



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/4/20/Add.2
19 de febrero de 2007

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Cuarto período de sesiones
Tema 2 del programa provisional

**LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS, EN PARTICULAR LAS
CUESTIONES RELACIONADAS CON LAS DESAPARICIONES
Y EJECUCIONES SUMARIAS**

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

Adición*

MISIÓN A GUATEMALA

(21 a 25 de agosto de 2006)

* El resumen de este informe se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe propiamente dicho, que figura en el anexo al resumen, se distribuye únicamente en el idioma en que se presentó y en español.

Resumen

Guatemala puso fin a los enfrentamientos armados en 1996 con la firma de los Acuerdos de Paz. Ello supuso un avance de primera magnitud, pero aún tiene pendiente ultimar la transición a una sociedad en la que el derecho a la vida esté garantizado.

Hoy, Guatemala se ve asolada por una serie de fenómenos violentos, entre los que cabe citar la limpieza social, la ola imparable de asesinatos de mujeres, los linchamientos, los homicidios de personas por su identidad u orientación sexual, el asesinato de defensores de los derechos humanos y la violencia en las cárceles. En algunos casos, la responsabilidad recae directamente sobre el Estado. Hay indicios muy sólidos de que ciertos incidentes de limpieza social, como la ejecución de miembros de bandas, de sospechosos de haber cometido delitos y otros "indeseables" son obra de miembros de la policía. Ha habido homicidios cometidos por reclusos que han sido facilitados por los guardias. En otros casos, se atribuye al Estado una responsabilidad indirecta. Con un sistema de justicia penal que se ha mostrado incapaz de alcanzar la tasa del 10% de condenas por asesinato, el Estado es responsable, según las normas de derechos humanos, de las numerosas personas que han muerto a manos de particulares.

Cada año se registran 5.000 o más homicidios cuya responsabilidad recae forzosamente sobre el Estado. Guatemala no es ni un Estado colapsado ni un Estado especialmente pobre. La causa de que estén tan difundidas las ejecuciones extrajudiciales reside en una indudable falta de voluntad política. No se promulgan disposiciones legislativas que son imprescindibles. No se asignan los fondos presupuestarios necesarios.

Guatemala se encuentra ante una encrucijada: hacer realidad la perspectiva de los Acuerdos de Paz o recurrir a las tácticas brutales del pasado. Por una parte, puede optar por aplicar un sistema eficaz de justicia penal basado en los derechos humanos. Por otra, puede acudir a una justicia militarizada, a la ejecución de sospechosos por la policía y a la impunidad para la justicia de los vigilantes.

Guatemala es consciente de sus problemas, entiende cuáles son las soluciones disponibles y se ha comprometido en el pasado a llevarlas a la práctica. Aunque este informe incluye una serie de recomendaciones, no se hace hincapié en los detalles, sino en la necesidad de que el Gobierno y la sociedad de Guatemala asuman el control de su futuro.

Anexo

**INFORME DEL RELATOR ESPECIAL SOBRE LAS EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES,
SUMARIAS O ARBITRARIAS,
PHILIP ALSTON, ACERCA DE SU MISIÓN A
GUATEMALA (21 A 25 DE AGOSTO DE 2006)**

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. ANTECEDENTES	1 - 8	4
II. MARCO JURÍDICO.....	9 - 13	6
III. ANÁLISIS DE LOS TIPOS DE EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES, SUMARIAS O ARBITRARIAS QUE SE PRODUCEN EN GUATEMALA.....	14 - 41	8
A. Limpieza social: ejecución de miembros de bandas y otros "indeseables sociales" por funcionarios públicos y por particulares	15 - 21	8
B. <i>Femicidio</i> : la oleada inexplicada de asesinatos de mujeres.....	22 - 26	11
C. Linchamiento: violencia privada que colma el vacío de poder dejado por el Estado.....	27 - 31	13
D. Impunidad para los ataques contra las personas por ser homosexuales masculinos, lesbianas, transgeneristas o transexuales	32 - 34	14
E. Ataques contra los defensores de los derechos humanos	35 - 36	15
F. Responsabilidad del Estado en la violencia carcelaria	37 - 41	16
IV. FORMAS EN QUE EL ESTADO HA FOMENTADO LA IMPUNIDAD POR HOMICIDIOS.....	42 - 52	18
V. OPCIONES PARA MANTENER EL ORDEN Y COMBATIR LA DELINCUENCIA	53 - 62	21
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	63 - 64	24
<i>Apéndice</i> : Programa de la visita.....		27

I. ANTECEDENTES

1. En agosto de 2006 visité Guatemala, donde me reuní con funcionarios del Gobierno y miembros de la sociedad civil¹. Los problemas y oportunidades que observé corresponden a dos legados. Por un lado, gran parte de la violencia que hace estragos en Guatemala sigue las pautas de las prácticas de la contrainsurgencia del pasado. Por otro, los cambios que se necesitan son, en lo fundamental, los enunciados en los Acuerdos de Paz. El pasado es, por tanto, muy importante, y aunque la historia resulta compleja, cabe resumirla en pocas líneas.

2. De 1962 a 1996, el país se vio sumido en un enfrentamiento armado. Durante la mayor parte de ese período, los insurgentes eran débiles y el Gobierno dedicó gran parte de sus esfuerzos contra la insurgencia, no tanto a mermar sus fuerzas como a restringir su reclutamiento y a impedir nuevos levantamientos. El Gobierno emprendió una campaña de tierra arrasada contra la población civil de una serie de regiones indígenas mayas, que culminó entre 1981 y 1983² en múltiples actos de genocidio. Se ha estimado que el 81% de las violaciones cometidas durante los conflictos armados tuvieron lugar en esos tres años³. A mediados del decenio de 1980, la contrainsurgencia cambió de táctica y optó por la vía de los asesinatos selectivos, en los que se colocaba a determinados líderes de la sociedad civil en el punto de mira para obstaculizar la organización social y desalentar la participación política. Se calcula que las muertes por enfrentamientos armados superaron la cifra de 200.000, imputables, en más de un 90%, al Gobierno⁴.

3. Los intentos de negociar una solución pacífica al enfrentamiento armado comenzaron con las iniciativas del Grupo de Contadora (México, Venezuela, Colombia y Panamá) a principios del decenio de 1980⁵. Posteriormente, en 1987, los presidentes de los países centroamericanos firmaron el Acuerdo de Esquipulas II, en cumplimiento del cual se creó la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR), con miras a entablar negociaciones con la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). La CNR estaba integrada por representantes tanto del Gobierno como de la sociedad civil y llevó a cabo, de 1988 a 1993, rondas de negociaciones de base amplia y cuasi oficiales con la URNG. La última ronda, coronada por el éxito, se celebró directamente, por mediación de las Naciones Unidas, entre el Gobierno y la URNG, entre 1994 y 1996, con la participación ininterrumpida de la sociedad civil, así como de Colombia, España, los Estados Unidos de América, México, Noruega y la República Bolivariana de Venezuela.

4. Este proceso mediado por las Naciones Unidas desembocó en una serie de acuerdos sobre derechos humanos, la creación de una comisión de la verdad, los derechos de los pueblos indígenas, la situación agraria, el papel de las fuerzas armadas, las condiciones de cese del fuego, el régimen constitucional y electoral, la integración de las fuerzas de la URNG y los mecanismos para verificar el cumplimiento de lo pactado. Los Acuerdos de Paz ofrecieron un plan general para la transformación de Guatemala, que pasaría de ser un país que utilizaba las tácticas brutales de la contrainsurgencia para mantener el orden, a

¹ Para más información, sírvanse consultar el apéndice.

² Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), *Guatemala, Memoria de Silencio* (CEH), conclusiones, párrs. 108 a 123.

³ CEH, cap. II, vol. II, párr. 97

⁴ CEH, conclusiones, párrs. 2.15.

⁵ Para una sinopsis del proceso de paz, véase *Jeremy Armon et al* (eds.), *Negotiating Rights: The Guatemalan Peace Process* (1997), en <http://www.c-r.org/our-work/accord/guatemala/contents.php>.

un país que respetara plenamente los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de todos sus ciudadanos.

5. Para ayudar a Guatemala a materializar el potencial de los Acuerdos de Paz, se creó en 1997 la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA). La MINUGUA publicó una serie de informes, basados en una investigación exhaustiva *in situ*, que proporcionó datos muy detallados sobre el cumplimiento y formuló las recomendaciones correspondientes. El mandato de la MINUGUA expiró en 2004. La actuación de las Naciones Unidas se mantuvo cuando la Alta Comisionada para los Derechos Humanos estableció en 2005 una oficina en Guatemala por invitación del Gobierno. Hoy en día, la Oficina del ACNUDH y otras de la comunidad internacional continúan prestando apoyo a los esfuerzos de Guatemala para aplicar los Acuerdos de Paz y garantizar el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, la participación internacional ha disminuido considerablemente desde la firma de los Acuerdos de Paz y las posibilidades de seguir avanzando dependen fundamentalmente de las iniciativas del Gobierno y de la sociedad civil de Guatemala. Hoy, pese a los esfuerzos denodados de algunos, se han reducido las expectativas de la población y se oyen cada vez más voces reclamando mano dura para acabar con la delincuencia y los disturbios.

