

10 años sin guerra... esperando la paz:



**Estado de implementación del Acuerdo sobre
Fortalecimiento del Poder Civil y
Función del Ejército en una Sociedad
Democrática**

Guatemala, agosto 2007

Autoras: Katia Aeby, María Jesús García Barrachina

Coordinación: Montserrat García Blas

Revisiones y correcciones: Kerstin Reemtsma, Eve Scarfe y María Gabriela Serra Frediani

Edita y distribuye: Brigadas de Paz Internacionales. Proyecto Guatemala

Diagramación: Mariano García Moyano

Impresión: Graficinco

Foto portada: PBI

Fotos: PBI (salvo indicación expresa).

© Agosto 2007, PBI Guatemala

Financiadores de PBI Guatemala:

Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), Ayuntamiento de Camargo, Canadian Auto Workers (CAW), Canadian International Development Agency (CIDA), Colectivo 0,7% Telefónica (PBI Cataluña), Diakonia Alemania (PBI Alemania), Fundación NUE de Hamburgo, Irish Aid, Ministerio de Asuntos Exteriores de Francia (PBI Francia), Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega (PBI Noruega), Ministerio de Asuntos Exteriores de Suiza (PBI Suiza), Misereor Alemania (PBI Alemania), Objetores fiscales Cataluña (PBI Cataluña), Oxfam Solidarité (PBI Bélgica), PBI Italia, Rausing Trust (PBI UK).

INDICE

Agradecimientos	3
Presentación	4
Metodología	5
Introducción	7
I. Organismo Legislativo	8
1.1. Reformas constitucionales - la Consulta Popular en 1999	8
1.2. La modernización del Congreso	8
2. Organismo Judicial	11
2.1. Modernización y fortalecimiento del sistema judicial	12
2.1.a. Avances y retrocesos	12
2.1.b. Reformas legales	12
2.1.c. Separación entre funciones jurisdiccionales y administrativas	15
2.2. El Ministerio Público	15
2.2.a. Carrera fiscal	17
2.3. Coordinación interinstitucional	17
2.3.a. Investigación criminal	17
2.4. Acceso a la Justicia	19
2.4.a. Centros de Administración de Justicia	20
2.4.b. Juzgados de Paz Comunitarios	20
2.4.c. Centros de Mediación	21
2.4.d. La Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI)	21
2.5. Oralidad en los procesos judiciales	22
2.6. Financiamiento	22
3. Organismo Ejecutivo	25
3.1. Sistema Nacional de Seguridad	25
3.1.a. Creación del Consejo Asesor de Seguridad	25
3.1.b. Seguimiento y situación actual	26
3.2. Ministerio de Gobernación	26
3.2.a. Policía Nacional Civil. Avances y retrocesos.	26
3.2.b. Empresas privadas de seguridad	32
3.2.c. Tenencia y portación de armas	33
3.3. Ejército	34
3.3.a. Función del Ejército en una sociedad democrática	35
3.3.b. Marco legal y nueva Doctrina Militar	36
3.3.c. Sistema educativo	39
3.3.d. Tamaño	40
3.3.e. Presupuesto	40
3.3.f. Reconversión y reorganización del despliegue.	40

4. Información e inteligencia	43
4.1. Inteligencia militar	43
4.1.a. Sustitución del Estado Mayor Presidencial (EMP) por la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad (SAAS)	44
4.1.b Archivos	45
4.2. Inteligencia Civil	46
4.2.a. Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de Información del Ministerio de Gobernación (DICA)	46
4.2.b. Secretaría de Análisis Estratégico (SAE)	46
4.3. Legislación pendiente	47
4.3.a. Ley Marco de Inteligencia	47
4.3.b. Ley que regule el Acceso a Información sobre Asuntos Militares o Diplomáticos de Seguridad Nacional, y disponga Procedimientos y Niveles de Clasificación y Desclasificación.	47
5. Participación social	49
6. Participación de la mujer en el fortalecimiento del poder civil	50
Conclusiones	51
Glosario	53
Bibliografía	55

Agradecimientos

Este informe nace del esfuerzo del Proyecto de Brigadas de Paz Internacionales en Guatemala. Sin embargo, su elaboración no hubiera sido posible sin el valioso apoyo de las personas que han colaborado, aportando información, compartiendo su valioso tiempo y experiencia. Dedicamos este espacio a todas las personas que en algún momento han colaborado en la elaboración del presente informe. Queremos agradecer a todas estas personas la disponibilidad que siempre han demostrado para recibirnos, contestar preguntas y compartir con nosotros su interés por nuestro trabajo y por el tema que aborda este informe. Gracias pues a todas ellas por haber aportado su granito de arena en este trabajo.

Presentación

Brigadas Internacionales de Paz (PBI por sus siglas en inglés) es una Organización No-Gubernamental, de carácter internacional, registrada ante la organización de las Naciones Unidas que mantiene equipos de observadores/acompañantes internacionales. El objetivo de este acompañamiento internacional es la protección del espacio de actuación de los defensores y defensoras de derechos humanos que sufren represión por su trabajo no violento en pro de los derechos humanos. El enfoque principal del trabajo de PBI es la presencia internacional.

La historia de PBI en Guatemala se remonta a marzo de 1983, cuando en respuesta a las peticiones de incipientes organizaciones guatemaltecas de derechos humanos PBI instaló un equipo de voluntarios y voluntarias internacionales. Comenzaba a florecer el movimiento popular con muchas dificultades. Siguiendo su mandato, desde el inicio PBI tuvo la visión de ayudar a preservar los espacios conseguidos por las organizaciones de la sociedad civil y de divulgar información sobre Guatemala en el exterior. Siempre en función de criterios no partidistas, no violentos y no ingerentes, PBI fue una de las primeras presencias internacionales en Guatemala que transmitió un mensaje de paz. Durante este tiempo se acompañó a organizaciones de derechos humanos, sindicatos, organizaciones indígenas, campesinas, de refugiados e iglesias. Una vez firmados los Acuerdos de Paz y tras un largo proceso de evaluación, en 1999 se optó por clausurar el proyecto habida cuenta del proceso de apertura y mantenimiento de espacios políticos en los que las organizaciones de la sociedad civil podían actuar. No obstante, PBI a través de un comité de Seguimiento se mantuvo atenta a los acontecimientos. Desde mediados del 2000, PBI empezó nuevamente a recibir peticiones de acompañamiento internacional, motivo por el que se realizó un trabajo de campo que evidenció un retroceso y cierre de espacios de trabajo de los defensores y defensoras de derechos humanos. Después de varias misiones exploratorias a lo largo del 2001, en abril del 2002, PBI decidió reactivar el proyecto con la finalidad de realizar una labor de observación y acompañamiento internacional. En abril del 2003 se reinstaló un nuevo equipo.

Para dar seguimiento al informe elaborado por PBI en 1998 sobre el Acuerdo del Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC), el proyecto Guatemala decidió a finales del 2006 realizar un segundo informe. El objetivo no es otro que seguir difundiendo información como parte de nuestra estrategia de acompañamiento internacional. Además, y especialmente en esta ocasión, también se pretende seguir con el acompañamiento al cumplimiento de los Acuerdos de Paz, en su Décimo Aniversario. En la actualidad, PBI sigue creyendo, tal y como lo aseveró en 1998, que el Acuerdo objeto del presente Informe es clave para la ampliación del espacio político de trabajo de los sectores civiles guatemaltecos. Dicho acuerdo incide especialmente en la democratización del país y sigue siendo fundamental su cumplimiento para la transición hacia un verdadero Estado de Derecho. Este informe no pretende cubrir todos los aspectos de un proceso tan complejo como es la transformación de los tres poderes del Estado para ajustarse al espíritu de los Acuerdos. Humildemente esperamos que este documento signifique un aporte para que este proceso al que PBI seguirá acompañando, esperando que -en un futuro, ojalá no muy lejano- la esperanza del Pueblo de Guatemala de vivir en un país con un Estado de Derecho consolidado, que haga de la justicia y la igualdad una seña de identidad, sea una realidad.

Metodología

La metodología utilizada para la elaboración del presente informe ha consistido en:

- a. Recopilación y lectura de documentación sobre el Acuerdo del Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC) y el análisis del Acuerdo en sí. Valoramos en especial las contribuciones de los siguientes informes a los 10 años de la firma de la Paz:
 - Diez Años de Acuerdos de Paz: Evaluación y Perspectivas 1996-2006, Rigoberta Menchú Tum, Programa de Articulación de los Objetivos y Metas del Milenio. Los Acuerdos de Paz y las Prioridades Nacionales de Desarrollo, en el Marco del B'Aqtún del Pueblo Maya.
 - Informe Situación Actual del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz 2004-2006 (Enfoque Temático), Secretaría de la Paz (SEPAZ).
 - Proceso de Fortalecimiento del Sistema de Justicia: avances y debilidades, julio 2003-junio 2006, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).
 - Seguridad y Justicia en Tiempos de Paz, Procuraduría de Derechos Humanos (PDH), 2006.
- b. Recopilación de artículos publicados en diversos medios de prensa:
 - Prensa Libre
 - La Hora
 - Cerigua
 - El Periódico
 - Siglo Veintiuno
 - Inforpress Centroamericana
- c. Entrevistas con personalidades citadas a continuación:
 - Amílcar de Jesús Pop, Presidente de la Asociación de Abogados y Notarios Mayas de Guatemala (ANMAG)
 - Arnoldo Ortíz Moscoso, ex-miembro de la Comisión Nacional de Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia, (CNSAFJ)
 - Augusto Eleazar López, Magistrado Vocal III de la Corte Suprema de Justicia (CSJ)
 - Azucena Socoy, Directora de la Unidad Social de la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI)
 - Cecil de León, miembro del Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz y miembro del Colectivo de Organizaciones Sociales (COS)
 - Enrique Álvarez, Presidente de Incidencia en Democracia (IDEM)
 - Helen Mack, Directora de la Fundación Myrna Mack (FMM)
 - Iduvina Hernández, Presidenta de la Asociación para el Estudio y Promoción de Seguridad en Democracia (SEDEM)
 - Juan Hernández Chávez, Director General de la Policía Nacional Civil (PNC)

- Juan Pablo Arce Gordillo, Especialista en Derechos Humanos y en Derecho Constitucional.
- Juan López-Dóriga Pérez, Embajador de España
- Marco Antonio Canteo, Director del Departamento de Investigaciones del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG)
- Mario Chávez, Diputado del Congreso de la República por la Alianza Nueva Nación (ANN)
- Mario Polanco, Director del Grupo de Apoyo Mutuo (GAM)
- Miguel Ángel Albizures, Presidente de la Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos de Guatemala (FAMDEGUA)
- Myrna Caballeros, Directora de la División Técnica Profesional del Instituto de Defensa Pública Penal (IDPP)
- Guillermo Méndez, abogado de apoyo técnico de la División Técnica Profesional del Instituto de Defensa Pública Penal (IDPP)
- Norma Quixtán, Secretaria de la Paz, Secretaría de la Paz (SEPAZ)
- Otto Pérez Molina, Secretario General del Partido Patriota (PP)
- Raquel Zelaya, Directora de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)
- Silvia Vásquez, ex-Viceministra de Apoyo Comunitario del Ministerio de Gobernación
- Verónica Godoy, Directora de la Instancia Multipartidaria de Apoyo a la Seguridad Pública (IMASP)

- d. Análisis y discusión de la información recabada. Elaboración de un primer documento base.
- e. Retroalimentación por parte de personas de nuestra organización que conocen el tema a tratar.
- f. Revisión y elaboración de un segundo documento base recogiendo toda la retroalimentación.
- g. Elaboración del documento definitivo.

A lo largo de este proceso de elaboración nos hemos encontrado con algunas limitaciones que, pensamos, hay que tener en cuenta para su lectura:

A diferencia de la coyuntura de 1998 en la que PBI realizó el primer informe sobre AFPC, en el 2007 se ha contado con valiosos análisis sobre el tema, gracias a evaluaciones nacionales e internacionales realizadas en el transcurso de estos años. Sin embargo, al finalizar la elaboración de este informe, la situación coyuntural ponía en primera plana las temáticas de la seguridad y justicia, discutiéndose diferentes modelos para enfrentar la delincuencia y la violencia en el país, y la depuración y reformas de diferentes instituciones. Es por ello que queremos advertir a los lectores, que es posible que algunos de los datos presentados en este informe puedan variar en un futuro próximo.

Como resultado de todo este trabajo, presentamos un documento que deseamos sea un aporte para todas aquellas agencias, instancias, organizaciones interesadas en el devenir de Guatemala y que, mantienen interés sobre el cumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de Paz aún pendientes después de 10 años de su firma; y especialmente sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz sustanciales para garantizar los derechos humanos, para vencer a la impunidad y para mejorar la seguridad de la población guatemalteca.

Introducción

El primer estudio sobre el AFPC publicado por el Proyecto de PBI en Guatemala en 1998 recabó información sobre la I Fase del Acuerdo Cronograma y parte de la II Fase del mismo. Había transcurrido solo un año y medio desde la firma del Acuerdo y era un momento en el que las esperanzas eran muchas. Todos estábamos volcados en el acompañamiento al proceso del cumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de Paz y empujados por el espíritu de los mismos. Sabíamos que el reto era grande y que habría que enfrentar en el camino no pocos obstáculos.

A los diez años de la Firma de la Paz, este segundo informe pretende recoger una visión sobre el estado actual del cumplimiento de los compromisos suscritos. Se tratarán temas tan sustanciales como el voto en contra a las reformas constitucionales aquel 16 de mayo de 1999, que propició la búsqueda de otras posibles vías de reformas para implementar los compromisos pendientes. En las siguientes páginas analizaremos, siguiendo el esquema del propio Acuerdo, los alcances en la implementación del mismo, las cuestiones que todavía siguen pendientes, y algunos de los aspectos que sufren estancamiento o incluso retrocesos.

En el 2005, a casi diez años de la firma de la Paz, se crea el Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (CNAP) mediante la Ley Marco de los Acuerdos de Paz (Decreto Número 52-2005). Esta instancia, integrada por miembros de los tres Organismos del Estado, partidos políticos y la sociedad civil, tiene por objetivo dialogar, coordinar, consensuar, impulsar, promover, orientar e incidir en las reformas legales, políticas, programas y proyectos derivados que contribuyan al pleno cumplimiento de los Acuerdos de Paz. La creación del CNAP refleja la necesidad de seguir trabajando en la implementación de los compromisos acordados hace más de diez años desde las instituciones del Estado y la sociedad civil para alcanzar un verdadero Estado Democrático y de Derecho.

El Gobierno, a través de la Ley Marco de los Acuerdos de Paz reconoce que la implementación de los mismos es un proceso complejo y de largo plazo que requiere la voluntad de cumplir con los compromisos adquiridos y el involucramiento de los Organismos del Estado, entre otros. Además afirma que es necesario un proceso de renovación y fortalecimiento de la institucionalidad de la paz en su conjunto, para preservar el espíritu y el contenido de los Acuerdos. Reconoce que los Acuerdos son un compromiso de Estado y que el Estado deberá ir impulsando los cambios para animar el proceso. Sin embargo, y a pesar de las intenciones de reactivar el cumplimiento de la Agenda de la Paz, después de 10 años aún son bastantes los compromisos pendientes, como se podrá comprobar con la lectura de este informe.

La Comunidad internacional ha jugado un importante papel en todo el proceso de Paz en Guatemala. Es en este momento cuando es más necesario que nunca recuperar el papel de acompañamiento y apoyo en su cumplimiento.

I. Organismo Legislativo

En el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (en adelante AFPC), se reconoce la importancia de fortalecer la legitimidad del Organismo Legislativo, como uno de los tres poderes del Estado, para responder de la mejor manera a las necesidades de la sociedad guatemalteca. Para tal efecto, las partes firmantes del acuerdo convinieron crear una instancia multipartidaria que, paradójicamente, fue disuelta al poco tiempo de su constitución¹. El AFPC señala diversas medidas para modernizar al Legislativo, tales como la revisión de la Ley de Régimen Interior del Congreso para agilizar el juego parlamentario; el uso de medios de control sobre el Organismo Ejecutivo; reformas legales y constitucionales, para mejorar por ejemplo la administración de justicia; el fortalecimiento del trabajo de las comisiones a partir de la asesoría técnica y la redefinición de las funciones de la Comisión de Derechos Humanos.

I.1. Reformas constitucionales - la Consulta Popular en 1999

Los Acuerdos de Paz plantearon una serie de reformas constitucionales que debían constituir *la base sustantiva y fundamental para la conciliación de la sociedad guatemalteca*. En mayo de 1999 las propuestas de reformas a la Constitución fueron sometidas a una Consulta Popular en la que la población votante decidió no ratificarlas. El referéndum contó con una escasa participación, ya que únicamente el 18% de votantes habilitados acudió a las urnas. Según Luis Ramírez del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG), el resultado decepcionante estuvo relacionado con la manipulación de sectores tradicionales y la excesiva confianza de los sectores sociales democráticos que impulsaron la reforma². Por su parte, el Relator Especial sobre la Inde-

pendencia de los Magistrados y Abogados de las Naciones Unidas, que visitó el país en 1999, resaltó la falta de información y preparación del pueblo para abordar correctamente la consulta. A la vez, consideró que el impacto de la negativa popular podía remediarse parcialmente, ya que algunas propuestas no requerían reformas constitucionales para ser implementadas³. Sin embargo, a 10 años de la Firma de la Paz, el informe de evaluación presentado por Rigoberta Menchú como Embajadora de Buena Voluntad de los Acuerdos de Paz hace notar que la desaprobación de las reformas constitucionales condujo al incumplimiento de los aspectos sustantivos del AFPC⁴.

I.2. La modernización del Congreso

Actualmente el Congreso cuenta con 158 diputados que representan, en el momento de escribir este informe, a 17 bancadas, organizados en 45 comisiones de trabajo⁵. La Ley Orgánica del Congreso establece que la representación de las bancadas en dichas comisiones de trabajo debe de ser proporcional al porcentaje representado en el hemiciclo. La comisión responsable del seguimiento al fortalecimiento institucional de las demás comisiones del Congreso es la de Apoyo Técnico Legislativo, con ayuda de la Unidad Permanente de Asesoría Técnica (UPAT). En su agenda de trabajo esta comisión tiene como prioridad revisar la Ley del Organismo Legislativo y facilitar un proceso ágil en la formación de la ley. En relación con el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, se creó la Comisión de la Paz y el Desminado, inicialmente por el Decreto 46-97 y posteriormente fue reformado en tres ocasiones (Decretos: 106-97, 79-98 y 04-2001). En su plan de trabajo para el 2006 figura la promoción del conocimiento y la ejecución de los Acuerdos de Paz, dando prioridad al contenido del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los

Pueblos Indígenas (AIDPI), el tema del resarcimiento y la problemática agraria⁶.

Según un balance efectuado por la Organización de los Estados Americanos (OEA) en el 2006, Guatemala había entrado en un período de cuatro años (1999-2003), en el que no se habían ejecutado acciones modernizadoras relevantes en el ámbito legislativo. Con la entrada de la nueva legislatura en el 2004 y el apoyo de la OEA, el Congreso cuenta ahora con un Programa de Fortalecimiento de la Institucionalidad y Gobernabilidad, cuya ejecución está a cargo de un consorcio conformado por cinco instituciones⁷. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos realizados por este consorcio, sigue pendiente crear una instancia de asesoría permanente al Congreso en su integralidad⁸.

El AFPC contiene la revisión de la Ley del Régimen Interior del Congreso que pretende agilizar el juego parlamentario y el proceso de formación de las leyes. En el 2005, un proyecto coordinado por la OEA entregó una nueva Ley Orgánica del Organismo Legislativo que sigue pendiente en la Comisión de Apoyo Técnico. El Congreso de la República continúa enfrentando la lentitud del proceso de formación de las leyes y la cantidad de comisiones no necesariamente agiliza la tramitación. En marzo del 2007, Prensa Libre publicó cifras que reflejan el contraste entre la escasa productividad de las comisiones legislativas y el elevado número de leyes pendientes. En opinión de Manfredo Marroquín de Acción Ciudadana, esta situación refleja *un esquema ineficiente, resultado del alto número de comisiones, las cuales han sido creadas para satisfacer necesidades de los diputados*⁹. En la misma línea Arnoldo Ortíz Moscoso estima que *el Congreso requiere alguna gestión que facilite la interacción entre las comisiones legislativas que hasta ahora siguen siendo reductos de cada partido en donde se posicionan los diputados, no según sus competencias y capacidades sino según sus puestos en los respectivos partidos*¹⁰. Para fortalecer el trabajo en las comisiones, Acción Ciudadana recomienda que el Congreso cuente con un equipo de apoyo administrativo de buen nivel técnico¹¹.

Otra debilidad del Congreso, según Acción Ciudadana, es la obtención de información sobre las actuaciones de los parlamentarios, y en la actual Ley Orgánica no se establecen mecanismos para que los legisladores tomen en cuenta la opinión, experiencia y capacidad de fiscalización que tiene la sociedad civil¹². En este contexto, el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA (PVDGP-OEA) elaboró conjuntamente con la Cooperación Danesa (PRODECA) un Manual de Relaciones con la Sociedad Civil, un Programa de Capacitación a las bancadas legislativas en esta materia y una propuesta de reforma administrativa y normativa para institucionalizar



Fachada del Congreso de la República de Guatemala. Foto PBI.

mecanismos de consulta y transparencia legislativa de forma permanente¹³.

En el contexto de la utilización regular de los medios de control constitucional sobre el Organismo Ejecutivo, al cual hace referencia el AFPC, el PVDGP-OEA impulsó entre 2004-2005 la creación de Manuales, Guías y Protocolos de Control así como la capacitación al personal administrativo y a los diputados en materia de análisis presupuestario. Asimismo, el Organismo Legislativo sigue haciendo uso de las interpelaciones a funcionarios del Organismo Ejecutivo, como fue el caso con el Ministro de Gobernación, Carlos Viemann, quien, a raíz de un voto de falta de confianza emitido por el Congreso, fue sustituido en marzo del 2007. Sin embargo, Acción Ciudadana señala que el recurso de interpelación rara vez deriva en acciones para solucionar problemas y que, a menudo, las interpelaciones realizadas se caracterizan por su baja calidad técnica y la falta de investigación previa por los diputados¹⁴.

A nivel de interacción entre el Congreso y la sociedad, en el 2005 y gracias al apoyo de la Cooperación Sueca, se crearon la Oficina de Atención Ciudadana, el Departamento de Comunicación Social y la implementación de las Audiencias Públicas, y en el 2006 se inició un Plan de Comunicación Institucional. Además, a nivel informático, se diseñó un nuevo portal del Congreso¹⁵. Sin embargo, el Diputado Mario Chávez, de la bancada de la Alianza Nueva Nación (ANN), opina que las relaciones entre el Legislativo y la ciudadanía siguen siendo muy difíciles ya que, sobre todo, los partidos en el poder se oponen a que representantes de la sociedad civil ingresen al Congreso¹⁶. Además, desde el 2001 las medidas de seguridad dentro del Congreso han llegado a tal grado que el ingreso a sus instalaciones es muy restringido¹⁷.

En este contexto, hay que tomar en cuenta que, periódicamente, la prensa nacional reseña diferentes escándalos sobre diputados, por ejemplo: en noviembre del 2006 salió a la luz que tres diputados del partido oficial

(GANA) falsificaron una carta de invitación para financiar un viaje a París con fondos del Legislativo¹⁸. Otro caso de mayo del 2006 señala al Diputado Héctor Loaiza Gramajo de estar involucrado en el robo de 8 mil galones de gasolina que fueron transferidos a una gasolinera de su propiedad¹⁹. Otra situación que afecta al Congreso es el alto porcentaje de transfuguismo. Al respecto, Prensa Libre señala que en la actual legislatura 65 diputados han abandonado el partido por el que fueron electos en el 2004 y *todo apunta a que la verdadera causa es conseguir su reelección*²⁰.

A pesar de los esfuerzos realizados hacia la modernización del Congreso de la República, la Secretaría de la Paz (SEPAZ) señalaba en el 2003 que las modificaciones que se habían registrado hasta ese momento no habían sido sustantivas o estructurales²¹. Asimismo la evaluación realizada por Rigoberta Menchú concluye que no se han tenido resultados notoriamente visibles a nivel del Congreso, salvo que en la actualidad la información en materia legislativa se presenta y archiva de manera más accesible²².

1 Véase: Brigadas de Paz Internacionales. Hacia la Paz. Informe sobre el AFPC, 1998.
 2 Luís Ramírez García. Reforma Judicial en Guatemala, en: Justicia Penal y Sociedad, Revista Centroamericana, No. 20, enero-junio 2004, ICCPG.
 3 ONU. Informe del Relator Especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Sr. Param Coomaraswamy, presentado de conformidad con la resolución 1999/31 de la Comisión. Informe

sobre la misión cumplida en Guatemala. (E/CN.4/2000/61/Add.1) 6 de enero de 2000.
 4 Rigoberta Menchú Tum. Diez Años de Paz: Evaluación y Perspectivas 1996-2006, 2006.
 5 En el año 2004 el número de diputados fue aumentado de 113 a 158 para mantener la proporcionalidad de los diputados con el número de habitantes, según establece la Constitución de la República.
 6 Op. cit. Rigoberta Menchú Tum.
 7 Las instituciones que conforman este consorcio son: el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria –NIMD-; Proyecto de Apoyo a la Reforma Legal -PROLEY-, Acción Ciudadana, Proyecto de Fortalecimiento de Organizaciones Sociales en Temas de Seguridad –FOSS-, Asociación para el Desarrollo Legislativo y la Democracia –LEGIS- y el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política -PVDGP-OEA.
 8 Jorge Calderón Suárez. Balance de la Modernización Legislativa en Centroamérica y República Dominicana, 2006.
 9 Siglo Veintiuno, 10 de marzo de 2007.
 10 Entrevista a Arnoldo Ortiz Moscoso, 28 de marzo de 2007.
 11 Acción Ciudadana. Función Legislativa, 2004, p.20.
 12 Ibídem, p.22.
 13 Op. cit. Jorge Calderón Suárez, 2006.
 14 Acción Ciudadana. Estudio sobre el Sistema Nacional de Integridad de Guatemala, 2006.
 15 Ibídem.
 16 Entrevista a Mario Chávez, 12 de abril de 2007.
 17 Op. cit. Acción Ciudadana, 2004, p.22.
 18 Cerigua, 13 de noviembre del 2006.
 19 www.telediario.com.gt, 27 de marzo de 2007.
 20 Prensa Libre, 21 de abril de 2007.
 21 Secretaría de la Paz. Los compromisos de paz. Sinopsis de su cumplimiento, 2003.
 22 Op cit. Rigoberta Menchú



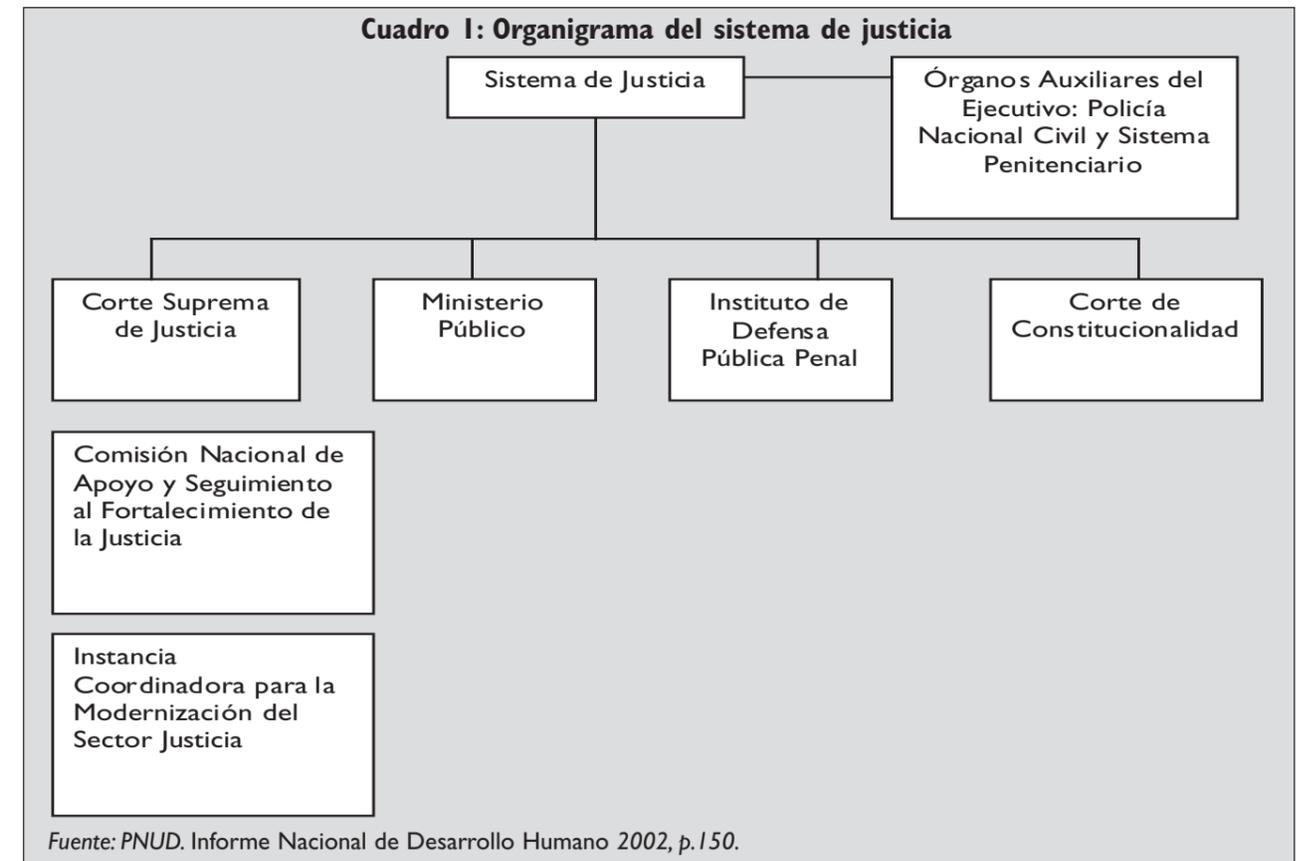
Murales en el interior del Congreso de la República de Guatemala. Foto PBI.

