

CAPITULO VI

1. Avances
2. Obstáculos



Capítulo VI

Avances y obstáculos en la implementación y promoción de los derechos humanos

1. Avances

Un paso importante para la defensa de los derechos humanos en el país, es contar con un andamiaje normativo que respalde el accionar de cada instancia e institución involucradas en el tema, y que enmarque los derechos de la sociedad.

1.1 Seguridad y violencia

1.1.1 La aprobación de la CICIG

Una medida que se promovió para combatir la impunidad en Guatemala, es la identificación, persecución y desarticulación de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, que han sido señalados de haber penetrado diversas instancias del Estado, así como de ser responsables de los ataques contra defensores de derechos humanos, periodistas y activistas políticos, entre otros.

A propuesta de un grupo de organizaciones de derechos humanos y del Procurador de los Derechos Humanos se elaboró en el 2002 una propuesta para la creación de una Comisión de Investigación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS) que derivó en un acuerdo entre el Gobierno de Guatemala y las Naciones Unidas.

Esta propuesta debía ser aprobada por el Congreso de la República para darle vida a la Comisión, pero no fue así, puesto que la Corte de Constitucionalidad declaró que la misma contenía algunos preceptos que reñían con la Constitución y que debilitaría al Ministerio Público al suplirlo en sus funciones.

Con el gobierno del licenciado Oscar Berger, se replanteó la propuesta y se renegotió con las Naciones Unidas, articulando una nueva propuesta para la creación de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), lo que abre la posibilidad de investigar y combatir a los cuerpos ilegales y los aparatos clandestinos de seguridad desde una perspectiva integral. En mayo de 2007, la Corte de Constitucionalidad le dio dictamen favorable y la devolvió al Congreso de la República, donde la mayoría de bancadas expresaron verbalmente su intención de apoyar la iniciativa de Ley. Posteriormente, en julio del mismo año, la Comisión de Relaciones Internacionales dio dictamen desfavorable a la iniciativa de ley, suceso que creó un debate público, pero finalmente la CICIG fue aprobada por el Congreso de la República y ratificada por el Presidente de la República el 28 de agosto de 2007.

La misión de la CICIG, a través la investigación y comprensión del fenómeno a profundidad, permitirá el impulso de acciones más adecuadas en contra de quienes son los poderes fácticos detrás de los hechos y a la desarticulación de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos, promoviendo la aplicación de la justicia de manera más eficiente e integral en estos casos.



En muchos casos se presume la vinculación de agentes estatales con estructuras criminales en la comisión de estos delitos. Como señaló el PDH en su informe sobre muertes violentas en 2006, la práctica de la llamada limpieza social⁸⁶ *“lleva implícita la garantía de impunidad para los autores de los crímenes, en tanto el Estado desarrolla investigaciones nulas o deficientes que no permiten su identificación y castigo.”*⁸⁷

La CICIG tendrá una vigencia de dos años prorrogables y una misión básicamente de apoyo a las instancias del Estado encargadas de la investigación y persecución penal, pero también puede enfocarse en la propuesta de políticas públicas efectivas que impidan la reaparición de dichas estructuras clandestinas, contribuyendo a derrotar la impunidad y fortaleciendo el Estado de Derecho.

Las mayores fortalezas de la CICIG radican en que su mandato está definido para el fortalecimiento de las instituciones nacionales, lo que puede asegurar la continuidad del trabajo a realizar, especialmente en relación con el impulso de procesos de investigación para la persecución y la sanción penal, así como el apoyo para la depuración de las instituciones del Estado en las cuales se identifique la vinculación de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad. Por otro lado, es importante la garantía de no repetición a través de la definición de políticas públicas que eviten el reapareamiento de estos grupos.

1.1.2 El marco normativo relativo a la niñez y la adolescencia

Uno de los instrumentos legales que facilitaría el control de los hechos ilícitos que se cometen en contra de la niñez guatemalteca, es la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia.

