



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/10/12/Add.3
16 de febrero de 2009

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Décimo 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 de la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del
Secretario General sobre la situación de los defensores
de los derechos humanos* ****

Adición

MISIÓN A GUATEMALA ***

Resumen

* Documento presentado con retraso.

** En su resolución 7/8, el Consejo de Derechos Humanos decidió prorrogar el procedimiento especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos encomendándolo a un Relator Especial. El presente informe es el último informe de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos.

*** El resumen del presente informe de misión se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho figura en el anexo del resumen, en el idioma en que se presentó y en español solamente.

En este informe se presentan las conclusiones y recomendaciones de la Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos acerca de la misión de seguimiento que realizó a Guatemala del 18 al 22 de febrero de 2008.

El objetivo de la misión de seguimiento era evaluar los progresos logrados y los desafíos encontrados en la aplicación de las recomendaciones de la Representante Especial seis años después de su primera visita.

La Representante Especial, aunque reconoce que se han hecho algunos progresos desde la visita de 2002, particularmente en lo que concierne a la creación de instituciones y a las medidas de autoprotección de los defensores, está profundamente preocupada por el deterioro del entorno en que operan los defensores de los derechos humanos, entorno que se caracteriza por la impunidad endémica de los delitos y por las violaciones cometidas contra ellos.

En el cuadro siguiente se compara la situación de los defensores de los derechos humanos según las evaluaciones hechas durante la visita de 2002 y durante la visita de seguimiento de 2008. En el cuadro se da una visión general esquemática de los acontecimientos ocurridos en los seis últimos años, en los que se centró la misión de seguimiento. En el cuadro no se resumen todas las conclusiones de este informe, particularmente las que no están directamente relacionadas con cuestiones y preocupaciones suscitadas en la primera misión.

Situación comparativa de los defensores de derechos humanos en 2002 y en 2008

Primera misión - 2002 ^a	Misión de seguimiento - 2008
Contexto en que trabajan los defensores	
Los progresos realizados en la aplicación de los Acuerdos de Paz han sido sumamente lentos, y el programa de medidas legislativas pendientes para la aplicación de esos acuerdos es muy denso. La aplicación de los Acuerdos de Paz es condición necesaria para que los defensores de los derechos humanos operen en un entorno seguro y para promover y proteger los derechos humanos en Guatemala (párrs. 9, 24 y 101 ^b).	Doce años después de la firma de los Acuerdos de Paz, es decepcionante observar los pocos progresos hechos en su aplicación, así como su desaparición <i>de facto</i> del discurso político, pese a la persistencia de los problemas que se pretendía resolver con esos Acuerdos (párr. 11 ^c).
Baja posición del país, dentro de la región latinoamericana, en la lista de países con bajo índice de desarrollo humano (párr. 7).	Guatemala es el tercer país latinoamericano con mayor desigualdad en la distribución de la riqueza y con el peor índice de desarrollo humano de la región (párr. 12).
Alto nivel de violencia en el país (señalado en todo el informe).	El nivel de violencia y el número de asesinatos son sumamente altos. Durante la primera visita de la Representante Especial, el promedio de asesinatos era de 9 al día, mientras que durante la segunda visita llegó a 17 (párr. 13).

Primera misión - 2002^a	Misión de seguimiento - 2008
Defensores de los derechos humanos	
La Representante Especial quedó muy impresionada por la madurez de las organizaciones de la sociedad civil y por su resistencia ante las difíciles circunstancias reinantes (párr. 100).	La Representante Especial pudo confirmar el excelente nivel de organización de los defensores de la comunidad y sus continuos esfuerzos por colaborar y por establecer o reforzar mecanismos e iniciativas para protegerse mejor (párr. 16).
Alto nivel de ataques contra los defensores (señalado en todo el informe).	El número de ataques contra los defensores de los derechos humanos ha aumentado, y básicamente se duplicó en los últimos cinco años, con un promedio de un ataque contra los defensores cada dos días (párr. 23).
Las violaciones cometidas contra los defensores incluían asesinatos, ataques contra su integridad física, amenazas, intimidación, acoso y estigmatización (párrs. 42 a 52 y 104).	Se han seguido produciendo las mismas violaciones. Otra forma de acoso de los defensores que ha cobrado ahora más importancia es la criminalización de los defensores de los derechos humanos (párrs. 25 y 26).
Los periodistas que se ocupaban de casos de corrupción o de investigaciones sobre abusos cometidos en el pasado figuran entre los defensores de los derechos humanos que han resultado más afectados (párr. 55).	La Representante Especial puede confirmar que sigue siendo sumamente peligroso dar a conocer información sobre la delincuencia organizada, el tráfico de drogas, la corrupción y otras actividades delictivas, ya que las responsabilidades de los poderes paralelos pueden salir a la luz o hacerse públicas a través del periodismo de investigación (párr. 43).
Violaciones serias del derecho de sindicación, entre ellas amenazas de muerte, despidos injustificados y persecución de dirigentes y miembros de los sindicatos (párr. 52).	La Representante Especial informa con preocupación de que los sindicalistas siguen siendo el blanco de muchos ataques y confirma la existencia de niveles preocupantes de violencia antisindical (párr. 49).
Respuesta institucional	
Estaba pendiente de examen en el Congreso un proyecto de ley sobre el acceso a la información (párr. 26).	La Representante Especial acoge con satisfacción la aprobación de la ley sobre el acceso a la información en el segundo semestre de 2008 (párr. 55).
La Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH) se ocupa, entre otras cosas, de coordinar la acción del Gobierno en el ámbito de los derechos humanos y de proporcionar información a los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos (párrs. 30 y 31).	Inclusión de representantes de la comunidad de los defensores en las estructuras estatales, particularmente en la COPREDEH y en la Secretaría de la Presidencia para la Paz (SEPAZ). En el curso de los años, la COPREDEH viene respondiendo a las comunicaciones de la Representante Especial, demostrando ser un interlocutor que mantiene un diálogo constructivo (párrs. 56 y 57).

Primera misión - 2002^a	Misión de seguimiento - 2008
<p>La Procuraduría de los Derechos Humanos es una importante institución que abarca todo el país y tiene un amplio mandato que consiste en supervisar el respeto de los derechos humanos y en investigar las denuncias de violaciones de los derechos humanos (párr. 29).</p>	<p>La Representante Especial quedó impresionada por los logros de la Procuraduría de los Derechos Humanos en la tramitación de las denuncias y en la obtención de la confianza de la población. El personal de la Procuraduría y el propio Procurador son víctimas de frecuentes ataques y amenazas (párrs. 63 a 66).</p>
<p>No se confía en la policía. Muchas personas prefieren no denunciar las amenazas por temor a represalias. Las víctimas de amenazas que están protegidas por la policía temen que las personas encargadas de su protección puedan estar relacionadas con los autores de las amenazas y de los ataques (párrs. 64 y 66).</p>	<p>Se debe reformar a la policía para que se gane la confianza de la población (párr. 74). La protección policial es selectiva, ineficaz y en ocasiones incluso contraproducente cuando se sospecha que los propios agentes participan en ataques contra los defensores (párr. 67). Los defensores en situación de riesgo reciben cierta protección, principalmente gracias a la presión internacional (párr. 68). La línea telefónica de atención interrumpida, creada por la policía para responder a los ataques y amenazas contra los defensores, es un acontecimiento positivo. Sin embargo, los defensores no utilizan plenamente el potencial del servicio (párr. 72).</p>
<p>En Guatemala existe una impunidad de hecho casi total por las violaciones de los derechos humanos, incluidas las cometidas contra los defensores de esos derechos (párr. 63).</p>	<p>La información según la cual el 98% de las agresiones contra los defensores de los derechos humanos quedan impunes hace de la justicia una palabra vacía de significado en Guatemala (párr. 75).</p>
<p>Es opinión general que la ineficacia de las investigaciones se debe a la falta de medios técnicos y de formación adecuada de los policías y de los fiscales (párr. 67).</p>	<p>Desde la primera visita de la Representante Especial, la Fiscalía General ha recibido más recursos. Pese al aumento de los recursos y a la creación de unidades especializadas en la Fiscalía General para facilitar las investigaciones, la inacción de los fiscales en la investigación y el enjuiciamiento de los asuntos es decepcionante (párr. 76).</p>
<p>Se indicó que una razón de la ineficacia de las investigaciones era la escasa coordinación entre la policía y los fiscales (párr. 67).</p>	<p>A pesar de las reuniones mensuales celebradas y de las decisiones internas adoptadas para mejorar la colaboración entre la policía y los fiscales, la escasa coordinación entre ambas instituciones sigue siendo un problema, al igual que en 2002 (párr. 77). Sin embargo, la Representante Especial consideró alentadoras algunas iniciativas destinadas a mejorar la eficacia de la policía y a lograr una mejor protección. Entre ellas figura la nueva Unidad de Derechos Humanos de la División de Investigación Criminal de la Policía Nacional Civil, creada en enero de 2008, y la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos (párr. 70).</p>

Primera misión - 2002^a	Misión de seguimiento - 2008
En mayo de 2002, se designó a un fiscal especial para que investigase los delitos cometidos contra los defensores de los derechos humanos (párr. 36).	El Fiscal de Derechos Humanos está encargado de investigar los delitos cometidos contra los defensores. Sin embargo, sólo en la capital hay fiscales especiales. Fuera de la capital, las idas y vueltas de los expedientes entre el fiscal especial de la capital y las fiscalías que tienen competencia territorial dificultan las investigaciones (párr. 77).
Los jueces, fiscales y testigos en las actuaciones judiciales sobre violaciones de derechos humanos o corrupción son víctimas de amenazas (párr. 65).	Los jueces que investigan casos delicados de derechos humanos son frecuentemente amenazados y atacados por los medios de información pública, en buena medida controlados por poderes paralelos. Esto los hace vulnerables a nuevos actos de violencia, al tiempo que las medidas de seguridad tomadas para su protección son a menudo insuficientes. Los jueces de primera instancia destinados fuera de la capital y los jueces de paz son los menos protegidos (párr. 79).