2. Organismo Judicial

Según la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), en el contexto del Conflicto Armado Interno en Guatemala (1960-1996), el sistema de justicia ha contribuido a una cultura y práctica autoritaria y excluyente de las mayorías. Al respecto, la CEH en las conclusiones de su informe formuló lo siguiente: *Por omisión o acción, el poder judicial contribuyó al agravamiento de los conflictos sociales en distintos momentos de la historia de Guatemala. La Impunidad caló hasta el punto de apoderarse de la*

*estructura misma del Estado, y se convirtió tanto en un medio como en un fin*²³.

En la misma línea, el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC) reconoce que *una de las grandes debilidades estructurales del Estado guatemalteco reside en el sistema de administración de justicia* y enumera una serie de deficiencias que lo adolecen, y que hasta la fecha sólo se



han podido enfrentar de manera parcial. Entre ellas figuran la obsolescencia de los procesos judiciales, la lentitud de los trámites, la ausencia de sistemas modernos para la administración de los despachos y la falta de control sobre los funcionarios y empleados judiciales que propician corrupción e ineficiencia.

2. 1. Modernización y fortalecimiento del sistema judicial

El Organismo Judicial (OJ) en Guatemala mantiene una estructura piramidal en la que la Corte Suprema de Justicia (CSJ) representa la máxima autoridad tanto de las funciones jurisdiccionales como administrativas del OJ. Paralelamente se encuentran el Ministerio Público (MP) que está a cargo de la persecución penal, el Instituto de Defensa Pública Penal (IDPP), que garantiza el derecho a la defensa y la Corte de Constitucionalidad (CC) que defiende el orden constitucional.

En 1997, para enfrentar la modernización del sector justicia de acuerdo con el AFPC se creó la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia (CONAJUS), (Acuerdo Gubernativo No. 221-97) que –en su informe final presentado en 1998– *Una Nueva Justicia para la Paz 1998-2004* destacaba la situación del sistema de administración de justicia y los pasos fundamentales para reformarlo. En este contexto, la Comisión enfatizó una nueva visión de la administración de justicia para eliminar la invocación inquisitorial y represiva, así como la necesidad de una visión de conjunto de las instituciones responsabilizadas de la justicia en el país. Abordó temas tales como la separación de funciones administrativas y jurisdiccionales dentro del Organismo Judicial (OJ), la excelencia profesional, el acceso a la justicia, la agilización de los procesos y el pluralismo jurídico. Para implementar las medidas propuestas por esta Comisión -creada para un plazo de dos años-, se instaló la Comisión Nacional de Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia, (CNSAFJ) [Acuerdo Gubernativo, 310-2000]. Esta Comisión sigue aún vigente en el 2007 y está integrada por miembros de las instituciones estatales de justicia y de la sociedad civil.

Después de sufrir un debilitamiento, en parte por el cambio de coordinación en el 2006 y la dificultad de reunir a los titulares que la conforman, la Comisión se reactivó en abril del 2007 con la presentación pública de sus líneas estratégicas para dicho año. Dentro de su mandato establece elaborar un informe sobre el sistema de justicia; dar seguimiento y apoyo a las recomendaciones del informe *Una Nueva Justicia para la Paz* y las del Relator Especial de Naciones Unidas para la Independencia de Magistrados y Abogados; orientar a la cooperación internacional en su apoyo al sector justicia y dar asesoría y prestar servicios a

los organismos y entidades del Estado que así lo requieran. La Comisión trabajará sobre cuatro ejes temáticos: 1) la transparencia y el combate a la corrupción, 2) el Estado de Derecho y la certeza jurídica, 3) la participación ciudadana en el contexto del año electoral y 4) la seguridad, impunidad y el crimen organizado²⁴.

2.1.a. Avances y retrocesos

Internamente, a raíz de un diagnóstico realizado en 1997, el Organismo Judicial (OJ) formuló un Plan de Modernización del Organismo Judicial a cargo de la Unidad de Modernización del Organismo Judicial (UMOJ). Este plan abordó las cinco problemáticas que se evidenciaron en el diagnóstico: la deficiente función de los tribunales; el limitado acceso a la administración de justicia; el combate a la corrupción; la deficiente gestión institucional y la mala percepción y desconfianza de la sociedad en cuanto al Organismo Judicial. La Magistratura que siguió (período 1999-2004) mantuvo el seguimiento a dicho Plan de Modernización. Mientras, la actual Corte Suprema de Justicia, CSJ, (2004-2009) formó una Comisión de Modernización integrada por cuatro de sus magistrados para trabajar conjuntamente con la UMOJ. Todo ello para alcanzar los objetivos planteados anteriormente. Por su parte, la cooperación internacional constituyó un comité que se reúne periódicamente con la Comisión de Modernización para coordinar esfuerzos y tratar de evitar la problemática duplicidad de acciones del pasado. Este comité está conformado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Cooperación Española, la Unión Europea, el Banco Mundial y USAID. El nuevo Plan Quinquenal para el período 2006-2010 del OJ se basa principalmente en cinco temáticas: acceso a la justicia; agilización de procesos; derecho consuetudinario; excelencia profesional y modernización²⁵.

2.1.b. Reformas legales

La Ley de la Carrera Judicial

El AFPC establece la creación de la Ley de la Carrera Judicial para definir los derechos y responsabilidades de los jueces; el sistema de su nombramiento y ascenso; el derecho y deber de formación y perfeccionamiento en la función y el régimen disciplinario. Para dar cumplimiento a este acuerdo, en 1999 el Congreso de la República emitió -en base al Decreto No. 41-99- la Ley de la Carrera Judicial que, en el 2000, dio pie a la creación del Consejo de la Carrera Judicial, la Escuela de Estudios Judiciales (que ahora se denomina Unidad de Capacitación Institucional) y la Junta de Disciplina Judicial (JDJ). El Consejo de la Carrera Judicial posibilita la organización horizontal del poder judicial y es responsable de la convocatoria para el nombramiento de los jueces. La Unidad de Capacitación se encarga de la capacitación y evaluación de los aspirantes a jueces y la Junta de Disciplina, conformada por jue-



Pancarta, Día Nacional en contra de la Desaparición Forzada. Foto PBI.

ces, tiene la potestad de emitir sanciones administrativas. La Ley de la Carrera Judicial fue complementada por la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial (Decreto 48-99), que regula las relaciones laborales entre el Organismo Judicial y sus empleados y funcionarios, incluyendo a los jueces y magistrados.

La Procuraduría de Derechos Humanos (PDH) valoraba que la adopción de la Ley de la Carrera Judicial representó un avance significativo en materia de selección y nombramiento de jueces. A la vez, esta instancia destacaba la incapacidad de transformar el procedimiento de los procesos de selección de los magistrados a las Cortes de Apelaciones y a la CSJ²⁶. El nombramiento de dichos magistrados sigue dependiendo de la voluntad del Congreso, donde existe una comisión de postulación a tal efecto. El riesgo que conlleva este mecanismo de elección reside en las influencias de los grupos gremiales y partidos políticos en el seno de esta comisión. Sin embargo, Acción Ciudadana mantiene que se ha avanzado mucho en la implementación de una carrera judicial, sobre todo en lo relativo al proceso de selección y capacitación, la transparencia de los nombramientos y la utilización de criterios de evaluación objetivos²⁷.

En su visita a Guatemala en 1999, el Relator Especial sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, señalaba que el plazo de cinco años para el ejercicio de su función era un obstáculo para la plena independencia de los magistrados. El Relator recomendaba elevar este plazo a diez años, lo que requeriría una reforma constitucional²⁸.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) destacó tras su visita al país en el 2003, una discrepancia entre la teoría y la práctica, dado que la CSJ continuaba realizando nombramientos, sin necesariamente tomar en cuenta las evaluaciones de capacidad y méritos realizadas previamente por la Unidad de Capacitación Institucional²⁹. Otra debilidad del sistema de la carrera judicial se presenta en la evolución del desempeño de los jueces nombrados, explica Marco Antonio Canteo del ICCPG, ya que los jueces ven a la evaluación del desempeño más como un castigo que como un proceso que permite medir la eficiencia y garantizarles su estabilidad en el puesto³⁰.

En cuanto a la capacitación de los operadores de justicia, los candidatos elegibles deben de seguir un curso con una duración mínima de seis meses impartido por la Unidad de Capacitación, según establece la Ley de la Carrera Judicial, y quienes lo aprueben serán elegibles y nombrados por la CSJ. Más allá de esta formación inicial, la Unidad de Capacitación imparte también la formación continuada y cursos de especialización. Raquel Zelaya, de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), estima que en la capacitación de jueces se ha mostrado que los que pasan esta capacitación tienen un desempeño muy diferente que los que no la tuvieron³¹. Un informe realizado por *La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala* (MINUGUA) sobre el funcionamiento del sistema de justicia en el año 2000 revelaba que el sistema de concurso en los nombramientos judiciales había mostrado atributos nuevos y

positivos en los jueces que pasaron por este sistema en comparación con los que pasaron por el mecanismo tradicional de designación: algunas de las diferencias sustanciales detectadas por la Misión entre unos y otros jueces eran por ejemplo, la conciencia sobre la independencia judicial; la preocupación por la falta de profesionalidad en los operadores de justicia; el sentido de compromiso con su función y una mejora en la claridad y precisión de las resoluciones³². Sin embargo, Ortiz Moscoso, ex-miembro de la CNSAFJ, considera que la formación ética de los abogados sigue presentando graves carencias, y sigue predominando una visión positivista del derecho en los operadores de justicia³³.

A nivel de la Junta de Disciplina Judicial (JDJ), ASIES señala la falta de reglamentación para aplicar el adecuado procedimiento disciplinario. De esta manera cada nueva JDJ aplica sus propios criterios y por consiguiente procedimientos diferentes, lo que se ve agudizado por el cambio anual de los integrantes de la misma³⁴. Otra de las dificultades para sancionar a jueces que han cometido infracciones parece ser la composición de esta entidad. Como señala Yolanda Pérez, del Colegio de Abogados: *la JDJ está conformada por jueces que son compañeros de los infractores, por lo que debería haber mayor transparencia en los casos, para evitar ayudas entre compañeros*. Desde 2004, de 1.210 denuncias recibidas entre el 1 de junio del 2004 y el 30 de junio del 2006³⁵ la JDJ ha efectuado sólo 11 destituciones administrativas. Según Marco Antonio Canteo, lo que impide mayor operatividad en el control disciplinario, es la concentración de la supervisión general en la capital. Asimismo, el investigador señala una serie de situaciones que la JDJ debería de controlar, como los atrasos de los expedientes, la atención al público y la delegación de funciones del juez a los oficiales de trámite³⁶.

Instituto de Defensa Pública Penal

Para dar cumplimiento al AFPC, en 1997, se creó el Instituto de Defensa Pública Penal (IDPP), [Decreto 129-97], que inició sus funciones en julio de 1998 con un defensor en cada departamento. El IDPP es el organismo responsable de la defensa pública gratuita para personas de escasos recursos económicos. Tal como lo plantea el AFPC, el Instituto cuenta con autonomía funcional, es independiente de los tres poderes del Estado y tiene la misma jerarquía que el Ministerio Público. El IDPP cuenta con 283 defensores: 72 abogados de planta, 42 en formación, 7 abogados indígenas, 14 defensores para adolescentes y 148 defensores de oficio que prestan sus servicios a cambio de una retribución honoraria, financiada con el apoyo de la Unión Europea³⁷.

El IDPP tiene cobertura en todas las cabeceras departamentales y en algunas municipales (12 en el 2006), en los cinco Centros de Administración de Justicia (CAJ) y en

los Juzgados de Turno en la ciudad capital y el municipio de Villa Nueva que prestan sus servicios 24 horas. La defensa pública sólo abarca el área penal pero, en octubre del 2006, presentó en el Congreso un anteproyecto de ley para ampliar los servicios gratuitos al ramo civil, laboral, agrario y de la niñez. El Instituto, según la CIDH, no ha logrado superar los obstáculos en el acceso a la justicia, ya que muchas personas con escasos recursos económicos aún carecen de representación legal³⁸. En este sentido, la defensa pública no ha podido alcanzar una *efectiva cobertura nacional*, como indica el AFPC, enfrentándose a lo largo de los años con la insuficiencia de recursos económicos. Esta situación se refleja en una saturación de los casos, ya que cada abogado defensor recibe entre 20 y 30 casos nuevos al mes, que vienen a sumarse a las sentencias pendientes de los meses y años anteriores³⁹. Sin embargo, y a pesar de sus limitaciones, el IDPP es la entidad del sector justicia que goza de mayor aceptación social⁴⁰.

En el 2004, al asumir el cargo la nueva directora, Blanca Aída Stalling Dávila, para evaluar las necesidades se realizó un diagnóstico sobre el funcionamiento de la institución. A partir del mismo, se formuló el Plan Estratégico para el quinquenio 2005-2009 que abarca tres objetivos generales: una estructura organizativa funcional y eficiente; la profesionalización especializada del abogado defensor público y el posicionamiento del IDPP en el sistema de justicia. Como ejes transversales se incluyeron los temas de género, etnicidad, *grupos vulnerables* y transparencia. En este contexto se clausuró la defensoría de género⁴¹.

MINUGUA, en su estudio sobre el sistema judicial, hacía hincapié en la pasividad de los defensores a lo largo del proceso y concluyó que *el problema principal parece residir en la falta de claridad acerca del papel que debe ser desempeñado, carencia que repercute en criterios insuficientes o inadecuados para la actuación profesional*⁴². Guillermo Méndez, de la División Técnica Profesional del Instituto, explica que en la actualidad se imparten únicamente programas permanentes de capacitación sistemática que incluyen los temas de defensa penal, género y multiculturalidad, ya que las restricciones presupuestarias no permiten ampliar la formación profesional⁴³. En cuanto a la carrera del defensor público, la Directora ha impulsado acciones para institucionalizarla, ya que sigue pendiente la legislación respectiva. En este sentido, en el 2005, se diseñó una red curricular en tres etapas: formación inicial, capacitación y actualización y especialización⁴⁴.

En el 2005 el IDPP contaba con 10 Defensorías Indígenas en el país y en el 2006 se empezó a trabajar en la implementación de tres nuevas defensorías. En el 2001 y 2002 las Defensorías Indígenas funcionaron con el apoyo financiero de la cooperación española y noruega y

desde el 2003 se integraron al presupuesto ordinario del IDPP⁴⁵. La PDH considera que - dentro del sistema de justicia- el IDPP es la institución que ha abordado con mayor consistencia la temática indígena⁴⁶. Muestra de ello es que, desde su creación, el Instituto ha impulsado un programa de becas para estudiantes de derecho hablantes de idiomas nacionales y un programa de formación bilingüe para abogados en todo el país, elaborando glosarios de términos jurídicos en los 22 idiomas mayas y realizando peritajes culturales. En este sentido, el IDPP ha intentado responder a una sociedad multicultural a partir de la transformación de la institucionalidad⁴⁷.

Anteriormente, el Instituto contaba con abogados defensores en las sedes policiales cubriendo los municipios de Guatemala, Villa Nueva y Mixco en el departamento de Guatemala. Este programa se amplió en el 2005 para prestar atención en los Juzgados de Paz de Turno en los municipios del departamento de Guatemala. Debido a la presencia de una oficina de la defensa pública en estos Juzgados de Turno se clausuraron los servicios en las sedes policiales y, en la actualidad, a nivel nacional se siguen sin cubrir las necesidades⁴⁸. Por otra parte, sigue funcionando la Defensoría de atención de la niñez y adolescencia en conflicto con la ley penal (anteriormente "defensoría de menores") en los departamentos y municipios donde existen juzgados de primera instancia de la niñez y de la juventud⁴⁹.

Código Penal

El AFPC en su artículo 13.c. plantea *una reforma del Código Penal en la que se dé prioridad a la persecución penal de aquellos delitos que causan mayor daño social, tome en cuenta las diferencias culturales propias del país y sus costumbres, garantice plenamente los derechos humanos y tipifique como actos de especial gravedad las amenazas y coacciones ejercidas sobre funcionarios judiciales, el cohecho, soborno y corrupción, los cuales deberán ser severamente penalizados*. El informe presentado por Rigoberta Menchú considera que la reforma más significativa dentro del Código Penal es la tipificación de la discriminación como un delito en base al Decreto 57-2002. Según dicha reforma, el Código Penal reconoce por discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de género, raza, etnia, idioma, edad, religión, situación económica, enfermedad, discapacidad, estado civil, o en cualquier otro motivo⁵⁰. Sin embargo, Menchú señala que dicha descripción no es suficientemente precisa, lo que dificulta su aplicación⁵¹. Asimismo, la PDH señala que, en el 2005, todavía existían operadores de justicia desconocedores de que la discriminación era tipificada como delito en el Código Penal⁵².

Helen Mack de la Fundación Myrna Mack (FMM) opina que el Código Penal actual requiere de una reforma total,

ya que *no recoge el espíritu ni está encaminado hacia donde deberíamos de llevar el modelo de justicia que queremos y hay muchos delitos que ni siquiera están contemplados*⁵³. Actualmente, la propuesta de un nuevo Código Penal sigue pendiente en el Congreso. Tanto en la Comisión de Reformas al Sector Justicia como en la de Legislación y Puntos Constitucionales, varios de sus miembros coinciden en afirmar que con la gran cantidad de iniciativas que buscan modificarlo conviene más formular un Código Penal nuevo⁵⁴.

2.1.c. Separación entre funciones jurisdiccionales y administrativas

Para separar las funciones jurisdiccionales de las administrativas concentradas en la CSJ, se implementó durante el período 1999-2004 un Sistema de Gerencias dentro del Organismo Judicial (OJ). Sin embargo, estos esfuerzos institucionales siguen presentando algunas lagunas como la escasa claridad en la separación de las funciones de Presidente del OJ, que a la vez preside la CSJ y el Consejo de la Carrera Judicial. Augusto Pérez, Vocal Tercero de la CSJ, estima que *un solo funcionario con tres funciones requiere un deslinde claro que en la actualidad no se da y esto repercute negativamente en la modernización del OJ*⁵⁵. Marco Antonio Canteo también señala que la falta de separación clara entre las funciones judiciales y administrativas implica que la CSJ concentra mucho poder en lo administrativo. Este modelo se debe en gran parte al diseño constitucional, estima Canteo, *y permite que los magistrados, los abogados que han sido formados para ejercer jurisdicción, se dedican a otras cosas y no a resolver casos*⁵⁶.

2.2 El Ministerio Público

El Ministerio Público (MP) representa una institución auxiliar de la administración de justicia. Tiene un funcionamiento autónomo y es responsable de la persecución penal y la investigación de los delitos de acción pública. A partir del incremento de los recursos financieros, el AFPC aborda varias temáticas relacionadas con el fortalecimiento de esta institución: la ampliación de la cobertura geográfica; la separación de las funciones administrativas y jurisdiccionales; el funcionamiento multilingüe; la protección a testigos y el fortalecimiento de la Unidad de Capacitación.

Luís Ramírez estima que en 1994, con el nuevo Código Procesal Penal se revitalizó la presencia del MP por el papel protagónico logrado en el ejercicio de la acción penal. En este sentido, Ramírez valora positivamente el crecimiento organizacional y el despliegue territorial de la institución para fortalecer el acceso a la justicia. No obstante, estas acciones se han caracterizado por una falta de planificación de sus nuevas funciones, la injerencia del sector político en el control de su organización y la falta de orientación precisa en las diferentes reorganizaciones⁵⁷.

La Plataforma de Investigación y Diálogo Intersectorial, POLSEC, valora que las reformas procesales en 1994 no lograron un cambio estructural pasando de un procedimiento inquisitivo a otro acusatorio, como estipula el nuevo código, ya que dicho cambio requeriría modificar la cultura procesal penal en Guatemala⁵⁸.

Por su parte, el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2002 del PNUD indica dos factores estructurales que han impedido cumplir con los objetivos del MP desde la creación de su nueva estructura funcional: 1) el desbordante aumento de la actividad criminal en el país y 2) la estructura interna en la que el 67% del personal se ocupa en tareas administrativas contra 33% que se encarga de la investigación⁵⁹. Esta tendencia se refleja también a nivel del OJ en donde, según cifras de ASIES, entre el 2002 y el 2006 el personal jurídico (jueces y magistrados) sólo aumentó en un 6%, mientras que, en el mismo periodo, el personal administrativo se incrementó en un 78%⁶⁰.

Con la toma de posesión en el 2004 en calidad de Fiscal General de la República y Jefe del MP, Juan Luis Florido Solís adoptó acciones para fortalecer la institución a partir de un Plan de Reingeniería Institucional y un Plan de Política de Persecución Penal presentados en el 2005. El primero se refiere a aspectos de la reorganización administrativa, mientras que el segundo contiene el marco conceptual y filosófico de la política así como el plan operativo. La PDH valora como un avance significativo la elaboración del Plan de Política de Persecución Penal que se implementa mediante Instrucciones Generales para los agentes y auxiliares fiscales, con el fin de elaborar criterios técnicos para la aplicación práctica de figuras procesales⁶¹.

En el 2003, la CIDH recibió la información que el MP estaba presente en el 10% del territorio, contando con un fiscal por 75.000 habitantes. Para afrontar esta situación, debida en parte a la falta de recursos económicos, el Ministerio Público ha trabajado en la expansión cuantitativa y cualitativa de sus servicios y en el 2006 ya contaba con 57 fiscalías (22 departamentales y 35 municipales). Sin embargo, la falta de personal profesional sigue presentando serias deficiencias, ya que en el mismo año el MP sólo contaba con 100 investigadores para todo el país⁶².

En el 2006, el MP implementó, entre otras, una agencia fiscal en la sede de los Juzgados Penales de Turno en la ciudad capital y la Subdirección de Auxilio Técnico en la Dirección de Investigaciones Criminalísticas (DICRI). En años anteriores se reorganizó la Fiscalía Metropolitana, se crearon las Oficinas de Atención a la Víctima y de Atención Permanente, así como Fiscalías de Sección de las cuales, en el 2006, ya existían 15⁶³. En el 2005 fue creada la Fiscalía de Derechos Humanos con cuatro unidades especiales: delitos contra activistas de derechos huma-

nos; delitos contra operadores de justicia; delitos contra periodistas y sindicalistas y otra de casos especiales y violaciones a los derechos humanos del pasado. Las fiscalías de Derechos de los Pueblos Indígenas previstas desde hace años no han entrado en funcionamiento, a pesar del presupuesto que se les ha asignado y la creación de una oficina gestora para impulsarlas. Asimismo, está prevista la creación de una fiscalía específica para la persecución del delito de discriminación. La FMM señala que ninguna de las fiscalías de sección ha establecido una regulación específica de funcionamiento y que tampoco se ha analizado la posibilidad de unificarlas en una sola, lo que, según la propia Fundación, incrementaría su eficacia⁶⁴.

En el 2006, la fiscalía que recibió el mayor número de denuncias -de un total de 25.040- fue la de la Mujer con 9.616 casos, seguida por la Fiscalía contra el Crimen Organizado con 6.106 y la de delitos Contra la Vida con 3.687. Sin embargo, alrededor del 40% de los casos que ingresan a las Fiscalías de Sección quedan archivados⁶⁵ y por lo tanto en impunidad. En cuanto a los delitos contra operadores de justicia, las denuncias presentadas en la unidad correspondiente del MP van en aumento (véase cuadro 2). En este contexto, la FMM señala que *el problema de la violencia contra el sistema de justicia nunca ha sido atendido de manera adecuada, y las autoridades no han actuado con la responsabilidad y convicción que se requieren para llegar a las raíces del fenómeno*⁶⁶. Un factor importante que atenúa la situación de los ataques contra operadores de justicia es la corrupción, señala Helen Mack: *porque muchos operadores han dicho te llevan un fajo de dinero y esto lo tienes que interpretar, [sino] de otra forma te matan*⁶⁷.

Cuadro 2 : Denuncias recibidas en la Unidad de Delitos contra Operadores de Justicia de la Fiscalía de Derechos Humanos del Ministerio Público	
Años	Denuncias
2001	100
2002	98
2003	108
2004	99
2005	128
2006	128

Fuente: elaboración propia con datos de la FMM y de las memorias de labores del MP.

Las Oficinas de Atención a la Víctima funcionan tanto en la Fiscalía capitalina como en algunas de las fiscalías en el interior del país y tienen la función de brindar información a las víctimas de hechos delictivos, así como atención médica, legal, psicológica y social si fuera necesario. La PDH alerta sobre la incapacidad del Estado para atender adecuadamente a las víctimas y muestra preocupación por las acciones de victimización secundaria que redundan en la marginación de la víctima. Asimismo indica la debilidad en la protección de testigos y sujetos procesales: *las víctimas y testigos que colaboran con la justicia quedan expuestos a represalias, siendo ésta una de las principales causas y efectos de la impunidad*⁶⁸.

