del alcalde de Ocos, San Marcos, de cuyo asesinato fueron acusados tres funcionarios del Departamento de Investigaciones Criminales (DINC). En otro caso bien conocido, la PNC estuvo implicada en el secuestro y la presunta ejecución de un grupo de adolescentes. Si bien ello corrobora la dificultad de reformar la policía, el Estado debe seguir investigando y destituyendo a los agentes que no estén en condiciones de cumplir los requisitos de una fuerza policial democrática. Al mismo tiempo, los agentes en funciones deben recibir la capacitación y los recursos necesarios para poder actuar con eficacia. El establecimiento de la unidad policial conjunta CICIG-PNC es una medida útil, pero sus 30 agentes no constituyen sino una ínfima parte de la totalidad del cuerpo policial que no puede suplir la falta de capacitación en el resto de la organización.

37. La Oficina del Ministerio Público también ha puesto en marcha un proceso de examen interno. Con la entrada en funciones de un nuevo Fiscal General en agosto de 2008 se procedió a un examen de los miembros de la Oficina y a la destitución de diez fiscales públicos. Estos cambios han permitido aumentar el nivel de transparencia y colaboración internas de la Oficina

del Ministerio Público y redundado en la creación de una oficina encargada de llevar a cabo investigaciones en cooperación con la CICIG, así como el establecimiento de un plan de trabajo centrado en temas prioritarios.

C. Reformas en materia de protección de testigos

38. En su primer informe, el Relator Especial subrayó la importancia de establecer un programa eficaz de protección de testigos, sin el cual los testigos seguirían teniendo miedo de prestar testimonio, especialmente en casos relacionados con abusos cometidos por funcionarios del Estado. Tras la visita del Relator Especial, en 2007 el Ministerio de Justicia aprobó el Reglamento para la aplicación de la Ley para la protección de sujetos procesales y personas vinculadas a la administración de justicia penal²³, que estipula las disposiciones reglamentarias y los órganos que rigen la protección de los testigos. Según la información de que dispone el Relator Especial, sin embargo, no se ha dotado a esta ley de la estructura necesaria para su aplicación eficaz.

39. En consecuencia, la CICIG ha centrado prioritariamente la atención en la necesidad de aumentar la seguridad de los testigos y de los miembros del poder judicial vinculados a casos connotados y está colaborando con el Gobierno para reestructurar completamente el programa de protección de testigos. Actualmente la CICIG está empeñada en la creación de tribunales especiales de alta seguridad para tratar los casos relacionados con las redes de la delincuencia transnacional, los cuales no se están sometiendo a proceso por razones de seguridad. Esos tribunales estarían situados en la capital de Guatemala pero tendrían jurisdicción para juzgar los delitos cometidos en cualquier parte del país, especialmente en las zonas fronterizas donde operan las bandas afiliadas con los narcotraficantes. Además de la creación de los tribunales especiales, la CICIG sugirió que se permitiera a los testigos prestar declaración por medio de videoconferencias y recomendó la creación de una cárcel de máxima seguridad para acoger a los convictos procedentes de dichas redes que declaren contra sus colegas. Tales medidas contribuirían considerablemente a la protección de los testigos y, por tanto, al enjuiciamiento efectivo de los culpables. El Gobierno debería colaborar con la CICIG a fin de garantizar la aplicación de estas reformas.

D. Legislación sobre seguridad nacional

40. El Relator Especial recomendó que se promulgara el conjunto de leyes sobre seguridad necesario para la aplicación de los Acuerdos de Paz. En cumplimiento parcial de esa recomendación, en 2008 el Congreso aprobó la Ley marco del sistema nacional de seguridad²⁴, cuyo propósito es establecer normas para la realización coordinada de las actividades de seguridad interior y exterior y de inteligencia. Con arreglo al marco se creó un Consejo Nacional de Seguridad con la función de definir la Agenda Estratégica de Seguridad y el Plan Estratégico

²³ Decreto N° 70-96 del Congreso de la República.

²⁴ Decreto N° 18-2008, Ley marco del sistema nacional de seguridad.

de Seguridad y lograr su aprobación, así como de coordinar los diversos organismos encargados de las cuestiones de seguridad nacional²⁵.