^a E/CN.4/2003/104/Add.2.

^b Todas las referencias a párrafos hechas en la columna de la izquierda remiten al documento E/CN.4/2003/104/Add.2.

^c Todas las referencias a párrafos hechas en la columna de la derecha remiten al presente informe.

Anexo

**INFORME DE LA SRA. HINA JILANI, REPRESENTANTE ESPECIAL DEL
SECRETARIO GENERAL SOBRE LA SITUACIÓN DE LOS DEFENSORES
DE LOS DERECHOS HUMANOS ACERCA DE SU MISIÓN A GUATEMALA
(18 a 20 de febrero de 2008)**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
INTRODUCCIÓN	1 - 3	7
I. CONTEXTO EN QUE TRABAJAN LOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS	4 - 15	7
A. Metodología	4 - 6	7
B. De los Acuerdos de Paz a un compromiso renovado, mientras persisten los problemas	7 - 15	8
II. LOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS	16 - 52	10
A. Los mecanismos de vigilancia y otras iniciativas de autoprotección	16 - 19	10
B. Comunicaciones enviadas a Guatemala entre las dos visitas....	20 - 22	11
C. Panorama general de las violaciones y ataques contra los defensores de los derechos humanos	23 - 52	12
III. LA RESPUESTA INSTITUCIONAL	53 - 85	19
A. El Congreso.....	53 - 55	19
B. Estructuras y políticas	56 - 62	19
C. El Procurador de los Derechos Humanos	63 - 66	21
D. La policía.....	67 - 74	21
E. La lucha por la justicia	75 - 85	23
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	86 -104	25

INTRODUCCIÓN

1. La Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos realizó una misión a Guatemala del 18 al 20 de febrero de 2008.

La Representante Especial desea expresar su agradecimiento al Gobierno por haberla invitado a visitar el país y por la colaboración que prestó para que la visita fuera fructífera.

La Representante Especial también manifiesta su reconocimiento a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) en Guatemala por la extraordinaria asistencia prestada en la organización de la misión.

2. La visita a Guatemala era una misión de seguimiento encaminada a determinar los progresos logrados y los desafíos encontrados en la situación de los defensores de los derechos humanos seis años después de la visita realizada por la Representante Especial desde el 26 de mayo hasta el 1º de junio de 2002¹.

3. Durante su visita al país, la Representante Especial celebró 15 reuniones, todas ellas en la Ciudad de Guatemala. Se reunió con representantes gubernamentales, con miembros de la judicatura y del Congreso, con el Procurador de los Derechos Humanos, con la comunidad internacional y con los defensores de los derechos humanos. En particular, se reunió con el Presidente y un miembro de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso, el Vicepresidente de la República, el Viceministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Gobernación, el Presidente de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (Comisión Presidencial de Derechos Humanos, COPREDEH), el jefe de la Secretaría de la Presidencia de la República para la Paz, el Desarrollo y la Reconciliación Nacional (Secretaría de la Paz, SEPAZ), el Presidente de la Corte de Constitucionalidad, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General, el Procurador de Derechos Humanos, el Director del Instituto de Defensa Penal Pública, representantes de la Asociación de Jueces y Magistrados, el Presidente de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y una treintena de representantes de la comunidad diplomática. También se reunió con toda una serie de organizaciones no gubernamentales (ONG), periodistas, sindicalistas y otros grupos de la dinámica sociedad civil del país. La Representante Especial expresa su agradecimiento por la forma coordinada en la que la sociedad civil interactuó con ella.

I. CONTEXTO EN QUE TRABAJAN LOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS

A. Metodología

4. La finalidad de la visita a Guatemala, como misión de seguimiento, no era hacer una evaluación completa de la situación de los defensores de los derechos humanos, sino más bien evaluar los progresos logrados y los desafíos encontrados en la aplicación de las recomendaciones de la Representante Especial seis años después de su primera visita.

¹ Véase E/CN.4/2003/104/Add.2.

5. El informe anterior se utilizó como base para evaluar los progresos hechos y las lagunas encontradas en los seis años siguientes. Para facilitar la evaluación, se elaboró una matriz que contenía una lista de unas treinta cuestiones en la que se recogían de manera esquemática las principales conclusiones y recomendaciones del primer informe. En relación con cada punto, antes de la misión y durante ella se pidió información sobre los acontecimientos ocurridos entre 2002 y 2008. Esto permitió determinar inmediatamente los sectores en los que los progresos han sido evidentes, a diferencia de otras esferas en las que no ha habido cambios ni mejoras.

6. Sin embargo, la información reunida durante la visita va más allá de las cuestiones planteadas en el informe de 2002. El presente informe abarca ambos aspectos: la evaluación realizada durante el seguimiento y un panorama actualizado de la situación de los defensores de los derechos humanos en Guatemala.

B. De los Acuerdos de Paz a un compromiso renovado, mientras persisten los problemas

7. Guatemala sigue siendo un país con abrumadores desafíos. Se encuentra entre los que tienen más desigualdad en la distribución de los ingresos. La violencia y la delincuencia organizada están generalizadas, la impunidad es casi total y la influencia de poderes paralelos obstaculiza el cambio. Esto ha provocado un espectacular deterioro del entorno en que operan los defensores de los derechos humanos.

8. Los Acuerdos de Paz, firmados en 1996 para pasar página después de 36 años de conflicto armado interno y para construir un país mediante la paz y la democracia sobre los sólidos cimientos de los derechos humanos (espinas dorsales de los Acuerdos), estaban destinados a dar forma al programa político para los años siguientes.

9. Para ayudar al país a aplicar los Acuerdos de Paz, en 1997 se creó la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA). En el momento de la primera misión de la Representante Especial, la MINUGUA apoyó activamente la visita y estaba luchando con las dificultades con que se enfrentaba el país para aplicar los Acuerdos de Paz. En su informe, la Representante Especial señaló que "los progresos realizados en la aplicación de los acuerdos de paz han sido sumamente lentos" y que "el programa de medidas legislativas pendientes para la aplicación de los acuerdos de paz es aún muy denso"². En sus recomendaciones, la Representante Especial dejó claro que "la aplicación de todos los acuerdos de paz es una condición necesaria para que los defensores de los derechos humanos operen en un entorno seguro y, más en general, para promover y proteger los derechos humanos en Guatemala"³.

10. El mandato de la MINUGUA expiró en 2004. El apoyo prestado por la comunidad internacional y por las Naciones Unidas para la aplicación de los Acuerdos de Paz continuó con la creación en 2005 de la Oficina del ACNUDH en Guatemala, de acuerdo con el Gobierno, con

² *Ibíd.*, párrs. 9 y 24.

³ *Ibíd.*, párr. 101.

el mandato de supervisar la situación en materia de derechos humanos a fin de asesorar a las instituciones del Estado y a la sociedad civil.

11. Doce años después de la firma de los Acuerdos de Paz y seis años después de la primera visita de la Representante Especial y de la formulación de sus posteriores recomendaciones, es decepcionante observar los pocos progresos hechos en la aplicación de esos Acuerdos. La escasa aplicación de los Acuerdos de Paz fue confirmada por la mayoría de los interlocutores con los que se reunió la Representante Especial, y se atribuye principalmente a la falta de voluntad política. La Representante Especial observó no sólo los limitados progresos hechos en la aplicación de los Acuerdos de Paz, sino también que éstos habían desaparecido de hecho del programa y del vocabulario de todos sus interlocutores. Esto es una indicación silenciosa pero elocuente de la disminución de las expectativas en lo que concierne a la aplicación efectiva de los Acuerdos de Paz. El país quiere avanzar y deshacerse de las herencias del pasado, que los Acuerdos de Paz parecen encarnar para algunos sectores de la sociedad y de la clase política. Sin embargo, subsisten los problemas que se pretendía resolver mediante la aplicación efectiva de los Acuerdos de Paz.

12. En 2002, la Representante Especial observó la desigualdad existente en la distribución de la riqueza y la baja posición que ocupaba el país desde el punto de vista del índice de desarrollo humano en relación con el resto de América Latina⁴. Seis años después, Guatemala es el tercer país latinoamericano con mayor desigualdad en la distribución de la riqueza⁵ y tiene el peor índice de desarrollo humano de la región⁶. Las desigualdades existentes en la distribución de la tierra son graves. En 2000, el 1,5% de la población controlaba aproximadamente un tercio de las tierras del país. Los conflictos sobre tierras son constantes; en diciembre de 2005, había unos 1.050 litigios pendientes sobre tierras, y se había desplazado a gran número de agricultores y a sus familias.