2.2.a. Carrera fiscal

A diferencia del Organismo Judicial, que cuenta con la Ley de la Carrera Judicial, el MP carece de una Ley de la Carrera Fiscal, lo que impide avanzar plenamente hacia su modernización. El Consejo del MP es responsable de la implementación de la carrera fiscal, así como del control general de la actividad del MP y la asesoría al Fiscal General. En su informe, MINUGUA señalaba las deficiencias en la formación de los fiscales y el hecho de que la Unidad de Capacitación del MP ponía más énfasis en aspectos prácticos del trabajo del fiscal que en las deficiencias en la formación teórica. En el año 2000, el informe recomendaba que la política de reestructuración administrativa del MP fuese acompañada de mejoras en la selección, la capacitación, el control y la depuración de aquellos funcionarios que no satisficieran los requisitos mínimos de idoneidad. Todos estos factores apuntan hacia la necesidad de una Ley de la Carrera Fiscal para regular el acceso, nombramiento, evaluación y régimen disciplinario del personal fiscal. Por su parte, la FMM indicaba que por no contar con un sistema de evaluación de desempeño, la Supervisión de Fiscales se limita a realizar averiguaciones individuales cuando se presenta una denuncia contra un funcionario de la institución⁶⁹. Otras debilidades de la ausencia de ley de carrera fiscal se refieren a la ausencia de normativas en cuanto a traslado y ascenso; la conversión del Consejo del MP en una instancia de mero trámite; debilidades en la conformación de los Tribunales de Concurso; la falta de diagnósticos sobre las necesidades de capacitación y el hecho de que los peritos en la Dirección de Investigaciones Criminalísticas y el personal administrativo no están regidos en el marco de la Carrera Fiscal, lo que permite influencias de altas autoridades dentro del MP⁷⁰.

La CNSAFJ presentó al MP un anteproyecto de Ley de la Carrera Fiscal que, sin embargo, no ha sido impulsado por las autoridades de la institución⁷¹, ante el Congreso de la República.

En cuanto a la separación de las funciones administrativas y las técnicas, dentro del MP existe un sistema de geren-

cias y secretarías y dentro de las fiscalías hay oficinas de apoyo administrativo. Sin embargo, según la PDH, son necesarios mecanismos de evaluación de desempeño e indicadores de gestión adecuados⁷².

2.3. Coordinación interinstitucional

A comienzos de 1998 se creó la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ) para la ejecución de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este último define como objetivo del programa *fortalecer el Estado de Derecho democrático y pluricultural mediante el apoyo a las instituciones del sector justicia, a nivel de cada institución y de coordinación entre las mismas, para mejorar el acceso y la calidad de los servicios*⁷³. La ICMSJ está conformada por las máximas autoridades del Organismo Judicial, Ministerio Público, Instituto de Defensa Pública Penal y Ministerio de Gobernación y tiene asignada una Secretaría Ejecutiva. Los proyectos financiados por el BID y ejecutados por la ICMSJ hasta mediados del 2006, una vez concluido el plazo del préstamo, se refieren al sistema informático de apoyo al sector justicia, los Centros de Administración de Justicia y la capacitación conjunta, continua y permanente a operadores de justicia. La instancia ha recibido también financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional y de la Unión Europea⁷⁴.

La ICMSJ ha sido criticada en reiteradas ocasiones por no mostrar resultados en la modernización del sector justicia acordes a los financiamientos recibidos que ascienden a muchos millones de dólares. Ortiz Moscoso considera que la ICMSJ no debería limitarse a ejecutar el préstamo del BID, sino también a *trazar en conjunto políticas nacionales sobre justicia y seguridad en el país. Eso no lo han hecho, y si lo han hecho, ha sido a escala muy pequeña, muy pobre, comparada con los recursos que se han invertido*⁷⁵. Por su parte, ASIES, hace énfasis en la importancia de monitorear y evaluar los diferentes proyectos ejecutados con los apoyos internacionales para aprovechar adecuadamente los recursos financieros.

2.3.a Investigación criminal

La falta de coordinación del sector justicia, según el propio Plan de Política de Persecución Penal (PPP) del MP, ha sido notoria en el ámbito de la investigación criminal por la escasa claridad en cuanto a las funciones a cargo del MP y las que corresponden a la Policía Nacional Civil (PNC). En el Plan PPP se destaca la falta de dirección funcional a cargo de los fiscales del MP, y que en la mayoría de los casos existe *desde el procesamiento de la escena del crimen hasta el término de la investigación (...) un divorcio enorme entre ambas instituciones*⁷⁶. En el 2004, las dos instituciones firmaron un Convenio Interinstitucional para la Optimización de la Investigación Criminal, proyecto ejecutado

con un préstamo del BID para el sector justicia. Este convenio establece principalmente tres puntos: 1) *La necesidad de implementar normas que permitan una efectiva dirección funcional del fiscal en el proceso de investigación criminal*; 2) *La coordinación de la investigación desde la escena del crimen y la creación de grupos de enlace que permitan concentrar los recursos humanos para coordinar en sede del Servicio de Investigación Criminal las investigaciones que se requieran desde el Ministerio Público*; 3) *el monitoreo de la implementación del convenio por medio de funcionarios superiores de ambas instituciones*⁷⁷.

Philip Alston -Relator Especial de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias- que visitó el país en el 2006, señaló que, a pesar del convenio firmado entre MP y PNC, *el grado de coordinación y cooperación suele ser poco satisfactorio, con lo cual muchas investigaciones son ineficientes y a menudo infructuosas desde el punto de vista de un enjuiciamiento eficaz. En sí decepcionante, el fracaso de un sistema en que una sola función está dividida entre dos instituciones con intereses inevitablemente en competencia no es sorprendente, por lo que se deberían considerar reformas más a fondo*⁷⁸.

Según ASIES, entre las deficiencias manifiestas de la investigación criminal figuran, además de la descoordinación, la débil capacidad profesional y operativa tanto en el MP como en la PNC y las limitaciones presupuestarias que implican la falta de infraestructura y equipo básico para cumplir con las tareas asignadas⁷⁹. Por su parte, el Presidente de la CSJ, Eliú Higueros, señala las repercusiones de una investigación criminal deficiente a nivel de los juzgados, justificando, en parte, la lentitud en la aplicación de la justicia: *Si no hay cantidad y calidad de pruebas aportadas, no podemos hacer mucho. Analizamos la situación, y los tribunales de sentencia tienen poco trabajo, lo que dice que, además de procesos poco fundamentados, hay capturas no justificadas*⁸⁰.

Cuadro 3: Delitos según ramos del derecho

En los registros del Organismo Judicial, los expedientes por delitos penales ocupan el 73% de los casos, mientras los juzgados de familia conocen el 16%, y en tercer lugar están los de índole civil, en su mayoría por disputas entre particulares o empresas, deudas, litigios y contratos⁸¹. Considerando las cifras tan elevadas por delitos que se refieren al ramo penal, Luís Ramírez afirma que la reforma judicial en Guatemala se ha enfocado principalmente en esta dimensión del derecho, mientras que ha descuidado temas tan importantes como la justicia agraria y laboral, la jurisdicción voluntaria, familia, contencioso administrativo y la justicia civil⁸².

Para mejorar la calidad de la investigación forense y disminuir de esta manera los altos índices de impunidad en el país, la CNSAFJ impulsó la creación del Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala (INACIF) que fue aprobada por el Congreso en agosto del 2006 (Decreto 32-2006). Según la legislación, el Instituto representará una institución auxiliar de la administración de justicia, con autonomía en su funcionamiento, personalidad jurídica y patrimonio propio. Tendrá competencia a nivel nacional y la responsabilidad en materia de peritajes técnicos científicos. En el Consejo Directivo estarán representados la CSJ, el Ministerio de Gobernación, el MP, el IDPP, el Colegio de Médicos y Cirujanos, el Colegio de Químicos y Farmacéuticos y el Colegio de Abogados y Notarios. Sin embargo, la nueva institución no ha logrado entrar en funcionamiento por la falta de presupuesto. Por tal motivo, el Presidente del OJ y a la vez Coordinador del Consejo Directivo, Rubén Higueros, -en enero del 2007- solicitó al Legislativo la autorización para la apertura del INACIF hasta julio del mismo año. Según Higueros la dependencia requiere de un presupuesto de 150 millones de quetzales para su funcionamiento⁸³. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala (OACNUDH) considera que la creación del INACIF es un paso importante para enfrentar las deficiencias de la investigación penal a partir de un mayor uso de pruebas técnicas⁸⁴.

Para Ramírez, existen otras debilidades de la investigación criminal que se refieren, por un lado, a la incapacidad institucional de disminuir la influencia de aparatos clandestinos ligados a sectores de seguridad tradicional y, por otro lado, a la falta de persecución delictiva cuando está ligada a sectores de poder militar, político y económico⁸⁵. El Acuerdo Global sobre Derechos Humanos establece que el gobierno tiene la obligación de combatir cualquier cuerpo ilegal o aparato clandestino de seguridad. A raíz de la situación de impunidad en el país, en el 2002, diferentes organizaciones de derechos humanos decidieron impulsar la creación de una Comisión Investigadora de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIACS). En el 2004 Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala firmaron el Acuerdo relativo al establecimiento de la CICIACS, que debía de funcionar como misión internacional. Sin embargo, analizada la iniciativa en el Congreso, las comisiones encargadas emitieron un dictamen negativo. Posteriormente a la negativa se conformó una comisión técnica integrada por el Organismo Ejecutivo, el Procurador de Derechos Humanos (PDH) y las organizaciones de derechos humanos para solicitar una opinión consultiva a la Corte de Constitucionalidad (CC) sobre el contenido del acuerdo. La CC resolvió en contra del acuerdo, basándose en su inconstitucionalidad⁸⁶.

En el 2006, y para afrontar esta problemática, el Gobierno elaboró una nueva propuesta. Dicha propuesta, contie-

ne algunos cambios, entre ellos, el nombre de la Comisión. Así, la actual propuesta trata sobre el establecimiento de una Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). El Acuerdo respectivo con Naciones Unidas fue firmado el 12 de diciembre del mismo año. La CICIG sustituye a la creación de la CICIACS y según afirmó el Vicepresidente Eduardo Stein Barillas, la mayor diferencia entre las dos figuras es que la CICIG ya no viola artículos constitucionales como la CICIACS. Mientras la CICIACS incluía poder procesar jurídicamente a cualquier sindicado de haber cometido un crimen, la nueva comisión no tendrá capacidades de persecución penal, facultad que queda exclusivamente circunscrita al MP. La comisión acompañaría los casos como querellante adhesiva⁸⁷. A pesar de estas restricciones, la comisión podrá no sólo investigar documentos sobre casos de acciones realizadas por grupos de poder paralelos y el crimen organizado, sino también de promover acciones administrativas contra empleados públicos señalados de pertenecer a esos grupos⁸⁸. Helen Mack considera que la CICIG no es la solución del problema pero *el hecho de velar, o que solamente nombres de operadores de justicia, de funcionarios que obstruyen la justicia y son parte de esta estructura de impunidad, no puedan después optar a cargos públicos, creo que esto es un avance y una generación de procesos*⁸⁹.

En marzo del 2007 la iniciativa de la CICIG fue tramitada al pleno del Congreso, el cual por mayoría decidió remitirla a la Corte de Constitucionalidad (CC). Los magistrados de dicha Corte hicieron pública, el 16 de mayo, la resolución favorable a la creación de dicha Comisión, afirmando que es constitucional, mantiene la autonomía del Ministerio Público (MP), puede aplicarse en el país y que el Convenio debe ser aprobado por el Congreso mediante la mayoría absoluta de diputados. Posteriormente, los diputados del Congreso de la República fijaron un plazo de ocho días para que la Comisión de Relaciones Exteriores dictaminara sobre el marco jurídico de la CICIG. Aunque 16 diputados del Frente Republicano Guatemalteco (FRG) insistieron en rechazar la propuesta de ley, y sostuvieron que la resolución de la CC, lejos de aclarar, es confusa y opinan que la CICIG viola la soberanía de la nación del mismo modo que lo hacía la propuesta de la CICIACS⁹⁰.

A pesar de ello, el Congreso de la República aprobó el pasado 1 de agosto de 2007 con carácter de Urgencia Nacional la iniciativa de Ley que aprueba el convenio suscrito entre el Estado de Guatemala y la Organización de las Naciones Unidas para la creación de la Comisión de Investigación Contra la Impunidad en Guatemala CICIG. Al respecto, varias organizaciones de derechos humanos expresaban en un comunicado el día después de su aprobación que con la CICIG se abre la posibilidad de iniciar un proceso de fortalecimiento de la investigación penal

en contra de los responsables de graves violaciones a los derechos humanos y de generar acciones ilícitas vinculadas al crimen organizado. Según éstas, la CICIG es y debe entenderse como un instrumento que coadyuvará con el Estado en el combate a la Impunidad. También recordaban que, de acuerdo con su mandato, la CICIG dependerá del Ministerio Público para llevar adelante los casos penales y que, si bien como querellante adhesivo podrá proponer medios de investigación y aportar pruebas o acudir ante el juez en caso de desavenencias con el fiscal, la persecución penal seguirá en manos de la fiscalía.

A nivel de modernización informática, la ICMSJ impulsó -gracias al préstamo del BID- la implementación de un sistema informático de apoyo al sector justicia (SIASEJU) para conformar un manejo electrónico integrado de casos en todas las instituciones del sistema de justicia. No obstante, ASIES afirma que todavía no se ha logrado alcanzar dicha meta. Es en el MP donde la instalación de un subsistema informático -denominado SICOMP- para controlar y registrar los casos ingresados ha sido más exitosa. Pero a pesar de los avances logrados, los fiscales siguen resistiéndose a abandonar los sistemas informáticos tradicionalmente utilizados en el MP

2.4. Acceso a la Justicia

A pesar de los numerosos esfuerzos realizados, el sistema de justicia guatemalteco sigue enfrentando serias dificultades para garantizar el acceso a sus servicios por parte de la mayoría. La población con escasos recursos económicos es la más afectada por esta situación y la SEPAZ reconoce, en su informe 2004-2006, que *la población urge de un sistema de justicia pronta y cumplida [y la necesidad de] que el mismo brinde mayor acceso y atención a los sectores de mujeres, niños y adolescentes, indígenas y personas desposeídas*⁹¹. Desde la firma de los Acuerdos de Paz, el Poder Judicial ha aumentado el número de instalaciones de administración de la justicia para facilitar el acceso por medio de los Juzgados de Paz, Centros de Administración de Justicia (CAJ), Juzgados de Alto Impacto, Juzgados de Paz Móviles, Juzgados de Menores y Centros de Mediación. Sin embargo, el Presidente de la CSJ, Eliú Higueros, estima que en el 2007 persiste la insuficiencia del número de jueces, ya que 4 jueces cubren a 100.000 habitantes⁹².

Para afrontar la problemática del acceso en cuanto a la población indígena, en el 2007, el OJ ha creado una Comisión de Asuntos Indígenas conformada por dos magistrados de la CSJ para dar seguimiento al eje sobre "derecho consuetudinario" de su Plan Quinquenal 2006-2010.

En el AFPC se plantea dar seguimiento al Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI) en

relación al reconocimiento y la aplicación del derecho consuetudinario y el acceso a la justicia. Según la definición de la Defensoría Maya, el derecho indígena se refiere a un conjunto de sistemas, normas, principios, leyes, autoridades que rigen y regulan la convivencia de una familia, comunidad o pueblo para mantener el equilibrio, la armonía y equidad en las relaciones en todos los ámbitos⁹³. Los esfuerzos legislativos e institucionales para respaldar la aplicación del derecho maya siguen siendo escasos, lo que refleja la falta de voluntad política en el reconocimiento de la justicia indígena y de los derechos de los pueblos indígenas en general. En relación al sistema jurídico oficial, esta situación se refleja, por ejemplo, en la falta de políticas para fortalecer el acceso lingüístico a los servicios del OJ. La Ley de Idiomas Nacionales, aprobada en el 2003 (Decreto 19-2003), establece la obligación de prestar determinados servicios estatales, como la atención jurídica, en los idiomas indígenas. En la práctica, esta ley no se aplica y a mediados del 2006 el OJ contaba con un empleado bilingüe maya por cada 749 empleados⁹⁴. En toda la República se cuenta con 67 intérpretes que cubren 9 de los 22 idiomas mayas. En el MP y el IDPP se observa la misma carencia de intérpretes, con 16 en el primero y 10 en el segundo⁹⁵. Miguel Ángel Albizu de la Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos de Guatemala (FAMDEGUA) considera que *aunque esté la decisión de la contratación de gente que hable los idiomas de la región, en la práctica no se da, y mientras esto no se dé, el acceso a la justicia está lejano y no sólo por el idioma sino por la mala cultura de discriminación asimilada del trato que se puede dar a los Pueblos Indígenas*⁹⁶.

A nivel internacional, Guatemala ratificó en 1996 el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), asumiendo así el reconocimiento de los derechos indígenas. Raquel Yrigoyen señala que una de las tareas urgentes en relación con este Convenio es la elaboración de una normativa que establezca el procedimiento de consulta a los pueblos indígenas antes de la emisión de cualquier medida legislativa o administrativa susceptible de afectarlos directamente⁹⁷. Hasta la fecha las consultas populares realizadas en áreas indígenas, en contra de la minería de metales o la construcción de hidroeléctricas por ejemplo, han sido organizadas por las propias municipalidades y/o con el apoyo de organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, según el Foro Ecuménico por la Paz y la Reconciliación (FEPAZ), el Gobierno no ha mostrado voluntad política para reconocer los resultados de dichas consultas, al contrario, los sectores económicos y círculos políticos afectados han tratado de deslegitimar, descalificar e inviabilizar legalmente el instrumento de las consultas⁹⁸.

El debate actual sobre la cuestión indígena y la justicia se sitúa alrededor de cuestiones tan fundamentales

como el reconocimiento legal del derecho indígena; la coordinación entre el sistema indígena y el oficial y la aplicación del pluralismo jurídico. Pero en sentido estricto, no hay acuerdo sobre la validez y la vigencia del orden jurídico maya en relación con el sistema de derecho estatal⁹⁹. Según Amílcar Pop, de la Asociación de Abogados Mayas, *la institucionalidad de la justicia cree que el sistema jurídico indígena y los derechos indígenas se refieren únicamente a mecanismos alternos de resolución de conflicto; como una segunda opción, jerarquizada*. Para modificar esta percepción y mejorar el acceso a la justicia el abogado propone partir de una visión tripartita del sistema de justicia que abarque la justicia oficial, la justicia indígena y los mecanismos alternativos de resolución de conflictos¹⁰⁰.

2.4.a. Centros de Administración de Justicia

A partir del 2002 se crearon cinco Centros de Administración de Justicia (CAJ) ubicados en Ixchiguán, San Marcos, Santiago Atitlán, Sololá, Playa Grande, Quiché, Santa Eulalia, Huehuetenango y Nebaj, Quiché. Estos centros están integrados por diferentes instituciones del sistema de justicia que abarcan al MP, OJ por medio de un juzgado de paz y de primera instancia, Ministerio de Gobernación a través de la PNC, IDPP, Bufete Popular, Centro de Mediación y una coordinación. Tienen el objetivo de garantizar el acceso a la justicia -sobre todo para la población indígena- en el interior del país. Las construcciones millonarias de estos centros de justicia, en parte financiados con un préstamo del BID, han sido criticadas por diferentes sectores de la sociedad, ya que contrastan demasiado con la realidad del país y no favorecen necesariamente el acceso a la justicia. Amílcar Pop opina que los altos muros de los CAJ *son la manifestación tangible que pone la administración de justicia entre la sociedad y la institucionalidad del Estado*¹⁰¹. Las debilidades señaladas en relación con estos centros de justicia son la falta de coordinación interinstitucional, la ausencia de personal con atributos lingüísticos y culturales del lugar y la falta de equipo adecuado¹⁰².

2.4.b. Juzgados de Paz Comunitarios

En 1997 se aprobó la creación de cinco Juzgados de Paz Comunitarios (JPC) que fueron instalados en Sta. María Chiquimula, Totonicapán, San Rafael Petzal, Huehuetenango, San Luis, Petén, San Miguel Ixtahuacán, San Marcos y San Andrés Semetabaj, Sololá. Los JPC representan el intento de realizar un ensamblaje entre el sistema de justicia oficial y los sistemas de justicia tradicionales. En 1999 la CSJ valoró positivamente el funcionamiento, de los JPC a pesar de las críticas que surgieron en relación con la selección de los jueces y la falta de consulta al sector indígena sobre el funcionamiento de estos tribunales. Después de la evaluación de los primeros JPC la ley que los creó (Decreto 79-97, 552 Bis) estipulaba la implementación de estas enti-



Corte Suprema de Justicia. Foto PBI.

dades en los municipios del país donde no hubiera juzgados de paz. No obstante, el OJ nunca prosiguió con la instalación de nuevos JPC. MINUGUA, en su informe temático sobre justicia, señalaba que se habían producido avances, *desde una práctica jurídica formalista que es propia de la justicia estatal tradicional hacia otra que privilegia la oralidad, inmediación, respeto a la palabra y generación de consenso*¹⁰³. En los años posteriores a la creación de los cinco JPC, se han mantenido las críticas a su funcionamiento ya sea por el sector indígena como desde la perspectiva del OJ. Amílcar Pop considera que tanto desde la visión jurídica como política, los JPC representan una aberración y no responden a las necesidades y mandatos reales del respeto a los derechos indígenas. Asimismo, el magistrado Augusto Pérez de la CSJ, señala que los JPC no han podido superar la separación entre la justicia indígena y la justicia oficial, ya que el Estado impone un cuerpo normativo oficial que impide a las comunidades indígenas aplicar la justicia de acuerdo a su cosmovisión¹⁰⁴.

2.4.c. Centros de Mediación

La Presidencia del OJ aprobó en 1999 la creación de un sistema de mediación a cargo de la Unidad Modernizadora del Organismo Judicial (UMOJ) y con el apoyo del

Programa de Justicia de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) con la finalidad de impulsar una cultura de diálogo, facilitar el acceso ágil y directo para la solución de conflictos y reducir la carga de los tribunales y el costo del litigio¹⁰⁵. Así, el gobierno respondía al numeral 16.f. del AFPC en relación a la agilización del sistema de justicia. En el 2001 se creó la Unidad de Resolución Alternativa de Conflictos (RAC) para coordinar tanto los Centros de Mediación como los CAJ. La implementación de los Centros de Mediación ha ido aumentando aceleradamente en los últimos años, hasta llegar al número de 60 a mediados del 2006, siendo instalados en juzgados de paz, CAJ y complejos departamentales de justicia¹⁰⁶. Estos centros abordan conflictos en su mayoría de carácter civil, penal y familiar pero también laboral y mercantil. La ASIES y la FMM han señalado la falta de una regulación precisa respecto a la validez jurídica por lo que en materia penal son los juzgados de primera instancia los responsables de validar los acuerdos obtenidos con los mediadores¹⁰⁷. Amílcar Pop reconoce como fortaleza de los Centros de Mediación el hecho de que se hayan ido convirtiendo en un escenario de análisis, discusión y debate, en el contexto de la justicia indígena y oficial¹⁰⁸.

2.4.d. La Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI)

Con el Acuerdo Gubernativo Número 525-99, el Gobierno cumplió en 1999 con uno de los compromisos formulados en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas destinado a mejorar el acceso a la justicia de las mujeres indígenas que sufren a menudo de una doble discriminación por ser indígenas y mujeres. La DEMI está integrada a las estructuras de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH), tiene su sede en la ciudad capital y desde el 2007 mantiene oficinas regionales en Alta Verapaz, Huehuetenango, Quetzaltenango, Quiché, Petén y Suchitepéquez. El objetivo de la institución es la defensa, promoción y pleno ejercicio de los derechos de las mujeres indígenas por medio de la atención, asesoría y servicio jurídico, social y psicológico a las mujeres víctimas de cualquier tipo de violación a sus derechos. En este sentido, la DEMI trata de brindar una atención integral a la mujer indígena, como explica Azucena Socoy, Directora de la Unidad Social, desde que se presenta una denuncia, el poder solicitar medidas de protección, acompañar para recoger sus pertenencias, sus documentos de identificación, restituir a sus hijos, auxiliar en audiencias... hasta la resolución de la problemática¹⁰⁹.

En un análisis de los obstáculos en el acceso a la justicia por parte de las mujeres indígenas, la DEMI identificó, entre otros, problemáticas de tres tipos: *estructurales* (como el incumplimiento de los plazos y la falta de intérpretes); *patrones culturales condicionantes* (como la discriminación y los estereotipos culturales y de género entre los operadores de justicia) y *procesales* (como la exigencia de formalismos y la falta de uniformidad de criterios). En una muestra de 192 casos, los problemas estructurales predominaron con 95, frente a 46 relacionados con problemas de patrones culturales y 32 procesales¹¹⁰. Según la propia DEMI, las limitaciones presupuestarias representan, por su parte, otro obstáculo para que ésta pueda incluir a más mujeres indígenas en su prestación de servicios y en este sentido ha sido importante el apoyo financiero por parte de la cooperación internacional para fortalecer a la institución.

2.5. Oralidad en los procesos judiciales

En relación con los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, el AFPC establece generalizar progresivamente la oralidad en los procesos judiciales para, de esta manera alcanzar un sistema de justicia más ágil. Según el informe presentado por Rigoberta Menchú, la implementación del juicio oral y público tiene como objetivo facilitar al ciudadano el control sobre la forma en que el Estado administra la justicia¹¹¹. Sin embargo, la distancia

geográfica a los tribunales a menudo impide, por una parte, asistir a un juicio oral, y por otra, sigue vigente una cultura de ejercicio profesional que da mayor seguimiento a los procesos escritos.

Un modelo que viene potenciando la oralidad en los procesos judiciales, es el modelo de gestión por audiencias. Este modelo se viene aplicando recientemente en los Tribunales Penales de la Ciudad de Quetzaltenango y permite ordenar el trabajo de los jueces para que realicen todo su trabajo jurisdiccional en audiencias. El magistrado Pérez percibe que a partir de este modelo se viene cambiando la cultura del expediente por la cultura del acto en donde el juez ya es responsable de los actos que se van suscitando¹¹².

2.6. Financiamiento

El AFPC establece la necesidad de dotar al OJ y MP de mayores recursos financieros para avanzar en su modernización tecnológica y para ampliar su cobertura, así como introducir el funcionamiento multilingüe y aplicar un eficiente plan de protección a testigos, fiscales y colaboradores de la justicia. A tal efecto, los Acuerdos de Paz indican una asignación no menor al 0.3% del Producto Interior Bruto (PIB) para el Organismo Judicial y la Corte de Constitucionalidad y otra no menor al 0.2% para el Ministerio Público. Aunque en las asignaciones presupuestarias de los últimos años, el Estado ha cumplido con estos porcentajes -según los gastos globales publicados por el Ministerio de Finanzas-, la PDH señala que los recursos económicos en el 2006 han sido insuficientes para responder a las necesidades de funcionamiento, fortalecimiento y modernización del sector justicia y que deben priorizarse la atención a las víctimas y la seguridad de los operadores de justicia¹¹³.

Desde los Acuerdos de Paz, la cooperación internacional ha jugado un papel importante en el financiamiento de proyectos para la reforma judicial en Guatemala. Los principales cooperantes en el apoyo al sector justicia han sido los gobiernos de España, Holanda, Suecia, Noruega y Estados Unidos, así como la Unión Europea. Además han contribuido de manera relevante entidades como el Banco Mundial y el BID. MINUGUA y el PNUD han sido los ejecutores principales de la financiación aportada por la Unión Europea. De hecho, según un estudio sobre la cooperación europea a los diez años de la firma de la paz, el PNUD viene siendo el actor externo más influyente en el proceso de reforma judicial en Guatemala. El mismo análisis revela una gran variedad de temas y la corta duración de los proyectos implementados por MINUGUA y el PNUD, lo que ha dificultado alcanzar los resultados esperados en el tiempo planificado inicialmente¹¹⁴.



Mural en San Juan Comalapa, Chimaltenango. Foto PBI.