Las organizaciones sociales que defienden los derechos de la niñez en Guatemala, tales como el Movimiento Social por los Derechos de la Niñez, Juventud y Adolescencia y Casa Alianza, señalan que su implementación por parte del Estado ha sido pausada y lenta, en algunas instituciones aún persiste una interpretación errónea al considerar al niño como objeto y no como sujeto pleno de derechos –tanto entre operadores de justicia como otras autoridades-, a pesar de que el Organismo Judicial señala que entre los cursos de formación que facilita a sus miembros se incluye esta temática.

En materia de adopciones, dicha Ley sería complementada con las reformas que se introduzcan al Código Penal tipificando los delitos contemplados en el Protocolo y la Ley que se apruebe en materia de adopciones, que podrían constituir un ordenamiento jurídico que permita al Estado de Guatemala cumplir con sus obligaciones en esta área y, de esta manera, estar en condiciones de aplicar adecuadamente las disposiciones de los instrumentos internacionales de los cuales es Estado Parte, como la Convención de los Derechos del Niño, el Convenio de La Haya y otros de igual trascendencia.

El proceso de aprobación en el Congreso de la República lleva dos legislaturas sin concretarse. La agenda legislativa sobre la niñez comprende dos iniciativas de ley pendientes de aprobación:

1. La 2,630 (Reformas al Código Penal en materia de niñez, tipificando la pornografía infantil, la explotación sexual, las peores formas de trabajo infantil y otros delitos).
2. La correspondiente a la regulación de los Hogares de Protección.

⁸⁶ El término *limpieza social* es peyorativo, porque implica que las personas que son ejecutadas extrajudicialmente son consideradas indeseables y por ello hay que eliminarlos para limpiar a la sociedad.

⁸⁷ Procurador de los Derechos Humanos. “Características de las Muertes Violentas en el País”, Guatemala, febrero 2006.

A este paquete de iniciativas pendientes de aprobación pertenecía la Ley de Adopciones, pero en mayo del presente año se evidenció el interés del Estado por emprender alguna acción sobre el tema, con la aprobación del Convenio relativo a la protección del niño y a la cooperación en materia de adopción internacional, hecho en La Haya el 29 de mayo de 1993. Posteriormente, casi al finalizar el año y fuera del período regular de la legislatura, el 11 diciembre de 2007, se aprobó la Ley de Adopciones.

La implementación de la Ley de Protección Integral de la Niñez (PINA), decreto 27-2003, ha sido deficiente, lo cual se puede atribuir a un presupuesto asignado en el que no está claro cómo serán distribuidos los fondos en virtud de que algunos rubros pareciera que van enfocados al respaldo de programas y acciones en diversos ministerios.

Por otra parte, la falta de una instancia específica para la atención de la niñez hace que el ente encargado de la protección de esta población siga siendo la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia (SBS), cuyas funciones no están especificadas en la nueva Ley PINA. De un promedio presupuestario de 50 millones de quetzales para la Secretaría, en 2006 se redujo en 7 millones (previsión similar para el 2007).

La aprobación y publicación, en el Acuerdo Gubernativo 333-2004, de una Política Pública Integral a favor de la Niñez y Adolescencia, con apoyo de la Procuraduría de los Derechos Humanos y de organizaciones no gubernamentales, no ha experimentado ningún avance en tanto que no se le han asignado recursos ni se han previsto acciones para su implementación.

Con el argumento de la falta de recursos se ha estancado el fortalecimiento de los siete hogares estatales de protección y abrigo, uno de los cuales ya cerró. Esto deja las medidas de protección en manos de particulares, a través de los cuatrocientos hogares privados que existen. Los Centros de Cuidado Diario (CAI) están bastante abandonados y la tendencia ha sido cerrarlos, situación que, en muchos casos, no se ha concretado por la intervención de la Procuraduría de Derechos Humanos, madres de familia y organizaciones sociales.