13. El nivel de violencia y el número de asesinatos son sumamente altos. En 2007, hubo 5.781 muertes violentas y una tasa de homicidios que hace de Guatemala uno de los países más violentos de la región y del mundo⁷. Lamentablemente, tras una fuerte disminución de los homicidios a raíz de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, los asesinatos comenzaron a aumentar espectacularmente después de 1999, con tasas de casi el doble de las cifras, ya altas, de hacía tan sólo siete años. Las probabilidades de que se impusieran condenas eran de sólo el 2%⁸. En el momento de la primera visita de la Representante Especial, el promedio de asesinatos era de 9 al día, mientras que durante la segunda visita llegó a 17.

⁴ *Ibíd.*, párr. 7.

⁵ Véase el índice de Gini en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), *Informe sobre el desarrollo humano, 2007-2008*.

⁶ *Ibíd.*

⁷ A/HRC/7/38/Add.1, párr. 12.

⁸ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Crime and Development in Central America: Caught in the Crossfire*, mayo de 2007, págs. 55 y 56.

14. "Hay muchos poderes misteriosos", dijo el Vicepresidente de la República a la Representante Especial en referencia a los vínculos odiosos entre la violencia, la pobreza, la delincuencia organizada y los poderes paralelos. En este entorno, han proliferado los ataques, las amenazas y la violencia contra los defensores de los derechos humanos, como lo muestra el análisis que se hace en las siguientes secciones de este informe.

15. "Los derechos humanos son nuestra prioridad", aseguró el Vicepresidente de la República a la Representante Especial, quien se sintió alentada por el compromiso expresado por el Gobierno. La Representante Especial espera que este compromiso se mantenga y sea lo suficientemente resuelto como para conducir al país a través de unos procesos de reforma y de transformación que permitan a Guatemala hacer frente a los problemas estructurales, en particular las desigualdades, la violencia y la impunidad, que impiden que el pueblo de Guatemala disfrute de los derechos humanos y que ponen en gran peligro a quienes defienden esos derechos. La Representante Especial ve con satisfacción que algunos defensores de los derechos humanos han sido incluidos en el Gabinete como señal de la importancia atribuida por el Gobierno a los derechos humanos, pero recuerda al Gobierno que toda política de derechos humanos, para que sea eficaz y creíble, ha de ir más allá del nombramiento de unos pocos expertos en diferentes estructuras institucionales. Para poder hacer progresos tangibles, los derechos humanos deben formar parte integrante del programa político e impregnar todos los sectores de la acción del Gobierno.

II. LOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS

A. Los mecanismos de vigilancia y otras iniciativas de autoprotección

16. En 2002, la Representante Especial quedó impresionada por la madurez de las organizaciones de la sociedad civil y por su resistencia ante las difíciles circunstancias reinantes⁹. La comunidad de los defensores informó de que la primera visita de la Representante Especial los había ayudado a que se reconocieran su trabajo y la legitimidad de sus reivindicaciones. En su visita de seguimiento, la Representante Especial pudo confirmar el excelente nivel de organización de la comunidad de los defensores y sus continuos esfuerzos por colaborar y por establecer o reforzar mecanismos e iniciativas para protegerse mejor.

17. En particular, acogió con satisfacción el establecimiento y reforzamiento de la ONG Unidad de Protección de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos (UDEFEGUA), entidad de vigilancia creada por la sociedad civil dentro del Movimiento Nacional por los Derechos Humanos para mejorar la protección de los defensores de los derechos humanos dentro de la comunidad de defensa de esos derechos. Fundada en 2003, la UDEFEGUA vigila los ataques contra los defensores de los derechos humanos; informa regularmente sobre ellos, en particular analizando sus características y señalándolas a la atención de los mecanismos internacionales y regionales que se ocupan de los derechos humanos; realiza investigaciones complementarias sobre casos complejos y emblemáticos; facilita la mediación entre los defensores atacados y las instituciones locales; apoya a los defensores poniéndose en contacto con los fiscales en relación con los ataques de que han sido víctimas, en particular prestando

⁹ E/CN.4/2003/104/Add.2, párr. 100.

alguna asistencia jurídica, y se ocupa de la coordinación con las estructuras públicas, como la COPREDEH, la Procuraduría de los Derechos Humanos, el Ministerio de Gobernación y la policía, en relación con las medidas cautelares para los defensores en peligro. En 2007, la UDEFEGUA tramitó 259 casos de ataques contra los defensores, casos de los que las tres cuartas partes fueron considerados por la UDEFEGUA como ataques contra el derecho a defender los derechos humanos, en tanto que los casos de la cuarta parte restante se consideraron como actos de delincuencia común.

18. Además de la UDEFEGUA, en los últimos años se han establecido otros mecanismos para vigilar los ataques contra sectores específicos de la sociedad civil. Se trata de: a) el Centro para la Acción Legal-Ambiental y Social de Guatemala (CALAS), que vigila los ataques contra los ecologistas; b) la Comisión de Libertad de Expresión de la Asociación de Periodistas de Guatemala, que informa de las violaciones del derecho a la libertad de expresión, y c) la Central General de Trabajadores de Guatemala (CGTG), que supervisa los derechos sindicales.

19. La Representante Especial agradece las medidas de desarrollo de la capacidad adoptadas por los defensores, por organizaciones tanto nacionales como internacionales, a fin de mejorar su autoprotección en los ámbitos de la prevención y el análisis de riesgos, los planes de seguridad y la seguridad informática. Una forma adicional de protección que se practica en el país es el acompañamiento de los defensores por organizaciones internacionales.

B. Comunicaciones enviadas a Guatemala entre las dos visitas

20. El aumento del número y de la intensidad de los ataques contra los defensores de los derechos humanos en Guatemala figura entre los factores que llevaron a que la Representante Especial hiciera la visita de seguimiento. Entre sus dos visitas, la Representante Especial dirigió al Gobierno 87 comunicaciones sobre denuncias de violaciones de derechos humanos que afectaban a los defensores. Reiterando la advertencia de que la imagen resultante de las comunicaciones enviadas por la Representante Especial no refleja las violaciones de los derechos humanos cometidas contra los defensores en la magnitud en que se producen en todo el mundo, sino sólo las que se han señalado a su atención, Guatemala se sitúa entre los países que suscitan mayor preocupación entre aquellos sobre los que la Representante Especial recibió información. En las 87 comunicaciones de la Representante Especial se informaba de denuncias de violaciones de derechos humanos que afectaban a más de 170 defensores, un tercio de los cuales eran mujeres, y a unas 100 organizaciones, entre ellas sindicatos, organizaciones de mujeres, organizaciones de agricultores y de personas que se ocupan de los derechos sobre la tierra; organizaciones del medio ambiente; asociaciones de jóvenes, redes de estudiantes y organizaciones que se ocupan de los derechos de los niños; asociaciones de medios de información pública; organizaciones que se ocupan de la justicia y del derecho a la verdad, incluidas las asociaciones de las familias de las víctimas de los abusos del pasado; organizaciones de indígenas; asociaciones de protección de los derechos de las personas desplazadas; organizaciones que se ocupan de los derechos económicos, sociales y culturales; organizaciones que prestan asistencia jurídica; organizaciones que se ocupan de los derechos de las lesbianas, los gays, los bisexuales y los transexuales; organizaciones religiosas que se dedican a trabajos humanitarios, sociales y de derechos humanos; organizaciones que se ocupan de los derechos de los migrantes; ONG internacionales, y personal de la Procuraduría de los Derechos Humanos.

21. El Gobierno respondió a aproximadamente el 50% de las comunicaciones con un nivel de respuesta que varió de un año a otro. Las respuestas del Gobierno fueron satisfactorias hasta 2004 y tuvieron un fuerte descenso en 2005 y 2006, mientras que en 2007 la tasa de respuestas aumentó a cerca del 60% de las comunicaciones enviadas.

22. En general, las respuestas del Gobierno muestran una voluntad general de brindar protección a los defensores de los derechos humanos en situación de riesgo y contienen un gran volumen de información sobre la aplicación de las medidas cautelares tomadas con ese fin, en algunos casos como resultado de decisiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Sin embargo, la mayor parte de las respuestas del Estado se han centrado en las esferas de la investigación, el enjuiciamiento y la condena de los autores, esferas en las que la impunidad de los autores es la regla.

C. Panorama general de las violaciones y ataques contra los defensores de los derechos humanos

23. La imagen alarmante que estaba llegando a la Representante Especial, a través del mecanismo de comunicaciones, de la intensidad y la gravedad de los ataques contra los defensores de los derechos humanos quedó confirmada sobre el terreno. El número de ataques contra los defensores de los derechos humanos ha aumentado, y básicamente se duplicó en los últimos cinco años, con un promedio de un ataque contra los defensores cada dos días. Cincuenta defensores fueron asesinados entre julio de 2002 y diciembre de 2007, y de ellos 23 asesinatos se cometieron entre 2005 y 2007.