- 23 Conclusiones y Recomendaciones del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico: *Guatemala Memoria del Silencio Tz'inil Na'Tab'Al*. Ciudad de Guatemala, 25 de febrero de 1999.
- 24 CNSAFJ: *Presentación de líneas estratégicas y Relanzamiento de la Comisión Nacional de la Justicia* como parte del proceso de fortalecimiento institucional, 26 de abril de 2007.
- 25 ASIES. *Proceso de Fortalecimiento del Sistema de Justicia: avances y debilidades, julio 2003-junio 2006*, 2006. p.11-12.
- 26 PDH. *Seguridad y justicia en tiempos de paz, No.1. Cumplimiento e institucionalización de los compromisos contraídos por el Estado en los Acuerdos de Paz*, 2006, p. 78.
- 27 Op. cit. *Acción Ciudadana*, 2006, p.38.
- 28 Op. cit. Informe del Relator Especial, Sr. Param Coomaraswamy.
- 29 CIDH. *Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala*, capítulo I, 2003.
- 30 Entrevista a Marco Antonio Canteo, 11 de abril de 2007.
- 31 Entrevista a Raquel Zelaya, 3 de abril de 2007.
- 32 MINUGUA. *Suplemento al Décimo Informe sobre Derechos Humanos. Funcionamiento del sistema de Justicia*, 11 de enero de 2000.
- 33 Cit. entrevista.
- 34 Op. cit. ASIES, p.37.
- 35 Prensa Libre, 18 de febrero de 2007.
- 36 Cit. entrevista.
- 37 Datos proporcionados por el IDPP, abril del 2007.
- 38 Op. cit. CIDH.
- 39 Prensa Libre, 7 de febrero de 2007.
- 40 Op.cit. Luis Ramírez, p.215.
- 41 Op. cit. ASIES, p. 53-61.
- 42 Op. cit. MINUGUA.

- 43 Entrevista a Myrna Caballeros y Guillermo Méndez, 3 de abril de 2007.
- 44 Op. cit. ASIES, p.61.
- 45 Ibídem, p.60.
- 46 Op. cit. PDH, p.97.
- 47 Entrevista a Amílcar Pop, 12 de abril de 2007.
- 48 Cit. entrevista a Myrna Caballeros y Guillermo Méndez.
- 49 Op. cit. ASIES, p.61.
- 50 Decreto No. 57-2002, artículo 1.
- 51 Op. cit.
- 52 Op. cit. p.97.
- 53 Cit. entrevista.
- 54 Entrevista a Mario Chávez, 12 de abril de 2007.
- 55 Entrevista a Augusto Pérez, 2 de abril del 2007.
- 56 Cit. entrevista.
- 57 Op. cit. p. 216-217.
- 58 POLSEC. *Hacia una Política de Seguridad Ciudadana, Seguridad y Sistema de Administración de Justicia: Productos generados por los grupos de trabajo*, Magna Terra editores, Guatemala, 2004, p.111-115.
- 59 PNUD. *Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2002. Desarrollo humano, mujeres y salud*. Cap.VIII, p.157.
- 60 Op. cit. p. 15-16.
- 61 Op. cit. p.81.
- 62 ONU. *Informe del Relator Especial, Philip Alston, sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con las desapariciones y ejecuciones sumarias. Misión a Guatemala, 21 a 25 de agosto de 2006*, p.19.
- 63 Ministerio Público. *Síntesis de la Memoria de Labores*, año 2006.

- 64 Fundación Myrna Mack. *Seguimiento de las Recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Jueces y Abogados en Guatemala, período comprendido del 1 de enero al 31 de diciembre del 2003*, 2003.
- 65 *Memoria de Labores del Ministerio Público*. Cuadro 2, Actividad realizada según Fiscalía de Sección, año 2006.
- 66 FMM. *Violencia contra el sistema de justicia: el aparato estatal sigue postergando la prevención y el combate*, 2005.
- 67 Op. cit. Entrevista.
- 68 Op. cit. p. 82.
- 69 Op. cit. FMM, 2003, p. 15.
- 70 Op. cit. Acción Ciudadana, 2006, p.48.
- 71 Op. cit. ASIES, p.84.
- 72 Op.cit. PDH, p.80.
- 73 BID. Programa de Apoyo al Sector Justicia, Resumen Ejecutivo en: www.iadb.org/exr/doc98/apr/gu1120s.htm, 1998.
- 74 Op. cit. ASIES, p.128.
- 75 Cit. entrevista.
- 76 MP. *Plan de Política de Persecución Penal*, 2005, p.32.
- 77 Ibídem.
- 78 Op. cit. Informe del Relator Especial Philip Alston.
- 79 Op. cit. ASIES, p.77.
- 80 Prensa Libre, 7 de febrero de 2007.
- 81 Ibídem.
- 82 Op. cit. Luís Ramírez, p.216.
- 83 La Hora, 12 de enero de 2007 y Prensa Libre, 21 de noviembre de 2006.
- 84 OACNUDH, 2007: *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y seguimiento de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos*, artículo 24.
- 85 Op. cit. Luís Ramírez, p.217.
- 86 Op. cit. PDH, p.59-60.
- 87 El Periódico, 13 de diciembre de 2006.
- 88 Prensa Libre, 7 de marzo de 2007.
- 89 Cit. entrevista.
- 90 Inforpress Centroamericana, Edición n° 1705. 25 mayo de 2007.
- 91 SEPAZ. *Informe Situación Actual del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz 2004-2006 (Enfoque temático)*, 2006, p.17.
- 92 Prensa Libre, 7 de febrero de 2007.
- 93 Defensoría Maya. *Experiencias de aplicación y administración de justicia indígena*, 1999, p.36.
- 94 Op.cit. ASIES, p.19.
- 95 DEMI. *El acceso de las Mujeres Indígenas al Sistema de Justicia Oficial de Guatemala*, 1999. Tabla 15, p.86.
- 96 Entrevista a Miguel Ángel Albizures, 27 de marzo de 2007.
- 97 Yrigoyen, Fajardo, Raquel, *Pautas de Coordinación entre el Derecho Indígena y el Derecho Estatal*. Fundación Myrna Mack, 1999, Guatemala.
- 98 FEPAZ. *Consultas Populares: Democracia participativa e instrumentos de intermediación social y política*, octubre de 2005.
- 99 PNUD. *Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2005. Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un Estado plural*. 2005, p. 233.
- 100 Entrevista a Amílcar Pop, 12 de abril de 2007.
- 101 Ibídem.
- 102 Op. cit. PNUD, 2002, p. 154-155.
- 103 Op. cit. MINUGUA, p.15.
- 104 Cit. entrevista.
- 105 Organismo Judicial, *Avances: Período 1999-2004*, en: www.oj.gob.gt.
- 106 Op.cit. ASIES, p.25.
- 107 ASIES. *Proceso de Modernización y Fortalecimiento del Sistema de Justicia: avances y dificultades, enero 2002-junio 2003*, 2003. Véase también ASIES, 2006, p.25.
- 108 Cit. entrevista.
- 109 Entrevista a Azucena Socoy, Directora de la Unidad Social de la DEMI, 30 de marzo de 2007.
- 110 Op. cit. DEMI, tablas 12-14 y p.114.
- 111 Existe un proyecto a nivel legislativo en relación con un Código Procesal Civil General para establecer el juicio oral en el derecho civil y del trabajo, entre otros, pero todavía no se ha dado a conocer en el Congreso (Entrevista a Mario Chávez).
- 112 Cit. entrevista.
- 113 Op. cit. PDH, p.83.
- 114 CIDSE (Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Solidaridad), Grupo Sur y CIFCA (Iniciativa de Copenhague para Centroamérica y México). *Rol de la Cooperación Europea en la Promoción de los Acuerdos de Paz en Guatemala: Reforma Judicial y Reestructuración de la Policía*, 2007.

3. Organismo Ejecutivo

3.1. Sistema Nacional de Seguridad

3.1.a. Creación del Consejo Asesor de Seguridad

En el AFPC se recomienda la creación de un Consejo Asesor de Seguridad (CAS), cuya función sería apoyar al Organismo Ejecutivo en la implementación del concepto de seguridad integral, y en el diseño de una Agenda de Seguridad. Según Enrique Álvarez, Coordinador del Consejo Asesor de Seguridad, el espíritu del Consejo es *fortalecer la posibilidad de incidencia de la sociedad civil y contribuir a dismantelar el paradigma autoritario de la Doctrina de Seguridad Nacional de EEUU, base sobre la que se construyó toda la institucionalidad de las fuerzas de seguridad, haciendo operativo el paradigma de la seguridad democrática*¹¹⁵.

El proceso para la instalación del CAS tuvo una primera fase en febrero del 2003, con la creación de la Comisión Preparatoria del CAS, mediante el Acuerdo Gubernativo 48-2003. Posteriormente, a inicios de 2004, con la toma de posesión del Presidente Óscar Berger, se emitió el Acuerdo Gubernativo 115-2004, instalándose definitivamente el Consejo.

Su funcionamiento posterior ha enfrentado grandes dificultades, demostrando que *el CAS no ha significado ni para el Estado ni para la sociedad civil ese mecanismo de articulación e intercambio. Su creación constituye simplemente el cumplimiento formal de uno de los compromisos*¹¹⁶.

Tras la crisis desatada, en febrero del 2007, por el asesinato de cuatro ciudadanos salvadoreños, tres de ellos diputados al Parlamento Centroamericano (PARLACEN), y el posterior asesinato de los cuatro policías implicados, la cartera del Ministerio de Gobernación fue

asumida a finales de marzo, por Adela Camacho de Torrebiarte. La nueva ministra, miembro integrante del CAS hasta ese momento, había manifestado públicamente su preocupación por la llamada "limpieza social"¹¹⁷ y su intención de otorgarle al CAS la función que lo originó. Esta función, tal y como señala el AFPC es la de *estudiar y presentar estrategias ampliamente consensuadas para responder a los riesgos prioritarios que enfrente el país y hacer las recomendaciones correspondientes al Presidente de la República. El CAS puede apuntalar las decisiones estratégicas para el futuro de una administración de Estado*¹¹⁸.

Sin embargo, Claudia Samayoa, del Movimiento Nacional por los Derechos Humanos (MNDH), declaraba a la prensa que *difícilmente habrá un cambio si se mantienen las mismas estructuras acusadas de hechos ilícitos*, haciendo referencia a Víctor Rivera¹¹⁹. *Por eso, debería nombrarse*



Palacio Nacional en la ciudad de Guatemala. Foto PBI.

una comisión externa que apoye al Ministerio de Gobernación para que ayude en la depuración¹²⁰.

3.1.b. Seguimiento y situación actual

En febrero del 2007, se empezó a debatir una Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (SNS) en el Congreso. Los diputados ponentes indicaron que la iniciativa de ley se preparó con el afán de definir una política pública de seguridad, y recordaron que se trataba de una experiencia política singular, que identifica el papel y la incidencia a impulsar desde el Foro Permanente de Partidos Políticos para diseñar, construir, desarrollar y fortalecer políticas de Estado. La finalidad del SNS, tal y como detalla dicho Foro, es *proveer al Estado de Guatemala de los instrumentos para garantizar el cumplimiento de los objetivos nacionales expresados en la Constitución Política de la República en materia de seguridad*¹²¹.

A inicios de abril del 2007, el Presidente Óscar Berger -acompañado del Vicepresidente Eduardo Stein y de los integrantes del CAS- anunciaba que se viabilizará el Sistema Nacional de Seguridad, por medio del Acuerdo Gubernativo 79-2007. Como parte de esta reestructuración, se pretende dar vida al Ministerio de Seguridad, dejando al de Gobernación con meras funciones administrativas y deslindando responsabilidades en materia de seguridad¹²². La nueva estructura, el Consejo Nacional de Seguridad (CNS), será la responsable de manejarlo. El CNS se conforma como el órgano rector del sistema de seguridad y asesor del Presidente de la República -en su calidad de Jefe de Estado- en la toma de decisiones en asuntos de seguridad, con el propósito de definir las políticas y estrategias pertinentes. Estará integrado por el Presidente y Vicepresidente de la República, el Ministro de Gobernación, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de la Defensa Nacional, el Secretario de Análisis Estratégico, el Procurador General de la Nación e invitados especiales de acuerdo a las circunstancias¹²³.

A mediados de abril de 2007 se llevó a cabo la primera reunión del CNS, en la que se anunciaron las acciones a llevar a cabo para la creación del SNS. En dicha reunión se abordó la necesidad de tomar medidas como la urgente depuración de la Policía Nacional Civil (PNC); la necesidad de dar seguimiento a las leyes relacionadas con la seguridad y paralizadas en el Congreso; la reestructuración del sistema de inteligencia y fortalecimiento de la inteligencia civil¹²⁴.

Helen Mack alerta sobre la necesidad de dotar de recursos a estas nuevas estructuras, *pues no sirve de nada poner una legislación si no se le va a poner presupuesto. La reforma estructural, que pasa por la reforma fiscal y tributaria, no se da*¹²⁵.

3.2 Ministerio de Gobernación

3.2.a. Policía Nacional Civil. Avances y retrocesos.

El AFPC tenía como objetivo unificar las diferentes fuerzas policiales existentes (Policía Nacional, Guardia de Hacienda y Policía Militar Ambulante), en una sola Policía Nacional Civil, y subordinarlas al Ministerio de Gobernación acentuando que dicha reestructuración se basaba en el carácter civil de la nueva fuerza policial. Para su fortalecimiento, se propusieron una serie de reformas legales y constitucionales. Estas últimas no fueron aprobadas en la consulta popular de 1999. En cuanto a las reformas legales, cabe destacar la aprobación de la Ley de la Policía Nacional Civil, con el Decreto 11-97.

Las funciones que este Decreto otorga a la PNC, engloban y amplían las recomendadas por dicho Acuerdo, y se alinean en la protección y garantía del ejercicio de los derechos y las libertades, prevenir, investigar y combatir el delito, y mantener el orden público y la seguridad interna. A pesar de ello, los informes más recientes sobre el cumplimiento de los Acuerdos revelan que la PNC *evidencia una severa incapacidad para el cumplimiento de sus funciones, para controlar la actividad delictiva y garantizar la seguridad pública*¹²⁶.

La creación de la PNC, fue un logro de los Acuerdos de Paz, que fijaron como meta contar con 20.000 efectivos en 1999, lo que sólo se cumplió en el 2003. Según Silvia Vásquez, exViceministra de Apoyo Comunitario, *este punto supuso un error estratégico, pues se priorizó la cantidad a la calidad de recursos humanos*¹²⁷, y se permitió la incorporación de agentes de los anteriores cuerpos de la policía¹²⁸, incumpliendo la meta de reclutar efectivos nuevos sin antecedentes de violaciones a los derechos humanos¹²⁹. *La debilidad actual, es la consecuencia de esa mala política previsoría*¹³⁰.

Aunque se logró el objetivo numérico, *actualmente es insuficiente, puesto que estos 20.000 tienen que cubrir todo el territorio*¹³¹. Además, si contamos que sólo hay 14.000 policías en servicio, de los cuales hay que restar los que se dedican a investigación, a secretarías especializadas, a custodiar reos y cárceles, se le deja con una baja capacidad operativa de respuesta, dejando una media de 1 por cada 3.600 habitantes¹³², cuando la media óptima para países con altas tasas delictivas, como Guatemala, sería de 4 agentes por cada 1.000 habitantes, recomendando así una cifra de 44.000 agentes para atender la seguridad pública de Guatemala¹³³.

En el AFPC se enfatizaba la inclusión del carácter multiétnico en la PNC. La institución policial ha realizado un esfuerzo para contar con una representación de todas



Policías durante un desalojo de población campesina en la Comunidad La Paz, Panzos, Alta Verapaz, enero 2007. Foto: James Rodriguez.

las etnias, y, actualmente, es la única institución que tiene el 14% de su personal de distintas etnias¹³⁴.

El Ministerio de Gobernación está estudiando una iniciativa para proponer un nuevo programa de redestinos del personal, por pertenencia étnica y para brindar así un mejor servicio a la comunidad¹³⁵. Al mismo tiempo, la PNC también está haciendo un esfuerzo en relación a la participación de la mujer. En los últimos años se ha dado un incremento en el ingreso de mujeres, la mayoría madres solteras. Ante esto, el Ministerio de Gobernación afirma que se está redefiniendo las condiciones laborales, para adaptarlas a su condición de género¹³⁶. Además, como mecanismos de interlocución con las comunidades para la prevención del delito, existen la División de Multiculturalidad y la de Equidad de Género.

Según el Informe de la SEPAZ (2003), la intención de lograr este acercamiento con las comunidades, para implantar un sistema preventivo y fortalecer las policías municipales, se ha producido en la mayoría de las corporaciones municipales del país. Respecto a la promoción de candidatos, por parte de cada municipalidad, el compromiso está aún en proceso, ya que solamente lo han promocionado 52 municipalidades en todo el país¹³⁷.

Según SEPAZ, el aumento en un 50% del gasto público para seguridad pública, en el año 2000, no se cumplió

por limitaciones presupuestarias¹³⁸. Además, la Policía está transfiriendo fondos al presupuesto militar, con el fin de reembolsar los gastos incurridos en sus patrullajes conjuntos con la PNC¹³⁹.

Otra de las propuestas del AFPC era la emisión de una nueva Ley de Orden Público, con el fin de hacerla más acorde con los principios democráticos y el fortalecimiento del poder civil. Las Organizaciones Sociales especializadas en temas de Seguridad (OSS) redactaron una propuesta de reforma, que, a finales del 2004, fue presentada al Congreso, por 20 diputados de diferentes partidos políticos (Iniciativa 3172). Esta iniciativa fue asignada a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, donde se encuentra pendiente de dictamen hasta la fecha¹⁴⁰.

Carrera Policial

En el AFPC se plantea la necesidad de establecer una carrera policial. La carrera debe regular las políticas de reclutamiento y administración de personal, particularmente lo referido al tiempo de prestación de servicios, salarios dignos y medidas adecuadas de previsión social. La Ley de la PNC en su capítulo IV establece en cuatro secciones la carrera policial. Dicha ley recoge que *la Carrera Policial estará basada en criterios de profesionalidad y efectividad, por ello, el Estado proporcionará las condiciones más favorables para una adecuada promoción*

humana, social, y profesional de los miembros de la Policía Nacional Civil, de acuerdo a principios de objetividad, igualdad de oportunidades, tiempo de servicio, méritos y capacidad¹⁴¹.

La escala jerárquica, los grados y ascensos, se desarrollan en la Ley de la PNC de 1997, mientras que el Reglamento de Organización -Acuerdo Gubernativo 662-2005- establece las funciones de la Dirección General y de las diferentes subdirecciones, quedando la Subdirección General de Personal a cargo del ingreso, reclutamiento y contratación, coordinación de los cursos básicos y de especialización, así como todo lo relacionado con el Sistema de Carrera Policial¹⁴².

Según el PNUD, sigue siendo prioritario reformular la Ley de Carrera Policial, crear nuevos órganos de control y aumentar los niveles de exigencia para ingresar a la carrera policial¹⁴³. La Instancia de Monitoreo y Apoyo a la Seguridad Pública (IMASP) afirma que, para que la PNC deje de sorprender con casos como el de sus policías anticrimen vinculados al asesinato de los diputados salvadoreños, deben fijarse metas técnicas y no políticas, y fortalecer la Academia para forjar a sus futuras autoridades, que ganen el puesto al realizar una carrera policial¹⁴⁴.

El AFPC menciona que los integrantes de la PNC deberán recibir salarios dignos y apropiados a su función, así como medidas adecuadas de previsión social. El 1 de

mayo del 2007 se aprobó un aumento del 7 por ciento al salario de los policías. La decisión se adoptó por medio del Acuerdo Gubernativo 138-2007. En dicho acuerdo se explica que la medida pretende crear condiciones técnicas que faciliten la carrera policial y administrativa, para garantizar un servicio de calidad y la transparencia en el ejercicio de sus funciones. Fuentes de Gobernación afirmaron que a partir de ahora, los policías ganarán según su tiempo de servicio, méritos que logren acumular, jerarquía y capacidad¹⁴⁵. Carmen Rosa de León, del Consejo Asesor de Seguridad (CAS), considera que el monto del aumento no es el adecuado, y mencionó que debe formarse una carrera policial para que quienes deseen ingresar a la PNC sea para hacer carrera y no para ganar dinero¹⁴⁶.

turar de forma integral y coherente el pensum de estudios. En el proceso de selección, se encuentran sin recursos y con una baja capacitación¹⁴⁹. El PNUD recomienda para su fortalecimiento, el establecimiento de un Consejo Académico plural, y la constitución de Equipos Pedagógicos Móviles cuya tarea sería instruir y recalificar a todo el personal y proponer nuevos cursos para el 2008¹⁵⁰.

Desde su creación, la PNC, ha recibido el apoyo de la cooperación internacional. La formación policial inicial fue asumida por la Unión Europea y desarrollada a través de la Guardia Civil Española (GCE). La instrucción y formación en derechos humanos estuvo a cargo del programa de fortalecimiento de la PNC de MINUGUA. El PNUD apoyará hasta el 2008 con el Programa de Fortalecimiento de la Policía (FORPOL). Sigue existiendo cooperación bilateral con España, los Países Bajos, Canadá, Taiwán, Japón y Alemania, pero, el principal donante es Estados Unidos. ASIES asegura en su informe que esta Academia depende de la cooperación internacional para su funcionamiento y el apoyo de los Países Bajos para la reforma curricular, lo ejemplifica¹⁵¹.

Estados Unidos ha implementado varios programas, en materia de combate al narcotráfico e investigación criminal. Durante una primera etapa de la PNC, facilitó la creación del Servicio de Investigación Criminal (SIC) y con el apoyo de la DEA (Drug Enforcement Administration)¹⁵² y el Programa NAS (Narcotics Affairs Section), se instaló el DOAN (Departamento de Operaciones Antinarcóticas) que, posteriormente, fue disuelto por escándalos de corrupción¹⁵³ y sustituido por el Servicio de Análisis e Información Antinarcótica (SAIA). Según Julio Roberto Hernández Chávez, actual Director General de la Policía Nacional Civil, la SAIA sigue necesitando el apoyo de la DEA. Sin embargo, la cooperación de los Estados Unidos con Guatemala está siendo muy cuestionada por diferentes organizaciones de la sociedad civil. Este sector opina que los temas de interés de los EEUU -la lucha contra el terrorismo y el control migratorio- no son necesariamente los más relevantes para el país.

A pesar de todo este apoyo de la comunidad internacional, en el período de 2001 a 2002, el presupuesto asignado a la APNC disminuyó, provocando una fuerte crisis y el debate sobre su cierre¹⁵⁴. Según la PDH, no se ha recuperado todavía de ese colapso, y las debilidades siguen siendo estructurales y profundas, convirtiéndose así en un blanco permeable para el crimen organizado y la corrupción¹⁵⁵.

Mecanismos de control interno

Amnistía Internacional (AI) nos recuerda que, incluso en las democracias consolidadas, la policía comete abusos contra los derechos humanos. Para esta organización

Academia de la PNC

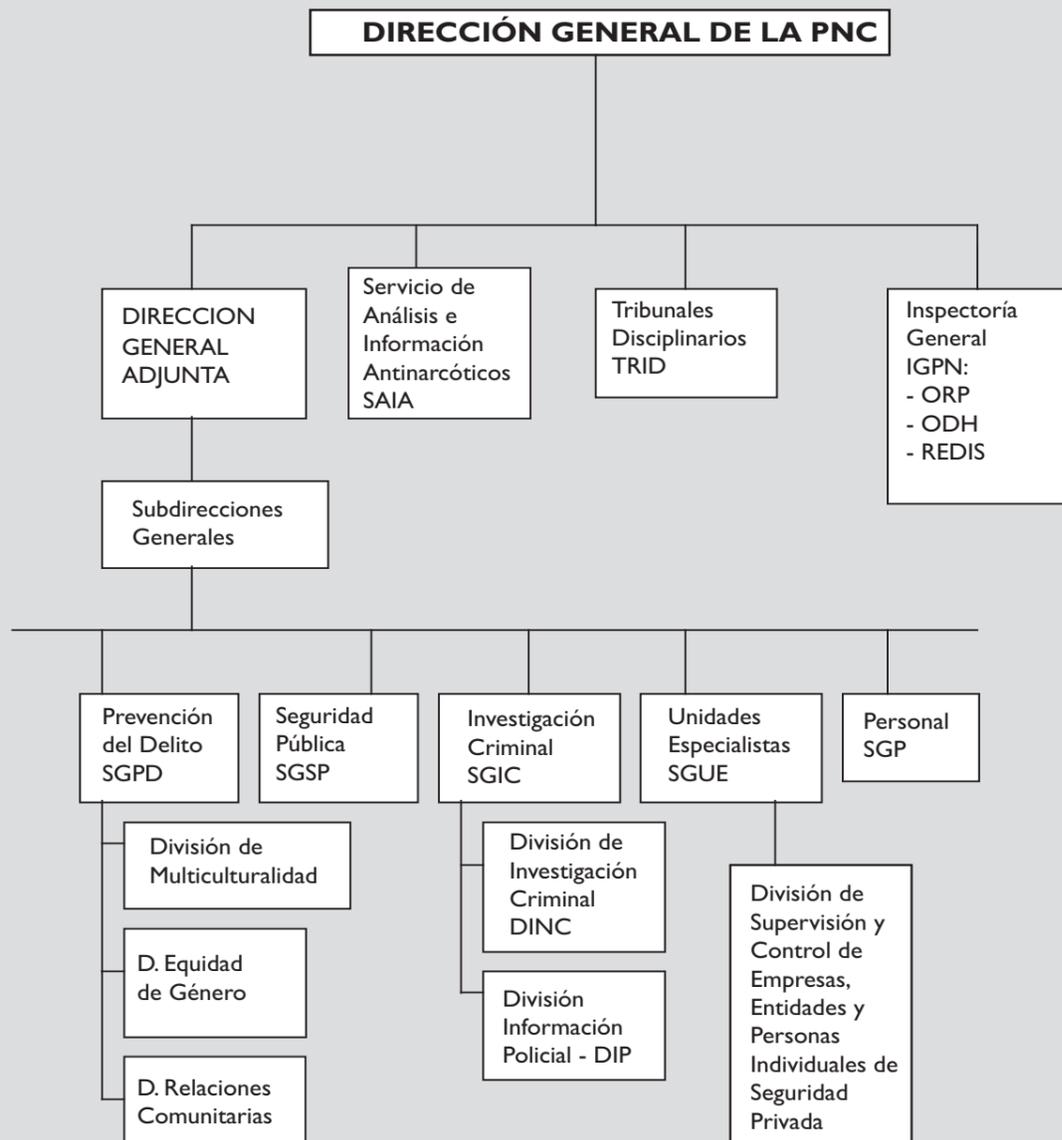
El AFPC disponía que todos los integrantes de la nueva PNC debieran recibir formación en la Academia de la Policía Nacional Civil (APNC), donde se les proporcionaría preparación profesional, respeto por los derechos humanos, por la democracia y la cultura de paz, así como obediencia a la ley. Su creación supuso un importante avance en el fortalecimiento institucional. Actualmente está a cargo de la Subdirección General de Estudios.

La modalidad de ingreso queda recogida en el Reglamento del Régimen Educativo de la PNC (Acuerdo Gubernativo Número 587-97), donde se establecen unos requisitos mínimos de acceso, entre los que se menciona que el sistema de oposición libre debe garantizar el principio de igualdad de oportunidades. En el AFPC este principio se menciona junto al de idoneidad. En coherencia, para favorecer la inclusión de todos los grupos étnicos en la selección del personal, la Academia de la Policía Nacional Civil (APNC), realiza convocatorias por diversos medios de comunicación y ha creado la Unidad de Multietnicidad pero que, según Rigoberta Menchú, cuenta con muchas limitaciones.