41. Sin embargo, Guatemala no ha terminado de promulgar esa legislación tan necesaria para poner coto a la delincuencia. Aunque la CICIG está trabajando junto con el Estado y diversas organizaciones de la sociedad civil con miras a reformar y promulgar la legislación relativa a la seguridad, Guatemala aún no ha aprobado la Ley de armas y municiones, con arreglo a la cual se limitaría el número de armas que puede comprar cada persona, pese a que está pendiente en el Congreso desde hace seis años. Guatemala tampoco ha aprobado la Ley de empresas de seguridad privada. Ambas leyes son necesarias para hacer frente a las causas de la violencia en Guatemala, donde más del 80% de los asesinatos se comete con armas de fuego y donde es sabido que los agentes de la seguridad privada están implicados en la limpieza social. La aprobación de la Ley del sistema nacional de inteligencia también está pendiente.

E. Política fiscal y función de los donantes extranjeros

42. En su informe de febrero de 2007, el Relator Especial llegó a la conclusión de que la crisis relativa a las ejecuciones extrajudiciales podía atribuirse en parte a la incapacidad del Gobierno de adoptar una actuación fiscal responsable y de establecer un nivel de tributación suficientemente alto que le permita asignar a los sistemas de policía y de justicia penal los recursos necesarios. Ha habido algunas mejoras en la asignación de recursos, incluido un aumento presupuestario del 70% para la PDH entre 2006 y 2009. Sin embargo, Guatemala no ha efectuado las modificaciones de su política fiscal recomendadas por el Relator Especial. El Estado ha reconocido que es preciso incrementar los limitados presupuestos de la PNC, el sistema penitenciario y el sistema judicial. Dado el aumento de la población penitenciaria, el presupuesto actualmente asignado al sistema carcelario no basta para prestar ni siquiera los servicios más básicos a los reclusos. El bajo nivel de sueldos de la policía y el personal carcelario los hace vulnerables a la corrupción y a la influencia de la delincuencia organizada.

43. En cierta medida, la creación de la CICIG ha vuelto la situación más compleja. La Comisión se financia íntegramente con cargo a donaciones internacionales, de modo que las mejoras que promueve no dependen del presupuesto de Guatemala. En consecuencia, existe el peligro de que el Estado, en vez de proporcionar los recursos necesarios para fortalecer sus propias instituciones, permita que la CICIG vaya haciéndose cargo de las funciones estatales. Por otra parte, si no modifica su política fiscal, cuando en breve expire el mandato de la CICIG Guatemala no dispondrá de los recursos necesarios para llevar adelante la labor que desempeña actualmente la Comisión.

²⁵ El Consejo estará bajo la dirección del Presidente e incluirá al Vicepresidente, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro del Interior, el Ministro de Defensa, el Secretario de Inteligencia Estratégica y el Fiscal General.

VI. CONCLUSIONES

44. Desde agosto de 2006, la situación de la seguridad en Guatemala se ha deteriorado en casi todos los aspectos. Además, muchas de las reformas que se estaban considerando en el momento de la misión inicial del Relator aún no se han llevado a la práctica.

45. Como sucedió cuando el Relator Especial visitó Guatemala, las políticas que han de aplicarse para mejorar la situación de la seguridad y la rendición de cuentas por los crímenes son bien conocidas de los guatemaltecos. Es esencial que Guatemala renueve el mandato de la CICIG, que expira en septiembre del presente año, para que esa Comisión pueda seguir desmantelando las redes de la violencia criminal. Guatemala necesita poner en marcha una política fiscal responsable y asignar fondos suficientes a las instituciones de justicia penal, que sufren una carencia crónica de recursos. Además, ha de velar por que se reserve financiación para continuar la labor de la CICIG sin tener que depender únicamente de las donaciones extranjeras. Debe asimismo darse prioridad al logro de una mayor protección de los testigos, esfera en la cual Guatemala debe colaborar con la CICIG a fin de establecer los mecanismos de seguridad necesarios a este respecto. Guatemala también debe continuar promulgando la legislación pendiente en materia de seguridad nacional, en particular la Ley de armas y municiones y la Ley de empresas de seguridad privada.