La Secretaría señaló, en un acto público el 18 de abril de 2007, que los irían sustituyendo por hogares comunitarios, que son atendidos por una madre de familia, modelo que no llena las expectativas y requisitos planteados para los CAI, porque no cumplen con funciones de aprestamiento escolar, control de salud y nutrición que deben ser provistos.

Por otro lado, en Guatemala existe una serie de instancias que velan por los derechos de la niñez, adolescencia y juventud, tales como la Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia, integrada de forma paritaria por delegados de gobierno y sociedad civil. No se trata de un espacio de ejecución sino de formulación de políticas y su traslado al sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, ministerios y otras dependencias del Estado. Entre sus funciones está velar por el cumplimiento e integración de dichas políticas al Presupuesto General de la Nación. La Comisión debiera recibir aportes de la SBS, del Congreso y organismos nacionales e internacionales; está instalada en un espacio físico cedido por la SBS, con un presupuesto de Q60 mil por año, lo que no le permite funcionar plenamente. Aunque sí ha comenzado a impulsar la creación de Comisiones Municipales de la Niñez y Adolescencia.

En la Procuraduría de los Derechos Humanos existe una Defensoría que promueve, defiende y protege los derechos de la niñez, adolescencia y juventud, especialmente la educación en derechos humanos en coordinación con el Departamento de Educación y Promoción y de las auxiliaturas departamentales. La Defensoría trabaja en estrecha articulación con organizaciones sociales y no gubernamentales para el logro



de intereses comunes. Asimismo, se ha logrado apoyo de los medios de comunicación que han mostrado una actitud positiva frente al tema. Antes de la aprobación de la Ley PINA ya existía una Unidad de Protección para la Adolescencia Trabajadora en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

La Policía Nacional Civil también cuenta con una Unidad Especializada de la Niñez y Adolescencia, habiendo recibido apoyo de la cooperación internacional para la capacitación de su personal, la cual no ha llegado a todos los agentes de la PNC. En muchos expedientes abiertos en la PDH se evidencia abuso de autoridad y violaciones de los derechos de la niñez y adolescencia por parte de agentes de la PNC.

En la Procuraduría General de la Nación (PGN) también hay una Sección de Niñez y Adolescencia, sobre la cual se han recibido quejas por falta de agilidad en la protección y rescate de niños, niñas y adolescentes en riesgo. Muchos procesos en los Juzgados de Niñez y Adolescencia se han atrasado porque la PGN no entrega informes o no realiza con prontitud las visitas de verificación.

La PGN es la instancia encargada de tratar el tema de las adopciones internacionales, ámbito en el cual no ha habido avances; según dicha fuente, se dieron más de 12 mil adopciones internacionales, especialmente hacia EEUU, siendo constantes las quejas de que no se comprueba el origen de los niños y niñas. En relación con la aprobación de la Ley de Adopciones, la PGN no ha coadyuvado en el Congreso para la aprobación de la misma.

Existen siete Juzgados de Menores que fueron transformados en Juzgados de Niñez y Adolescencia en todo el país, pero evidentemente rebasados de trabajo no logran cumplir con los plazos que la Ley PINA establece para niñez y adolescencia en conflicto con la ley penal. La primera audiencia, que debe evacuarse dentro de 10 días de conocido el hecho, en realidad puede darse a los 2, 4 ó 6 meses, lo que obliga al internamiento de niños y adolescentes, y perjudica su integridad y salud mental. Existen algunos Juzgados de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal, que atienden a jóvenes de 13 a 18 años, pero están saturados de casos.

Dentro del Organismo Judicial también hay Juzgados de control de ejecución y medidas para garantizar el cumplimiento de las condenas sin menoscabo de los derechos de los jóvenes y adolescentes en internamiento temporal. Generalmente piden el acompañamiento de la Procuraduría de los Derechos Humanos para la realización de requisas en los centros de detención.