En la actualidad, se gradúan 1.400 policías anualmente, pero según los expertos, lo recomendable sería alcanzar los 2.400¹⁴⁷. Silvia Vásquez opina que el déficit de egresados, se debe a que nadie quiere entrar a la PNC a no ser que no tenga otra opción laboral, por ser una institución desprestigiada, una profesión sumamente riesgosa y con un nivel de exigencia muy alto¹⁴⁸. Según ASIES, esto se debe también, a que con el objetivo de aumentar el nivel profesional, se exigió mayor nivel de escolaridad y se aumentó la duración del curso básico a 10 meses.

En su informe, ASIES menciona que siguen persistiendo muchas debilidades en el seno de la APNC, tales como una asignación presupuestaria ineficiente, la falta de permanencia del personal docente y la necesidad de reestruc-

Cuadro 4. Estructura actual de la PNC. Reglamento de Organización AG. 662-05.



Fuente: Elaboración propia destacando solo las Subdirecciones y Divisiones relevantes para el informe. Siglas: Oficina de Responsabilidad Profesional (ORP); Oficina de Derechos Humanos (ODH); Oficina de Régimen Disciplinario (REDIS)

internacional, el principal problema radica en el control. Por ello menciona en la parte introductoria a sus *diez normas básicas de derechos humanos para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* (Índice AI: POL 30/04/98/s), que todos los gobiernos deben adoptar las medidas necesarias para que estos funcionarios sean educados en los preceptos de la legislación nacional de acuerdo con el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley de la ONU y otras normas internacionales básicas de derechos humanos aplicables a tales funcionarios, tanto durante su instrucción básica como en cualquier curso posterior de formación o perfeccionamiento.

El ICCPG, en una de sus publicaciones sobre mecanismos de control sobre la Policía Nacional Civil, publicado en el 2001, mencionaba que la responsabilidad del Estado no es únicamente pronunciarse en contra de las violaciones de derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad, sino que debe crear los mecanismos eficientes de control que permitan erradicar las violaciones a los derechos fundamentales de las personas¹⁵⁶.

La PNC nació con un sistema de control interno a través del Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil (Acuerdo Gubernativo Número 584-97). De ahí, se crean una serie de instancias que se dedican al control interno de la institución y dependen de la Inspectoría General (IGPNC), la cual a su vez, es parte integrante de la Dirección General de la PNC y está al mando de oficiales superiores. Como señala el artículo 2 de su Reglamento de Organización (AG 662-05), de ella dependen: la Oficina de Responsabilidad Profesional (ORP), la Oficina de Derechos Humanos (ODH), y la Oficina de Régimen Disciplinario (REDIS) que tramita los procesos por faltas cometidas por policías a lo interno de la institución.

Al mismo nivel que la IGPNC, están los Tribunales Disciplinarios (TRID), responsabilizados de sancionar administrativamente las faltas de los policías. Actualmente existen tres para todo el país, y, en cada uno de ellos, el vocal segundo es propuesto por el Consejo de Desarrollo Urbano y Rural. Hecho valorado positivamente, pues permite la participación de la sociedad civil en la depuración.

La ORP es la instancia que da seguimiento a las denuncias de delitos cometidos por policías. Pero esta Oficina funciona con *insuficiente personal asignado (solo 26 investigadores para todo el país), en condiciones limitadas y con carencias de equipo logístico, permitiendo la impunidad e impidiendo la depuración*¹⁵⁷.

Hasta diciembre del 2006, y según datos recopilados por la IMASP, la ORP contaba con un listado de 2.271 denuncias de las cuales únicamente 587 fueron revisadas. Según

esta Instancia, los delitos denunciados van desde desapariciones forzadas, secuestros, violaciones, robo y cohecho. Entre ellos, el robo es el delito más recurrente. Le siguen el cohecho, y un peligroso incremento en casos de desapariciones forzadas y detenciones ilegales. Asimismo, destaca la participación de mandos medios de la PNC en hechos delictivos¹⁵⁸.

Según la IMASP, estos 587 casos revisados no han significado la destitución de ninguno de los involucrados porque existen tres *emplazamientos*¹⁵⁹ contra la PNC. Este recurso sirve para proteger al trabajador cuando surge un conflicto. Para Verónica Godoy, Directora de la IMASP, el problema es que se ha abusado de esta figura. Es una burla que se pase todo un proceso administrativo y no se pueda hacer nada para destituirlos¹⁶⁰.

Sin embargo las cifras podrían ser mayores ya que, según un estudio realizado por PNUD en junio del 2006, demuestra que el 76.6% de las víctimas de actos ilícitos prefiere callar y no denunciar¹⁶¹.

Según Silvia Vásquez, el MP ha tenido parte de responsabilidad en el bajo funcionamiento de la ORP, pues su apoyo ha sido muy débil y todos los casos de policías, siguen parados en la Fiscalía de Delitos Administrativos¹⁶².

Un Informe elaborado por la Guardia Civil Española y presentado al Ministro de Gobernación en mayo del 2006 plantea algunas recomendaciones como el *fortalecimiento de la ORP, la mejora de las instalaciones y el aumento de los incentivos económicos, medidas que hasta la fecha no han sido implementadas*¹⁶³. Otra de las propuestas para la mejora de la ORP, es su descentralización¹⁶⁴.

Depuración

Aunque la depuración ha sido reclamada constantemente, para Miguel Angel Albizuere, la crisis suscitada por el asesinato de los diputados del PARLACEN, su chofer, y los cuatro policías arrestados, *ha sido la gota que colmó el vaso, demostrando la corrupción interna de la PNC y la infiltración del crimen organizado en ella*¹⁶⁵.

El 19 de febrero de 2007, tres diputados salvadoreños del Parlamento Centroamericano (PARLACEN), junto con su chofer, fueron asesinados por un grupo élite de la unidad de investigación criminal de la PNC de Guatemala, cuando se dirigían a una sesión en la Ciudad de Guatemala. Inmediatamente fueron detenidos cuatro de los policías acusados de haber cometido el asesinato, y tres días después son asesinados en una cárcel de alta seguridad, sin haber prestado declaración por la ejecución de los legisladores. Estos hechos desencadenaron la destitución del Ministro de Gobernación, el Director de la PNC y el Director de Presidios.



Marcha 1º de Mayo 2007. Foto PBI.

A raíz de este escándalo, diferentes voces afirmaron la existencia de escuadrones de la muerte dentro del Ministerio de Gobernación y de la PNC. Frank La Rue, titular de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH), argumentó que dichos sucesos evidencian el fortalecimiento de los cuerpos ilegales de seguridad y muestran las debilidades de la PNC, del MP, y de los sistemas de justicia y penitenciario, que no pueden resolverse sin el apoyo internacional porque el crimen organizado trasciende las fronteras guatemaltecas¹⁶⁶.

Después de estos sucesos, el Gobierno elaboró diferentes propuestas para facilitar la depuración, una de ellas abogaba por la posibilidad de militarizar la PNC. Pero el Vicepresidente Stein mostró su preferencia por agilizar la aprobación de una iniciativa que permitiera el inicio del proceso de depuración. Esta iniciativa fue aprobada días después¹⁶⁷. Sin embargo, uno de los obstáculos para iniciar dicha depuración, reside en los emplazamientos interpuestos ante el Ministerio de Gobernación.

A fecha de abril del 2007 solo quedaba un emplazamiento, y además, la Corte de Constitucionalidad (CC), por las mismas fechas, resolvió suspender en forma parcial el artículo 4 de la Ley Reguladora de Huelga de Trabajadores

del Estado. En este artículo se prohibía al Estado la destitución de empleados públicos, incluso con causa justificada. Sin embargo, la CC argumentó que en el caso de la PNC se podía proceder a su destitución. Anteriormente, los agentes impugnaban en los tribunales, y podían llegar a ser restituidos.

Además, el CAS ha elaborado una propuesta para el fortalecimiento de la institución policial con el fin de facilitar la depuración y aumentar el nivel de control y supervisión interno. En ella, se enfatiza la necesidad de establecer controles en las áreas más corruptas e infiltradas por el crimen organizado, priorizando los organismos de investigación y aumentando los niveles selectivos en la elección de su personal¹⁶⁸.

Simultáneamente, el Cardenal Monseñor Quezada Toruño, Arzobispo Metropolitano, Sergio Morales, Procurador de Derechos Humanos y Estuardo Gálvez, Rector de la Universidad de San Carlos, propusieron una iniciativa para la reforma, depuración y refundación de la PNC. Esta iniciativa recoge la creación de una Comisión de Alto Nivel para la Reforma Policial, que trabajaría conjuntamente con el CAS y los partidos políticos. Así mismo la composición de esta Comisión integraría un *experto internacional de reconocidas capacidades en la materia, a sugerencia*

y con respaldo del Grupo de Diálogo. Sin embargo, en el momento de redactar este informe, dicha propuesta todavía no ha sido considerada por el gobierno. Enrique Álvarez recuerda la necesidad de reorientar el modelo policial hacia un modelo preventivo, que forme parte de la agenda de trabajo del Estado¹⁶⁹.

Julio Hernández Chávez -nombrado Director General de la PNC después del cese de Erwin Sperisen- anunció, a finales de abril del 2007, los avances en el proceso de reestructuración de la PNC. Informó que 561 agentes ya habían sido separados de la institución, tras el análisis de más de mil expedientes que tienen causales de baja. En total entre 1.500 y 2.000 policías están sometidos a los Tribunales Disciplinarios, y las destituciones se extienden a todos los niveles jerárquicos¹⁷⁰.

El Ministerio de Gobernación indica que han logrado depurar a 1.078 agentes, del 2004 al primer bimestre del 2007. La mayoría de ellos, al haberseles comprobado delitos de plagio, ejecución extrajudicial, allanamiento ilegal, robo y violación, entre otros¹⁷¹.

Cooperación internacional

Como parte de la cooperación internacional para consolidar el proceso de paz, Joao Melo de Sampaio, Encargado de Negocios de la UE en Guatemala hasta mediados del 2007, afirmó en diciembre del 2006 que Guatemala iba a recibir un desembolso de 145 millones de Quetzales¹⁷².

El escándalo del asesinato de los diputados del PARLACEN y los posteriores incidentes incitaron a la Unión Europea a reevaluar la cooperación que brinda al país en materia de seguridad¹⁷³. A partir de ese momento, las

conversaciones entre el Gobierno de Guatemala y la comunidad internacional han sido más asiduas. Y, en ellas, la comunidad internacional ha aprovechado para evidenciar su preocupación por los altos índices de violencia en el país. La ONU hace énfasis en que el costo de la violencia superó los Q17 mil millones en el 2005, cifra que es mayor a los presupuestos de Gobernación (Q1 mil 500 millones), de Educación (Q4 mil 500 millones) y de Salud (Q1 mil 900 millones)¹⁷⁴.

El Vicepresidente Stein se ha reunido en varias ocasiones con los embajadores acreditados en el país, para explicar los temas en los que se requiere de un apoyo internacional, como son la depuración de la PNC, la capacitación para inteligencia civil y el acompañamiento al Sistema Nacional de Seguridad¹⁷⁵. El Grupo de Amigos, que engloba a los principales donantes, está a la espera del plan de reformas que el Gobierno debe presentarles¹⁷⁶.

Todo ello se da en un contexto en el que aumenta la desconfianza de la sociedad civil en la PNC, pues según el Relator Especial de Naciones Unidas sobre las Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, Philip Alston, miembros de la Policía están involucrados en actos de corrupción, de ejecuciones extrajudiciales y llevan a cabo una política de "limpieza social" contra adolescentes y jóvenes de zonas marginales¹⁷⁷. Asimismo, el Informe anual sobre la campaña internacional contra las drogas, del Departamento de Estado de los EEUU, señala a Guatemala especialmente por la falta de decomisos y capturas, y concluye afirmando la infiltración del narcotráfico en las instancias de seguridad del país, en especial, la PNC¹⁷⁸. Mario Polanco, del Grupo de Apoyo Mutuo (GAM) concluye afirmando que en la actualidad la PNC no tiene la capacidad suficiente para garantizar la seguridad de los guatemaltecos¹⁷⁹.

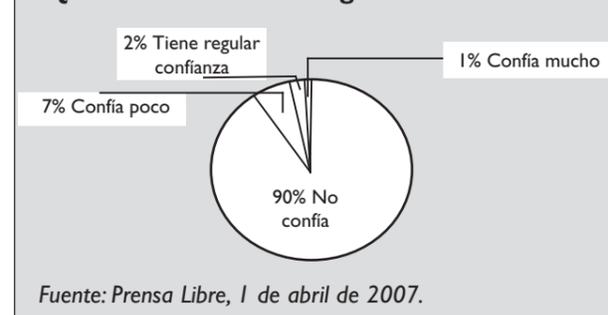
3.2 b. Empresas privadas de seguridad

La regulación legal de las empresas privadas de seguridad se origina en los años 70 con la Ley de Policías Particulares (1970) y la Ley de los Cuerpos de Seguridad de las Entidades Bancarias, Estatales y Privadas (1979). La normativa vigente está integrada por disposiciones sobre empresas privadas y vigilantes de seguridad, y es anterior a la Constitución Política de 1985, aunque se han modificado algunas disposiciones



Fuente: Prensa Libre, 25 de abril de 2007.

Cuadro 5: Cuestionario de Prensa Libre: ¿Confía usted en los agentes de la PNC?



tras la ley de la PNC y se han hecho diferentes esfuerzos por actualizarla. Una iniciativa de 2005 que se encuentra aún en el Congreso pendiente de su aprobación propone, entre otras, la obligación del Estado de regular y supervisar el funcionamiento de estos servicios, reducir la permisividad y estructurar un órgano fiscalizador, que controle y sancione a las empresas que no llenen los requisitos legales.

Con la firma del AFPC el Gobierno se comprometió a regular el funcionamiento de las empresas privadas de seguridad y a declarar a la PNC como ente encargado de su supervisión y control. La Policía asumió esa función desde el momento de su creación, y en el último Reglamento de Organización se acuerda la creación de la División de Supervisión y Control de Empresas, Entidades y Personas Individuales de Seguridad Privada (SCEPSP) pero, según menciona Rigoberta Menchú en su informe sobre el cumplimiento de los compromisos de paz, en estos momentos *no cuenta con la capacidad logística, de personal y de recursos para ejercer el necesario control*¹⁸⁰.

Después de la firma de los Acuerdos estas empresas comienzan a aumentar hasta triplicarse, nutriéndose de ex-policías y miembros del Ejército desmovilizados, que pasaron a ser sus principales dirigentes y gestores¹⁸¹. La última cifra reconocida por la Gremial de Empresas de Seguridad, recoge que laboran entre 50 y 60 mil personas de forma legal, pero los números pueden llegar hasta las 140 ó 150 mil personas, si se contabilizan las empresas ilegales¹⁸². Dicho número supera con creces al conjunto de miembros de la Policía y del Ejército, 20.000 y 15.000 respectivamente. Sobre el número de empresas, en el 2005, el Ministerio de Gobernación tenía registradas 127, se encontraban en trámite 99 y estimaba la existencia de 31 clandestinas¹⁸³.

El actual reordenamiento de la seguridad pública y el debate sobre la nueva Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, ha supuesto la introducción de nuevas iniciativas y propuestas. Al mismo tiempo, para defender los intereses de dichas empresas, ha surgido la Cámara de

Seguridad de Guatemala (CSG), que sustituye a la anterior Gremial de Empresas de Seguridad. Esta Cámara, representante de los diferentes servicios, pretende dignificar este tipo de funciones y estudiar las iniciativas de Ley de Armas y Municiones y la de las Empresas Privadas de Seguridad¹⁸⁴.

El presupuesto que manejan estas empresas, reconocido por la Gremial, es de Q1.200 millones anuales. El presupuesto asignado al Ministerio de Gobernación para el 2007 es de Q1.746 millones. Según el PNUD, el gasto en seguridad privada para hogares y empresas, en el 2006, fue de Q4.307 millones, representando el 1.8% del PIB. Mientras que los costos de la seguridad pública supusieron el 0.8% del PIB¹⁸⁵.

Ya en el año 2002, MINUGUA advirtió que dichas empresas se estaban involucrando en el crimen organizado, puesto que tenían fácil acceso a armas y no existía supervisión ni capacitación del personal. Por esto, solicitaban la creación de una Dirección General en el Ministerio de Gobernación¹⁸⁶. Cinco años después, la situación no ha mejorado, pues, según Iduvina Hernández, estas empresas se están constituyendo en un poder armado y económico bastante fuerte que podría aumentar, de aprobarse las propuestas que se están planteando en el Congreso¹⁸⁷.

Según Silvia Vásquez, la Ley de Empresas Privadas de Seguridad es una de las discusiones que va a requerir más tiempo, *pues toca intereses de fondo que no permiten su avance en el Congreso*¹⁸⁸. Verónica Godoy, afirma que *el Congreso está infiltrado por intereses económicos, que convierten la seguridad en un negocio*¹⁸⁹. Y Otto Pérez Molina¹⁹⁰, concluye afirmando la dificultad de avance de esta ley, puesto que al Congreso *le queda poco tiempo de trabajo y estamos en período electoral. Va a ser una responsabilidad muy clara del próximo período legislativo, no sólo ésta, sino también la Ley de Armas y Municiones*¹⁹¹.

3.2.c. Tenencia y portación de armas

Guatemala es el único país centroamericano que en su Constitución reconoce los derechos de tenencia y portación de armas de fuego. La tenencia se refiere a la posesión del arma y la portación al derecho de trasladarla de un lugar a otro¹⁹². En el AFPC, el Gobierno adquirió el compromiso de reformar la Ley de Armas y Municiones, con el fin de restringir y combatir su proliferación, su adquisición y uso y para otorgar la responsabilidad sobre la materia al Ministerio de Gobernación.

Según un estudio del Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES), diez años después de la firma de la Paz, mueren violentamente más guatemaltecos y guatemaltecas que durante los años de conflicto arma-

Cuadro 6: Porcentaje comparativo de homicidios por armas de fuego en Centroamérica.

Porcentaje de homicidios por armas de fuego					
País	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Índice	81%	76%	76%	56%	58%

Fuente: IEPADES, 2006. *Armas pequeñas y desarrollo en Sociedades Post-Conflicto*.

do interno¹⁹³. Además, según el mismo estudio, basándose en las estimaciones aportadas por la información de los cuerpos policiales centroamericanos, Guatemala es el país donde más armas ilícitas existen, aproximadamente unas 800.000.

El actual debate sobre la reforma de esta ley, presenta la misma problemática que la anteriormente descrita sobre la de las Empresas Privadas de Seguridad. La ley vigente (Decreto 39-89), ha sido modificada en diferentes ocasiones, la última, antes de la firma de los Acuerdos de Paz, para aumentar la edad mínima de portación hasta los 25 años (Decreto 36-96). Posteriormente los intentos de reforma han sido numerosos. Los puntos más divergentes son los relativos a: la obligatoriedad de ser mayor de 25 años para portar armas; el otorgamiento del número de licencias y armas por persona; el incremento de las multas económicas y sanciones penales; la obligatoriedad de registrar las armas de las fuerzas de seguridad del Estado y al traslado de los registros sobre armas y municiones, desde el Ministerio de Defensa, al Ministerio de Gobernación.

Con el objeto de regular la tenencia, portación, importación, exportación, fabricación, compraventa, almacenaje, desalmacenaje, transporte y todos los servicios relativos a las armas y municiones, en el 2005 se presentó una iniciativa final al Congreso. En ésta, se flexibiliza la tenencia y la portación de armas, y se omiten las Convenciones y Tratados Internacionales y Regionales, aceptados y ratificados por Guatemala, contradiciendo así el espíritu de los AAPP¹⁹⁴.

Cuadro 7: Número comparativo de armas ilegales y licencias en Centroamérica.

Número de armas ilegales y licencias de portación					
País	Guatemala	El Salvador	Honduras	Nicaragua	Costa Rica
Nº habitantes (datos aproximados año 2005)	12,699,780	6,874,926	7,346,532	5,483,447	4,221,108
Armas registradas	253,514	149,719	151,003	90,133	148,000
Licencias portación	34,200	149,719	151,003	83,035	43,241

Fuentes: IEPADES, 2006. *Armas pequeñas y desarrollo en Sociedades Post-Conflicto* y Centro Centroamericano de Población; Instituto Nacional de Estadística y Censos.

A fecha de abril del 2007 esta iniciativa se encontraba pendiente de su lectura.

Otro de los compromisos asumidos por el Gobierno en el AFPC, era transferir del Ministerio de la Defensa al Ministerio de Gobernación los registros de armas y municiones. El Departamento de Control de Armas y Municiones (DECAM), perteneciente al Ministerio de la Defensa, es una entidad registral, emite licencias, pero no realiza ninguna otra función respecto a las eventuales ilegalidades en torno a la tenencia y portación de armas¹⁹⁵.

Según la SEPAZ, este proceso debería haber terminado a finales de 1997. Ante el no cumplimiento de este compromiso, la PDH afirma que se trata de falta de voluntad política¹⁹⁶. Además, Iduvina Hernández considera que el Ejército no va a permitir el traslado, sino que va a buscar mecanismos para evitarlo¹⁹⁷.

3.3. Ejército

El AFPC contiene compromisos para la reforma de la política de defensa en el marco de los conceptos de seguridad democrática, como parte de una arquitectura integral que incluye la seguridad pública y la inteligencia. Las medidas propuestas en el Acuerdo están en consonancia con la misión del Ejército, que según éste es la defensa de la soberanía del país y de la integridad de su territorio. Este acuerdo pretende adecuar la doctrina, medios, recursos y despliegue a sus funciones y a las prioridades de desarrollo del país. Además, incluye una serie de reformas constitucionales, pero

que en 1999 fueron rechazadas en la Consulta Popular. Debido a esto, las modificaciones han sido más bien escasas, centrándose en la estructura orgánica del Ministerio y los programas de formación, dejando de lado importantes cuestiones como el liderazgo civil del Ministerio y las funciones de las Fuerzas Armadas, donde aún se conserva la función de resguardar el orden y la seguridad pública¹⁹⁸.

El informe de la CEH consideró indispensable la necesaria subordinación del Ejército al poder civil, la adecuación de la normativa militar y del cumplimiento de su mandato constitucional al respeto de los derechos humanos, el ejercicio de la disciplina dentro de la ley, la posición apártidaria de la institución militar y la limitación de sus tareas a la seguridad exterior. Estas recomendaciones obedecen a las graves violaciones de derechos humanos atribuidas a dicha institución durante el enfrentamiento armado¹⁹⁹.

3.3.a. Función del Ejército en una sociedad democrática

Los Acuerdos comprometían al Estado a responsabilizar al Ejército única y exclusivamente de la seguridad externa (defensa de la soberanía del país y su territorio). En la actualidad, el Ministerio de Defensa, por mandato constitucional, sigue velando por la seguridad interna y externa, puesto que –como ya se ha indicado– las reformas constitucionales propuestas en la Consulta de 1999 no fueron aprobadas.

La política vigente aprobada por el Gobierno Berger en el 2004 y denominada “Modernización del Ejército de Guatemala para su función en una Sociedad Democrática en Época de Paz”, prevé cambios en la composición y fuerza del Ejército, reducciones del 50% del personal y disminución del presupuesto. Además incluye la continuación de la Reforma de la Educación Militar; y la realización de alianzas cívicas, entendidas como cooperación con actores de la sociedad civil²⁰⁰.

Sin embargo, ante el constante aumento de la violencia y los índices delincuenciales, y presionado el Gobierno por la opinión pública guatemalteca para que encuentre una solución, el Ejército sigue realizando labores de seguridad interna junto a la PNC. Según Silvia Vásquez, las fuerzas combinadas son el resultado de la presión política, que sufren las autoridades, para dar respuesta a la inseguridad²⁰¹.

Al respecto, Sandino Asturias, Director del Centro de Estudios de Guatemala (CEG) opina que si bien se permite una participación de manera temporal, este Gobierno ha colocado al Ejército de forma permanente en el ejercicio de la seguridad ciudadana²⁰². El Gobierno de Berger se ha amparado en la Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad



La Escuela Politécnica protegida por el Ejército durante la marcha popular por la firma del TLC en marzo de 2005. Foto PBI.

Civil (Decreto Número 40-2000) para solicitar ayuda al Ejército. Esta normativa en su artículo 4 dispone sin carácter limitativo, la asistencia y cooperación al control y combate de la producción, fabricación, uso, tenencia, tráfico y comercialización de estupefacientes.; los delitos de plagio y secuestro; el contrabando y la defraudación; la depredación de bosques; la conservación del patrimonio cultural; el traslado de armas y demás hechos que por su trascendencia y gravedad se considere conveniente que requieran el apoyo del ejército de Guatemala.

En abril de 2006 se crearon las Brigadas de Seguridad Ciudadana. Meses después, con el fin de combatir el narcotráfico en cuatro departamentos del país, se iniciaron una serie de operativos de estas fuerzas decretándose Estados de Prevención²⁰³. Estas adujeron como motivaciones que fundamentaron su intervención, el constante clima de enfrentamiento social; actos que perturban la paz y la seguridad del Estado y por ende de las personas que residen en los municipios. Sin embargo, según la OACNUDH, no corresponden a las situaciones excepcionales previstas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)²⁰⁴.

Este tipo de combinación de fuerzas despierta fuertes debates sociales. El apoyo permanente del Ejército a la PNC, demuestra, según diferentes organizaciones sociales, la remilitarización de la seguridad pública²⁰⁵. Así, diversas organizaciones acusaron a las fuerzas de seguridad combinadas de haber cometido violaciones a los derechos humanos durante los operativos militares anteriormente mencionados. Por ejemplo, tras el sorpresivo operativo militar-policial ocurrido el 21 de agosto de 2006 en la comunidad de retornados Ixtahuacán Chiquito, en Ixcán, Quiché, la PDH emitió el informe *Abriendo heridas*

Cuadro 8: Presupuesto del Sector Defensa y Seguridad en relación al PIB

Años	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
% Defensa	0,62	0,81	0,93	0,67	0,71	0,40	0,41
% Gobernación	0,80	0,77	0,84	0,74	0,85	0,78	0,74

Fuente: FLACSO, citando a Aguilera, Gabriel, *La reforma al sector seguridad en Guatemala: logros y desafíos, con datos de Banco de Guatemala y Ministerio de Finanzas Públicas. 2005.*

en tiempos de paz, en el que concluye que las fuerzas armadas cometieron actos de terror en una población pacífica en tiempos de paz. Según Sergio Morales (PDH), se debe a que las *fuerzas militares no están acostumbradas a tratar a la población civil*²⁰⁶. Además, el mantenimiento de esta nueva fuerza, supone un aumento presupuestario del Ejército²⁰⁷. Para Miguel Angel Albizures, *bajo la nueva política anti-terrorista* (adoptada por EEUU después del atentado contra las Torres Gemelas, 11/09/01) se está *criminalizando la protesta popular, el movimiento social, el desarrollo organizativo de los pueblos indígenas y la lucha contra el Tratado de Libre Comercio*²⁰⁸. Así, según afirma la revista Inforpress Centroamericana, el proceso de reconversión del Ejército tras los Acuerdos de Paz se ha visto truncado por la Agenda de Seguridad supranacional de los EEUU, pues la lucha antiterrorista y contra el narcotráfico, enfoca la misión del Ejército hacia funciones de seguridad interna, endureciendo al mismo tiempo la estrategia de la PNC²⁰⁹.

Según la prensa, después de un año en el que los 2.400 soldados han patrullado por las calles ayudando a la PNC, los resultados han sido mínimos: la inseguridad persiste y las cifras de crímenes violentos van en aumento²¹⁰. Verónica Godoy añade que *este apoyo está debilitando a la PNC, pues consume recursos que nunca se invertirán en la Policía, y se vuelve un paliativo que solo existe en el imaginario de las personas*²¹¹.