24. Como ya se desprende de las comunicaciones enviadas por la Representante Especial, todos los sectores de la comunidad que se ocupa de los derechos humanos se ven afectados por los ataques y violaciones cometidos contra ellos. Los defensores que trabajan sobre los derechos económicos, sociales y culturales se encuentran entre los grupos más afectados. Las organizaciones que trabajan en el sector de la justicia y del derecho a la verdad son también objeto de ataques. Esto incluye también algunos defensores del Instituto de la Defensa Pública Penal que trabajan en casos delicados. Otros sectores de la comunidad de los defensores sufren ataques específicos en su esfera de trabajo. Se trata, entre otros, de sindicatos, periodistas, defensores de las mujeres, organizaciones de agricultores, organizaciones de indígenas y defensores de la juventud, así como de ONG internacionales.

25. Se han seguido produciendo las mismas violaciones contra los defensores señaladas en el anterior informe, incluyendo un alarmante nivel de asesinatos, ataques contra la integridad física de los defensores de los derechos humanos, amenazas, intimidación y hostigamiento. Otra forma de acoso de los defensores que cobró más importancia durante la segunda visita fue la criminalización de los defensores de los derechos humanos. Este fenómeno afecta sobre todo a los defensores que se ocupan de los derechos sobre la tierra, del medio ambiente y de los derechos de los pueblos indígenas, derechos cuyo disfrute se considera que interfiere con fuertes intereses económicos relacionados con actividades tales como la construcción de una fábrica de cemento o el funcionamiento de una mina de oro. Se estima que los datos disponibles sobre la criminalización de los defensores subestiman la magnitud real del problema, pero la cifra comunicada de 45 procedimientos iniciados en los últimos años contra defensores hace que ese fenómeno cobre las dimensiones de un cuadro persistente y no de una serie de casos aislados. Los defensores de los derechos humanos son acusados de delitos como el terrorismo, las

actividades contra la seguridad del Estado o el robo de tierras con circunstancias agravantes. En dos casos, las actuaciones judiciales ya han dado lugar a condenas. Teniendo en cuenta el inmovilismo general del poder judicial en la administración de justicia, los juicios contra los defensores de los derechos humanos parecen llevarse a cabo con una rapidez y una eficiencia inexplicables.

26. En la recomendación final del primer informe de la Representante Especial se instaba al Gobierno "a que adopte nuevas medidas para granjearse la confianza de la sociedad civil, en particular de los defensores de los derechos humanos, y desalentar la tendencia de los funcionarios públicos a considerar a los defensores de los derechos humanos como adversarios que hay que combatir"¹⁰. Son desalentadoras y preocupantes las constataciones en el sentido de que algunos sectores de la clase política y de los medios de información pública siguen estigmatizando y criminalizando a los defensores de los derechos humanos. Al restar credibilidad y legitimidad a la labor de los defensores, la hostilidad abierta o sutil de algunos políticos y de algunos medios de información pública hace que los defensores sean más vulnerables a los ataques.

27. Como resultado de ello, la impunidad es la regla general en el caso de las violaciones cometidas contra defensores de los derechos humanos y es probablemente la causa principal del elevado número, la continuidad y la intensidad de tales violaciones. Otro elemento que se ha demostrado que contribuyó al aumento de la violencia contra los defensores fue el contexto previo a las elecciones de 2007.

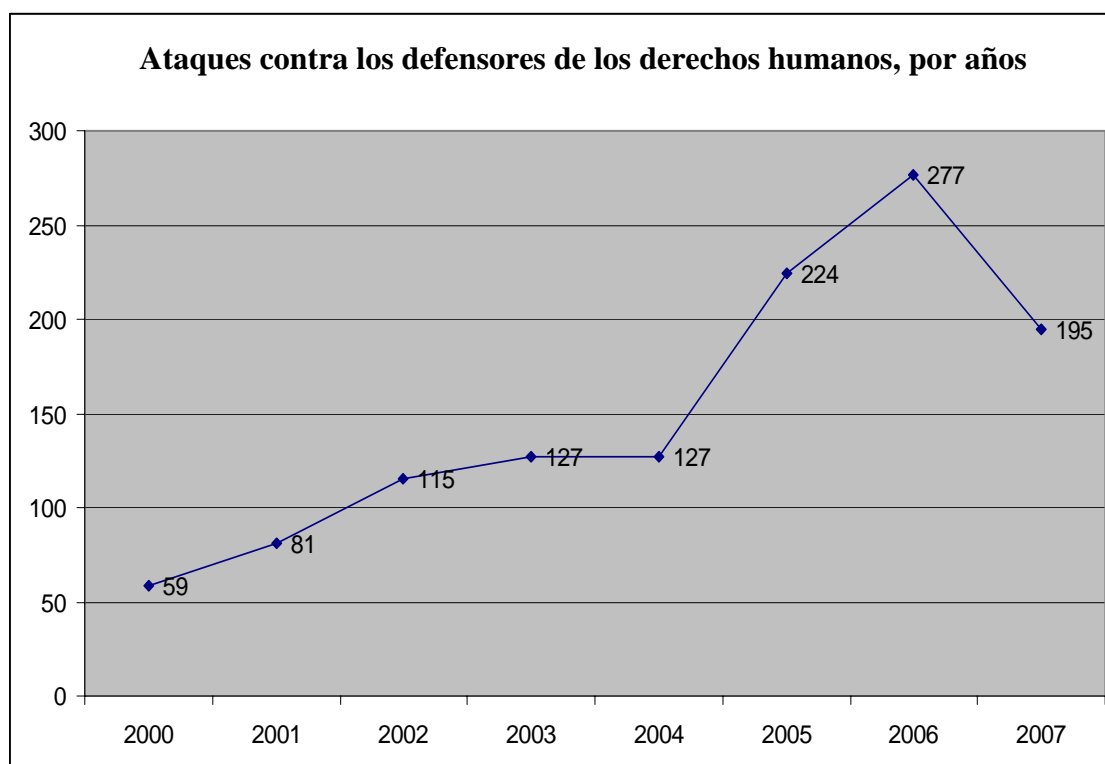
28. Sin embargo, en el segundo semestre de 2007 era discernible una disminución de los ataques contra los defensores. Esa disminución está relacionada con varios factores. El 28 de junio de 2007, la Oficina del ACNUDH en Guatemala organizó un evento público para condenar los ataques contra los defensores de los derechos humanos. Participaron en el evento una serie de representantes del cuerpo diplomático y de la comunidad internacional, así como de las instituciones del Estado y de organizaciones de la sociedad civil. Ese evento marcó un punto de inflexión, por cuanto se redujo el número de ataques contra los defensores y se tomaron cierto número de medidas a nivel gubernamental.

29. El Ministro de Gobernación inició personalmente un proceso de diálogo con las organizaciones de derechos humanos, con el objetivo de analizar conjuntamente las modalidades de las agresiones contra los defensores. Ese proceso se formalizó por el Acuerdo Ministerial N° 103-2008, de 10 de enero de 2008, que dispone la creación de la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos en Guatemala.

30. Los defensores de los derechos humanos consideran que esas medidas, así como el compromiso personal contraído por el Ministro de Gobernación, especialmente en la lucha contra las deficiencias de la policía, pueden haber contribuido a que los ataques contra los defensores hayan disminuido en hasta un 30%. Esto muestra cómo la voluntad política, por sí sola, puede hacer que haya una diferencia tangible en la seguridad de los defensores.

¹⁰ E/CN.4/2003/104/Add.2, párr. 104.

31. El gráfico siguiente muestra las fluctuaciones de los ataques contra los defensores de los derechos humanos expuestas en estos párrafos¹¹.



32. El 11 de enero de 2008, se creó oficialmente la nueva Unidad de Derechos Humanos de la División de Investigación Criminal de la Policía Nacional Civil.

33. El establecimiento de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) fue considerado también como un factor que contribuye a que el entorno en que actúan los defensores sea más seguro. Incluso si todavía no funcionaba en el momento de la visita, su mera creación fue una firme señal de que se está haciendo frente a la impunidad endémica existente en el país.

1. La defensa de los derechos de los pueblos indígenas, los derechos sobre la tierra, el medio ambiente y los medios de subsistencia de las comunidades locales

34. La economía de Guatemala sigue estando basada en gran parte en la agricultura. Las controversias sobre la tierra, por lo tanto, continúan siendo una fuente de tensión social y de conflictos. Los intereses contrapuestos de los terratenientes y de los agricultores sobre el acceso a la tierra y la utilización de la tierra, o los intereses contrapuestos de grandes proyectos industriales, particularmente en la minería, en la industria del cemento y en la construcción de centrales hidroeléctricas, tienen repercusiones negativas sobre los medios de subsistencia de las comunidades indígenas. Esto genera malestar social, así como violencia contra las

¹¹ Datos recopilados por la UDEFEGUA en su informe "Venciendo barreras", enero de 2008, pág. 10.

organizaciones de agricultores y contra sus dirigentes, con un inquietante cuadro persistente de criminalización de los movimientos sociales de defensa de los derechos de los pueblos indígenas y de los derechos sobre la tierra.

35. Además de la criminalización de sus reivindicaciones, los defensores que se ocupan de estas cuestiones son víctimas de asesinatos, amenazas de muerte, registros de oficinas y campañas de estigmatización.