La antigua Magistratura de Menores se constituyó en la Sala de la Corte de Apelaciones de la Niñez y Adolescencia, integrada por tres magistrados. También en este trabajo por la niñez y adolescencia, los Juzgados de Paz juegan un papel importante, por lo que se ha capacitado a los jueces sobre la Ley PINA, lo que no garantiza que los Jueces de Paz busquen criterios de oportunidad o reinserción a la familia, ya que remiten a los adolescentes a los centros de detención. Por su parte, el Ministerio Público no tiene una fiscalía especial para la Niñez y Adolescencia.

1.1.3 El derecho a la vida y la violencia

Durante el 2007, se aprobaron dos instrumentos internacionales los cuales tienen como objetivo la protección de la integridad, dignidad y vida de las personas. El primero es *la Convención para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena* que, aunque no se enfoca en una población

específica, es importante para proteger a los segmentos de población más vulnerables, como son la niñez y las mujeres.

El segundo es la ratificación del *Protocolo del Comité contra la Tortura*, el cual enmarca una serie de aspectos a tomar en cuenta desde los Estados para prevenir que este tipo de hechos ocurran.

1.1.4 El derecho a la verdad

Tal como ha sido señalado en otros documentos, el Archivo Histórico de la Policía Nacional de Guatemala es uno de los acervos más grandes de su tipo en América Latina. Cuenta con cerca de 7,900 metros lineales de paquetes con todo tipo de documentos, que contienen no menos de 80 millones de folios. El registro más antiguo localizado hasta el momento data de 1882 y los documentos abarcan hasta mediados de 1997, cuando concluyeron las funciones de la PN.

Durante el 2007 se inició el proceso de investigación cualitativa, el cual abarcó tres grandes áreas: a) evolución de las estructuras de la PN; b) casos de la Unidad de Averiguación Especial de la PDH, casos contenidos en determinados expedientes de desapariciones forzadas de la PDH y casos sobre los que el propio Archivo proporciona documentación y no son parte de los dos anteriores; y c) Investigación sobre estrategias, políticas operativas, patrones de actuación y cadenas de mando. La PDH ha priorizado el período 1975-1985, por lo que es fundamental la investigación y el análisis sobre el papel asignado por el Estado a la PN durante el conflicto armado interno.

En ese sentido a lo largo del semestre se han venido sentando las bases para el futuro acceso público a una primera parte del Archivo. Para una información más amplia sobre el Proyecto Recuperación del Archivo Histórico de la Policía Nacional, véase el Informe Anual Circunstanciado del Procurador de los Derechos Humanos, 2007, Tomo II, Memoria de Labores, páginas 703 a 708.

1.1.5 Registro unificado y atención de casos de desaparición forzada y otras formas de desaparición

Debido a la importancia de la investigación sobre las desapariciones forzadas en el país, particularmente las acontecidas durante los años del conflicto armado interno, en junio se institucionalizó el grupo de trabajo para el tratamiento del tema a través del Acuerdo de Creación SG-066-2007.

Dentro del Plan Operativo Anual 2007 de la Unidad del *Registro Unificado de víctimas sobre desaparición forzada y otras formas de desaparición* (RUDFOR) se contempló el tratamiento informatizado de la información sobre casos de desaparición forzada.

Se han elaborado tres manuales que orientan el RUDFOR.

- Manual I: *“El ingreso de información a la base de datos”*
- Manual II: *“Manual del usuario del sistema informático”*
- Manual III: *“Criterios de Desaparición Forzada y descarte de casos”*



Asimismo, se han elaborado documentos relacionados con la estrategia del plan de búsqueda y se han sentado las bases para las relaciones de colaboración con otras instituciones.

Para una información más amplia sobre el RUDFOR, véase Informe Anual Circunstanciado del Procurador de los Derechos Humanos, 2007, Tomo II, Memoria de Labores, páginas 697 a 708.