6. Aunque los Acuerdos de Paz constituyen uno de los legados que han configurado a la sociedad guatemalteca actual, los enfrentamientos armados también han dejado su propia impronta. Algunas prácticas que caracterizaron a las últimas fases de la contrainsurgencia han vuelto a hacer su aparición como métodos desesperados ilegales de "lucha contra la delincuencia". La práctica de la "limpieza social", por ejemplo, ha sustituido a la de "asesinatos selectivos". El carácter parcial de la aplicación de los Acuerdos de Paz ha tenido también otras consecuencias negativas de carácter secundario. Por ejemplo, a pesar de que el Estado disolvió las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) y retiró al ejército de la mayor parte del interior del país, hizo en cambio muy poco para crear instituciones de gobernanza civil que los sustituyeran, dejando un vacío de poder que ha facilitado el "linchamiento" como medio de mantener el orden.

7. Se registran ahora más homicidios al día de los que hubo durante el período que siguió al genocidio en los enfrentamientos armados. La matanza de mujeres, la ejecución de determinadas personas por elementos de la policía y del ejército, los asesinatos de miembros de bandas y los relacionados con la delincuencia organizada, la limpieza social y otros actos de violencia han originado un clima generalizado de inseguridad entre la población. Al año se producen 5.000 homicidios o más y la responsabilidad de esa situación recae sobre el Estado. Y la cifra de muertes es sólo una pequeña parte del precio que habrá de pagar una sociedad que vive atemorizada por las muertes y no puede seguir adelante con su vida normal tal como sería su deseo. Los ricos pueden protegerse, hasta cierto punto, pero el resto de la sociedad vive con el miedo a que una matanza indiscriminada acabe con su vida o con la de sus seres queridos en cualquier momento.

8. Guatemala se encuentra ante un dilema: hacer realidad la perspectiva de los Acuerdos de Paz o echar mano de las tácticas brutales del pasado y no ser capaz de romper el círculo vicioso de los enfrentamientos armados de otras épocas. Guatemala tiene ante sí dos alternativas: establecer un sistema de justicia penal eficaz, basado en los derechos humanos o recurrir nuevamente a los métodos de la contrainsurgencia, y a los peores paradigmas de los partidarios de la mano dura. Lo que pueda ocurrir en los próximos años no será, entonces, el resultado de un destino inexorable o el dictado riguroso de las circunstancias, sino de las opciones deliberadas y de gran calado de los funcionarios del Gobierno, los políticos, los dirigentes de la sociedad civil y la gente de la calle. Las políticas que se aplican hoy en día son el reflejo de decisiones tomadas deliberadamente, por muy apresurada que haya sido su adopción. Es verdad que el Estado emplea tácticas ilegales, pero también lo es que éstas tienen gran aceptación entre la cúspide política y social así como en segmentos considerables de la población en general. Qué duda cabe de que existen funcionarios sin escrúpulos, pero no son los que definen el problema. Las opciones de cara al futuro están claras. Los enfrentamientos armados han representado para los guatemaltecos una

larga y dolorosa educación en el uso de tácticas brutales y al margen de la ley. Las disposiciones de los Acuerdos de Paz, las recomendaciones de la MINUGUA, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el ACNUDH y otras entidades han familiarizado rápidamente a los guatemaltecos con los elementos necesarios para el mantenimiento del orden democrático. Cuando un país con problemas conoce sus opciones y dispone de los medios necesarios para decidir entre ellos, no puede eludir la responsabilidad de marcar el rumbo de su futuro.

II. MARCO JURÍDICO

9. En Guatemala, la mayoría de los asesinatos queda sin resolver. Los autores no son identificados, ni mucho menos condenados (véase cap. IV). Ello entraña dificultades conceptuales, pero las repercusiones jurídicas son limitadas. Desde el punto de vista legal, el hecho de que no se establezcan las responsabilidades individuales conforme al derecho penal del país no exime al Estado de su responsabilidad dimanante de la normativa internacional de los derechos humanos. Con arreglo al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Estado tiene la obligación jurídica no sólo de "respetar", sino también de "garantizar" el derecho a la vida⁶. Así pues, aunque no cabe hablar de violación de los derechos humanos sin implicación del Estado, esa implicación puede ser por acción o por omisión.

10. Por una parte, la normativa de los derechos humanos es violada cuando agentes del Estado -como policías o soldados- despojan arbitrariamente a otras personas de sus vidas (A/61/311, párrs. 33 a 45). En general, el Estado sólo puede matar previa condena a la pena capital, en cumplimiento de la sentencia firme de un tribunal. Esa exigencia de las debidas garantías procesales no es una mera formalidad sino, por el contrario, una salvaguardia decisiva en relación con la utilización por el Estado de la violencia, destinada a evitar errores y abusos cuando están en juego la vida y la libertad. Las únicas excepciones han sido elaboradas en términos muy estrictos para autorizar, por ejemplo, a los policías a disparar cuando esté claro que alguien está a punto de matar a otra persona (con lo que la fuerza letal resulta proporcionada) y no existe ningún otro medio disponible para detenerlo (lo que hace que la fuerza letal sea necesaria). Permitir que los policías, entre otros agentes del Estado, hagan caso omiso de esas salvaguardias y ejecuten a los sospechosos está absolutamente prohibido por la normativa internacional de los derechos humanos y equivaldría a depositar una confianza excesiva en el buen juicio y en la incorruptibilidad de cada uno de los policías.

11. Por el contrario, los asesinatos ordinarios cometidos por particulares constituirán, en la mayoría de los casos, simples delitos que no darán lugar a la responsabilidad del Estado (E/CN.4/2005/7, párrs. 65 a 76). El Estado tiene la obligación, sin embargo, de ejercer la debida diligencia para prevenir dichos crímenes. Una vez que haya trascendido una pauta que revele una respuesta del Gobierno manifiestamente inadecuada, se impone exigirle responsabilidad en virtud de la normativa internacional de los derechos humanos. Para cumplir sus obligaciones jurídicas, el Estado debe investigar, procesar y castigar eficazmente a los autores de los delitos. Si los esfuerzos del Estado resultan vanos, deberá adoptar las medidas necesarias para que fructifiquen, incluidas la promulgación de nuevas medidas legislativas, la organización de programas de formación o el suministro de material, de equipo o fondos presupuestarios. Con arreglo al derecho internacional, si cualquiera de los tres poderes -ejecutivo, legislativo o judicial- incumple las obligaciones que ha contraído en virtud del derecho internacional, la responsabilidad se atribuirá al Estado.

⁶ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 2 y 6. Guatemala se adhirió al Pacto el 5 de mayo de 1992 y el 25 de mayo asumió obligaciones similares en virtud de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

12. El alcance de la responsabilidad del Estado en el derecho internacional es, por tanto, mucho más amplio que el alcance del delito de "ejecución extrajudicial", en el derecho penal de Guatemala. Ese delito abarca los homicidios cometidos por agentes del Estado, así como los cometidos por particulares con la autorización o la aquiescencia de agentes del Estado, pero no incluye los asesinatos a los que la pasividad del Gobierno confiera impunidad⁷. El concepto de "ejecución extrajudicial" en el derecho internacional incluye esos homicidios que quedan impunes y aborda la responsabilidad no de los autores particulares sino del Estado. Por lo tanto, independientemente del grado en que estén implicados los agentes del Estado, la información disponible pone de manifiesto que, con arreglo a la normativa internacional de los derechos humanos, sobre el Estado recae la responsabilidad de las numerosas muertes de miembros de bandas, homosexuales masculinos, lesbianas, transgeneristas y transexuales, defensores de los derechos humanos, mujeres y reclusos (véase cap. III).

13. Sin embargo, aunque la cuestión de si determinados homicidios fueron cometidos por agentes del Estado no es decisiva para determinar la responsabilidad del Estado, en virtud del derecho internacional, sí es una cuestión clave para establecer las medidas que el Estado necesita adoptar para impedir esos homicidios en el futuro.

III. ANÁLISIS DE LOS TIPOS DE EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES, SUMARIAS O ARBITRARIAS QUE SE PRODUCEN EN GUATEMALA

14. En el presente capítulo recopilo y evaluo los datos cuantitativos y cualitativos sobre los tipos de ejecuciones extrajudiciales que se producen en Guatemala, datos que me fueron facilitados durante mis conversaciones con funcionarios del Gobierno y miembros de la sociedad civil, así como en entrevistas con las víctimas.