36. El hecho de que no se consulte a los pueblos indígenas sobre las decisiones relacionadas con la concesión de licencias de explotación minera era una de las muchas violaciones de derechos humanos relacionadas con la exploración o explotación de los recursos naturales denunciadas por los defensores de los derechos humanos. La obligación de consultar a los pueblos indígenas por conducto de sus propias instituciones representativas cuando se esté considerando la posibilidad de adoptar disposiciones legislativas o administrativas que puedan afectarlos directamente está establecida en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas¹², así como en el Convenio N° 169 (1989) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los pueblos indígenas y tribales en países independientes¹³, ratificado por Guatemala. A pesar de una decisión sobre una reclamación del Consejo de Administración de la OIT adoptada en junio de 2007 y reiterada en una observación individual de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones publicada en 2008, en la que se instaba al Gobierno "a [que] inicia[se] un proceso de consulta previa al eventual otorgamiento de nuevas licencias de exploración y explotación [...], y a [que] mant[uviese] procedimientos de consulta y participación con todas las comunidades interesadas que ocupan o que utilizan de alguna manera dichas tierras, tengan o no título de propiedad [...]"¹⁴, la Representante Especial fue informada de la decepcionante actitud del Gobierno y de los actores privados interesados, que desconocen o desatienden los resultados de las iniciativas en materia de consulta tomadas por los defensores de las comunidades afectadas. En particular, la Representante Especial fue informada de la iniciativa "consultas comunitarias", originada en el municipio de Sipakapa, en la que se pide a la población que exprese su posición sobre la presencia de una mina en su territorio. Otros 17 municipios llevaron a cabo consultas comunitarias con la participación de casi toda la población.

2. Los defensores que trabajan por la justicia y por el derecho a la verdad

37. La defensa del derecho a la verdad y la exigencia de justicia por los abusos del pasado han marcado importantes momentos de la historia reciente de Guatemala y de su política. Los llamamientos hechos para que se cumplan los Acuerdos de Paz, la presentación de casos de

¹² Art. 19.

¹³ Art. 6.

¹⁴ GB.299/6/1, párr. 73 c). El Consejo de Administración también pidió al Gobierno "que despl[egase] esfuerzos para subsanar las eventuales consecuencias del otorgamiento de la licencia de exploración, incluyendo la realización de una evaluación, en consulta con los pueblos interesados, para determinar si los intereses de esos pueblos fueron perjudicados y en qué medida y, si se determina la existencia de tal perjuicio, que asegure una indemnización equitativa [...]". *Ibíd.*, párr. 73 b).

genocidio ante la Fiscalía General, reclamando justicia por conducto del poder judicial español (véase el párrafo 81 *infra*) o propugnando el establecimiento de una comisión internacional contra la impunidad, y otras importantes batallas libradas por los defensores de derechos humanos que reclamaban la justicia y la verdad han marcado profundamente el entorno político. Ha habido una respuesta inadecuada a la búsqueda de la justicia y a su efecto polarizador en el entorno institucional y entre los poderes paralelos, dejando que los defensores que participan en esta lucha queden expuestos a una violencia y unos ataques intensos y continuos.

38. En 2007, alrededor del 30% de los ataques dirigidos contra los defensores de los derechos humanos se centraron en los que trabajaban por la justicia y por el derecho a la verdad. En los ocho últimos años, se han registrado unos 350 ataques contra los defensores. La mayoría de ellos son amenazas de diversos tipos, pero también incluyen 13 secuestros y asesinatos. La sofisticación de algunos ataques indica que probablemente se recurrió a la inteligencia del Estado para perpetrarlos. El número y la intensidad de los ataques han aumentado desde 2004 y tienden a aumentar en los momentos críticos, cuando se está a punto de someter un asunto a la fiscalía, cuando se espera la decisión del tribunal o cuando los testigos se están preparando para declarar con la ayuda y el apoyo de los defensores. La continuidad de los ataques en el curso del tiempo tiene por finalidad disuadir a los defensores para que no traten de que se haga justicia en las diferentes etapas de los procesos judiciales.

39. La absoluta impunidad de quienes cometen delitos y atacan a los defensores que tratan de que se haga justicia es desconcertante. Los datos presentados a la Representante Especial indican que, en el 68% de los casos, simplemente no se ha hecho una investigación sobre los delitos denunciados contra los defensores, y, lo que es más impresionante, en ninguno de los casos comunicados se ha dictado sentencia judicial alguna. Paradójicamente, en ocho casos, en el curso de las actuaciones los defensores de los derechos humanos pasaron de ser las víctimas de delitos a ser los acusados.

3. El Instituto de la Defensa Pública Penal

40. El Instituto de la Defensa Pública Penal tiene unos 800 funcionarios en 34 oficinas en todo el país, que prestan asistencia jurídica en procedimientos penales que muchas veces son de naturaleza delicada y tienen claras repercusiones sobre los derechos humanos. Los miembros del personal del Instituto que trabajan en esos asuntos son a menudo objeto de amenazas, contra las cuales es insuficiente la protección que se dispensa y sobre las cuales las investigaciones no dan resultados tangibles. Para hacer frente a la insuficiencia de las medidas tomadas para proteger al personal en situación de riesgo, los asuntos delicados se asignan a un grupo de funcionarios en lugar de a una o dos personas que podrían convertirse fácilmente en el blanco de amenazas. No obstante, la Representante Especial tuvo conocimiento de un caso delicado en el que los cinco miembros del personal pidieron que se los reasignase a otros asuntos, porque temían por sus vidas. Este es uno de los muchos ejemplos emblemáticos del grado de peligro al que está expuesto el Instituto.

41. Se indicó que el Procurador de los Derechos Humanos era la principal fuente de apoyo y protección, y que prácticamente era la única. Cuando se lo informa de ataques contra el personal del Instituto, el Procurador de los Derechos Humanos interviene haciendo declaraciones en las que condena los ataques, apoya la labor del Instituto y ayuda a realizar investigaciones dentro de los límites de su mandato.

42. La Representante Especial comprobó que la labor del Instituto no está reconocida como trabajo de defensa de los derechos humanos y no está protegida como tal, aunque debería estarlo. El Instituto debería asimismo recibir más recursos. El 2% del presupuesto del poder judicial, que la Representante Especial tiene entendido que es el importe actual de los recursos asignados al Instituto, no es suficiente para afrontar los retos a los que se enfrenta el Instituto, en particular cuando es tan débil la respuesta institucional, incluso dentro del propio poder judicial, y el Instituto tiene que hacer frente con sus propios medios a las amenazas y ataques de que es objeto su personal.

4. La defensa de la libertad de expresión y el derecho a la información

43. En su anterior informe, la Representante Especial indicó que "los periodistas que se ocupan de casos de corrupción o de investigaciones sobre abusos cometidos en el pasado" figuran entre los grupos de defensores más afectados por violaciones de los derechos humanos¹⁵. Durante su visita de seguimiento, la Representante Especial pudo confirmar que sigue siendo sumamente peligroso dar a conocer información sobre la delincuencia organizada, el tráfico de drogas, la corrupción y otras actividades delictivas, ya que las actividades del periodismo de investigación pueden hacer que las responsabilidades de los poderes paralelos salgan a la luz o se hagan públicas. Siguen siendo motivo de preocupación las amenazas de muerte proferidas, las agresiones físicas y verbales realizadas y el total de ocho asesinatos cometidos entre 2003 y 2007. Además, los defensores señalaron el efecto disuasivo que tiene sobre los periodistas la existencia de poderes paralelos y la amenaza representada por ellos; los periodistas, por temor a represalias, tienden a autocensurarse en lo que se refiere a la información por la que se denuncian la delincuencia organizada, la corrupción u otras violaciones.

5. Los defensores de las mujeres

44. Las organizaciones de defensa de los derechos humanos de la mujer se ocupan principalmente de ayudar a las mujeres que son víctimas de la violencia. Los análisis que hacen esas organizaciones llevan a pensar que los actos de violencia cometidos actualmente contra las mujeres representan una continuación de la violencia habida durante el conflicto armado, y que la impunidad de tal violencia y de las agresiones contra las mujeres indica que las causas sociales y culturales profundas de la violencia de género siguen estando presentes en el país aunque haya finalizado el conflicto armado. Los defensores de las mujeres están expuestos a agresiones basadas específicamente en el género y son objeto de tales agresiones, como la violencia sexual, contra la cual el país no tuvo una ley específica hasta abril de 2008. La justicia y la reparación romperían el círculo vicioso de la violencia, en tanto que la impunidad y los prejuicios de género de que están imbuidos parte del poder judicial y el marco institucional perpetúan ese círculo.

6. Los defensores de los jóvenes

45. La Representante Especial expresó su satisfacción al ver que un número considerable de defensores de los jóvenes participan en la defensa de los derechos humanos en diferentes ámbitos, como el apoyo a los jóvenes que perdieron a sus padres durante el conflicto armado, las asociaciones de estudiantes que se ocupan del derecho a la educación, los defensores que se ocupan en general de la situación de los derechos humanos de la juventud, y las organizaciones

¹⁵ E/CN.4/2003/104/Add.2, párr. 55.

afiliadas a la Iglesia católica que participan en una amplia gama de actividades sociales a favor de los derechos de los jóvenes.