1.1.6 Grupo de Trabajo sobre resarcimiento a las víctimas del conflicto armado interno

En octubre de 2006, el Procurador de los Derechos Humanos presentó un informe sobre las funciones que realiza el Programa Nacional de Resarcimiento, a partir de la supervisión administrativa, tal como se informa en el capítulo III de este volumen.

Con el objetivo de dar seguimiento a las recomendaciones emanadas, la institución, bajo la coordinación de la Procuradora Adjunta I y con el apoyo técnico y logístico del RUDFOR, estableció un grupo de trabajo integrado por funcionarios de las unidades y áreas que tienen conocimiento en la materia: Estudio y Análisis, Seguimiento de Acuerdos de Paz, Derechos Específicos.

1.2 Derechos económicos, sociales y culturales (DESC)

1.2.1 Tierra y vivienda

Tal como fue ejemplificado en el apartado sobre casos emblemáticos, no sólo se trata de resolver el acceso a vivienda, sino se deben garantizar condiciones para que tanto la vivienda como el terreno en el que está construida llenen las condiciones mínimas de seguridad.

Sobre ese tema en particular se aprobó la Ley de adjudicación, venta o usufructo de bienes inmuebles propiedad del Estado de Guatemala, o de sus entidades autónomas, descentralizadas y de las municipalidades, con fines habitacionales para familias carentes de vivienda.

En ese ámbito, producto de la aprobación de la Ley de Catastro se instala e inicia funciones de manera parcial el Registro de Información Catastral, que tiene como objetivo esencial evidenciar la situación sobre la propiedad de la tierra, logrando establecer qué cantidad de tierra está en manos privadas y cuál se encuentra bajo propiedad estatal y proporcionar certeza jurídica sobre la tenencia de la misma.

2. Obstáculos

2.1 Seguridad y violencia

Tal como fue mencionado en apartados anteriores, uno de los principales problemas del país es el creciente fenómeno de violencia. Dentro de la estructura del Estado, es el Ministerio Público la entidad estatal responsable de la investigación y persecución penal que conduzca a esclarecer los crímenes y delitos que se cometen contra las personas.

Según datos obtenidos por la Procuraduría de los Derechos Humanos, *el MP ha recibido desde 2003 un importante incremento presupuestario*⁸⁸ pero hace falta elevar sus niveles de eficacia. Según datos del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales, sólo el 3% de los casos de delitos contra la vida que conoce el MP es resuelto.⁸⁹

Según datos de la PDH, basados en la Memoria de Labores del MP del 2006, a dicha institución del sistema de justicia ingresaron 3687 denuncias por homicidio, de las cuales sólo 97 llegaron a sentencia, aunque no se identifica si la sentencia fue condenatoria o absolutoria. De los datos ya descritos, se infiere que hay un 97.37% de impunidad en los delitos contra la vida.

En la actualidad, se produce un promedio de 16 muertes diarias y según los datos de la PNC, durante los primeros seis meses del 2007 la cantidad de muertes aumentó en 97 casos en comparación al primer semestre del 2006. En ese marco, sumado a las deficiencias en la investigación criminal, se puede afirmar que entre principales obstáculos para la implementación y vigencia de los derechos humanos está la falta de investigación y persecución penal.

2.2 Derechos económicos, sociales y culturales (DESC)

El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria *“obliga al Gobierno a que se comprometa a adoptar políticas económicas tendientes a alcanzar un crecimiento sostenido del PIB a una tasa no menor del 6% anual, que permita una política social avanzada. Se compromete al mismo tiempo, a una política social cuyo objetivo sea el bienestar de todos los guatemaltecos con prioridad en la salud, nutrición, educación y capacitación, vivienda, saneamiento ambiental y acceso al empleo productivo e ingresos dignos.”*⁹⁰

Según el Informe Final presentado por la MINUGUA, en noviembre de 2004, después de la firma de la paz la evolución del crecimiento del PIB despertó grandes esperanzas para alcanzar esta meta: de un crecimiento de 3% en 1996 pasó a 4.4% en 1997 y a 5% en 1998. Obviamente, un país en paz favorecía la estabilidad económica y se volvía más atractivo, tanto para la inversión extranjera como para la repatriación de capitales guatemaltecos que habían salido durante la época de la guerra.