Apéndice

RESUMEN DEL SEGUIMIENTO DADO A CADA RECOMENDACIÓN

Muchos tipos de violencia que afectan a Guatemala no se entienden con claridad, lo que dificulta la adopción de soluciones y la movilización de coaliciones para el cambio;

Debería existir una profunda preocupación, tanto a nivel nacional como internacional, por la continuidad sorprendentemente generalizada entre las violaciones que se producen actualmente y las del período del enfrentamiento armado;

Todos los niveles del Gobierno deberían rechazar categóricamente las ejecuciones de sospechosos y demás personas consideradas socialmente indeseables como estrategia para garantizar el orden y disminuir la delincuencia;

Esta recomendación se ha aplicado en parte.

Si bien no se dispone de la información suficiente para determinar cuántos homicidios fueron cometidos por agentes estatales y cuántos por particulares, ambos están generalizados. Toda estrategia para hacer frente a esos homicidios debe tener dos vertientes:

- **Una lucha implacable contra la limpieza social llevada a cabo por organismos gubernamentales;**

Esta recomendación no se ha aplicado.

- **La reforma y ampliación del sistema de justicia penal, en particular de la PNC y el ministerio público, para investigar y enjuiciar los asesinatos de manera eficaz;**

Esta recomendación no se ha aplicado.

La falta de voluntad política y los escasos recursos asignados a la justicia penal han hecho imposible luchar contra la delincuencia de manera efectiva. Guatemala debe aceptar plenamente el alcance de la responsabilidad estatal en virtud del derecho internacional y adoptar las medidas necesarias, aunque sean onerosas, para luchar contra la delincuencia de manera eficaz y justa:

- **El Congreso debería promulgar la legislación necesaria para poner en marcha la CICIG y la legislación en materia de seguridad que se precisa para materializar los Acuerdos de Paz;**

Si bien se han logrado progresos considerables con respecto a esta recomendación, no se le ha dado plena aplicación.

- **El Congreso debería aumentar considerablemente los fondos asignados a las instituciones del sistema de justicia penal;**

Esta recomendación no se ha aplicado.

Se debería establecer, bajo la supervisión de la PDH, un programa adecuado de protección de testigos que satisfaga las necesidades y aplaque el miedo de los testigos, así como de las víctimas, respecto de violaciones de derechos humanos en las que estén involucradas autoridades del Estado o personas influyentes.

Esta recomendación no se ha aplicado.

Es preciso poner fin a la contraproducente división de la responsabilidad para llevar a cabo las investigaciones entre el ministerio público y la Policía Nacional Civil y debería considerarse la posibilidad de establecer un sistema de fiscales investigadores;

Esta recomendación no se ha aplicado.

Los donantes extranjeros están desempeñando una función compleja y en cierto modo problemática, ya que en vez de financiar proyectos que el Estado no puede sufragar, financian proyectos que el Estado ha decidido que no puede sufragar. En la medida en que esos proyectos benefician a personas con menos poder en la agenda legislativa, esa ayuda extranjera es encomiable. Además, la ayuda extranjera representa una proporción relativamente pequeña del presupuesto estatal y su retirada no fomentaría necesariamente la adopción de políticas fiscales más responsables. No obstante, la comunidad de donantes debería estudiar detenidamente si su ayuda está contribuyendo en todo lo posible a que el Estado asuma sus propias responsabilidades.

Al fin y al cabo, incluso la crisis relacionada con las ejecuciones extrajudiciales puede atribuirse a una conducta del Gobierno que no ha sido responsable desde el punto de vista fiscal. La negativa de las élites a aumentar la cuantía global de ingresos derivados de la tributación a un nivel que permita sufragar una fuerza policial y un sistema de justicia honestos y eficaces, junto con un sistema que respete los derechos económicos, sociales y culturales básicos, ha tenido resultados previsibles y a veces desastrosos. Después de todo, hasta los gobiernos sólo obtienen aquello que pagan.

Esta recomendación no se ha aplicado.