A. Limpieza social: ejecución de miembros de bandas y otros "indeseables sociales" por funcionarios públicos y por particulares

15. En Guatemala se está registrando una tasa elevada y en constante aumento de asesinatos. En 2001, hubo 3.230 homicidios; en 2002, 3.631; en 2003, 4.236; en 2004, 4.507; en 2005, 5.308; y, a mediados de agosto de 2006, ya sumaban 2.905⁸. En otras palabras, en cinco años, la tasa de homicidios ha aumentado en un porcentaje alarmante, del 64%⁹ (en comparación, la población se incrementó en un 8%)¹⁰. En ese contexto, es natural que sean muy pocos los que crean que el sistema de justicia penal está funcionando adecuadamente. Una respuesta a esta situación ha sido la aparición, o reaparición, de la limpieza social, como medio desesperado y al margen de la ley de hacer frente a la violencia de las bandas. Hoy, un

⁷ Código Penal (Decreto N° 17-1973) enmendado por el Decreto N° 48-1995, art. 132 *bis*. Véase también Humberto Henderson, "La ejecución extrajudicial o el homicidio en las legislaciones de América Latina", *Revista IIDH*, vol. 43, págs. 281 a 298 (2006).

⁸ Los datos se basan en cifras de la Policía Nacional Civil (PNC) y han sido facilitados al Relator Especial por la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH).

⁹ La tasa de homicidios comprende actos de limpieza social. Sobre la base del recuento efectuado por la PDH de víctimas probables de la limpieza social a lo largo de los años estudiados, un 9% aproximadamente de esa subida puede imputarse a actos de limpieza social.

¹⁰ Oficina del Censo de los Estados Unidos de América, Base de Datos Internacional, cuadro 1 para Guatemala, disponible en <http://www.census.gov/ipc/www/idbprint.html>.

número elevado de jóvenes son ejecutados sumariamente por su presunta participación en la comisión de delitos o en bandas organizadas.

16. Las principales bandas que se mueven en Guatemala son la Mara 18 y la Mara Salvatrucha, que también están presentes en otros países de Centroamérica y en algunos puntos de los Estados Unidos. Existe una gran discrepancia de cifras en torno al número total de miembros de estas bandas juveniles, que oscila entre 165.000 y 200.000 según el Ministerio del Interior, y no más de 35.000, según la organización gubernamental Coordinadora Juventud por Guatemala¹¹. No existen estadísticas fiables sobre el número de asesinatos en que están implicados miembros de bandas, ya sea como autores o como víctimas. En un informe que recibí, se utilizan datos de la Policía Nacional Civil (PNC) y se atribuye el 40% de las muertes violentas en Guatemala a "peleas entre bandas". Las organizaciones de la sociedad civil han expresado, sin embargo, serias dudas en lo tocante a la atribución por parte de las autoridades de la mayoría de las muertes a "peleas entre bandas", al no haber tenido en cuenta la contribución a ese porcentaje de la delincuencia organizada y de las propias fuerzas de seguridad¹².

17. Los incidentes de limpieza social no son investigados eficazmente, de modo que los datos oficiales no dan una idea de su prevalencia. No obstante, un estudio detallado de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) ofrece un cuadro a grandes rasgos¹³. La PDH examinó sistemáticamente las noticias aparecidas en la prensa sobre muertes violentas y tabuló las características de cada una de las muertes de las que se informaba. Descubrió que en 2005, 63 víctimas de asesinato fueron rematadas con un *tiro de gracia* , y que los cuerpos de otras 305 víctimas mostraban señales de torturas¹⁴. Entre enero y junio de 2006, las cifras correspondientes se elevaron a 151 (tiros de gracia) y 435 (víctimas de tortura). En 2005, los cadáveres del 12% de todas las víctimas de asesinato, 648 de 5.338, fueron hallados en un lugar distinto de aquél en que murieron. La información relativa a las víctimas no suministra datos fidedignos sobre los autores. Sin embargo, como puso de relieve la PDH, lo habitual es que las bandas maten rápidamente y huyan a toda velocidad, para evitar ser capturadas o asesinadas, lo que sugiere que los responsables de esos asesinatos son otros grupos, menos vulnerables, que proceden a las ejecuciones con ánimo de intimidar.

18. Muchos de mis interlocutores han sugerido que son particulares los que llevan a cabo o al menos ponen en marcha la mayoría de los casos de limpieza social. A menudo se cita el ejemplo paradigmático

¹¹ *Informe al Señor Philip Alston* (agosto 2006) [*Informe*], pág. 38. (Este informe fue elaborado por Casa Alianza, Centro para la Acción Legal por los Derechos Humanos (CALDH), Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH), Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOG), Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG), Movimiento Nacional por los Derechos Humanos (MNDH), Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (ODHAG), Organización de Apoyo a una Sexualidad Integral frente al SIDA (OASIS), y Plataforma Agraria.)

¹² Las relaciones entre las bandas, la delincuencia organizada, y elementos descarriados de las fuerzas de seguridad son objeto de numerosos comentarios, pero difíciles de desentrañar. Un interlocutor que investigó la cuestión opinaba que existe cierta cooperación entre las bandas y la delincuencia organizada a pequeña escala y hay quien contrata a miembros de bandas como informadores, vigilantes o matones. En cambio, señaló, la delincuencia organizada a gran escala de los traficantes internacionales de droga coopera estrechamente con elementos descarriados de la policía y del ejército, pero considera a las bandas como una molestia o una competencia inoportuna.

¹³ PDH, *Las Características de las Muertes Violentas en el País* (febrero de 2006) ofrece datos para el período 2004-2005; un informe de la PDH preparado para el Relator Especial brinda algunas actualizaciones para el período de enero a junio de 2006.

¹⁴ Sírvanse observar que el *tiro de gracia* se contabiliza también como un signo de tortura.

del propietario de una tienda que es extorsionado por miembros de una pandilla y que opta por contratar a asesinos a sueldo o a policías fuera de servicio para ejecutar a sus extorsionadores. Un aspecto especialmente alarmante del problema de la limpieza social a cargo de particulares es que en Guatemala existe un sitio web que permite a los usuarios denunciar de manera anónima a cualquier persona como miembro de una banda y que da a conocer públicamente sus nombres y direcciones¹⁵. La mayoría de esos interlocutores creía también que había policías implicados a un nivel más oficial, aunque tendía a considerarlo un fenómeno menos corriente. Las investigaciones que llevé a cabo no me permitieron calibrar la frecuencia relativa de la limpieza social oficial frente a la no oficial; no obstante, las personas con las que hablé que poseían un conocimiento de primera mano del tema de la limpieza social atribuían la responsabilidad a la policía y es ese el tipo de limpieza social que voy a examinar con mayor detalle aquí.

19. Sobre la base de mis entrevistas con las víctimas y otras personas, debo concluir que las denuncias de que personas que trabajan para la División de Investigación Criminal (DINC) de la PNC intervienen en labores de limpieza social merecen gran credibilidad. Estos son los pasos: la policía recluta a un informador al que promete hacer la vista gorda sobre sus actividades delictivas pasadas o presentes a cambio de su cooperación y al que luego pide información sobre las identidades y localización de los miembros de bandas, presuntos delincuentes y otros objetivos. La policía se desplaza entonces al lugar indicado, habitualmente sin uniforme y en un vehículo sin identificación, detiene a la persona señalada por el informador y la mata en otro lugar, a veces después de haberla torturado¹⁶.

20. Una de las personas con las que hablé era un joven de veintipocos años que explicó que la DINC lo había reclutado como informador. En esa calidad, fue testigo de varios incidentes de limpieza social. En uno de ellos, se detuvo en su domicilio, por la noche, a un sospechoso de robar coches sin una orden de detención y posteriormente se halló su cadáver con señales de torturas. En otros incidentes se comentó que los asesinados estaban distribuyendo marihuana. En otro caso, participó en un robo con allanamiento de morada efectuado por policías de la DINC en el que secuestraron a los que residían en la vivienda, a los que nunca más se les volvió a ver. Cuando otro informador le hizo saber que la policía andaba detrás de él, se escondió y su informador fue encontrado muerto de un tiro en la cabeza tras acudir a una reunión con los que lo controlaban en la DINC. La declaración pormenorizada de este interlocutor fue corroborada por una serie de personas que hablaron conmigo. Una persona fue torturada por la policía por haber tomado parte en las actividades de una banda. Otra fue secuestrada por policías en un vehículo sin identificar y amenazada de muerte. Otra persona con buenos contactos confirmó la implicación de la DINC en estos hechos.

¹⁵ Véase www.unidoscontralasmamas.com visitado por última vez el 30 de octubre de 2006. La última vez que entré en este sitio, había información detallada sobre 113 supuestos miembros de bandas. Las invitaciones a participar en la limpieza social que se formulan en los foros de debate del sitio ilustran acerca de los peligros que entrañan este tipo de denuncias públicas de carácter anónimo.