En los años siguientes (1999-2000), el crecimiento del PIB se estancó y empezó a bajar a menos del 4% y después, entre 2001 y 2003, a menos del 3%. Los factores que influyeron en este fenómeno son principalmente la caída de los precios internacionales del café, que desató una crisis desde finales del 2001, los desastres naturales y la falta de atención del gobierno al sector, que condujo a los trabajadores del café al desempleo que alcanzó proporciones alarmantes.⁹¹ Un informe de la Plataforma Agraria establece que entre los años 2001-2003 los puestos de trabajo descendieron de 750 mil a 504 mil 222, es decir se redujeron en 245 mil 778.⁹²

⁸⁸ Procurador de los Derechos Humanos, “Violaciones al Derecho a la Vida y respuesta del Estado de Guatemala frente a la problemática”, Guatemala, 2007.

⁸⁹ Citado en (PDH) “Violaciones al Derecho a la Vida y respuesta del Estado de Guatemala frente a la problemática”, Guatemala, 2007.

⁹⁰ Párrafo 18 del Acuerdo mencionado.

⁹¹ El café representaba todavía en el 2000 el 21.11% de las exportaciones y fuente de entrada de divisas y representaba empleo. En 2001 representó el 12.2%, en 2002 el 10.88% y en 2003 el 11.2% y no ha logrado alcanzar la importancia, en cuanto a las exportaciones que tuvo en el pasado.

⁹² Ver: Desempleo en <http://www.adital.com.br7Site7noticia.asp?lang=ES&cod=9223>



Los indicadores sociales muestran que no se ha cumplido con las metas establecidas en los Acuerdos de Paz, tanto en educación como en salud o en el tema de vivienda, dejando a Guatemala con los peores indicadores sociales del continente.

Tabla 80
Desarrollo del gasto social
(en millones de quetzales)
2007

Gasto	Asignado	Modificado	Vigente	Devengado	% Ejec.
Educación	5,217.40	679.10	5,896.50	989.30	16.80
Salud Pública y Asistencia Social	2,077.00	448.60	2,525.60	432.70	17.10
Trabajo y Previsión Social	68.50	250.00	318.50	16.60	5.20
Agricultura, Ganadería y Alimentación	1,305.20	-17.70	1,287.50	289.00	22.40
Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	3,458.10	191.90	3,650.00	805.40	22.10
Cultura y Deportes	264.70	13.10	277.80	64.10	23.10
Ambiente y Recursos Naturales	40.60		40.60	10.40	25.70
TOTAL	12,431.50	1,565.00	13,996.50	2,607.50	18.63

Fuente: Observatorio del Gasto Social. Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Un reto para la paz. Enero-marzo 2007. Coordinadora Nacional de Organizaciones No Gubernamentales y Cooperativas y Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos.

Lo erogado del Presupuesto General de Gastos para el 2007 en gasto social fue de 34.82% dato que aunque aparenta un avance en relación con los años de la guerra, también refleja que las prioridades se alejan de una inversión social adecuada para enfrentar la expresiones de pobreza de Guatemala, principalmente las que se reflejan en los sectores rurales y campesinos.

Debemos anotar que un buen porcentaje de este presupuesto se ha destinado finalmente a otros rubros presupuestarios, como la transferencia de fondos del Ministerio de Educación para abonar en la construcción de la ampliación del aeropuerto internacional La Aurora, transferencias que impiden que la inversión llegue a los rubros para los cuales se planificó.

En ese marco, se puede evidenciar que existe un déficit de inversión presupuestaria y por consiguiente de políticas públicas que puedan garantizar formas de vida dignas para la sociedad guatemalteca.