Similar postura mantiene el CAS, justificando su desacuerdo con argumentos como la diferente formación y finalidad de ambos cuerpos, y concluyendo que lo único que producen los patrullajes combinados y la presencia de militares en las calles es una sensación de protección que no se traduce en mayor seguridad²¹².

A todo ello debemos sumar que, desde el punto de vista de las organizaciones relacionadas con el tema de la seguridad democrática, existen tres elementos que impiden transformar al Ejército para el cumplimiento de las nuevas funciones asignadas por gobiernos democráticos. Estas son: la ausencia de un proyecto de modernización,

la politización del proceso de promoción de oficiales, y los altos niveles de corrupción que han caracterizado al Ejército durante los años pos conflicto²¹³.

3.3.b. Marco legal y nueva Doctrina Militar

Al negarse las reformas a la Constitución, algunas de las demandas en el AFPC se han ido cumpliendo a través de otros mecanismos legales, como fue la sustitución del Código Militar, que databa de principios del siglo XX, por una legislación más moderna.

En cuanto a la administración de justicia, un informe de la misión de la Comisión Internacional de Juristas (CIJ) a Guatemala en el 2005, recogía que tanto el Comité de Derechos Humanos como la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos han reiterado que, debido a sus características, los tribunales militares deben tener jurisdicción sólo para juzgar a miembros de las fuerzas armadas por delitos estrictamente militares y no deben tener competencia para juzgar civiles puesto que constituye una violación al principio del juez natural y es contraria al debido proceso²¹⁴.

Diversas iniciativas pretendieron seguir con esta reforma, originando proyectos de ley que aún no han sido aprobados por el Congreso. Esos proyectos abarcan la normativa penal militar, la normativa procesal penal militar y el sistema penitenciario militar²¹⁵. A este respecto, en el 2005, la CIJ señalaba el grave retroceso que significaría que algunos de estos proyectos, aprobados ya por la Comisión de Defensa Nacional del Congreso, se votaran en el Pleno. En efecto, el artículo 1 del Proyecto de Ley Procesal Penal Militar dispone lo siguiente: *Los juzgados y tribunales militares serán competentes en materia penal para conocer de: 1. Los delitos contenidos en la Ley Penal Militar 2. Los delitos y faltas contenidos en la legislación penal ordinaria, cuando estos sean cometidos por personal militar de acuerdo con el artículo 5 de la Ley Penal Militar.* Para la CIJ, la aprobación del proyecto en cuestión supondría un serio retroceso en materia de derechos humanos y de la lucha contra la impunidad puesto que, contrariamente a lo establecido por la jurisprudencia y doctrina



Mural en San Juan Comalapa, Chimaltenango. Foto PBI.

internacionales, sustraería de la jurisdicción ordinaria a los militares acusados de violaciones a los derechos humanos y se correría el serio riesgo de que dichos crímenes queden impunes²¹⁶.

Además, la Fundación Myrna Mack (FMM) señalaba que las iniciativas en materia de Derecho Penal Militar promoverían una drástica ampliación de la jurisdicción militar, afectando a la independencia de la función jurisdiccional puesto que se tipifican como delitos militares, conductas que constituyen delitos comunes; promueven que delitos comunes contemplados en el Código Penal, sean juzgados por tribunales militares, si un militar aparece involucrado en los mismos. También afirmaba que, si el proyecto es aprobado, se daría un trato diferenciado que violenta el principio de igualdad ante la Ley contemplado en la Constitución Política de la República de Guatemala²¹⁷.

Otras iniciativas han sido la de promover la reforma de la Ley Constitutiva del Ejército, que data de 1990, así como la reformulación de la Doctrina Militar, para orientarla hacia el respeto y la incorporación de los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados

por Guatemala, así como para enfocarla hacia la defensa de la soberanía e independencia nacional y la integridad del territorio en consonancia con el espíritu de los Acuerdos de Paz.

Desde finales del 2006, la **Ley Constitutiva del Ejército**, se encuentra en el Congreso para su discusión, contando con un primer dictamen favorable de la Comisión de Defensa Nacional. Aunque la FMM argumenta que este es un *proyecto inconveniente, puesto que no contribuye a la institucionalidad del Ministerio de Defensa Nacional, acorde con un Estado Democrático de Derecho, y pretende llevar a cabo una reforma aislada, sin tener en cuenta que es necesario un proceso de reforma estructural e integral, cuyo objetivo final sea la Reconversión del Ejército*²¹⁸.

Sigue pendiente la reformulación de la **Doctrina Militar**. Según el AFPC esta nueva doctrina deberá estar orientada al respeto a la Constitución; a los derechos humanos; a los instrumentos internacionales ratificados por Guatemala en materia militar; a la defensa de la soberanía e independencia nacional; a la integridad del territorio y al espíritu de los Acuerdos. Según menciona Gabriel Aguilera Peralta en un documento, el Ministerio de la Defen-

Cuadro 9: Cuadro comparativo de la adaptación institucional propuesta respecto al Ejército

Regulación actual	Propuesta de reforma
Título V Estructura y organización del Estado Capítulo V Ejército	Título IV Poder Público Capítulo III Organismo Ejecutivo- Sección Tercera Ejército
Artículo 244. Integración, organización y fines del ejército. El ejército de Guatemala es una institución destinada a mantener la independencia, la soberanía y el honor de Guatemala, la integridad del territorio, la paz y la seguridad interior y exterior. Es único e indivisible, esencialmente profesional, apolítico, obediente y no deliberante. Está integrado por fuerzas de tierra, aire y mar. Su organización es jerárquica y se basa en los principios de disciplina y obediencia.	Artículo 202 "A". Integración, organización y fines del ejército. El ejército de Guatemala es una institución indivisible, esencialmente profesional, apolítico, obediente y no deliberante, cuyas funciones ordinarias son: mantener la defensa de la soberanía del país ante amenazas militares, la defensa de la integridad del territorio nacional y la seguridad militar exterior del Estado. Está integrado por fuerzas de tierra, aire y mar. Su organización es jerárquica y se basa en los principios de disciplina y obediencia.
Artículo 246. Cargos y atribuciones del presidente en el ejército. El Presidente de la República es el Comandante General del Ejército e impartirá sus órdenes por conducto del oficial general o coronel o su equivalente en la Marina de Guerra, que desempeñe el cargo de Ministro de la Defensa Nacional. En ese carácter tiene las atribuciones que le señale la ley y en especial las siguientes: a) Decretar la movilización y desmovilización; y b) Otorgar los ascensos de la oficialidad del Ejército de Guatemala en tiempo de paz y en estado de guerra, así como conferir condecoraciones y honores militares en los casos y formas establecidas por la Ley Constitutiva del Ejército y demás leyes reglamentarias militares. Puede asimismo, conceder pensiones extraordinarias.	Artículo 202 "B". Cargos y atribuciones del presidente en el ejército. El Presidente de la República es el Comandante General del Ejército e impartirá sus órdenes por conducto del Ministro de Seguridad. En ese carácter tiene las atribuciones que le señalen la ley y en especial las siguientes: a) Decretar la movilización y desmovilización; y b) Otorgar los ascensos de la oficialidad del Ejército de Guatemala en tiempo de paz y en estado de guerra, así como conferir condecoraciones y honores militares en los casos y formas establecidas por la Ley Orgánica del Ejército y demás leyes reglamentarias militares.
Artículo 249. Cooperación del ejército. El ejército prestará su cooperación en situaciones de emergencia o calamidad pública.	Artículo 202 "C". Cooperación del Ejército. El Presidente de la República, por conducto del Ministerio de Seguridad, únicamente podrá hacer uso del ejército para desarrollar tareas de cooperación en el mantenimiento de la seguridad interior, en los estados de calamidad pública, sitio, y guerra, legalmente declarados conforme lo establece esta Constitución y la Ley Constitucional de Orden Público. Las funciones que se desarrollen bajo estas circunstancias deben estar reguladas por la Ley Constitucional de Orden Público.

Fuente: SEGURIDAD Y SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. Productos generados por los grupos de trabajo- Hacia una Política de Seguridad Ciudadana –POLSEC-, p. 97.

sa elaboró varias propuestas de "Doctrina del Ejército" entre 1999 y 2002, pero fueron objetadas por la MINUGUA por no haberse consultado con la sociedad civil²¹⁹.

Finalmente, en el 2004 se entregó al Presidente una propuesta ya discutida y aprobada en la Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Política de Defensa²²⁰. En ella, se recogían las nuevas funciones del Ejército y los derechos y deberes de los ciudadanos para la realización del Servicio Cívico, establecido mediante la Ley de Servicio Cívico, (Decreto Número 20-03). MINUGUA mencionó - como un avance muy positivo- la creación de estas mesas de trabajo entre sociedad civil y Ejército con el apoyo de la cooperación internacional. Especialmente destacaba la confianza mutua alcanzada, condición imprescindible para un diálogo de esta naturaleza.

Resaltan también, como fruto del trabajo de esta Mesa Intersectorial, (posteriormente transformada en la Comunidad de Defensa)²²¹, la elaboración del Libro Blanco de la Defensa Nacional (2003), la propuesta de Ley de Defensa Nacional (2004) y las bases para la política de defensa (2005). Aunque, según la PDH, en su marco jurídico se presentan contradicciones con los Acuerdos de Paz²²².

3.3.c. Sistema educativo

El AFPC plantea que el sistema educativo militar tiene que ser congruente, en su marco filosófico, con el respeto a la Constitución y demás leyes; así como acorde a una cultura de paz y convivencia democrática, el respeto a los derechos humanos, la identidad y derechos de los pueblos indígenas y la primacía de la persona humana, entre otros²²³. Por ello, una vez firmado el Acuerdo, se ha solicitado desde diferentes sectores la modificación del sistema de enseñanza militar imperante que, según MINUGUA, priorizaba la formación contrainsurgente y se basaba en los conceptos vinculados a la Doctrina de Seguridad Nacional²²⁴. Desde ese momento se han dado múltiples iniciativas para transformar el sistema de educación militar, pero, para MINUGUA los esfuerzos dispersos, la falta de coordinación y coherencia, los continuos cambios en la cúpula militar y la interpretación personal y diversa de las directrices dictadas, impidieron que se materializaran transformaciones significativas²²⁵.

Para la modificación de los programas de Educación Militar se ha contado con dos instancias: la primera, el Comando de Educación y Doctrina (CEDOC), (creado mediante el Acuerdo Gubernativo Número 431-98), con el que, según FLACSO, se pretendía modernizar y actualizar la educación militar, incorporando las disposiciones de los Acuerdos. Según Gabriel Aguilera, las reformas impulsadas por el CEDOC, adolecen de dispersión y de falta de continuidad, lo que en parte se debe al breve periodo de gestión de los sucesivos ministros de la Defensa²²⁶.



Viuda de CONAVIGUA en Comalapa. Foto PBI.

La segunda, que supone una modificación del CEDOC, con la creación del Comando de Educación Superior del Ejército, (Acuerdo Gubernativo Número 240-04), con el objetivo de actualizar la Doctrina del Ejército y mejorar el nivel pedagógico incluyendo la participación de las universidades²²⁷.

Una de las modificaciones que centraron la atención de diferentes organizaciones nacionales e internacionales, fue la propuesta de reforma de los cursos que se imparten en el Centro de Adiestramiento y Operaciones Especiales Kaibil (CAYOEK), por ser uno de los cuerpos élite más cuestionados de lucha contrainsurgente. Posteriormente MINUGUA pudo verificar que simplemente se habían introducido dos cambios, la sustitución del lema kaibil: "El kaibil es una máquina de matar cuando fuerzas o doctrinas extrañas atentan contra la Patria o el Ejército", por el de "El kaibil es la élite del soldado guatemalteco cuando fuerzas extrañas atentan contra la Patria". Y el otro, la introducción del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos como materias de estudio²²⁸.

La SEPAZ, en su informe del 2006, sigue manifestando la necesidad de seguir con la reforma del sistema educativo y del entrenamiento militar, adaptando sus actuales contenidos –propios del contexto del enfrentamiento armado-, para hacerlos coherentes con el nuevo marco

filosófico de respeto a la constitución, a la dignidad de los participantes, a la observancia de los derechos humanos, la equidad de género, multi e interculturalidad, y la vocación de servicio al pueblo²²⁹.

3.3.d. Tamaño

El numeral 39 del AFPC plantea la necesidad de readecuar el tamaño y los recursos del Ejército, en función de las necesidades y de las posibilidades económicas. La SEPAZ asegura que dicha reducción ha ido más allá de lo exigido en el Acuerdo ya que en 1997 se redujo el 33%, en el 2003 el 9%, y en el 2004, el 25%. Actualmente el Ejército cuenta con 15.500 efectivos, un 67% menos que en 1996²³⁰.

El Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala (OAC-NUDH), destaca que, desde el año 2006 se ha vuelto a incrementar el tamaño efectivo del Ejército con la creación en marzo del 2006 del Cuerpo Especial de Reservas para la Seguridad Ciudadana (CERSC), destinado a labores de seguridad ciudadana. Este nuevo cuerpo está compuesto por aproximadamente 3.000 exmilitares, lo que representa un aumento efectivo del 20% del tamaño²³¹.

Hay que tener en cuenta que el compromiso del Acuerdo no establecía que la reducción fuera proporcional en los distintos niveles jerárquicos, por lo que, según el Procurador de Derechos Humanos (PDH), ésta no se ha hecho efectiva en cuanto a oficiales de alto rango²³².

En abril del 2007 el Ejército contaba con un oficial por cada tres o cuatro soldados, cuando, según Mario Polanco, un Ejército normalizado tiene un promedio de 20 soldados por oficial. Estos oficiales son los que absorben la mayor parte del presupuesto del Ejército, pues el 85% va para salarios, y solo un 15% para funcionar. Además tienen pequeños ingresos, con la industria militar Q20 millones al año, con las misiones de paz, Q50 millones²³³.

3.3.e. Presupuesto

En el AFPC, al igual que propone la reducción de efectivos, también plantea la necesidad de un recorte en sus recursos. En concreto el Acuerdo en su numeral 63.c, menciona que se deberá reorientar el uso y distribución del presupuesto hacia las nuevas funciones, reduciendo el gasto de 1995 a un 33% en el año 1999. Según el Acuer-

do, los recursos liberados deberán pasar al presupuesto de programas de educación, salud y seguridad ciudadana.

En 1997 y 1998 el presupuesto se fue reduciendo progresivamente, alcanzando porcentajes aún menores de los acordados. Pero en 1999 aumentó el monto total del presupuesto, llegando a representar el 0.68% del PIB, porcentaje levemente superior al que menciona el Acuerdo²³⁴.

En los dos años siguientes el gasto ejecutado llegó a alcanzar el 0.83% y el 0.96% respectivamente, alcanzando cifras, según MINUGUA, similares a las del período del enfrentamiento armado²³⁵. En el 2004, el gobierno de Berger estableció que el límite para el presupuesto del gasto en defensa sería equivalente al 0.33% del PIB²³⁶.

En el 2005, en el plan de modernización del Organismo Ejecutivo, se reduce el presupuesto del Ejército a Q750 millones, además de fijar en Q250 millones cuatrienales para compra de equipo. No obstante, el PDH menciona que para 2005, el Congreso aprobó Q1.000.793; para 2006, una cantidad mayor a la del período anterior, que asciende a Q1.107.904, dentro de las cuales se destina una parte a la seguridad interior y exterior del Estado²³⁷.

Por tanto, el PDH concluye que comparativamente, la reducción del Ejército no se ha reflejado en la reducción del presupuesto destinado al Ministerio de Defensa²³⁸.

3.3.f. Reconversión y reorganización del despliegue

Sobre la reconversión, el AFPC menciona la necesidad de que instituciones, instalaciones y dependencias educativas, financieras, de salud, etc... deberán operar como otras instituciones similares y sin fines lucrativos. Según la SEPAZ, en su informe del 2006, el Ejército hizo un gran esfuerzo para lograr cumplir este compromiso, puesto que entregó al Gobierno su frecuencia de televisión, y transfirió el Instituto Geográfico Militar al Ministerio de Comunicación²³⁹.

La PDH asegura que, algunas partes de este compromiso, siguen sin cumplirse pues, el Ejército sigue manteniendo una cuota de poder importante sobre sus propias instituciones, sin que exista una subordinación real al poder civil²⁴⁰.

Cuadro 10: Presupuesto de Defensa: clasificación económica del gasto (año 2006)

	Retribución de servicios personales	Bienes y servicios	Equipamientos y construcciones militares	Impuestos Indirectos	Transferencias corrientes	Gastos de Capital (Adquisición de equipo)
%	56,0	30,6	12,1	0,1	0,9	0,3

Fuente: Flacso-Chile. Reporte Sector Seguridad en América Latina y El Caribe. 2006. p. 39

Cuadro 11: Presupuesto del Sector Defensa y Seguridad en relación al PIB

Años	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
% Defensa	0,62	0,81	0,93	0,67	0,71	0,40	0,41
% Gobernación	0,80	0,77	0,84	0,74	0,85	0,78	0,74

Fuente: FLACSO, citando a Aguilera, Gabriel, La reforma al sector seguridad en Guatemala: logros y desafíos, con datos de Bando de Guatemala y Ministerio de Finanzas Públicas. 2005.

Con respecto a la reorganización del despliegue conforme a las nuevas funciones del Ejército, en el numeral 63.a. del AFPC, el Gobierno se comprometía a iniciar un proceso de despliegue de las fuerzas militares, ubicándolas en función de la defensa nacional, cuidado de fronteras y protección de la jurisdicción marítima, territorial y del espacio aéreo.

En el 2002, MINUGUA afirmó que el Ejército mantenía un despliegue orientado a la lucha contrainsurgente, y que, aunque se desactivaron decenas de destacamentos, se mantuvieron algunas unidades carentes de valor para la defensa externa, que contrariamente, seguían provocando desavenencias con las víctimas del conflicto, como el destacamento de Rabinal (Baja Verapaz) o los del área Ixil²⁴¹.

Según la PDH en el 2006 ya existe un despliegue militar más acorde a los tiempos de paz²⁴², su readecuación se ha cumplido en el ámbito cuantitativo, pero su conversión cualitativa aún sigue pendiente²⁴³.

115 Entrevista a Enrique Álvarez, 29 de marzo de 2007.

116 MINUGUA. ADENDUM: Noveno Informe del Secretario General, 8 Informes de Cierre de las Oficinas Regionales y el Informe sobre el Avance del Cronograma. 2004.

117 Arcadio de la Torre. "¿Podrá Adela Torrebiarte controlar los demonios?". En Revista Este País. Año II, n° 10. Guatemala, abril 2007.

118 Entrevista a Juan Pablo Arce Gordillo, 10 de abril de 2007.

119 Según se menciona en el Inforpress Centroamericana, Inforpress, Edición n° 1698, Víctor Rivera, investigador guatemalteco-venezolano, es asesor del Ministerio de Gobernación desde 1997, cuando fue contratado para resolver casos de secuestros de empresarios y personas de familias adineradas. Madres Angustiadas, organización de la que proviene Adela de Torrebiarte, nace de este sector económico. Cabe recordar que dicha organización, apoyó la estructura paralela de investigaciones de secuestros que el Ministerio de Gobernación, durante el Gobierno de Arzú, montó y dejó a cargo de Rivera, y que sigue hasta la fecha. Madres Angustiadas públicamente defendió a Rivera, cuando en 1997, se le acusó de allanar diferentes organizaciones y poseer información que no había comunicado al Ministerio. Rivera ha estado en el «ojo del huracán», por ser el responsable de las investigaciones de los asesinatos de los parlamentarios (Para más información, véase Inforpress n° 1694).

120 El Periódico, 8 de abril de 2007.

121 Foro Permanente de Partidos Políticos. Sistema Nacional de Seguridad. En http://www.gerenciapolitica-oea.org/gerenciapolitica/pdf/sistema_nacional_seguridad.pdf

122 Diario de Centroamérica, 7 de marzo de 2007.

123 Op cit, Foro Permanente.

124 El Periódico, 17 de Abril de 2007.

125 Entrevista a Helen Mack, 16 de abril de 2007.

126 Op. cit. Rigoberta Menchú Tum.

127 Entrevista a Silvia Vásquez, 29 de marzo de 2007.

128 Según la PDH, suponen el 35% de la fuerza actual, teniendo en cuenta que ya se había depurado casi el 60% de los antiguos cuerpos policiales. Op. cit. PDH, p. 29.

129 FIDH. Guatemala, Violación flagrante al derecho a la justicia, 2004, p. 20.

130 Entrevista a Mario Polanco, 20 de abril de 2007.

131 Op. cit. Rigoberta Menchú Tum.

132 Entrevista a Julio Hernández Chávez, 19 de abril de 2007.

133 Op. cit. ASIES, 2006.

134 Cit. Entrevista a S. Vásquez.

135 Ibídem

136 Ibídem.

137 Op. cit. SEPAZ, p. 118.

138 Ibídem.

139 FLACSO. Reporte Seguridad en América Latina y El Caribe. Informe Nacional Guatemala, 2006.

140 Op. cit. PDH, p. 32.

141 Ley de la Policía Nacional Civil (Decreto Número 11-97) Capítulo IV, sección I. Art. 14.

142 Acuerdo Gubernativo 662-2005. Artículo 15-16.

143 PNUD. Guatemala, una agenda para el desarrollo humano, 2003, p. 93.

144 www.sigloxxi.com

145 Los salarios aprobados por este Decreto suponen un aumento real para los agentes rasos de Q2.917 a Q3.071, los subinspectores recibirían Q3.815. Y así sucesivamente hasta el puesto de Director General que pasa de Q16.835 a Q17.490. Fuente: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20070501/actualidad/39180/>

146 El Periódico, 1 de mayo 2007.

147 Cit. Entrevista a Hernández Chávez.

148 Cit. Entrevista a S. Vásquez.

149 Op. cit. ASIES.

150 Op. cit. PNUD.

151 Cit. Entrevista a Enrique Álvarez.

152 Administración de Drogas y Antinarcóticos (por sus siglas en inglés). Departamento de Justicia de los EEUU.

153 En marzo de 2002 se hizo público el robo de 1.604 kilogramos de cocaína que se encontraba en las bodegas del DOAN.

154 Op. cit. ASIES.

155 Op. cit. PDH, p. 45-46.

156 García Morales, Manuel. ICCPG. Mecanismos de control sobre la Policía Nacional Civil. Guatemala, 2001, p. 31.

157 Op. cit. ASIES.

158 Siglo XXI, 5 de marzo del 2007.

159 El emplazamiento es un recurso legal para que no se puedan hacer despidos de personal.

160 Cit. Entrevista a Verónica Godoy.

161 Prensa Libre, 1 de abril de 2007.

162 Cit. Entrevista a Silvia Vásquez.

163 Inforpress, edición 1696. Proponen cambios a organismos de seguridad. Marzo 2007.

164 Acción Ciudadana. Estudio sobre el Sistema Nacional de Integridad de Guatemala, 2006.

165 Entrevista a Miguel Ángel Albizu, 27 de marzo de 2007.

- 166 Inforpress, edición 1694. *Asesinatos develan estructura parapolicial ilegal*. Marzo 2007.
- 167 Acuerdo Gubernativo 74-2007. Publicado el 6 de marzo, ordena la depuración y la modificación del 420-2003, y obliga al Ministerio de Gobernación a preparar y presentar un proyecto de reformas legales al reglamento disciplinario.
- 168 Cit. Entrevista a Enrique Álvarez.
- 169 *Ibidem*.
- 170 www.mingob.gob.gt
- 171 Siglo XXI, 9 marzo de 2007.
- 172 Prensa Libre, 30 de diciembre de 2006.
- 173 El Periódico, 3 de marzo de 2007.
- 174 Prensa Libre, 10 de marzo de 2007.
- 175 Prensa Libre, 9 de marzo de 2007.
- 176 Entrevista a Juan López-Dóriga, Embajador de España en Guatemala, 16 de abril de 2007.
- 177 Op. Cit. ONU. *Informe del Relator Especial, Philip Alston*.
- 178 Inforpress Centroamericana. Edición n° 1695. *Toma fuerza presunción de existencia de escuadrones de la muerte*. Marzo 2007.
- 179 Entrevista a Mario Polanco, GAM, 20 de abril de 2007.
- 180 *Ibidem*, p. 38.
- 181 Op. cit. Inforpress, marzo 2007.
- 182 Inforpress. *Empresas de seguridad proliferan en tiempos de paz*. Edición 1698, marzo del 2007.
- 183 *Ibidem*.
- 184 Siglo XXI, 27 de marzo de 2007.
- 185 PNUD. *El Costo de la Violencia en Guatemala*, 2006.
- 186 MINUGUA. *Seguridad privada en Guatemala. Estudio sobre su control y regulación jurídica*, mayo 2002.
- 187 Cit. Entrevista a Iduvina Hernández.
- 188 Cit. Entrevista a Silvia Vásquez.
- 189 Cit. Entrevista a Verónica Godoy.
- 190 Según se menciona en Inforpress Centroamericana, Edición n° 1694, Pérez Molina estuvo a cargo de la Dirección de Inteligencia Militar (D2), entre 1992 y 1993, y se vio implicado en varios casos de violaciones de derechos humanos cuando fue Jefe del Estado Mayor Presidencial (EMP) durante el gobierno de Ramiro de León Carpio. También estuvo a cargo de la reeducación en las aldeas modelo del área ixil. Hay evidencias que vinculan al Estado Mayor Presidencial (EMP) con el asesinato, en 1994, del juez Edgar Ramiro Elías Ogalde. Ese año Pérez Molina estaba a cargo de esta instancia. (Fuentes: «Poderes Ocultos». Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos –WOLA–. 2004. *The Nation*, 17 de abril de 1995).
- 191 Cit. Entrevista a Otto Pérez Molina.
- 192 IEPADES. *Análisis de la Reforma de la Ley de Armas*. Guatemala, 2005, p. 1.
- 193 IEPADES. *Armas pequeñas y desarrollo en sociedades post-conflicto*. Guatemala, 2006, p. 13.
- 194 Op. cit. CNSAFJ.
- 195 Op. cit. Mapa Centroamericano de Instituciones de Seguridad.
- 196 Op. cit. PDH, p. 38.
- 197 Cit. Entrevista a Iduvina Hernández.
- 198 Op. cit. FLACSO, p. 16.
- 199 Op. cit. CEH.
- 200 Op. cit. FLACSO, p. 6.
- 201 Cit. Entrevista a Silvia Vásquez.
- 202 La Hora, 26 de febrero de 2007.
- 203 Los Estados de prevención son una modalidad de Estado de Excepción, y están regulados por los artículos 138 y 139 de la Constitución, Limitación a los Derechos Constitucionales y Ley de Orden Público y Estados de Excepción.
- 204 Op. cit. OACNUDH.
- 205 Resdal. *Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de Defensa. El caso de Guatemala*. 2005.
- 206 Inforpress Centroamericana. Edición n° 1681. *Democratización de fuerzas de seguridad con magros resultados*. Noviembre 2006.
- 207 El Ministro de Defensa afirma que durante el 2006, mantener estas Brigadas, costó Q126 millones 668 mil. Y Q36 millones utilizó el Ejército para la compra de equipo sin licitar. La Prensa Libre, 13 de abril de 2007.
- 208 Op. cit. Inforpress.
- 209 Op. cit. Inforpress.
- 210 La Prensa Libre, 16 de abril de 2007.
- 211 Cit. Entrevista a Verónica Godoy.
- 212 Cit. Entrevista a Enrique Álvarez.
- 213 Inforpress Centroamericana. Edición n° 1627. Septiembre 2005
- 214 CIJ. *La Justicia en Guatemala: Un largo camino por recorrer*. Ginebra, 2005, p.39
- 215 *Ibidem*, p. 13.
- 216 Op. cit. CIJ, p. 43
- 217 FMM. Síntesis analítica respecto al Proyecto de Código Militar: Guatemala, septiembre de 2005, p. 8.
- 218 FMM. *Análisis de las Reformas a la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, Decreto 72-90, planteadas en la iniciativa 3539*, p.9.
- 219 Gabriel Aguilera Peralta. *Guatemala. Democratización y reforma del sector seguridad*. Guatemala, 2006, p.10
- 220 Las Mesas Intersectoriales de Diálogo, surgen del mandato que el Sistema de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos (OEA) reciben del Grupo Consultivo para Guatemala en febrero de 2002, en la ciudad de Washington, D. C.
- 221 Op. cit. Aguilera Peralta, p. 10.
- 222 Op. cit. PDH, p. 44.
- 223 AFPC, Numeral 40.
- 224 Op. cit. MINUGUA, p. 20.
- 225 *Ibidem*,
- 226 Op. cit. Gabriel Aguilera, p. 11.
- 227 Op. cit. FLACSO, p. 16.
- 228 *Ibidem*.
- 229 Op. cit. SEPAZ, p. 21.
- 230 *Ibidem*.
- 231 Op. cit. OACNUDH. Punto 21.
- 232 Op. cit. PDH, p. 43.
- 233 Cit. Entrevista a Mario Polanco.
- 234 MINUGUA. *Situación de los compromisos relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz, 2002*, p. 15.
- 235 *Ibidem*.
- 236 Op. cit. FLACSO, p.13.
- 237 Op. cit. PDH, p. 42
- 238 *Ibidem*, p. 42
- 239 Op. cit. SEPAZ.
- 240 Op. cit. PDH.
- 241 Op. cit. MINUGUA.
- 242 Op. cit. PDH, p. 43.
- 243 MINUGUA. *Balance 1999*.