¹⁶ Las conclusiones a las que he llegado a partir de las entrevistas coinciden con las obtenidas por la PDH sobre la base del número mucho más alto de denuncias que ha recibido acerca de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales cometidas por la PNC. En cuanto a las desapariciones forzadas a manos de la PNC, la PDH recibió 9 denuncias en 2004 y 23 en el primer semestre de 2005. En relación con las ejecuciones extrajudiciales, obra de la PNC, la PDH recibió 21 denuncias en 2004 y 28 en los seis primeros meses de 2005. PDH, *Las Características de las Muertes Violentas en el País* (febrero de 2006). Partiendo de esas denuncias, la PDH ha identificado cuatro elementos que caracterizan la conducta de la PNC, descritas por las víctimas y sus familiares: "1. Las víctimas de desaparición fueron detenidas de forma arbitraria, previamente. 2. La última vez que se les vio fue cuando agentes de la PNC les capturaban. 3. Utilización de vehículos sin placas e incluso patrullas con la identificación de la dependencia policial a la que pertenecen. 4. Ausencia de resultados de las investigaciones que permitan identificar a los responsables de los hechos". PDH, *Las Características de las Muertes Violentas en el País* (febrero de 2006).

21. La información obtenida indica que la limpieza social es algo más que la actuación de unos pocos agentes corruptos. Ello no significa que haya alcanzado la categoría de política oficial, pero por su frecuencia y su carácter sistemático la limpieza social sí plantea una cuestión de responsabilidad institucional¹⁷. Tampoco cabe pasar por alto la implicación bien documentada de la policía en la limpieza social anterior a los Acuerdos de Paz. Las operaciones de limpieza social parecen haber reintroducido hoy en día las prácticas de asesinato selectivo y limpieza social que surgieron en las últimas fases del enfrentamiento armado¹⁸. Durante los enfrentamientos armados, los servicios de inteligencia de la policía y del ejército participaron a menudo tanto en la tarea de recopilar información sobre posibles amenazas contra el Estado como en la de eliminarlas -sin recurrir a un proceso judicial. Hoy, no sólo el *modus operandi* es similar sino que parece que están involucradas algunas de las mismas instituciones de inteligencia. En particular, el Cuerpo de Detectives de la Policía Nacional, antecesor de la DINC de la PNC, fue citado por el Proyecto para la Recuperación de la Memoria Histórica (REMHI) como implicado en las operaciones de limpieza social durante el enfrentamiento armado¹⁹. Aunque se han hecho esfuerzos para sanear a la PNC, que desembocaron en 2005 en la expulsión de más de 100 agentes y en un número incluso más alto en los ocho primeros meses de 2006, es evidente que siguen funcionando grupos dedicados a la limpieza social²⁰.

B. Femicidio: la oleada inexplicada de asesinatos de mujeres

22. La reciente tendencia ascendente de los asesinatos de mujeres es una cuestión que ha provocado indignación en la sociedad guatemalteca. El número de mujeres asesinadas crece de año en año, al igual que el porcentaje de las víctimas de asesinato que son mujeres. En 2001 hubo 303 homicidios de mujeres; en 2002, 317; en 2003, 383; en 2004, 531; en 2005, 665; y a mediados de agosto de 2006 eran ya 359²¹. En otras palabras, la tasa de homicidios de mujeres se incrementó en un 117% a lo largo de un período de cinco años. (En comparación, la población femenina aumentó en un 8%.)²²

23. Esos asesinatos de mujeres han sido bautizados colectivamente como *femicidio* lo que da a entender que son un fenómeno discreto. Sin embargo, no se conocen bien las causas de esa tendencia ascendente. Pregunté a muchos interlocutores cuáles eran en su opinión las causas de esta oleada y escuché una gran cantidad de hipótesis, entre las que cabe citar:

¹⁷ El estudio llevado a cabo por la PDH muestra un incremento espectacular en 2005 y 2006 de los asesinatos que llevan la marca de ser obra de la limpieza social, en comparación con 2004. Esto constituye también una prueba más de que la realidad refleja un cambio en la práctica institucional, más que la brutalidad caprichosa de algunos oficiales. Sin embargo, la evolución significativa del porcentaje de asesinatos no denunciados en la prensa sugiere la necesidad de seguir investigando antes de extraer conclusiones firmes acerca de las tendencias. En 2004, el 33% de los asesinatos registrados por la PNC halló eco en los medios de comunicación; en 2005, el 66% de los asesinatos registrados por la PNC encontró cobertura en los medios de comunicación. PDH, *Las Características de las Muertes Violentas en el País* (febrero de 2006).

¹⁸ *Guatemala: Nunca Más* (REMHI), vol. 2, cap. 3.

¹⁹ REMHI, vol. 2, cap. 1.

²⁰ Ministerio de Gobernación, "Cuadros estadísticos de expedientes conocidos y elementos involucrados durante el año 2005 [y 2006]".

²¹ *Informe*, pág. 38, basado en datos de la PNC.

²² Oficina del Censo de los Estados Unidos, Base de Datos Internacional, cuadro 94 para Guatemala, disponible en <http://www.census.gov/ipc/www/idbprint.html>.

- A medida que las mujeres van entrando en las esferas de la vida reservadas tradicionalmente a los hombres, se las agrede para ponerlas en su lugar;
- A medida que las mujeres van entrando en las esferas de la vida reservadas tradicionalmente a los hombres, quedan más expuestas a los tipos de asesinato de que han sido víctimas tradicionalmente los hombres;
- En relación con la delincuencia organizada, se asesina a las mujeres para presionar a sus maridos o novios;
- Los hombres se sienten cada vez más libres para violar y asesinar a mujeres, dado el clima de impunidad reinante;
- La policía está cada vez más volcada en la limpieza social de miembros de bandas y asimilados, y en esta tarea no ofrecen a las mujeres ninguna dispensa especial.

24. Es probable que haya habido casos de mujeres asesinadas por estas distintas razones, pero existe el riesgo de que el término *femicidio* encubra la diversidad de los crímenes de que se trata. Este es un aspecto importante porque, sin un análisis que establezca una distinción entre las diversas causas por las que se da muerte a las mujeres, será imposible afrontar el problema de modo estratégico reformando instituciones o movilizándolo de manera productiva la indignación de la opinión pública.

25. En Guatemala, con frecuencia se explica el concepto de *femicidio* comparándolo con los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, (México). Cuando mi predecesora, Asma Jahangir, visitó México en 1999, llegó a la conclusión de que, "los sucesos de Ciudad Juárez... son el típico ejemplo de delito sexista favorecido por la impunidad" y observó que parecía que "muchos de ellos fueron deliberadamente pasados por alto por la mera razón de que las víctimas eran "sólo" muchachas corrientes y, por lo tanto no eran consideradas una gran pérdida" (E/CN.4/2000/3/Add.3, párr. 89). No está claro, sin embargo, si los asesinatos de mujeres en Guatemala coinciden con ese perfil.

26. La hipótesis de que el número creciente de mujeres víctimas de asesinato se debe al uso cada vez mayor de la limpieza social apuntaría hacia otra dirección. Se suele citar la circunstancia de que una cantidad importante y en rápido aumento de mujeres víctimas de asesinato muestre signos de violencia íntima como indicio de que se trata de crímenes sexistas. No obstante, si estos asesinatos se enmarcan en la perspectiva más amplia de los asesinatos que llevan aparejados torturas y otros abusos, los datos nos encaminan hacia conclusiones más equívocas. Un estudio de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) basado en informaciones de los medios de comunicación ponía de manifiesto que, entre esas víctimas de asesinatos que sufrieron torturas o abusos, los actos cometidos por los perpetradores guardaban una similitud general, independientemente de que la víctima fuese hombre o mujer. De los cuerpos con señales de torturas o abusos, un 40% aproximadamente de ambos sexos presentaba marcas de estrangulamiento y un 15% de los cadáveres femeninos fueron abandonados desnudos, frente a un 11% de los masculinos. La única distinción significativa era que mientras el 15% de los cuerpos de mujeres mostraban signos de abuso sexual, éstos no se daban en ninguno de los cuerpos masculinos. El aumento de los homicidios de mujeres que van acompañados de abusos o torturas revelado en el estudio de la PDH representaría al menos las dos quintas partes del aumento del total de homicidios femeninos registrados en las estadísticas de la policía. Por último, el estudio de la PDH ponía de manifiesto que, en 2005, el 18% de las víctimas de homicidios cuyos cadáveres mostraban signos de torturas u otros abusos físicos correspondían a mujeres, en tanto que sólo el 10% de todas las víctimas de homicidios lo eran. La explicación más lógica de estos datos es que aunque las mujeres han gozado de una relativa inmunidad frente a algunas formas de violencia social, tanto las mujeres como los hombres son ahora blancos de la limpieza social. Es imposible estar seguro de ninguna explicación de estas pautas de violencia contra la mujer sin investigaciones ni procedimientos penales eficaces, pero parece verosímil que, al menos en

parte, ellas se deban más que a razones específicas de género, a la limpieza social. Es preciso que se siga investigando y que se adopten estrategias para hacer frente a toda la gama de amenazas que pesan sobre la vida de las mujeres.