46. La participación de los jóvenes en la defensa de los derechos humanos tiene un alto valor educativo. En el caso de la mayoría de los defensores de los jóvenes, su participación en asociaciones juveniles es una de sus primeras experiencias de participación pública y de defensa de los derechos humanos. La labor de asegurar un medio ambiente propicio para los defensores de los jóvenes es una inversión social, así como una responsabilidad que incumbe al Gobierno en virtud de la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos.

47. Al tiempo que reitera su satisfacción por la existencia de un grupo de defensores de los jóvenes bien organizado, la Representante Especial considera que la descripción que hacen del ambiente hostil que los rodea es motivo de particular inquietud. Los defensores de los jóvenes son estigmatizados y desalentados en sus actividades, y todas las organizaciones informaron de episodios concretos de ataques contra ellos. Algunas agresiones son claramente actos de represalia dirigidos específicamente contra los defensores de los estudiantes, como las amenazas de expulsión de la escuela o de la universidad.

48. Una organización de jóvenes que se ocupa de los derechos de las lesbianas, los gays, los bisexuales y los transexuales está expuesta a ataques relacionados con la estigmatización existente en torno a la orientación sexual y a la identidad de género; esa organización informó, en particular, del constante acoso de la policía.

7. Los sindicatos

49. En su primera misión, la Representante Especial observó graves violaciones de los derechos sindicales, en particular amenazas de muerte, despidos injustificados y persecución de dirigentes y miembros de los sindicatos¹⁶. La Representante Especial informa con preocupación de que los sindicalistas siguen siendo el blanco de muchos ataques y confirma la existencia de niveles preocupantes de violencia antisindical.

50. La Representante Especial está de acuerdo con las conclusiones de los mecanismos de supervisión de la OIT¹⁷ y reconoce el valor de algunas medidas cautelares tomadas en relación con sindicalistas amenazados, pero sigue estando profundamente preocupada por la impunidad casi total de quienes atacan a los sindicalistas.

8. Las organizaciones internacionales no gubernamentales

51. Entre 2004 y 2005, los ataques contra las organizaciones internacionales no gubernamentales se concentraron en las organizaciones internacionales que asisten a organizaciones locales. En abril y mayo de 2007, el objeto de los ataques pasó a ser los

¹⁶ E/CN.4/2003/104/Add.2, párr. 52.

¹⁷ Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, observación individual dirigida a Guatemala acerca del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (Nº 87), 2008, disponible en <http://www.ilo.org/ilolex/gbe/ceacr2008.htm>.

organismos internacionales de cooperación, es decir, los que ofrecen apoyo financiero y político a las organizaciones nacionales. Todos los ataques fueron denunciados a las autoridades competentes, pero la impunidad de los presuntos autores ha sido una regla sin excepción. En un caso, la organización atacada incluso contrató a un abogado y a otros expertos para que ayudasen en las investigaciones, con el propósito de sentar un precedente positivo en la identificación y enjuiciamiento de los autores que era de esperar que hubiera contribuido a que mejorase la respuesta a los ataques contra los defensores. A pesar de estos esfuerzos y de su valor simbólico, no se han logrado resultados concretos en la investigación del asunto.

52. Esto, lamentablemente, muestra que los organismos internacionales de cooperación no son bienvenidos en el país, no están libres de ataques directos y se enfrentan a niveles de impunidad similares a aquellos a los que se enfrentan las organizaciones nacionales.

III. LA RESPUESTA INSTITUCIONAL

A. El Congreso

53. "Amo a Guatemala, pero falta la justicia", dijo un miembro de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso a la Representante Especial. Los miembros de la Comisión manifestaron que eran conscientes de las violaciones de los derechos humanos que padecen los defensores de dichos derechos y expresaron su voluntad de tener en cuenta su difícil situación.

54. La Representante Especial alienta al Congreso, en particular a través de su Comisión de Derechos Humanos, a redoblar esfuerzos por reconocer y valorar la labor de los defensores de los derechos humanos mediante declaraciones públicas, y a convertirse en fuente de apoyo político e institucional para ellos. También alienta al Congreso a institucionalizar las consultas con la sociedad civil y las organizaciones de defensa de los derechos humanos al elaborar y debatir las disposiciones legislativas sobre los derechos humanos.

55. Celebra la aprobación, en el segundo semestre de 2008, de una ley de acceso a la información y recomienda al Gobierno que tome las medidas pertinentes para garantizar su plena aplicación.

B. Estructuras y políticas

56. La Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH) sigue siendo la entidad encargada de coordinar las políticas del Ejecutivo en el ámbito de los derechos humanos. Como se ha mencionado en el párrafo 15 *supra*, la Representante Especial observó con interés la inclusión de representantes de la comunidad de los defensores de los derechos humanos en las estructuras estatales, en particular la COPREDEH y la SEPAZ. Aunque reitera las reservas expresadas más arriba y la preocupación que le produce este asunto, espera que la presencia de ex dirigentes de la sociedad civil en estructuras estatales haga que mejore el acceso de los defensores de los derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil a las instituciones del Estado.

57. La Representante Especial reconoce que la COPREDEH ha demostrado ser, en cuanto institución estatal encargada de responder a sus comunicaciones y de darles seguimiento, un

eficaz interlocutor que ha mantenido un diálogo constructivo sobre las cuestiones que ella ha planteado en el curso de los años. Ese diálogo ha tenido lugar a través de la Unidad Coordinadora de Protección, dependencia especializada de la COPREDEH creada en 2004 para coordinar, adoptar y supervisar medidas cautelares, así como para informar a los mecanismos internacionales y regionales.

58. A finales de 2007, la COPREDEH elaboró la Política Pública de Prevención y Protección para Defensores de Derechos Humanos, Sujetos Procesales, Periodistas y Comunicadores Sociales 2007-2017, con cinco objetivos concretos: 1) luchar contra la impunidad; 2) mejorar y reforzar los mecanismos y programas de protección de los derechos humanos; 3) fomentar una cultura de los derechos humanos; 4) preparar y aplicar un plan nacional de acción para promover y aplicar la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos, y 5) crear un mecanismo de alerta temprana.

59. Entre las medidas destinadas a mejorar y reforzar los mecanismos de protección, en la Política se prevé la puesta en práctica de un programa de medidas cautelares con un abanico de posibles disposiciones destinadas a proteger a los defensores de los derechos humanos, con diversos grados de intensidad determinados a partir de una evaluación del nivel de riesgo, amenaza o vulnerabilidad. El programa tiene por finalidad no sólo organizar las medidas cautelares en el marco de un sistema coherente sino también crear un servicio normalizado y transparente sin discriminaciones ni desigualdad de trato a las personas que necesitan protección.

60. La Representante Especial recomienda al Gobierno que informe sobre cómo se está poniendo en práctica la política y que analice con franqueza dificultades y logros. Sería interesante recibir información sobre el plan nacional de acción destinado a aplicar la Declaración sobre los defensores de los derechos humanos. Teniendo en cuenta que 2008 marca el décimo aniversario de esa Declaración, se deberían dar a conocer internacionalmente todas las nuevas medidas adoptadas para promover su aplicación. En su diálogo con el titular del mandato, el Gobierno podría asimismo dar información sobre el mecanismo de alerta temprana y su funcionamiento actual, con una evaluación de sus puntos fuertes y débiles.

61. La Representante Especial determinó dos grandes retos con los que se enfrentaban la COPREDEH y la SEPAZ, como las dos instituciones estatales con un mandato en materia de derechos humanos. Por un lado, deben incorporar el programa de derechos humanos a la acción general del Gobierno. Un programa de derechos humanos circunscrito a una institución especializada no traerá consigo el cambio necesario para mejorar la situación de los derechos humanos en el país. Ministerios como los Ministerios de Gobernación, de Justicia, de Hacienda, de Trabajo o de Educación, para mencionar a unos pocos, son decisivos para aplicar un programa de derechos humanos, que también deberá calar en otros poderes del Estado, en particular la judicatura y el Congreso. ¿Están la COPREDEH y la SEPAZ en condiciones de convertirse en el motor del programa de derechos humanos? ¿Es el compromiso asumido para con los derechos humanos por el Presidente y los altos cargos del Gobierno lo bastante firme, decidido y sostenido para liderar el proceso de reforma y de transformación que necesita el país? Para responder a estas preguntas es preciso referirse a los resultados obtenidos por esas instituciones y compararlos con el aumento real del nivel de seguridad de los defensores de los derechos humanos.

62. Por otro lado, es preciso redoblar los esfuerzos para dar a conocer los recursos y la protección a las personas que los puedan necesitar, y para facilitarles el acceso a ellos. La comunidad de los defensores de los derechos humanos sabía perfectamente, por lo general, qué medidas cautelares podía solicitar y a quién había que dirigirse para que se adoptasen esas medidas (dejando de lado la cuestión de su eficacia), pero fuera del círculo de esos defensores, es decir, las organizaciones de derechos humanos articuladas en redes y otras categorías de personas expuestas a amenazas y agresiones similares, como los jueces o el personal del Instituto de la Defensa Pública Penal, no sabían mucho acerca de la COPREDEH o del programa de medidas cautelares.