4. Información e inteligencia

El AFPC recoge la necesidad del desmantelamiento y la transformación de los viejos aparatos de inteligencia y la creación de un Sistema Nacional de Inteligencia, conformado por una Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa (D-2), un Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de la Información (DICA) del Ministerio de Gobernación y por la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE), de la Presidencia de la República. Así mismo, el Acuerdo menciona expresamente que cada una de las diferentes estructuras respetará estrictamente la separación entre funciones de inteligencia e información y las operaciones que de ellas puedan desprenderse.

El Informe elaborado por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) concluye que las estructuras de Inteligencia militar fueron el eje conductor de una política de Estado que aprovechó el escenario del enfrentamiento armado para controlar a la población, a la sociedad, al Estado y al propio Ejército; política que se ejecutó mediante mecanismos que desconocieron la Constitución y la Ley y violaron los derechos humanos²⁴⁴. Además, la CEH comprobó que el control ejercido por la Inteligencia Militar dependían también de una amplísima red de informantes infiltrados en las organizaciones sociales, las comunidades y las diversas instituciones del Estado.

Tanto el Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH) como el Informe de Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI) realizado y editado por la Iglesia Católica, señalan la responsabilidad de estos aparatos de inteligencia guatemaltecos en violaciones de derechos humanos durante el Conflicto Armado Interno, y señalan el impacto profundo sobre la población. Así, el REMHI recoge que la inteligencia militar ha jugado un papel clave en la conducción de las operaciones militares, en masacres, ejecuciones extrajudiciales, des-

apariciones forzadas y torturas. Sus oficiales y especialistas han sido los más involucrados en violaciones sistemáticas de los derechos humanos a lo largo de muchos años del conflicto armado. Sobre la cuestión, Juan Pablo Arce mencionaba a PBI que *a una sociedad como la guatemalteca, el tema de la inteligencia, todavía golpea mucho y ocasiona mucho tabú*²⁴⁵.

4.1. Inteligencia militar

La inteligencia militar se debe responsabilizar, según José Ricardo Spadaro²⁴⁶ de conocer capacidades y debilidades del enemigo, terreno (escenarios de guerra), condiciones ambientales (meteorología, etc), tecnología comprometida y su incidencia o gravitación en las propias fuerzas. Según Spadaro, las fuerzas armadas no son idóneas para intervenir en los asuntos internos de seguridad de cada Estado.

En la actualidad, la inteligencia militar sigue presente en asuntos de seguridad interior, como lo demuestra la creación de un Grupo Especial de Reacción, formado por 500 policías y 500 militares, e informado por los servicios de inteligencia militar²⁴⁷. Según MINUGUA, en el año 2002 se constataba todavía la formación de policías en la Escuela de Inteligencia del Ejército, así como casos en los que los militares habían hecho investigaciones paralelas²⁴⁸.

La CEH recomendó delimitar las competencias de la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional ajustándolas a las nuevas funciones del ejército. Además llamaba a una aprobación de la Ley de Modalidades de Supervisión de los organismos de Inteligencia del Estado y de la Ley Reguladora del Acceso a la Información sobre Asuntos Militares o Diplomáticos relativos a la Seguridad Nacional²⁴⁹.

Al no existir un marco regulatorio definido, se ha fomentado la existencia de redes y empresas de inteligencia privada. Incluso esas empresas le están vendiendo inteligencia al Estado, y eso puede ser un peligro, pues se la vende a quien les pague. Son mercenarios de la inteligencia²⁵⁰. El Gobierno, en el artículo 51 del AFPC, se comprometió a impedir esta práctica.

Según Iduvina Hernández, de la Asociación para el Estudio y Promoción de la Seguridad en Democracia (SEDEM), la inteligencia militar no se ha modificado para adaptarse al modelo recogido en el AFPC y, actualmente, se encuentra empoderada y con el control de los archivos documentales del Ejército relativos a violaciones a derechos humanos durante el conflicto armado interno. Según ésta, son una de las partes altamente responsables de la debilidad de las fuerzas de seguridad, puesto que se han alimentado permanentemente de la debilidad institucional²⁵¹.

4.1.a. Sustitución del Estado Mayor Presidencial (EMP) por la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad (SAAS)

El Estado Mayor Presidencial (EMP), según menciona Amnistía Internacional (AI), ha sido durante muchísimos años uno de los más prominentes servicios de información e inteligencia de Guatemala. Desde su constitución, este organismo ha estado implicado en muchos de los casos de mayor resonancia que han tenido lugar en el país en relación con la violación de derechos humanos²⁵². El AFPC plantea la necesidad de dismantlar el Estado Mayor Presidencial (EMP). Dicho órgano, según la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), obtuvo altas cuotas de poder político, proporcionaba información y análisis de inteligencia al Presidente, al mismo tiempo que garantizaba su seguridad y la del Vicepresidente, y mantenía un sistema de vigilancia sobre personas u organizaciones consideradas "enemigas del Estado"²⁵³. Efectivamente, como mencionaba AI en su informe, aunque oficialmente estaba a cargo de la seguridad del Presidente, el Vicepresidente, y sus respectivas familias, existe amplia evidencia que demuestra que desde su establecimiento, esta unidad ha vigilado e intimidado a líderes claves del movimiento de derechos humanos, desarrollado actos de violencia, y cometido ejecuciones extrajudiciales²⁵⁴.

La Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad (SAAS)

La SAAS nace mediante el Acuerdo Gubernativo 32-2000. La ley que la regula (Decreto 50-2003), expone su naturaleza y función. Esta última es la de garantizar la seguridad del Presidente, Vicepresidente, y la de sus respectivas familias, y brindar apoyo logístico a las actividades que desarrolla la Presidencia de la República. WOLA

hace notar que, a pesar de la entrada en funcionamiento de la SAAS, el dismantamiento del EMP se postergó hasta el 2003, cuando se aprobó el Decreto que le dio vida legal y obligó al dismantamiento del EMP²⁵⁵.

Uno de los riesgos advertidos con la aprobación de dicha ley, era que la SAAS no llegase a contar con el carácter civil que los Acuerdos de Paz demandaban, ya que permitía el traslado de miembros del EMP a sus filas, y aceptaba el apoyo militar para cuestiones logísticas. Según el Informe de la PDH de 2006, *Seguridad y Justicia en tiempos de Paz*, esta situación no se ha desvanecido totalmente, puesto que un 15% de los 450 agentes de seguridad que laboran en la Secretaría, pertenecieron al EMP²⁵⁶. Además, la SAAS es apoyada por el Ejército (Guardia Presidencial) en la movilización de funcionarios de la Presidencia por las carreteras del interior del país y por vía aérea, debido a que no cuenta con un presupuesto suficiente²⁵⁷.

Iduvina Hernández menciona que la dependencia que la SAAS mantiene respecto a la Guardia Presidencial, no sólo es financiera, sino que estamos hablando de dependencia estructural y de funcionamiento conjunto. La Guardia Presidencial, empieza a proveer de inteligencia y de análisis a la SAAS. Con tres años de un funcionamiento así, la SAAS actualmente está penetrada por militares, volviendo a unir la parte operativa de seguridad presidencial, con la parte de inteligencia, que de nuevo proviene de la inteligencia militar²⁵⁸.

Según Helen Mack, Directora de la FMM, durante el gobierno de Portillo hubo un intento serio para fortalecerla, pero no se logró suficientemente. La falta de visión institucional hizo que quedara disuelta, que se perdieran todos los esfuerzos con la llegada del nuevo gobierno²⁵⁹.

A su vez, algunas organizaciones sociales señalan que fue en el 2004, con la llegada de Berger a la Presidencia, cuando se plasmó el más grave retroceso en su funcionamiento. Para Iduvina Hernández, se tiraron al traste los mecanismos de selección y formación establecidos, puesto que de entrada destituye sin mayor justificación a más de la mitad de los efectivos de primera entrada, y luego, sigue destituyendo a un alto porcentaje de éstos, hasta reducir al mínimo la presencia de efectivos de la SAAS originales²⁶⁰.

Este aspecto de la gestión del nuevo Gobierno al frente de la SAAS, ha sido uno de los más criticados, también a nivel internacional, puesto que más de 15 países y organizaciones internacionales, habían apoyado su creación y consolidación con recursos financieros, asesoría técnica, infraestructura y equipo²⁶¹. Se calcula, que cada agente de la Secretaría le había costado a la comunidad internacional cerca de 56 mil dólares²⁶². Pero la realidad, según WOLA, fue que, usando el argumento de limitaciones presupuestarias, esta Secretaría fue nutrida con personal del

Servicio Israelí de Seguridad (SIS), un servicio de seguridad privado, propiedad de un amigo del Presidente²⁶³.

En septiembre del 2006 la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad (SAAS) y la Guardia Presidencial (GP) fueron denunciadas por redes y colectivos de la sociedad civil de controlar a dirigentes y activistas de las organizaciones sociales, del movimiento de derechos humanos y a periodistas. La información inicial, según Ruth del Valle, del MNDH, fue sobre los controles de la SAAS y GP, después se filtró públicamente otro dato acerca de un listado de 800 personas, del cual el MNDH desconoce su procedencia y otros elementos pertinentes²⁶⁴.

Posteriormente, en un comunicado firmado por múltiples organizaciones sociales, se afirmaba que se estaba intentado desviar la atención hacia la SAE como operador de dicha lista de amenazas. Este hecho, motivó la actuación de la Procuraduría de Derechos Humanos para abrir una investigación²⁶⁵.

El Secretario de Análisis Estratégico, Jorge Sequén afirmó, en aquel entonces, que la SAE no se estaba dedicando a este tipo de actividades, pues su principal trabajo era proveer información al Presidente, la cual llegaba por medio de actividades abiertas como entrevistas, que luego era procesada y transformada en información²⁶⁶.

Diversas organizaciones temen el resurgir del EMP. Iduvina Hernández afirma que de nuevo empiezan a funcionar conjuntamente la parte operativa y la parte de inteligencia, y de una manera impresionante. Con un bajísimo perfil político público, pero con un altísimo nivel de incidencia e influencia política, de nuevo está influenciando en la toma de decisiones políticas²⁶⁷.

Instituciones como la PDH recomiendan el fortalecimiento de la SAAS, y el establecimiento de controles democráticos, tanto internos como externos, para garantizar su funcionamiento²⁶⁸.

4.1.b. Archivos

Según el artículo 31 de la Constitución Política, toda persona tiene derecho a conocer lo que de ella conste en archivos, fichas o cualquier otra forma de registros estatales, y la finalidad de dicha información. Quedan prohibidos los registros y archivos de filiación política.

El AFPC exige el cumplimiento de este artículo, y recomienda al Gobierno promover la tipificación del delito por tenencia de registros y archivos ilegales de información política sobre la ciudadanía de Guatemala.

Los intentos para regular este aspecto han sido varios. Desde el año 2000 se han presentado diferentes pro-

puestas. En el 2004, las Organizaciones Sociales especializadas en temas de Seguridad (OSS), elaboraron una propuesta para unificar la Ley de Acceso a la Información, la Ley de Clasificación y Desclasificación de Información Estatal Reservada, y la Tipificación del delito por tenencia de archivos ilegales. Pero esta quedó paralizada en la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso de la República.

La importancia de regular el contenido de los archivos es clave, teniendo en cuenta el uso que se hizo de éstos durante el Conflicto Armado Interno. En julio de 2005 fueron hallados, por casualidad los archivos de la Policía Nacional, que estuvo activa hasta 1996. Estos archivos, según varias organizaciones de derechos humanos, podrían contribuir al esclarecimiento de muchas de las actuaciones de los aparatos de seguridad e inteligencia durante el conflicto armado y desentrañar, tal vez, la suerte que corrieron miles de desaparecidos, torturados y perseguidos²⁶⁹.

Hasta la fecha, la PDH es la responsable de custodiar y digitalizar la información de estos archivos, pues, entre otras facultades, el Procurador de Derechos Humanos tiene el mandato constitucional de investigar toda información relacionada con posibles violaciones de Derechos Humanos en contra de ciudadanos guatemaltecos. Este archivo incluye documentos fechados desde 1905 hasta los últimos años de existencia de la Policía Nacional, y abarca todo tipo de delitos.

El AFPC también proponía la transferencia de los archivos con información estatal relacionados con la seguridad interna al Ministerio de Gobernación, y los relacionados con la defensa de la soberanía y la integridad del territorio, al Ministerio de la Defensa. Ello debía efectuarse posteriormente a las reformas constitucionales propuestas en el Acuerdo. Sin embargo, tras su rechazo en 1999, esta propuesta ha quedado en el olvido.

En marzo del 2007 se filtró en la prensa guatemalteca la existencia de un documento militar secreto, que llegó al Ministerio Público (MP) y que pone en evidencia la autoría de masacres por parte del Ejército. Se trata del documento clasificado del Ejército denominado "Plan Sofía", que vincula directamente al alto mando del Ejército y a su comandante en jefe, Efraín Ríos Montt, con las masacres acaecidas mayoritariamente en el occidente del país, de 1982 a 1983²⁷⁰. Para esclarecer la fidelidad del documento, el juez contralor del caso, Roberto Peñate ordenó en enero pasado que el Ministerio de Defensa, en audiencia pública, le presentara los documentos originales de los planes "Sofía" y "Victoria 82", debido a la relación entre ambos, ya que el primero se deriva del segundo. En respuesta, el Ministro de la Defensa, Ronaldo Leiva, en febrero del mismo año, remitió un escrito al juez mani-

festándole su desacuerdo con la resolución judicial, porque “viola el artículo 30 de la Constitución Política de la República, que protege la confidencialidad de los asuntos militares”. A pesar de la negación del Ministro, el periódico guatemalteco Prensa Libre, que según afirma tuvo acceso parcial a los documentos, asegura que el “Plan Sofía” es una ramificación del “Plan Victoria 82”²⁷¹.

Al respecto, Nineth Montenegro, diputada de Encuentro por Guatemala, mencionó que *también se escudaron en el secreto militar cuando estábamos investigando la malversación de fondos en el Ejército, pero la CC les enmendó la plana*.

En efecto, en marzo del 2005, la Corte de Constitucionalidad (CC) dictaminó que la excepción de difusión se centra sólo en dos temas: asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, y los datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencialidad. Según Montenegro, el secreto militar se circunscribe a planes castrenses que aún no han sido ejecutados, no los que ya lo fueron²⁷².

4.2. Inteligencia Civil

La inteligencia de seguridad interior se enmarca dentro de la protección del orden constitucional y democrático y estaría vinculada al procesamiento de información relativa a personas, grupos u organizaciones involucradas en delitos dentro de los límites del Estado de Derecho. La inteligencia de carácter policial se realizaría para apoyar investigaciones de delitos, como una herramienta de lucha contra la delincuencia común y el crimen organizado²⁷³.

El artículo 48 del AFPC, hace especial hincapié en la creación de un Departamento especializado en inteligencia y recopilación de información para luchar contra la delincuencia y el crimen organizado. Se propone así la creación del Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de la Información (DICA).

4.2.a. Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de Información del Ministerio de Gobernación (DICA)

En su numeral 48, el AFPC recomendaba la creación de un Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de Información (DICA), dependiente del Ministerio de Gobernación. Este ente sería el responsable de recabar información para combatir el crimen organizado y la delincuencia común, estableciendo, desde un primer momento, la necesidad de mantener su carácter civil.

Desde su inicio ha seguido un camino dificultoso. A finales del 2003, se ampliaron sus funciones y se elevó su rango jerárquico a Dirección quedando así como la Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI).

La Ley de la Dirección General de Inteligencia Civil (Decreto 71-2005), introduce nuevas funciones, como las de proporcionar inteligencia a las diferentes dependencias del Ministerio de Gobernación y centralizar la proveniente de cada una de ellas²⁷⁴. Mario Polanco menciona que *esta Dirección nació como ente coordinador de los diferentes servicios de inteligencia policial. Si uno de ellos necesita intervenir teléfonos, es función de la DIGICI hacerlo, con autorización judicial*²⁷⁵.

En abril de 2007, la DIGICI no había entrado aún en vigor por carecer de asignación presupuestaria²⁷⁶. Además, diferentes organizaciones sociales, reclaman que se defina claramente su mandato y se establezcan los necesarios mecanismos de control democrático²⁷⁷. A pesar de estos retrocesos, se ha logrado avanzar en la creación de la inteligencia civil, pues, según Polanco *al menos ya existe la ley, pero todavía no se ha logrado arrancar esa dependencia hacia lo militar*²⁷⁸.

En varios artículos de prensa, se menciona la necesidad del fortalecimiento de la DIGICI, y de la separación de funciones, para que ésta se responsabilice exclusivamente de las labores de inteligencia, y que la investigación corra a cargo de la División de Investigación Criminal de la PNC (DINC), quedando la reacción operativa en manos de la PNC²⁷⁹.

4.2.b. Secretaría de Análisis Estratégico (SAE)

La reestructuración de los organismos de inteligencia del Estado, enmarcada en los Acuerdos, contempló la creación de la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE), cuya función sería, según el numeral 49 del AFPC, la de informar y asesorar al Presidente para anticipar, prevenir y resolver situaciones de riesgo o amenaza para el Estado. La SAE no puede hacer inteligencia, sino que se nutre de la información que la D-2 y la DIGICI le faciliten.

Idivina Hernández señala que, *su proceso de consolidación ha sufrido varios retrocesos, por ejemplo, con el Gobierno de Arzú (1996-1999), se facilitó la entrada de varios militares en este ente. Además, nace con el objetivo de vigilar a sectores organizados de la sociedad y opositores políticos*²⁸⁰.

Con la llegada de Alfonso Portillo (2000-2004), se intentó reestructurar la SAE. Se hicieron esfuerzos y se crearon delegaciones de la SAE a nivel nacional. Además, se estableció un sistema de formación y de carrera dentro de la Secretaría. Pero, nuevamente, cada cambio de Gobierno conllevaba cambios de personal, y la entrada de Berger; supuso el despido de la mayoría del personal que había sido capacitado²⁸¹. Para Idivina Hernández es en este momento cuando *empieza el proceso de penetración militar de la Secretaría, que termina aislada, desprestigiada e involucrada en prácticas contrarias a la propia normativa que se ha establecido para su formación*²⁸².

La PDH destaca que la SAE no ha logrado un funcionamiento efectivo, debido a la ausencia de un marco jurídico sólido, la inestabilidad funcional, administrativa y financiera²⁸³.

Según Miguel Ángel Albizures, *la SAE fue creada con muy buena intención, pero ahora no cuenta. Su desaparición ha sido intencional, para demostrar que sólo los militares tienen capacidad para hacer inteligencia*²⁸⁴.

Debido a la reestructuración del Sistema de Seguridad en el 2007, la SAE será sustituida por la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado (SIEE). Este nuevo ente tendría como función la coordinación del Departamento de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa Nacional y la DIGICI²⁸⁵. También supondría un cambio en la naturaleza de los asuntos que atiende la Secretaría, pero el cambio más significativo sería la creación de despachos de contrainteligencia.

La FMM propone que este cambio debe dejar claro que la nueva institución será la responsable de realizar labores de inteligencia en campos distintos de los concernientes a la Dirección de Inteligencia Militar y la Dirección de Inteligencia Civil²⁸⁶.

4.3. Legislación pendiente

En el AFPC se plantea la necesidad de establecer controles democráticos, para garantizar el correcto funcionamiento de los organismos de inteligencia. Los controles pueden ser de dos tipos, internos, o externos. Los internos se refieren a los criterios de selección, formación y carrera y a la potestad presidencial de dirigir, coordinar y controlar la política de inteligencia. Los externos, que se abordan a continuación, son ejercidos por el Congreso, por el Sistema de Justicia, así como por la sociedad civil.

A la luz del AFPC, el Gobierno se comprometió a promover ante el Congreso, diferentes leyes para la supervisión y democratización del sistema de inteligencia. Diversas organizaciones e instituciones recomiendan al Gobierno la urgente aprobación de un marco legislativo adecuado, así como reclaman al Congreso el establecimiento de mecanismos de control²⁸⁷. A la fecha de la elaboración de este informe, gran cantidad de las leyes propuestas seguían pendientes.

4.3.a. Ley Marco de Inteligencia

En el Congreso existen dos iniciativas diferenciadas, pendientes de ser dictaminadas por parte de la Comisión de Gobernación.

En abril del 2007, se presentó la Iniciativa de Ley Marco de Inteligencia como uno de los componentes de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad. Ésta busca

coordinar todos los esfuerzos necesarios, a nivel interno y externo, incluso con inteligencia estratégica.

Una de las mayores preocupaciones es fortalecer los controles democráticos²⁸⁸. Como parte del Acuerdo y para supervisar los organismos de inteligencia estatales, se propuso la creación de una Comisión específica en el Congreso, pero al momento de redactar el presente informe, todavía no se había creado. Aunque FLACSO recuerda que el control, más que una potestad exclusiva del Poder Legislativo, o inclusive, de los tres poderes del Estado por separado, es una compleja urdimbre de intersecciones²⁸⁹.

4.3.b. Ley que regule el Acceso a Información sobre Asuntos Militares o Diplomáticos de Seguridad Nacional, y disponga Procedimientos y Niveles de Clasificación y Desclasificación

El AFPC establece que con miras a evitar cualquier abuso de poder y garantizar el respeto de las libertades y derechos, el Gobierno debe promover una ley para regular el acceso a información sobre asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, así como disponer de procedimientos y niveles de clasificación y desclasificación, tal y como se establece en la Constitución²⁹⁰.

A lo largo de estos últimos años se han presentado múltiples propuestas para regular la transparencia, el acceso a la información y el Habeas Data²⁹¹. La propuesta realizada por las OSS en el 2004, unificaba las tres recomendaciones del AFPC: crear la Ley de Acceso a la Información, la Ley de Clasificación y Desclasificación de Información Estatal Reservada, y la Tipificación del delito por tenencia de archivos ilegales. Para su dictamen, dicha propuesta, fue asignada a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales, donde se encontraba a fecha de abril de 2007²⁹².

Posteriormente, se presentaron otras dos iniciativas para regular, por una parte, la Ley de Clasificación y Desclasificación de Información sobre asuntos militares, diplomáticos, de seguridad nacional y confidenciales. Y, por otra, la Ley de Libre Acceso a la Información. Diferenciando nuevamente los contenidos que las OSS y el AFPC vinculaba. La primera de ellas, la Ley de Clasificación y Desclasificación, fue conocida por la Comisión de Defensa Nacional del Congreso, que emitió dictamen desfavorable el 12 de enero de 2006.

Ambas iniciativas incorporaban la categoría de “información confidencial”, ampliando así el ámbito de clasificación y obstruyendo el derecho de los ciudadanos de acceder a la información que, según la Constitución, es pública. Según la PDH, ambas iniciativas representan un riesgo

para el ejercicio del derecho al libre acceso de la información pública y una contravención a los principios de los Acuerdos de Paz. La actual legislatura no ha demostrado interés en este debate²⁹³.

A pesar de lo anterior, se han dado pequeños avances en la transparencia y conocimiento público de los asuntos de seguridad nacional. Como ejemplo, la sentencia de la Corte de Constitucionalidad, en el 2005 afirmando que el presupuesto militar no es asunto de seguridad nacional, y, por lo tanto, no es valorado como secreto de estado²⁹⁴.

Según la Constitución, lo único que podría ser considerado como "Secreto de Estado", son los asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional. Pero Helen Mack asegura que todavía se sigue alegando, incluso para cosas administrativas y rendición de cuentas²⁹⁵.

Diferentes instancias recomiendan con urgencia la promulgación de la Ley de Acceso a la información y de Habeas Data vinculada a todos los Aspectos Militares, y la Ley de Clasificación y Desclasificación de la Información Estatal Reservada.

244 Op. cit. Informe de la CEH, p. 178.

245 Entrevista a Juan Pablo Arce Gordillo, 4 de abril del 2007.

246 Comandante General de la Gendarmería Argentina. Abogado. Profesor de Derecho Político Universidad de Salta, Argentina. Miembro del Centro de Estudios de la Seguridad Pública -CESEP-. Ha ocupado por un tiempo el cargo de Subdirector de Inteligencia "A" de la Gendarmería Argentina. Fue retirado por el Ministro de Interior en noviembre de 1997 cuando públicamente se manifestó contrario a la decisión presidencial de que las Fuerzas Armadas participaran en la lucha contra el narcotráfico en Argentina.

247 Prensa Libre, 8 de marzo del 2005.

248 Op. cit. MINUGUA. Informe de Verificación de los compromisos relativos a la situación del Ejército, p. 23.

249 Op. Cit. CEH. Recomendación 59.

250 Cit. Entrevista a Mario Polanco.

251 Cit. Entrevista a Iduvina Hernández.

252 Amnistía Internacional. Guatemala "Sustituir el Estado Mayor Presidencial" (Índice AI: AMR 34/031/2003/s). Octubre 2003.

253 WOLA. Camino Rocoso. Avances y desafíos de la Reforma de Inteligencia en Guatemala, 2005, p. 8.

254 Op. cit. AI.

255 Op. cit. WOLA.

256 Op. cit. PDH, p. 49.

257 Op. cit. Rigoberta Menchú Tum, p. 41.

258 Cit. Entrevista a Iduvina Hernández.

259 Cit. Entrevista a Helen Mack.

260 Cit. Entrevista a Iduvina Hernández.

261 Op. cit. PDH, p. 50.

262 Cit. Entrevista a I. Hernández.

263 Op. cit. WOLA.

264 Cerigua, 28 de septiembre 2006.

265 Comunicado "Ante la información vertida sobre la existencia de listas de amenazados de muerte en manos de instituciones de seguridad del Estado", 27 de septiembre de 2006.