C. Linchamiento: violencia privada que colma el vacío de poder dejado por el Estado

27. El linchamiento de presuntos delincuentes por particulares ha sido un problema persistente desde el final del conflicto armado y apunta una vez más a lo incompleto del proceso de transición de la era del enfrentamiento armado. Los datos más fidedignos son los compilados por la MINUGUA entre 1996 y 2001. Durante ese período, el número de linchamientos osciló entre 35 y 105 al año, los que terminaron en muertes se cifran entre 13 y 29 y el número de personas asesinadas se cifró entre 23 y 54²³. No he podido encontrar estadísticas fiables para el período de 2002 a 2005, pero cuando visité el país, se habían registrado 13 muertes por linchamiento en 2006. La MINUGUA ha llevado a cabo un estudio extraordinariamente minucioso y razonado del linchamiento, que sigue sirviendo de base prácticamente para todo examen serio del fenómeno.

28. El estudio de la MINUGUA comienza con la observación general de que las zonas en que está más arraigado el linchamiento son aquéllas que padecen una pobreza desproporcionada, tienen una población indígena mayoritaria y, una exigua presencia del Estado y experimentaron el mayor número de violaciones de los derechos humanos durante el enfrentamiento armado. Para tratar de explicar estas pautas, el estudio empieza por refutar varias hipótesis superficialmente plausibles. En primer lugar, el linchamiento no es el resultado de tradiciones culturales indígenas. En efecto, según el estudio, el linchamiento es un fenómeno relativamente reciente que no exigen ni permiten los sistemas de justicia indígenas. En segundo lugar, el linchamiento no es una simple continuación del enfrentamiento armado de menor intensidad. El estudio concluye que los linchamientos normalmente no obedecen ni a venganzas por actos de violencia anteriores ni a una agenda política o ideológica: el 55% son respuestas a delitos contra la propiedad privada. En tercer lugar, no son ataques oportunistas contra personas vulnerables favorecidos por la ausencia de instituciones estatales: la inmensa mayoría de las víctimas son hombres de entre 18 y 40 años.

29. Los hechos establecidos por la MINUGUA demostraron que la explicación más probable del linchamiento radica en la transición incompleta del período de enfrentamiento armado. Durante el enfrentamiento armado, las zonas rurales soportaron una fuerte presencia militar y aproximadamente un millón de civiles fueron incorporados a las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC). La imposición de este aparato de contrainsurgencia desplazó a los sistemas indígenas de gobernanza y justicia y su eliminación - sin un aporte ni integración adecuados de policías, fiscales y tribunales- dejó un vacío de poder. Hay dos hechos establecidos por la MINUGUA que sugieren, de manera bastante verosímil, que ese vacío de poder ha sido ocupado en parte por las PAC (desmovilizadas) y que una de las consecuencias ha sido el linchamiento. El primero es que, en muchos casos, las personas que instigan o ejecutan linchamientos son o bien antiguos miembros de las PAC o ex soldados. El segundo es que la manera en que se llevan a cabo los linchamientos es similar y, en aspectos no sólo superficiales, a la que las PAC aplicaban en las operaciones de contrainsurgencia durante el enfrentamiento armado.

30. Este análisis llevó a la MINUGUA a formular unas recomendaciones muy claras en materia de política que siguen siendo válidas. Primero, el linchamiento puede combatirse revitalizando los sistemas indígenas de justicia. Segundo, el linchamiento puede combatirse ampliando las zonas de jurisdicción de las instituciones estatales de justicia penal y adaptando mejor sus métodos de trabajo a las necesidades de

²³ MINUGUA, "Los Linchamientos: Un Flagelo que Persiste" (julio de 2002), pág. 6.

las comunidades rurales. Ambas medidas contribuirían a llenar el vacío de poder dejado por la transición incompleta del enfrentamiento armado.

31. Este análisis riguroso y centrando en la búsqueda de soluciones, efectuado por la MINUGUA, da pie también a unas reflexiones más generales. En primer lugar, los análisis de muchos de los fenómenos de violencia que afligen a Guatemala decepcionan por sus lagunas a la hora de hacer comparaciones, y parecen, por tanto, mucho menos aptos para sugerir las políticas a seguir. En segundo lugar, pese a que el problema del linchamiento se comprende bien y a que se han articulado con gran detalle en un informe muy documentado soluciones convincentes, no se han adoptado las reformas recomendadas, por lo que el linchamiento continúa siendo un problema de talla.

D. Impunidad para los ataques contra las personas por ser homosexuales masculinos, lesbianas, transgeneristas o transexuales

32. Han gozado de impunidad los asesinatos motivados por el odio hacia las personas que se identifican como homosexuales masculinos, lesbianas, transgeneristas o transexuales. Según datos fidedignos, entre 1996 y 2006 se han registrado al menos 35 asesinatos de esa índole²⁴. Dada la falta de estadísticas oficiales y las probables reticencias, o bien la ignorancia, de los familiares de las víctimas, hay motivos para creer que las cifras reales son considerablemente más elevadas.

33. En la mayoría de los casos no existen datos fiables sobre la identidad del asesino. Ante la inexistencia de investigaciones eficaces, no cabe afirmar con seguridad que todos esos homicidios tengan su origen en la identidad sexual de las víctimas, pero las circunstancias -por ejemplo, el caso de unos asesinos que dispararon a su víctima desde un coche en una zona de la ciudad de Guatemala que se sabe que frecuentan trabajadores del sexo transgeneristas- dan a entender a menudo que ése es el caso. En los casos en que ha habido testigos, han estado implicados tanto funcionarios del Gobierno como particulares.

34. Hablé con una persona, Sulma, que fue atacada y cuya amiga resultó muerta. El 16 de diciembre de 2005, en torno a las 11.30 de la noche, Paulina y Sulma -ambas transgeneristas- fueron abordadas en un barrio céntrico de la capital por cuatro personas que circulaban en motocicletas y que llevaban uniformes de la policía. Sin mediar palabra, los cuatro abrieron fuego contra ellas. Paulina murió en el hospital tres horas más tarde a consecuencia de sus heridas. Sulma resultó gravemente herida, pero sobrevivió. Se le concedió protección policial. Sin embargo, los policías que la custodiaban en el hospital le dijeron en repetidas ocasiones que debía dejar de hacer declaraciones sobre el incidente a los investigadores y otras personas, pues con ello estaba poniendo su vida en peligro. Ante la duda de si se trataba de un consejo bien intencionado o de una amenaza de muerte velada, se trasladó a un lugar secreto. Al propio tiempo solicitó y consiguió medidas provisionales de protección de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Aunque se ha abierto en la Fiscalía un expediente relativo al ataque mortal contra Paulina y Sulma, en el momento de mi visita a Guatemala no se había avanzado nada en las diligencias. Incluso antes de mi visita, el 10 de febrero de 2006, envié una comunicación al Gobierno de Guatemala en la que solicitaba información sobre las investigaciones realizadas en este caso y las medidas adoptadas para proteger a Sulma. Al día de hoy, aún no he obtenido una respuesta.

E. Ataques contra los defensores de los derechos humanos

35. La situación de los defensores de los derechos humanos en Guatemala es reveladora de los problemas generales de derechos humanos del país. Las amenazas de muerte, el miedo a las ejecuciones

²⁴ Jorge López Sologaitoa, *Guatemala: El Rostro de la Homofobia* (Organización de Apoyo a una Sexualidad Integral frente al SIDA, 2006).

extrajudiciales inminentes y los asesinatos de defensores de los derechos humanos son de una frecuencia alarmante. Desde el año 2000 hasta mediados de agosto de 2006, han sido asesinados al menos 64 defensores de los derechos humanos²⁵. Los defensores más frecuentemente asesinados, como los sindicalistas, los campesinos, los dirigentes indígenas o los activistas medioambientales son los que han estado promoviendo los derechos económicos, sociales o culturales. También han sido blanco particular de los ataques los defensores que persiguen la verdad y la justicia en relación con las violaciones de los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno.

36. Son pocos los ataques contra los defensores de los derechos humanos que son investigados y menos aún los casos que dan lugar a condenas, y el asesinato de defensores de los derechos humanos ha aumentado en gran parte debido a que no se ha investigado ni castigado a sus autores. Un gran número de asesinatos va precedido de amenazas de muerte o actos de intimidación que no son investigados. Una investigación eficaz de esas amenazas de muerte podría evitar nuevos asesinatos. En términos más generales, si a ella se suma el enjuiciamiento efectivo de los asesinos, podría acabar con la cultura de la impunidad y evitar nuevas matanzas. La creación de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) sería un paso positivo, pero no puede ser un sustituto, ni está pensado que lo sea, de acciones judiciales eficaces incoadas por el ministerio público (véase cap. IV).

F. Responsabilidad del Estado en la violencia carcelaria

37. Según la información facilitada por la Dirección General del Sistema Penitenciario (DGSP), en 2001 se registraron 3 muertes violentas de detenidos, 18 en 2002, 9 en 2003, 4 en 2004, 42 en 2005 y se han producido 18 hasta julio de 2006. La cifra inusualmente alta para 2005 guarda relación con los motines que estallaron el 15 de agosto de 2005 en varias cárceles, en los que resultaron muertos 25 reclusos. No se facilitaron estadísticas sobre la identidad de los responsables de las muertes ni se informó de si se trataba de presos o guardianes. Hubo también una serie de homicidios en centros de detención de menores, que dependen de la Secretaría de Bienestar Social y no de la DGSP.