C. El Procurador de los Derechos Humanos

63. La Representante Especial quedó impresionada por los logros de la Procuraduría de los Derechos Humanos en la tramitación de las denuncias y en la obtención de la confianza de la población. Con una capacidad de convocatoria de unas mil organizaciones, la Procuraduría de los Derechos Humanos es una referencia para la sociedad civil guatemalteca y otras instituciones como el Instituto de la Defensa Pública Penal (véase el párrafo 41). En 2007, recibió unas 60.000 denuncias y declaró haber resuelto 1.600 de ellas. Había 179 denuncias que se referían a defensores de los derechos humanos. La Procuraduría consideraba especialmente amenazados a los defensores del derecho a la verdad.

64. La propia Procuraduría de los Derechos Humanos encabeza las actividades que se están realizando en el país en defensa del derecho a la verdad, con un gigantesco archivo de más de 70.000 documentos que ha logrado rescatar sobre delitos cometidos en el pasado. Es el mayor archivo de este tipo en América Latina. Ya ha habido cinco intentos de incendiar el archivo. El Procurador de los Derechos humanos aspira a convertir el archivo en un museo de la memoria histórica y está reuniendo los recursos necesarios para analizar los documentos. En el momento de la visita se había contratado a unas doscientas personas para que llevasen a cabo esa labor. Sin embargo, los recursos obtenidos eran temporales y en su mayoría provenían de donantes internacionales, lo cual reduce la sostenibilidad de las actividades en curso.

65. El Procurador de los Derechos Humanos también se dedica a actividades de lucha contra las causas estructurales de la impunidad y ha solicitado autorización para supervisar el funcionamiento de la policía y la Fiscalía General. Informó de un incremento de los recursos asignados a la Procuraduría, la mayor parte de los cuales, sin embargo, fueron destinados a infraestructura.

66. El personal de la Procuraduría de los Derechos Humanos y el propio Procurador son víctimas de frecuentes ataques y amenazas. La Representante Especial ha señalado algunos de esos ataques a la atención al Gobierno en sus comunicaciones. En los años transcurridos entre sus dos visitas al país envió siete comunicaciones sobre las amenazas y ataques sufridos por el personal de la Procuraduría de los Derechos Humanos.

D. La policía

67. La Policía Nacional Civil (PNC) se encarga de la protección física de los defensores de los derechos humanos, así como de otras personas amenazadas. Dado el deterioro de la seguridad, que ha expuesto a gran número de personas a situaciones de riesgo, la protección individual

absorbe gran parte de los recursos de la policía, que a menudo se distribuyen de forma desigual entre las zonas ricas, donde se concentran los mayores efectivos policiales, y otras zonas densamente pobladas pero más pobres y desatendidas. Además, los defensores comunicaron a la Representante Especial que la protección policial es selectiva, ineficaz y en ocasiones incluso contraproducente, ya que se sospecha que los propios agentes participan en ataques contra defensores de los derechos humanos.

68. Los defensores de los derechos humanos observaron que, en general, la policía les ofrece protección únicamente cuando la Representante Especial ha señalado su caso a la atención del Gobierno o cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha solicitado la adopción de medidas cautelares. Quedan así patentes la eficacia y la importancia de los mecanismos internacionales y regionales de defensa de los derechos humanos para proteger a los defensores de los derechos humanos, pero no deja de ser preocupante que los defensores en situación de riesgo reciban cierta protección únicamente gracias a la presión internacional. Incluso cuando da resultado la intervención de un mecanismo internacional o regional, la ejecución de las medidas cautelares es a menudo deficiente y tropieza con la resistencia de la policía o del Ministerio de Gobernación.

69. Se expuso a la Representante Especial un caso ilustrativo. En mayo de 2003, la CIDH solicitó la adopción de medidas cautelares para 22 miembros de la organización H.I.J.O.S. (Hijos por la Identidad y la Justicia contra el Olvido y el Silencio). En junio de 2003, H.I.J.O.S. y la COPREDEH acordaron que las medidas cautelares consistirían en la vigilancia de los locales de la organización por agentes uniformados de la PNC. Hasta finales de año, la seguridad de la organización mejoró considerablemente. Ahora bien, la policía redujo su protección a principios de 2004, y en marzo de ese año se produjo cierto número de ataques. Algunos miembros de la organización fueron seguidos, otros recibieron amenazas de muerte y en junio de 2004 se asesinó a dos jóvenes con nombres idénticos a dos miembros de H.I.J.O.S. Pese a todo, en un informe de la COPREDEH a la CIDH, en agosto de 2004, se pidió que se levantaran las medidas cautelares. H.I.J.O.S. preparó un informe en el que se detallaron los ataques y amenazas sufridos y consiguió que las medidas cautelares se prorrogasen por otros seis meses. En diciembre de 2004, la organización informó a la policía de un cambio de locales previsto para enero de 2005 y le pidió que protegiera la nueva sede. El 9 de enero de 2005, el día en que se inauguraban las nuevas instalaciones, la organización fue registrada por individuos desconocidos que se llevaron documentos. La policía no reanudó la protección hasta el 23 de febrero. En los meses siguientes se produjeron nuevos ataques, en particular una tentativa de secuestro de un miembro de la organización. En vista del deterioro de la seguridad, H.I.J.O.S. decidió mudarse nuevamente en agosto de 2005 y solicitó a la COPREDEH y a la policía que protegiera sus nuevos locales. En el momento de la visita de la Representante Especial, casi tres años después, seguía desatendida esa solicitud.

70. Sin embargo, la Representante Especial considera alentadoras algunas iniciativas adoptadas recientemente por el Gobierno para mejorar la eficacia de la policía y lograr una mejor protección. Entre ellas figura la Unidad de Derechos Humanos de la División de Investigación Criminal de la Policía Nacional Civil, creada en enero de 2008, y la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos (véanse los párrafos 32 y 29 *supra*). La Instancia está bajo la responsabilidad del Viceministro de Seguridad, y su mandato es analizar el contexto y las características de los ataques contra defensores de los derechos humanos. Se prevé que la Instancia esté en funcionamiento durante cuatro años y que esté integrada por

representantes del Ministerio de Gobernación, de la policía, de la Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI) y de ONG nacionales e internacionales. La Representante Especial recibió con agrado la noticia de que, desde abril de 2008, los representantes de la Fiscalía General y del ACNUDH en Guatemala también han participado en los trabajos de esa entidad.

71. El Ministro de Gobernación informó a la Representante Especial sobre las actividades que se estaban realizando para mejorar su capacidad de investigación, en particular la existencia de cinco investigadores especializados en la investigación de ataques contra defensores de los derechos humanos y la formación impartida a unos dos mil policías sobre la tramitación de los casos de ese tipo.

72. La policía ha creado una línea telefónica de atención interrumpida para responder a los ataques y amenazas contra personas, en especial los defensores de los derechos humanos. El servicio, que se utilizó mucho al principio, fue después cayendo en desuso entre los defensores, que señalaban que se podría sacar mayor partido al servicio telefónico y subrayaban la necesidad de reforzar la capacidad de los agentes a él asignados.

73. Entre las deficiencias y las debilidades de la policía que eran motivo de preocupación, la Representante Especial subraya la ausencia de un mecanismo de supervisión independiente.

74. La Representante Especial comparte la opinión de varios de sus interlocutores sobre la necesidad de reformar la policía para corregir sus deficiencias y sus debilidades de manera más holística y sistemática, así como de ganarse la confianza de la población, incluidos los defensores de los derechos humanos¹⁸.

E. La lucha por la justicia

1. La judicatura

75. "En Guatemala existe una casi total impunidad *de facto* en materia de violaciones de los derechos humanos, incluidas las cometidas contra los defensores de esos derechos." Éstas eran las palabras de la Representante Especial en 2002¹⁹. "La información según la cual el 98% de las agresiones contra los defensores de los derechos humanos quedan impunes hace de la justicia una palabra vacía de significado en Guatemala." Éstas fueron sus palabras tras su visita de seguimiento en 2008.

76. En 2002 se consideraba que la falta de medios técnicos y de formación adecuada²⁰ era una de las causas de la ineficacia de las investigaciones, pero la Fiscalía General recibió mayores recursos en los años siguientes. A pesar de ese aumento de recursos y de la creación de unidades especializadas en la Fiscalía General para facilitar las investigaciones, la inacción de los fiscales en la investigación y el enjuiciamiento de los asuntos es decepcionante, y se carece tanto de un

¹⁸ Véase también A/HRC/7/38/Add.1, párr. 92.

¹⁹ E/CN.4/2003/104/Add.2, párr. 63.

²⁰ *Ibíd.*, párr. 67.

sistema disciplinario para sancionar la falta de diligencia de los fiscales como de un mecanismo de supervisión externo.

77. La Fiscalía de Derechos Humanos, en el seno de la Fiscalía General, se encarga de investigar los delitos cometidos contra los defensores de los derechos humanos. Ahora bien, sólo en la capital hay fiscales especiales. En los casos ocurridos fuera de la capital, las idas y vueltas del expediente entre el fiscal especial de la capital y los fiscales con competencia territorial dificultan las investigaciones. A pesar de las reuniones mensuales celebradas y de las medidas internas adoptadas para mejorar la colaboración entre la policía y los fiscales, la escasa coordinación entre ambas instituciones sigue suponiendo un problema, al igual que en 2002²¹.