266 Prensa Libre, 26 de septiembre de 2006.

267 Cit. Entrevista I. Hernández.

268 Op. cit. PDH, p. 51.

269 PBI Guatemala. Boletín nº 8.

270 Prensa libre, 18 de marzo 2007.

271 En http://www.acnur.org/index.php?id_pag=6179

272 www.prensalibre.com

273 Eduardo E. Estévez. Modelos de inteligencia, Estructuras y su aplicación en policías en proceso de reforma. Julio, 1999, p.7

274 Decreto 71-05. Ley General de Inteligencia Civil. Consensuada por la Comisión de Alto Nivel de Gobernación y las Organizaciones de la Sociedad Civil especializadas en Seguridad.

275 Cit. Entrevista a Mario Polanco.

276 Op. cit. PDH.

277 Mapa Centroamericano de Instituciones de Seguridad. Tendencias Actuales, 2005.

278 Cit. Entrevista a Mario Polanco.

279 El Periódico, 28 de marzo del 2007.

280 Cit. Entrevista Iduvina Hernández.

281 Op. cit. PDH, p. 52.

282 Cit. Entrevista I. Hernández.

283 Op. cit. PDH, p. 51-52.

284 Cit. Entrevista a Miguel Ángel Albizures

285 Siglo Veintiuno, 10 de abril del 2007.

286 FMM, comunicado 24 abril 2007.

287 Op. cit. CEH. Recomendación 59.

288 Cit. Entrevista a Otto Pérez Molina.

289 Op. cit. Vela. FLACSO, p. 7.

290 Artículo 30 de la Constitución Política de Guatemala: Publicidad de los actos administrativos. Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten la exhibición de los expedientes que deseen consultar; salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia.

291 El Habeas Data es una acción constitucional o legal que tiene cualquier persona que figura en un registro o banco de datos, de acceder a tal registro para conocer qué información existe sobre su persona, y de solicitar la corrección de esa información si le causara algún perjuicio.

292 Op. cit. PDH, p. 56.

293 Ibídem, p. 58.

294 El 8 de marzo del 2005, la CC opinó que los actos administrativos relativos a compras y contrataciones realizadas por el Ejército, no se consideran secreto militar.

295 Cit. Entrevista a Helen Mack.

5. Participación social

El Acuerdo hace especial énfasis en la importancia de la descentralización de la administración pública como forma de fortalecimiento de la participación comunitaria, mencionando específicamente la mejora de las prácticas democráticas por parte de las autoridades locales y una mejor relación entre éstas y la administración central; el establecimiento de los Consejos Locales de Desarrollo formados por las diferentes expresiones sociales (entre ellas los comités pro mejoramiento y las instituciones indígenas); y la creación de un conjunto de condiciones para que se desarrollen las organizaciones locales representativas de la población.

Para cumplir con los compromisos relativos al fortalecimiento de la participación social (AFPC-V), en el 2002 se crearon tres leyes complementarias: la nueva Ley de Consejos de Desarrollo (Decreto Número 11-2002), el nue-

vo Código Municipal (Decreto Número 12-2002) y la Ley de Descentralización del Estado (Decreto Número 14-2002). La primera, fomenta la participación, tanto de la población indígena como no-indígena, tomando en cuenta las características multiculturales y multilingües del país y regula el quehacer de los Consejos de Desarrollo. El Código Municipal establece las competencias de los municipios y su regulación y la Ley de Descentralización obliga al Estado descentralizar el Organismo Ejecutivo a nivel económico y administrativo para fomentar el desarrollo municipal y de las otras instituciones a partir de la participación ciudadana. Verónica Godoy considera que la creación de los Consejos de Desarrollo representa un paso y un avance pero que, al ser muy reciente, requiere tiempo para desarrollarse²⁹⁶.

296 Cit. Entrevista a Verónica Godoy.

6. Participación de la mujer en el fortalecimiento del poder civil



Votación durante consulta popular en San Antonio Huista, Huehuetenango, 12 de Mayo 2007. Foto PBI.

El Acuerdo recoge una serie de compromisos con el objetivo de fortalecer las oportunidades de participación de las mujeres en el ejercicio del poder civil. Con su firma, el Gobierno se comprometió a impulsar campañas de difusión y programas educativos para el fomento de la participación de las mujeres en los procesos de fortalecimiento del poder civil; a tomar medidas para favorecer la participación de las mujeres en las organizaciones políticas y sociales; a apoyar la institucionalización de las organizaciones de mujeres y a que se garanticen oportunidades de participación en todas las formas de ejercicio del poder.

Con la nueva Ley se impulsó la participación de las mujeres en los Consejos de Desarrollo. De esta manera se abrieron espacios de participación para las mujeres sobre todo a nivel comunitario y municipal. Con la reforma del Código Penal (Decreto Número 52-2002) se ha dado otro avance: la tipificación de la discriminación por géne-

ro y otras formas de exclusión como delito. Sin embargo, queda pendiente tipificar como delitos la violencia intrafamiliar, el acoso y hostigamiento sexual y también está pendiente la legislación sobre los derechos de la trabajadora de casa particular (empleada doméstica).

Desde los Acuerdos de Paz se crearon algunas instituciones en apoyo a las mujeres, como el Foro Nacional de la Mujer en 1997, la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) en 1999²⁹⁷ y la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM) en el 2000.

La SEPAZ señalaba que el Foro Nacional de la Mujer ha contribuido con la elaboración de informes sobre los avances y limitantes en el tema de género, así como con una sistematización del proceso desde su creación. Sobre la base de la evaluación de la participación de las mujeres se formuló posteriormente el Plan de Acción para la Plena Participación de las Mujeres 2002-2014. Enrique Álvarez considera que el Foro de la Mujer representa la parte más importante que produce el proceso de paz en términos de articulación social, en un contexto donde el principal déficit ha sido la falta de base social²⁹⁸. La SEPREM ha incidido en temas de género, descentralización, participación sociopolítica, y capacitación a mujeres en los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, entre otros²⁹⁹.

A pesar de los esfuerzos realizados, la participación política de las mujeres en Guatemala sigue siendo escasa. Esto se refleja por ejemplo en el Organismo Legislativo donde sólo figuran 14 diputadas de un total de 158, o a nivel de gobierno municipal donde ocho mujeres tienen el cargo de alcaldesas frente a 224 alcaldes en el país³⁰⁰.

Lidia Morales, del Sector de Mujeres considera que el impacto más importante de los Acuerdos de Paz en el caso

de las mujeres organizadas, es haber sido un camino de encuentro con la teoría feminista la cual nos brindó el entendimiento de lo que queremos lograr: la ciudadanía, entendida ésta como el reconocimiento y ejercicio pleno de todos nuestros derechos, de nuestra identidad y de nuestra autonomía, respecto a nuestros cuerpos, ideas y pensamientos. A la vez, el Sector señala el gran reto pendiente de un mayor fortalecimiento interno y una mayor articulación

entre las organizaciones de mujeres y con el movimiento social en general, para que el Estado ponga en práctica la agenda de los Acuerdos de Paz³⁰¹.

297 Ver 4.4. arriba.

298 Cit. entrevista.

299 SEPAZ, 2006, p.27.

300 SEPAZ, 2006, p.28.

301 Op. cit. Sector de Mujeres, p.6.

Conclusiones

Han transcurrido diez años desde la firma de los Acuerdos de Paz, el Estado ha avanzado en diversos aspectos formales para cumplir con los compromisos acordados en relación al fortalecimiento de los tres poderes que lo conforman. Sin embargo, tras los primeros años de la firma, la disolución de la Instancia Multipartidaria y el rechazo a las reformas constitucionales significaron serios obstáculos para avanzar hacia un verdadero Estado Democrático y de Derecho. Varias fuentes afirman que los cambios positivos hacia el fortalecimiento del poder civil no han tenido repercusiones significativas en la realidad que vive la sociedad guatemalteca hoy en día: la independencia de los tres poderes sigue frágil, las cifras de impunidad se mantienen alarmantes, la corrupción en las instituciones estatales no se ha podido erradicar; el Ejército conforma patrullas conjuntas con la policía y la inteligencia civil carece de la institucionalidad necesaria. Esta serie de debilidades persiste en parte por la dificultad de modificar la estructura de las instituciones responsables de la justicia y seguridad en un país sacudido por 36 años de conflicto armado interno y sujeto a la voluntad de los sucesivos gobiernos.

Organismo Legislativo

Diferentes sectores afirman que en el Congreso de la República se ha avanzado muy poco en la agilización de la aprobación de nuevas leyes y del juego parlamentario en sí. Este Organismo sufre del desprestigio por parte de muchos ciudadanos, por la falta de diligencia en la aprobación de nuevas leyes que benefician al pueblo y por los intereses partidarios y personales que en diferentes ocasiones han predominado sobre los intereses de los ciudadanos. A pocos meses de las elecciones generales de 2007, estaban pendientes en el Congreso cuestiones tan importantes como la aprobación de la Comisión Interna-

cional contra la impunidad en Guatemala (CICIG) que ya ha pasado el visto bueno de la Corte de Constitucionalidad (CC), la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, la Ley de Armas y Municiones, la Ley de Empresas Privadas, la Ley de la Carrera Fiscal, la elaboración de un nuevo Código Penal y la Revisión de la Ley del Régimen Interior del Congreso.

Organismo Judicial

En base al AFPC se pueden señalar como avances, entre otros, la conformación de la Comisión de Fortalecimiento y su informe *Una Nueva Justicia para la Paz*, la implementación de la Ley de la Carrera Judicial, la apertura del Instituto de Defensa Pública Penal, la expansión geográfica del sistema de justicia y la aprobación para establecer un Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala (INACIF). A pesar de dichos logros, la ciudadanía que requiere de los servicios del organismo judicial sigue afrontando dificultades de diversa índole, sobre todo en cuanto a la calidad de la atención. Entre estas problemáticas figuran la lentitud en los procesos judiciales; la falta de acceso a la justicia en los idiomas indígenas; la investigación criminal deficiente, en parte por la descoordinación entre el MP y la PNC, y la existencia de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad que siguen operando con impunidad; los vacíos en la independencia judicial; la falta de reconocimiento del derecho indígena y la deficiente protección a víctimas y testigos vinculados con la justicia.

Organismo Ejecutivo

Formalmente se han cumplido gran parte de los compromisos asumidos en el tema de seguridad y defensa. Pero, según diversas opiniones, la constante penetración de la corrupción en el Ministerio de Gobernación y en la Poli-

cía Nacional Civil, a lo largo de estos años, ha obligado a emprender acciones encaminadas a disminuir este grado de desestructuración, más que a promover reformas estructurales.

En la Agenda de Seguridad, la creación del CAS supuso un avance, y, aunque en el pasado no cumplió con la función asignada por el AFPC, se espera que, en estos momentos de reestructuración y creación del Sistema Nacional de Seguridad, juegue un importante papel. Otro logro fue la creación de una nueva PNC, y la formalización de su Academia y de la carrera policial. Se cumplieron los objetivos propuestos en los aspectos cuantitativos, creación de dependencias especializadas, así como inclusión del carácter de género y etnia. Diez años después, es evidente el deterioro que ha sufrido la institución, y por tanto la necesidad de un proceso de depuración y cambio para la necesaria y urgente recuperación de la confianza de la ciudadanía guatemalteca. El tema de su fortalecimiento presupuestario sigue siendo debatido y cuestionado, pues diferentes sectores opinan que parte de la PNC depende de la cooperación internacional. Siguen siendo prioridades las reformas de la Ley de Armas y Municiones y la Ley de Empresas Privadas de Seguridad.

El rechazo a las reformas constitucionales propuestas en el Acuerdo, ha permitido al Ejército seguir realizando tareas de seguridad interna. Acciones como los patrullajes conjuntos, los estados de excepción y otros operativos ejecutados durante el 2006, hacen que la función que el AFPC otorgaba al Ejército aún no se cumpla. Se ha valorado positivamente la desmovilización del número de

efectivos del Ejército, al igual que la reconversión de parte de sus instancias. Mientras, la reforma a su sistema educativo y la disminución de la partida presupuestaria asignada siguen siendo reclamos populares.

Queda pendiente la aprobación de la Ley Constitutiva del Ejército y la Doctrina Militar, así como las reformas en la Justicia Militar. Otros compromisos que no se han llegado a formalizar son la transferencia del Departamento de Control de Armas y Municiones al Ministerio de Gobernación, y la readecuación de la adquisición de armas y equipo bélico de acuerdo a la nueva función democrática que el Ejército debe jugar.

Inteligencia

Se clausuró el Estado Mayor Presidencial (EMP), y se sustituyó por la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad (SAAS). Se creó formalmente la instancia de inteligencia civil, Dirección General de Inteligencia Civil (DIGICI). Sin embargo, todavía diferentes voces advierten la removilización de la inteligencia militar y el peligro que esto puede entrañar. Sigue siendo urgente el fortalecimiento de la SAAS y de la Secretaría de Asuntos Estratégicos (SAE), al igual que el financiamiento a la DIGICI. La propuesta de creación del Sistema Nacional de Seguridad, incluye modificar la SAE por la Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado (SIEE), a la que otorga funciones de coordinación. Queda pendiente la promulgación de la Ley Marco de Inteligencia, la Ley de Acceso a la Información y Habeas Data vinculado a todos los aspectos militares, y la Ley de Clasificación y Desclasificación de la Información Estatal Reservada.

Glosario

AFPC	Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática
AG	Acuerdo Gubernativo
AIDPI	Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas
APNC	Academia de la Policía Nacional Civil
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAJ	Centro de Administración de Justicia
CAS	Consejo Asesor de Seguridad
CC	Corte de Constitucionalidad
CEH	Comisión de Esclarecimiento Histórico
CICIACS	Comisión Investigadora de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNS	Consejo Nacional de Seguridad.
CNSAFJ	Comisión Nacional de Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia
CONAJUS	Comisión de Fortalecimiento de la Justicia
COPREDH	Comisión Presidencial de los Derechos Humanos
CSG	Cámara de Seguridad de Guatemala
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DEMI	Defensoría de la Mujer Indígena
DICAI	Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de la Información
DIGICI	Dirección General de Inteligencia Civil
DINC	División de Investigación Criminal
DOAN	Departamento de Operaciones Antinarcóticas
EMP	Estado Mayor Presidencial
EMDN	Estado Mayor de la Defensa Nacional
FAMDEGUA	Asociación de Familiares de Detenidos-Desaparecidos de Guatemala
FEPAZ	Foro Ecuménico por la Paz y la Reconciliación
FIDH	Federación Internacional por los Derechos Humanos
FMM	Fundación Myrna Mack
FORPOL	Programa de Fortalecimiento de la Policía Nacional Civil
GCE	Guardia Civil Española
ICCPG	Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala
ICMSJ	Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia
IDEM	Incidencia Democrática
IDPP	Instituto de Defensa Pública Penal

IPEADES	Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible
IGPNC	Inspectoría General de la PNC
INACIF	Instituto Nacional de Ciencias Forenses
JDJ	Junta de Disciplina Judicial
JPC	Juzgado de Paz Comunitario
LOE	Ley del Organismo Ejecutivo
MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala
MNDH	Movimiento Nacional por los Derechos Humanos
MP	Ministerio Público
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ODH	Oficina de Derechos Humanos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OJ	Organismo Judicial
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ORP	Oficina de Responsabilidad Profesional de la PNC
OSS	Organizaciones Sociales especializadas en temas de Seguridad
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PVP	Plan Visión de País
REDIS	Oficina de Régimen Disciplinario de la PNC
REMHI	Informe Proyecto Diocesano de Recuperación de la Memoria Histórica
SAAS	Secretaría de Asuntos Administrativos y Seguridad
SAE	Secretaría de Análisis Estratégico
SAIA	Servicio de Análisis e Información Antinarcótica
SCEPSP	División de Supervisión y Control de Empresas, Entidades y Personas Individuales de Seguridad Privada
SEDEM	Asociación para el Estudio y Promoción de la Seguridad en Democracia
SEPAZ	Secretaría de la Paz
SIC	Servicio de Investigación Criminal
SIEE	Secretaría de Inteligencia Estratégica del Estado
SIS	Servicio Israelí de Seguridad
SNS	Sistema Nacional de Seguridad
TRID	Tribunales Disciplinarios
UE	Unión Europea
UMOJ	Unidad de Modernización del Organismo Judicial
UPAT	Unidad Permanente de Asesoría Técnica
WOLA	Washington Office on Latin America

Bibliografía

Acción Ciudadana, 2006: *Estudio sobre el Sistema Nacional de Integridad de Guatemala*.
—, 2004: *Función Legislativa*, Guatemala.

Amnistía Internacional, 2003: *Sustituir el Estado Mayor Presidencial* (Índice AI: AMR 34/031/2003/s).

Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), 2006: *Proceso de Fortalecimiento del Sistema de Justicia: avances y debilidades, julio 2003-junio 2006*, Guatemala.
—, 2003: *Proceso de Modernización y Fortalecimiento del Sistema de Justicia: avances y dificultades, enero 2002-junio 2003*, Guatemala.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1998: Programa de Apoyo al Sector Justicia, Resumen Ejecutivo en: www.iadb.org/exr/doc98/apr/gu1120s.htm.

Brigadas de Paz Internacionales, 1998: *Hacia la Paz. Informe sobre el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática*.

Calderón Suárez, Jorge, 2006: *Balance de la Modernización Legislativa en Centroamérica y República Dominicana*, Organización de los Estados Americanos (OEA), Subsecretaría de Asuntos Políticos, Oficina para la Promoción de la Democracia, Washington, D.C.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), OEA, 2003: *Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala*, Washington, D.C.

Comisión del Esclarecimiento Histórico (CEH), 1999: *Guatemala Memoria del Silencio Tz'inil Na'Tab'Al*. Ciudad de Guatemala, 25 de febrero de 1999.

Comisión de Fortalecimiento de la Justicia (CONAJUS), 1998: *Una Nueva Justicia para la Paz 1998-2004*, Guatemala.

Congreso de la República, 17 de enero de 1991, Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala (Decreto 72 de 1990), 15 de julio de 1996, Modifica Código Militar Penal (Decreto 41-96).
—, 4 de marzo de 1997, *Ley de la Policía Nacional Civil* (Decreto 11-97).
—, 7 de marzo de 1997, *Creación de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia* (acuerdo gubernativo 221-97).
—, 6 de mayo de 1997, *Ley para la Reducción de Riesgos a los habitantes de zonas afectadas por el enfrentamiento armado, a través del rastreo y desactivación de minas y otros artefactos explosivos* (decreto 46-97).
—, 12 de mayo de 1997, *Ley del Servicio Público de Defensa Penal* (decreto 129-97).
—, 9 de octubre de 1997, *Creación de los Juzgados de paz comunitarios* (decreto 79-97, 552 Bis).
—, 24 de julio de 1998, *Comando Militar de Educación y Doctrina del Ejército de Guatemala* (acuerdo gubernativo 431-98).
—, 27 de octubre de 1998, *Reglamento del sistema de clasificación de cargos o puestos y Remuneraciones para la Policía Nacional Civil* (acuerdo gubernativo 718-98).
—, 19 de julio de 1999, *Creación de la Defensoría de la Mujer Indígena* (acuerdo gubernativo 525-99).
—, 27 de octubre de 1999, *Ley de la Carrera Judicial* (decreto 41-99).
—, 30 de noviembre de 1999, *Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial* (decreto 48-99).
—, 18 de enero de 2000, *Creación de la SAAS* (acuerdo gubernativo 32-2000).
—, 16 de junio de 2000, *Ley de Apoyo a las Fuerzas de Seguridad Civil* (Decreto 40-2000).

—, 7 de julio de 2000, *Creación de la Comisión Nacional de Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia* (acuerdo gubernativo 310-2000).

—, 4 de mayo de 2001, *Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Análisis Estratégico de la Presidencia de la República* (acuerdo gubernativo 154-2001).

—, 12 de marzo de 2002, *Ley de Consejos de Desarrollo* (decreto 11-2002).

—, 3 de abril de 2002, nuevo *Código Municipal* (decreto 12-2002).

—, 11 de abril de 2002, *Ley de Descentralización del Estado* (decreto 14-2002).

—, 9 de noviembre de 2002, *Reforma al Código Penal* (decreto 57-02).

—, 27 de febrero de 2003, *creación del Consejo Asesor de Seguridad* (acuerdo gubernativo 48-2003).

—, 17 de junio de 2003, *Ley de Servicio Cívico* (decreto 20-03).

—, 5 de julio de 2003, *Ley de Idiomas Nacionales* (decreto 19-2003).

—, 28 de julio de 2003, *Reglamento Disciplinario de la Policía Nacional Civil* (acuerdo gubernativo 420-03).

—, 28 de octubre de 2003, *Ley de la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia de la República* (decreto 50-2003).

—, 16 de marzo de 2004, *creación del Consejo Asesor de Seguridad* (acuerdo gubernativo 115-2004).

—, 9 de noviembre de 2005, *creación de la Dirección de Inteligencia Civil* (decreto 71-2005).

—, 12 de diciembre de 2005, *Reglamento de Organización de la PNC* (acuerdo gubernativo 662-2005).

—, 31 de agosto de 2006, *Ley Orgánica del Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala* (decreto 32-2006).

—, 6 de marzo de 2007, ordena la depuración y la modificación del 420-2003 (Acuerdo Gubernativo 74-2007).

—, 8 de marzo de 2007, *creación con carácter temporal de la Comisión Presidencial del Sistema Nacional de Seguridad* (Acuerdo Gubernativo 79-2007).

—, 30 de abril de 2007, *Reforma del Acuerdo Gubernativo 718-98* (Acuerdo Gubernativo 138-2007).

Constitución Política de la República de Guatemala, 1985, reformas 2002.

Defensoría Maya, 1999: *Experiencias de aplicación y administración de justicia indígena*, Guatemala.

De la Torre, Arcadio: "¿Podrá Adela Torrebiarte controlar los demonios?". En *Revista Este País*. Año II, n° 10. Guatemala, abril 2007.

De León Escribano, Carmen Rosa, 2006: *Armas pequeñas y desarrollo en sociedades post-conflicto*.

Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), 2007: *El acceso de las Mujeres Indígenas al Sistema de Justicia Oficial de Guatemala*, Guatemala.

Estévez Eduardo E. *Modelos de inteligencia, Estructuras y su aplicación en policías en proceso de reforma*. Julio, 1999.

Foro Ecuménico por la Paz y la Reconciliación (FEPAZ), 2005: *Consultas Populares: Democracia participativa e instrumentos de intermediación social y política*.

Federación Internacional por los Derechos Humanos (FIDH), 2004: *Guatemala, Violación flagrante al derecho a la justicia*.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 1999: *Dilemas de la Reforma del Sistema de Inteligencia en Guatemala*.

—, *Memorando de Política-Seguridad. América Latina-EEUU: Tendencias de cooperación en Seguridad*.

—, *La seguridad humana: referencias conceptuales y aplicabilidad a Centroamérica*.

—, 2006: *Reporte Sector Seguridad en América Latina y El Caribe 2006. Informe Nacional Guatemala*.

Fundación Myrna Mack (FMM), 2005: *Violencia contra el sistema de justicia: el aparato estatal sigue postergando la prevención y el combate*, Guatemala.

—, 2003: *Seguimiento de las Recomendaciones del Relator Especial de Naciones sobre Independencia de Jueces y Abogados en Guatemala, período comprendido del 1ero de enero al 31 de diciembre del 2003*, Guatemala.

—, 2003: *Análisis de las Reformas a la Ley Constitutiva del Ejército de Guatemala, Decreto 72-90, planteadas en la iniciativa 3539*.

García Morales, Fanuel. Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG), 2001: *Mecanismos de control sobre la Policía Nacional Civil*. Guatemala.

Hernández, Iduvina, 2003: *El proceso POLSEDE. Una mirada desde adentro*.

—, 2005: *Camino Rocoso. Avances y desafíos de la Reforma de Inteligencia en Guatemala*.

Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES), 2000: *Inteligencia Policial. Compilación de textos*.

—, 2004: *Fortalecimiento de la participación ciudadana y control civil de la asignación y supervisión presupuestaria del sector defensa*.

—, 2006: *Análisis sobre la Iniciativa de Reforma a la Ley de Armas y Municiones*.

—, 2006: *Informe Subregional Centroamérica y Panamá. Armas pequeñas y livianas*.

Mapa Centroamericano de Instituciones de Seguridad, 2005: *Tendencias Actuales*.

Martínez, Denis. CIFCA, CIDSE y Grupo Sur, 2007: *Rol de la Cooperación Europea en la Promoción de los Acuerdos de Paz en Guatemala: Reforma Judicial y Reestructuración de la Policía*.

Menchú Tum, Rigoberta, 2006: *Diez Años de Paz: Evaluación y Perspectivas 1996-2006*. Programa de Articulación de los Objetivos y Metas del Milenio. Los Acuerdos de Paz y las Prioridades Nacionales de Desarrollo, en el Marco del B'Aqtún del Pueblo Maya, Consultor: Carlos Aníbal Martínez, Guatemala.

Ministerio Público, 2006: *Síntesis de la Memoria de Labores*, Guatemala.

—, 2005: *Plan de Política de Persecución Penal*, Guatemala.

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), 2000: *Suplemento al Décimo Informe sobre Derechos Humanos*.

—, 2002: *Informe de Verificación. Situación de los compromisos relativos al Ejército en los Acuerdos de Paz*.

—, 2002: *Seguridad Privada en Guatemala. Estudio sobre su control y regulación jurídica*.

—, 2003: *Informe ante la Reunión del Grupo Consultivo para Guatemala*.

—, 2004: *ADENDUM: Noveno Informe del Secretario General, 8 Informes de Cierre de las Oficinas Regionales y el Informe sobre el Avance del Cronograma*.

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (OACNUDH), 2007: *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y seguimiento de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos*.

Organización de Naciones Unidas (ONU), 2006: *Informe del Relator Especial, Philip Alston, sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Misión a Guatemala, 21 a 25 de agosto de 2006. Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con las desapariciones y ejecuciones sumarias*.

—, 2001: *Informe del Relator Especial, Sr. Param Coomaraswamy, sobre la independencia de los magistrados y abogados, Misiones de Guatemala, 1999, 2001*.

Organización Internacional del Trabajo (OIT), 1989: *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*, Suiza.

Organismo Judicial, 2004: *Avances: Período 1999-2004*, en: www.oj.gob.gt

Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), 2006: *Seguridad y justicia en tiempos de paz*, No.1. Cumplimiento e institucionalización de los compromisos contraídos por el Estado en los Acuerdos de Paz, Guatemala.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2002: *Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala. Desarrollo humano, mujeres y salud*.

—, 2003: *Guatemala, una agenda para el desarrollo humano*.

—, 2005: *Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala. Diversidad étnico-cultural: la ciudadanía en un Estado plural*.

—, 2006: *El costo de la Violencia en Guatemala*.

POLSEC, 2004: *Hacia una Política de Seguridad Ciudadana, Seguridad y Sistema de Administración de Justicia: Productos generados por los grupos de trabajo*, Magna Terra editores, Guatemala.

Ramírez García, Luí, 2004: *Reforma Judicial en Guatemala*, en: *Justicia Penal y Sociedad*, Revista Centroamericana, No. 20, enero-junio 2004, ICCPG, Guatemala.

Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RES-DAL), 2005: *Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de Defensa. El caso de Guatemala*.

Sagone Aycinena, Miguel Ángel, 2005: *Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de Defensa. El caso de Guatemala*.

Secretaría de la Paz (SEPAZ), 2006: *Informe Situación Actual del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz 2004-2006 (Enfoque temático)*, Guatemala.

—, Dr. Humberto Flores Alvarado, 2003:

Los compromisos de paz. Sinopsis de su cumplimiento, Guatemala.

Sector de Mujeres, Lidia Morales, 2006: *Balance del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz y su impacto en la vida de las mujeres*, Guatemala.

Yrigoyen Fajardo, Raquel, 1999: *Pautas de Coordinación entre el Derechos Indígena y el Derecho Estatal*, Fundación Myrna Mack, Guatemala.