38. Muchas muertes violentas durante la detención son reveladoras de acciones u omisiones de las que cabe esperar que den lugar a muertes. Uno de esos incidentes se produjo pocos días antes de mi visita y lo analicé no sólo con funcionarios del Gobierno, sino también con miembros de la sociedad civil. Las muertes ocurridas el 22 de junio de 2006 en el centro de detención de menores Etapa II parecen formar parte de un ciclo de represalias. El 6 de septiembre de 2005 estalló una granada de mano y se hicieron varios disparos en el centro de detención de menores Etapa II en San José Pinula, con un saldo de 1 detenido muerto y 13 heridos. Los informes indican que los autores eran miembros de la Mara 18 y que el ataque iba dirigido contra miembros de la Mara Salvatrucha. El 19 de septiembre de 2006, unos hombres presuntamente asociados a la Mara Salvatrucha que portaban armas de fuego entraron en el centro Etapa II y mataron a 12 detenidos miembros de la Mara 18.

39. El 22 de junio de 2006, a los detenidos de la Mara 18 les llegó nuevamente el turno de matar a los detenidos de la banda rival en el centro Etapa II. Esta vez, el ataque fue especialmente brutal, con uso de armas de fuego y piedras y mutilaciones. El saldo fue de 3 muertos y 6 heridos. El ataque y sus preparativos quedaron grabados en parte por las cámaras de circuito cerrado del centro de detención. La PDH ha incautado la cinta, la ha proyectado en una conferencia de prensa y ha publicado un informe sobre el incidente. En el informe se llega a la conclusión de que algunos guardianes ayudaron a armar a los autores de los crímenes y les facilitaron la entrada en las celdas de las víctimas, mientras que las autoridades penitenciarias y la policía se mantuvieron al margen y no intervinieron para evitar la matanza. A las 17.53 horas, los guardianes colgaron mantas delante de la entrada de la sección donde se encontraban detenidos los miembros de la Mara 18, obstruyendo la visión tanto de las cámaras de circuito

²⁵ Informe, pág. 12.

cerrado como del guardián situado en la torreta que dominaba ese ala del establecimiento. Durante los 40 minutos siguientes hasta que se iniciaron los actos de violencia, no se hizo nada para retirarlas. A lo largo de esos 40 minutos, los guardianes llevaron varios objetos sin identificar a la sección en que se hallaban los miembros de la Mara 18. Diez minutos antes de que estallara la violencia, el guardián de la torreta abandonó su puesto para ir a cenar y no fue sustituido por ningún colega. A las 18.36, tres miembros de la Mara 18 surgieron de detrás de las mantas y penetraron en la zona de la Mara Salvatrucha. En el informe se indica que de la visión de la cinta de vídeo se desprende que un guardián había descorrido los cerrojos de las puertas de la sección de la Mara Salvatrucha. Durante los 40 minutos siguientes, los miembros de la banda dispararon y atacaron a sus víctimas con piedras, arrancando miembros y aplastando cráneos. Las fuerzas de la PNC penetraron en el centro de detención cuando comenzaron los actos violentos, pero inexplicablemente se retiraron 2 minutos después y regresaron solamente 41 minutos más tarde. Cuando los investigadores del ministerio público registraron la escena del crimen, no inspeccionaron los dormitorios en los que se había preparado obviamente el ataque. Dejaron también tras de sí fragmentos de cráneos, piedras utilizadas como armas y casquillos de bala.

40. Los motivos de los guardianes que facilitaron la matanza no han quedado claros. Sin embargo, en los días anteriores al incidente, miembros de la Mara 18 detenidos en el centro Etapa II hablaron de una "fiesta" que iban a celebrar próximamente y amenazaron a un guardián que se negaba a hacerles un favor con la advertencia de que podía convertirse en víctima de su "fiesta". El problema, no obstante, no se reduce a la corrupción o a la intimidación de unos cuantos guardianes, sino que va más allá. En el sistema penitenciario se ha concedido demasiado poder a las bandas y, en algunos casos, ello parece suponer una delegación ilegal, pero de hecho, de la autoridad de los funcionarios públicos en los dirigentes de las bandas.

41. La normativa de los derechos humanos sobre las muertes acaecidas durante la detención entraña la aplicación en cada caso de las normas de la diligencia debida, a tenor de las circunstancias. Muchos reclusos que son víctimas de muertes violentas mientras están privados de libertad fallecen a manos de otros reclusos. Ello no exime, sin embargo, al Estado de su responsabilidad legal en virtud del derecho internacional. Como se ha analizado anteriormente, la obligación del Estado de respetar y garantizar el derecho a la vida requiere que ejerza la diligencia debida tomando las medidas oportunas para impedir los asesinatos. En la mayoría de los contextos, el ejercicio de la diligencia debida presupone primordialmente la investigación, el enjuiciamiento y el castigo de los asesinos a fin de impedir nuevos crímenes. Sin embargo, en el contexto de la detención, esta obligación tiene consecuencias de mayor alcance. La naturaleza controlada del entorno de detención permite que los Estados ejerzan un control inusitadamente amplio sobre el comportamiento de los funcionarios gubernamentales (agentes de la policía, guardias penitenciarios, soldados, etc.) para impedir que cometan violaciones. La naturaleza controlada del entorno de detención también permite que los Estados adopten medidas extraordinariamente eficaces y amplias para prevenir los abusos de particulares. Además, al limitar rigurosamente la libertad de circulación y la capacidad de autodefensa de los detenidos, el Estado asume una obligación de protección mayor. Si bien las mismas normas básicas se aplican en un entorno de detención y fuera de éste -el Estado debe ejercer la "diligencia debida" para prevenir los abusos- el grado de diligencia debida es considerablemente más elevado en el contexto de detención (A/61/311, párr. 51). Esa obligación de ejercer la diligencia debida se vulnera tanto cuando los funcionarios penitenciarios permiten que surjan situaciones intrínsecamente peligrosas como cuando delegan tácitamente sus atribuciones y responsabilidades en bandas o en determinados reclusos.

IV. FORMAS EN QUE EL ESTADO HA FOMENTADO LA IMPUNIDAD POR HOMICIDIOS

42. En Guatemala el índice de condenas por homicidio no pasa del 10%²⁶. Lo que esto implica es obvio y preocupante: Guatemala es un lugar indicado para cometer asesinatos, porque es casi seguro que el delito quedará impune.

43. Deseando entender las causas de este bajo índice de condenas hablé con funcionarios de los principales órganos del sistema de justicia penal de Guatemala, en particular la PNC, el Ministerio de Gobernación (del que depende la PNC), el ministerio público (que enjuicia las causas penales) y la Corte Suprema de Justicia. Estas instituciones se encargan de las diversas fases del procedimiento penal, a saber, la detección y prevención del delito, la investigación y el enjuiciamiento, y la decisión sobre la responsabilidad penal individual.

44. La PNC es la institución encargada de la detección y prevención del delito, pero debido a los índices cada vez más elevados de delincuencia la población tiene poca confianza en sus acciones²⁷. En nuestra conversación el Ministro de Gobernación sostuvo que los principales fallos de la PNC se debían a la falta de recursos. Guatemala tiene una fuerza de policía de 19.000 agentes, de los cuales 5.000 participan en unidades especializadas que se dedican en su mayoría a proteger edificios públicos, embajadas y personas antes bien que a prevenir la delincuencia en general. De los 14.000 restantes, unos 7.000 prestan servicio cada día y 3.500 en turnos. Varios de mis interlocutores expresaron que para que Guatemala alcanzara los niveles de orden público logrados en El Salvador se requerirían entre 35.000 y 38.000 agentes, es decir el doble de la fuerza. El Gobierno ha complementado los efectivos de la policía creando patrullas conjuntas entre la PNC y militares. Varios miles de soldados participan en estas

²⁶ Dividiendo la cantidad de delitos registrados por el número de condenas pronunciadas en un año determinado no se obtiene un cálculo exacto del índice de condenas, en la medida en que algunas se refieren a años anteriores y en algunas causas no resueltas las condenas se dictarán en años posteriores. Para calcular exactamente el índice (actual) de condenas en un año determinado es preciso dividir la cantidad de delitos registrados ese año por el número de condenas que se hayan pronunciado *por esos delitos* a la fecha de hoy. Este cálculo no puede hacerse en Guatemala, porque las bases de datos de las diversas instituciones de justicia no están integradas, lo que hace imposible seguir los distintos casos a medida que avanzan desde la denuncia hasta la resolución definitiva. Si bien se debe encontrar una solución a este problema, mientras tanto sería de suma utilidad realizar un estudio que siguiera la evolución a través del sistema de una muestra aleatoria de casos de asesinatos para aclarar el alcance de la impunidad y detectar con más precisión los escollos en el sistema.