78. La protección de los testigos es una preocupación de primer orden. "En este país nunca venceremos a la impunidad si no protegemos a los testigos", dijo el Procurador de los Derechos Humanos. Pese a que la ley de protección de testigos es deficiente, las investigaciones se siguen sustentando esencialmente en testimonios y no en pruebas técnicas.

79. Los jueces que investigan casos delicados de derechos humanos son frecuentemente amenazados y atacados por los medios de información pública, en buena medida controlados por poderes paralelos. Esto los hace vulnerables a nuevos actos de violencia, y las medidas de seguridad tomadas para su protección son a menudo insuficientes. Los jueces de primera instancia destinados fuera de la capital y los jueces de paz son los menos protegidos.

80. En esta desalentadora situación, la Corte de Constitucionalidad frustró las esperanzas de justicia en una decisión emblemática tomada en diciembre de 2007. La Corte denegó la solicitud de extradición presentada por la justicia española para juzgar en España a cinco personas acusadas de haber cometido delitos de terrorismo, asesinato y secuestro durante el conflicto armado. Sin entrar en consideraciones sobre el fondo de la decisión de la Corte de Constitucionalidad, la Representante Especial lamenta que, en un país que tanto necesita señales contra la impunidad como Guatemala, la Corte no haya aprovechado la oportunidad de enviar una señal de ese tipo interpretando la Constitución como un instrumento que puede hacer justicia en lugar de denegarla.

2. La Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)

81. Un acuerdo entre el Gobierno y las Naciones Unidas, que entró en vigor en septiembre de 2007, llevó a la creación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).

82. La CICIG, que funciona como entidad independiente, asiste a las instituciones nacionales en la investigación y el enjuiciamiento de los delitos presuntamente cometidos por fuerzas de seguridad ilegales y organizaciones de seguridad clandestinas.

83. La CICIG no es una fiscalía independiente, pero está facultada para instar procesamientos penales presentando denuncias penales ante las autoridades competentes y puede participar en actuaciones penales como querellante adhesivo. El fiscal sigue teniendo la prerrogativa de

²¹ *Ibíd.*, párr. 67.

incoar acciones judiciales, aunque la CICIG puede solicitar la destitución de los fiscales que no colaboren con ella.

84. La participación e implicación de la sociedad civil y de los defensores de los derechos humanos es fundamental para alcanzar el ambicioso objetivo de la CICIG de llevar ante la justicia unos pocos casos emblemáticos que pueden generar un efecto dominó y romper el círculo vicioso de la impunidad. La protección de los testigos es otro componente esencial de este esfuerzo, que requiere el apoyo de la comunidad internacional. Se han firmado varios acuerdos sobre protección de testigos con terceros países, y se están preparando otros.

85. Por último, y esto es lo más importante, la colaboración y la voluntad del entorno político e institucional del país son fundamentales para que la CICIG pueda emprender una lucha seria contra la impunidad. El éxito de la CICIG no beneficiará únicamente a Guatemala, sino que podría servir de modelo en otros países de la región y en situaciones posteriores a conflictos.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

86. La Representante Especial expresa su honda preocupación por el deterioro de la seguridad de los defensores de los derechos humanos y por la impunidad generalizada que afecta a funciones vitales de la democracia y al estado de derecho. Considera dudoso que la situación de esos defensores y de los derechos humanos en general pueda mejorar sin un claro punto de inflexión en materia de impunidad. Por esta razón, algunas de sus recomendaciones van más allá de la situación específica de los defensores de los derechos humanos.

87. La Representante Especial ha reconocido que desde su primera visita en 2002 se han hecho ciertos progresos, a saber:

- a) La buena organización de la comunidad de los defensores de los derechos humanos y su capacidad de crear y coordinar mecanismos de autoprotección, entre ellos la ONG Unidad de Protección de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos;**
- b) Los logros de la Procuraduría de los Derechos Humanos en la tramitación de las denuncias y en la obtención de la confianza de la población;**
- c) La creación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), encargada de investigar los delitos presuntamente cometidos por fuerzas de seguridad ilegales y organizaciones de seguridad clandestinas.**

Recomendaciones sometidas a la consideración del Gobierno

88. Convertir la dedicación a la causa de los derechos humanos en un programa político que propicie la acción gubernamental con objetivos específicos, mensurables, alcanzables, realistas y sujetos a plazos determinados (SMART, por sus siglas en inglés) de cuya consecución se haga responsable el Gobierno.

- 89. Adoptar una política de protección de los defensores de los derechos humanos, en consulta con los defensores y con las partes interesadas pertinentes. Informar sobre su puesta en práctica, incluido el programa de medidas cautelares, a los mecanismos de derechos humanos pertinentes, como el Relator Especial sobre los defensores de los derechos humanos.**
- 90. Tomar medidas concretas y tangibles para reconocer y legitimar políticamente la labor de los defensores de los derechos humanos. Esto puede hacerse condenando firmemente los ataques que sufren y reconociendo la importancia de su labor.**
- 91. Institucionalizar los procesos de consulta entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil en las esferas pertinentes de la acción gubernamental. En lo que respecta a los derechos humanos, la COPREDEH debería facilitar el acceso de las organizaciones de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos a las estructuras estatales y facilitar las consultas.**
- 92. Velar por la coordinación entre las instituciones responsables de investigar los asuntos, particularmente entre la policía y la Fiscalía General. La Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos es un mecanismo idóneo para este fin, si todas las instituciones y organizaciones pertinentes participan en su labor y contribuyen a ella.**
- 93. Empezar una reforma completa de las medidas y los protocolos destinados a la protección de los testigos. Las recomendaciones formuladas por el ACNUDH a este respecto pueden servir para orientar el proceso de reforma²². Velar por la inclusión de medidas cautelares para los defensores de los derechos humanos que comparezcan como testigos o asistan a los testigos en procedimientos judiciales.**
- 94. Empezar una reforma de la policía que haga frente a sus deficiencias y a sus debilidades, incluida la necesidad de ganarse la confianza de la población. Crear un mecanismo de supervisión eficaz. Se debería recurrir a los servicios de asesoramiento del ACNUDH y a otros actores y mecanismos de derechos humanos para apoyar el proceso de reforma.**
- 95. Tomar medidas para conseguir y supervisar la plena colaboración de las instituciones pertinentes, particularmente la Fiscalía General, en la aplicación de las recomendaciones y conclusiones del Procurador de los Derechos Humanos y de la CICIG.**
- 96. Brindar protección al personal del Instituto de la Defensa Pública Penal que haya recibido amenazas y asignar recursos suficientes para el cumplimiento del importante mandato institucional del Instituto.**
- 97. Proporcionar al Procurador de los Derechos Humanos apoyo político y recursos suficientes para mantener y gestionar el archivo de documentos sobre los delitos cometidos en el pasado y para hacer accesible la información en él contenida.**

²² Véase A/HRC/7/38/Add.1, párr. 72.

Recomendaciones sometidas a la consideración del Congreso y en particular de la Comisión de Derechos Humanos

98. Tomar medidas concretas para reconocer y valorar la labor de los defensores de los derechos humanos mediante declaraciones públicas y convertirse en una fuente de apoyo político e institucional para ellos.

99. Institucionalizar las consultas con las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones de defensa de los derechos humanos al elaborar y debatir las disposiciones legislativas sobre los derechos humanos.

100. Colaborar más activamente con las instituciones que tienen un mandato en materia de derechos humanos, como la COPREDEH y el Procurador de los Derechos Humanos.

Recomendaciones sometidas a la consideración de los defensores de los derechos humanos

101. Reforzar las redes y alianzas de defensores tanto dentro como fuera del país para aumentar la protección que los defensores pueden prestarse mutuamente a través de esas redes. Mantener un enfoque amplio de la noción de "defensor de los derechos humanos". El personal del Instituto de la Defensa Pública Penal y algunos jueces que enjuician casos relativos a los derechos humanos se enfrenta a riesgos y ataques similares a los que sufren las organizaciones de derechos humanos. La coordinación de las estrategias con ellos, incluidas las medidas de autoprotección, puede redundar en beneficio mutuo.

102. Buscar y aprovechar todas las oportunidades posibles de participar y ser consultados en los procesos de adopción de decisiones de las instituciones públicas, en particular la Comisión de Derechos Humanos del Congreso.

Recomendaciones sometidas a la consideración de la comunidad internacional

103. Seguir vigilando la situación de los defensores de los derechos humanos y apoyar expresamente su labor mediante, entre otras cosas, la intervención de los mecanismos internacionales y regionales que se ocupan de los derechos humanos, la labor de la oficina del ACNUDH en Guatemala y las medidas mencionadas en las Directrices de la Unión Europea sobre los defensores de los derechos humanos.

104. La Representante Especial celebra la inclusión de una serie de recomendaciones sobre la situación de los defensores de los derechos humanos formuladas por Estados miembros del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal (EPU) del Consejo de Derechos Humanos con ocasión del examen de Guatemala en el marco de este nuevo mecanismo²³. Si bien habrá que seguir tratando de mejorar la calidad y la coherencia de las recomendaciones, el compromiso de los Estados miembros de vigilar detenidamente la situación de los defensores de los derechos humanos en el marco del EPU es una seria contribución al mejoramiento de su situación.

²³ Véase A/HRC/8/38, párr. 89, recomendaciones 18 a 22, 30 y 36.