No obstante, se puede tener una idea general más clara gracias a los datos que el ministerio público pudo aportar. El ministerio público registró 8.003 delitos contra la vida en 2005. Ese año formuló acusaciones en 480 causas por delitos contra la vida. En 97 causas, con un total de 111 víctimas, se dictó sentencia condenatoria y en 34 causas, con un total de 34 víctimas, se dictó sentencia absolutoria. Otras 55 causas, con un total de 90 víctimas, se encontraban pendientes de dictarse sentencia y en 294 causas, con un total de 349 víctimas, las acusaciones estaban en trámite.

Así, se dictaron sentencias condenatorias en los casos del 1,4% de las víctimas de delitos contra la vida. Aunque se dictara condena por todas las sentencias y acusaciones pendientes, el índice de condenas no pasaría del 6,9%. Resulta bastante poco probable que cualquier índice razonable de condenas por delitos contra la vida -o por el subgrupo que constituyen los homicidios- vaya a exceder del 10 %.

²⁷ Según un estudio de una muestra representativa de 410 residentes efectuado en el municipio de Antigua en agosto de 2006, sólo el 10% de los residentes consideraba adecuada o muy adecuada la acción de la PNC contra la delincuencia. *Informe de un Estudio Cuantitativo de Victimización en el Municipio de Antigua Guatemala*, concebido y elaborado por Aragón & Asociados a solicitud de la Asociación para la Prevención del Delito (APREDE).

patrullas, que en general están integradas por diez soldados y dos funcionarios de policía. A pesar de la necesidad de poner fin a los actos de limpieza social por elementos de la policía, como se señala en el capítulo III A), no cabe duda de que Guatemala precisa una fuerza de policía mucho más numerosa, pero la expansión de la policía debería acompañarse de una reforma completa de las disposiciones vigentes. No obstante, no está nada claro que el recurso a grandes patrullas integradas principalmente por personas no formadas en técnicas policiales sea conveniente, ni siquiera como medida a corto plazo; además, esta remilitarización de las funciones policiales representa un importante retroceso en las aspiraciones expresadas en los Acuerdos de Paz.

45. En la investigación y enjuiciamiento de los delitos se tropieza con tres obstáculos fundamentales: la división problemática de la responsabilidad, la acentuada escasez de recursos y la corrupción endémica.

46. De la investigación de los delitos se encargan conjuntamente la PNC y el ministerio público, y este último procesa a los presuntos autores. La mayoría de los funcionarios que participan en la investigación son empleados de la PNC. Sin embargo, por ley los investigadores de la PNC deben cumplir las instrucciones del ministerio público cuando practican la investigación del lugar del delito. Esta disposición exige una estrecha cooperación entre los investigadores de la PNC y los del ministerio público. A pesar de un acuerdo interinstitucional para mejorar las investigaciones penales concluido entre los dos órganos en 2004, a decir de todos 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. Un posible modelo del que se podría sacar provecho es el adoptado por Chile al establecer un sistema de fiscales investigadores.

47. La escasez de recursos es otra causa que explica que las investigaciones a menudo no produzcan pruebas suficientes para un enjuiciamiento eficaz. Me señalaron que 350 investigadores trabajan para la PNC y unos 100 para el ministerio público. Éste último recibe hasta 250.000 denuncias por año, y si bien es cierto que no todas requieren la atención de un investigador, la diferencia entre los recursos disponibles y las necesidades es enorme. Es comprensible que los funcionarios del Gobierno estimen que se necesitan al menos 700 investigadores adicionales.

48. Otro problema motivado por la falta de recursos, y de una capacitación adecuada, es que los investigadores se basan sobremanera en las declaraciones de testigos antes que en las pruebas materiales. Es esencial contar con mejores recursos forenses, porque no sólo las declaraciones testimoniales en general tienen menor valor probatorio que las pruebas materiales, sino también porque al aceptar como suficientes las declaraciones testimoniales se crean inevitablemente incentivos para que la policía obtenga confesiones por la fuerza y los delincuentes intimiden a los testigos. El Congreso ha aprobado un proyecto de ley por el que se establecería un instituto forense nacional, pero no hay ninguna garantía de que ese instituto dispondría de los recursos necesarios para que cambie la situación verdaderamente. Como señaló un funcionario del Gobierno, Guatemala necesita más laboratorios, no más legislación.

49. Es un hecho ampliamente reconocido dentro y fuera del Gobierno que muchas investigaciones y juicios se han vistos obstaculizados por funcionarios corrompidos mediante intimidación o por alicientes económicos. En Guatemala, al igual que en muchos países, hay redes de conexiones personales, confianza y lealtad que conducen a los funcionarios del Gobierno a hacer favores a sus amigos y asociados en la vida privada. Sin embargo, también hay indicios de que cierta proporción de la corrupción es menos personal y más organizada, con la existencia de "grupos ilegales" y "aparatos clandestinos" asociados a la delincuencia organizada y a elementos militares que se infiltran en las instituciones de justicia penal para asegurarse la impunidad de sus actos, que comprenden asesinatos de rivales y también de quienes tratan de poner a descubierto sus delitos. En mis conversaciones con el Ministro de Defensa me inquietó la manifiesta evasión de la responsabilidad de garantizar que el personal

militar no se viera involucrado en la delincuencia organizada. Se me informó primero de que el ministerio público no podía intervenir si el Departamento de Justicia Militar no le remitía el caso después que el Departamento de Justicia Militar no tomaba medidas preventivas para detectar actividades criminales sino que sólo emprendía investigaciones al recibir una denuncia y, por último, que el problema no podía ser tan grave puesto que el ministerio público no estaba investigando ningún caso contra narcotraficantes en la fuerza militar. Este razonamiento circular no ayuda a disipar la creencia generalizada de que personal militar está involucrado en el tráfico de estupefacientes, la delincuencia organizada y los grupos clandestinos. Cualesquiera sean los entornos precisos del problema, la corrupción es un hecho innegable y debe encararse. Es a la vez una causa y una consecuencia de la impunidad.

50. En diciembre de 2006 el Gobierno llegó a un acuerdo con las Naciones Unidas para crear la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). En 2004 se había alcanzado un acuerdo similar en virtud del cual un órgano parecido actuaría como acusador independiente en las causas relacionadas con violaciones de derechos humanos, la delincuencia organizada, el narcotráfico o la corrupción, pero el Congreso y la Corte Constitucional rechazaron este acuerdo por considerarlo una afrenta a la soberanía de Guatemala. La CICIG tendrá un mandato menos extenso, y no actuará como acusador independiente sino como querellante adhesivo, es decir como un tercero que ejerce la acusación en nombre de la víctima. Tradicionalmente, este tipo de acusación por terceros ha sido crucial para que las causas prosperasen dentro del sistema, y este acuerdo podría constituir todo un avance. Aunque el establecimiento de la CICIG es importante, tampoco es la panacea. Para poner fin a la impunidad generalizada seguirá siendo necesario realizar reformas importantes en la PNC y en el ministerio público.

51. Otra reforma que debe introducirse para vencer la impunidad en los casos en que los autores son personas poderosas es la implantación de un programa eficaz de protección de testigos. Mientras sea posible intimidar a los testigos para que no testifiquen, es difícil que la PNC pueda recabar pruebas o que el ministerio público fundamente la acusación. En la actualidad, Guatemala dispone de múltiples sistemas de protección de testigos. Uno de ellos está a cargo del ministerio público. Este sistema debería conservarse y reforzarse, pero su vinculación a un órgano que mucha gente considera sometido a los intereses de grupos clandestinos lo hace inherentemente inadecuado para proteger a testigos implicados en según qué causas. Otro sistema ofrece protección a los testigos cuando la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dicta una orden para la adopción de medidas preventivas. La Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH) es quien recibe y tramita estas órdenes, y también quien toma disposiciones para que el testigo esté vigilado por agentes de la PNC. Este sistema también es muy problemático cuando los testigos participan en causas en las que están implicados grupos clandestinos o la policía. Una reforma posible sería crear un programa de protección de testigos dependiente de la PDH. Lo mínimo para evitar poner en peligro a los denunciadores sería modificar la obligación por la cual la PDH debe transmitir las denuncias a los organismos estatales implicados.

52. Para que Guatemala deje de ser un buen lugar para asesinar, deberían reformarse las instituciones de su sistema de justicia penal, a fin de que se investiguen eficientemente más delitos, se capturen más sospechosos, y se enjuicien debidamente más causas. Esto requerirá grandes aumentos presupuestarios, la aplicación de reformas necesarias desde hace tiempo, una lucha implacable contra la corrupción y una intensa cooperación interinstitucional. Dicho de manera más simple, será necesario que toda la sociedad centre sus esfuerzos en un único resultado: que el Estado cumpla su obligación de capturar y condenar a los delincuentes.

V. OPCIONES PARA MANTENER EL ORDEN Y COMBATIR LA DELINCUENCIA

53. Como ya se señaló al principio de este informe, Guatemala se enfrenta a una disyuntiva: o bien transformar en realidad la visión de los Acuerdos de Paz, o bien emplear las brutales tácticas de la mano dura y no terminar de salir nunca del enfrentamiento armado del pasado. En esta sección se esbozan brevemente el carácter y las consecuencias de ambas alternativas, y se intenta dejar claro que el único obstáculo para completar la transición de la brutalidad de épocas pasadas a un sistema de justicia penal fundado en el imperio de la ley es la evidente falta de voluntad política.

54. Un método de control de la delincuencia que goza de un apoyo considerable es el de la mano dura, o la aplicación de medidas extremadamente severas a los individuos indeseables. En sus formas más respetables, la política de la mano dura prefiere los castigos duros y las intervenciones muy militarizadas a la prevención, el enjuiciamiento y la rehabilitación. En sus formas más extremas -a las que un interlocutor se refirió como "la supermano dura"- antepone la fuerza al proceso judicial. Existe la idea de que una reacción rápida y brutal ante el delito tiene más probabilidades de ser eficaz que el proceso inherentemente más lento de investigación, detención, acusación, juicio y castigo. En efecto, algunos creen que la única opción disponible, a la vista de los vicios del sistema de justicia penal, es ejecutar *in situ* al sospechoso.

55. Sin embargo, no es sólo que la ejecución sumaria de sospechosos y otros "indeseables" sea contraria al derecho internacional, sino que además la historia reciente de Guatemala demuestra los peligros concretos de este método de control de la delincuencia. Vista desde fuera, la retórica de la mano dura se parece sorprendentemente a la de la doctrina de "seguridad nacional" que muchos Estados de América Latina practicaron durante los años setenta y primeros ochenta, y que tuvo resultados absolutamente desastrosos. Además, en términos concretos, es difícil distinguir estos métodos de las tácticas de la contrainsurgencia. Los "asesinatos selectivos" que asolaron Guatemala durante los años ochenta y principios de los noventa se parecen notablemente a la "limpieza social" que azota hoy en día a Guatemala. De manera similar, los linchamientos que hoy tienen lugar en todo el país recuerdan poderosamente a las prácticas de contrainsurgencia de las PAC durante el enfrentamiento armado. Para un observador externo, es difícil entender por qué el hecho de que se siga recurriendo a estas prácticas no es fuente de preocupación generalizada. Sin embargo, y por desgracia, parece que incluso para muchos de los que padecieron grandes sufrimientos durante el enfrentamiento armado, los métodos de la contrainsurgencia siguen siendo el método más obvio para mantener el "orden". Sería prudente que todos los guatemaltecos se plantearan detenidamente si quieren que Guatemala deje completamente atrás su legado de enfrentamiento armado o si, por el contrario, prefieren que permanezca en un estado permanente de violencia de baja intensidad y jurídicamente impune.

56. El otro método o estrategia de lucha contra la delincuencia que podría elegir Guatemala es el que se expresa en los Acuerdos de Paz y en las normas internacionales de derechos humanos: Guatemala podría crear un sistema operativo de justicia penal destinado a garantizar el estado de derecho. Prácticamente toda la retórica oficial de los partidos políticos respalda esta estrategia. Sin embargo, la trágica realidad es que casi todos los componentes del sistema actual padecen de una grave falta de financiación o son disfuncionales, o ambas cosas. Si bien esta situación se puede atribuir en gran medida al Congreso, el Gobierno, la sociedad civil y el sector privado también podrían hacer mucho más.

57. Muchas personas en el Gobierno tienen la sincera voluntad de crear un sistema de justicia penal basado en la prevención, el enjuiciamiento y la rehabilitación. Debido en parte a que el Congreso no ha facilitado los recursos suficientes ni ha promulgado la legislación necesaria, esa voluntad no siempre da resultados. En la esfera en la que los funcionarios estatales tendrían en principio más posibilidades de hacer cambiar las cosas, a saber, la reforma de las estructuras institucionales, las políticas y los métodos de trabajo, sus esfuerzos a menudo parecen tangenciales a los problemas fundamentales. Numerosas

instituciones, mesas redondas y comisiones formulan planes, políticas, estudios y marcos, pero éstos suelen quedar en meras palabras. Muchas de las medidas concretas adoptadas, como el establecimiento de dependencias especializadas para abordar problemas específicos de gran repercusión, son con demasiada frecuencia pequeños proyectos que sirven más para mitigar las críticas que para crear resultados. Tanto en el Gobierno como en la sociedad civil se observa una preocupante tendencia a evitar el enfrentamiento con determinados grupos de interés que obstaculizarían la reforma de las instituciones existentes haciendo aparecer nuevas instituciones (todavía) no ocupadas por dichos grupos. Los que rechazan la brutalidad contraproducente de la mano dura y creen en el estado de derecho deben pensar de forma más estratégica y crear las coaliciones necesarias para hacer realidad esa visión.

58. Sin embargo, hay poca voluntad política para poner fin a la impunidad e implantar un sistema de justicia operativo y capaz de garantizar el estado de derecho. La elite y el Congreso carecen de confianza en los compromisos adoptados en los Acuerdos de Paz en relación con la seguridad y el sistema de justicia penal. Para los ricos, la eficacia de las fuerzas del orden y de la justicia penal tiene una prioridad baja, en parte debido a que ellos dependen de las fuerzas de seguridad privadas (existen cerca de 100.000 guardas de seguridad privados en Guatemala, una cifra más de cinco veces superior a la de los agentes de policía). La falta de voluntad política para crear un sistema de justicia penal eficaz refleja en parte la sensación de que las responsabilidades del Estado respecto de la sociedad son muy limitadas, y de que es totalmente adecuado que incluso la seguridad y la justicia sean servicios privados y no públicos. Existe la idea de que el Estado ya cumple con sus obligaciones si defiende las fronteras y se abstiene de matar a inocentes. Esta visión de la responsabilidad estatal es incompatible con el significado de ese concepto en derecho internacional (véase la segunda parte).

59. El Congreso ha demostrado escasa voluntad política para establecer un sistema de justicia penal eficaz, permitiendo muchas veces que la aprobación de leyes decisiva se demore años. Además, la insuficiencia de los recursos asignados a las instituciones que constituyen el sistema de justicia penal es una queja justificada que esgrimen casi todos los interlocutores dentro y fuera del Gobierno. En la mayoría de los casos, la queja se articula comparando los recursos disponibles en Guatemala con los de otros países, especialmente El Salvador, un país vecino que también emergió de una guerra civil devastadora no hace muchos años. Como ya se ha señalado, Guatemala dispone, incluso teniendo en cuenta la diferencia del número de habitantes, de muchos menos agentes de policía, investigadores de delitos penales, fiscales y jueces que El Salvador. Cuando los funcionarios estatales se quejan de la falta de recursos, eso les ofrece en cierto modo una excusa cómoda: cierto, los asesinos se libran de todo castigo, pero no se puede esperar más cuando disponemos de un personal tan escaso, de un equipo tan deficiente, etc. Como excusa, hay que admitir que es bastante útil: cabría imaginar que Guatemala podría lograr resultados algo mejores que una tasa de condenas inferior al 10% sin gastar un dólar más. Sin embargo, los recursos asignados a la PNC, el ministerio público y los tribunales son lamentablemente insuficientes y limitan gravemente la eficacia del sistema de justicia penal.

60. Es importante destacar que, aunque tal vez pueda servir de excusa para dependencias concretas del Gobierno, la escasez de recursos no exime para nada al Estado en su conjunto. Guatemala no es un país excepcionalmente pobre, y podría costear fácilmente un sistema de justicia penal equivalente al de que disponen otros países centroamericanos. El producto interior bruto per cápita de Guatemala tal vez sea bastante inferior al de Belice, Costa Rica y Panamá, pero es aproximadamente igual al de El Salvador, el doble del de Honduras y casi el triple del de Nicaragua²⁸.

²⁸ PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano de 2005*, cuadro 14: PIB per cápita expresado en dólares de los EE.UU.: Costa Rica, 4.352; Panamá, 4.319; Belice, 3.612; El Salvador, 2.277; Guatemala, 2.009; Honduras, 1.001; Nicaragua, 745.

61. La razón de que el Ejecutivo de Guatemala disponga de tan escasos fondos para invertir en el sistema de justicia penal es que el órgano legislativo, el Congreso, establece impuestos excepcionalmente bajos. Una vez más, para poner todo esto en perspectiva, los ingresos fiscales totales de Guatemala, como porcentaje del producto interior bruto (PIB), se han situado ligeramente por encima del 10% del PIB²⁹ y, según las estimaciones más recientes, los ingresos fiscales ascendieron al 9,6% del PIB en 2005³⁰. Haciendo una comparación por regiones, los ingresos fiscales de Guatemala representan un porcentaje del PIB inferior al de Belice, Costa Rica, El Salvador, Honduras o Nicaragua, y muy inferior al de los países de Sudamérica³¹. El aumento de los impuestos tampoco debería imponer una gran carga para los segmentos más desfavorecidos de la población, ya que Guatemala presenta una disparidad de ingresos mayor que cualquier otro país de la región, incluidos Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá³².

62. Precisamente porque Guatemala podría costear tan fácilmente un sistema de justicia penal mucho más eficaz, resulta difícil disociar el problema de los recursos del de la voluntad política. La falta de recursos se debe a la falta de voluntad política: en lugar de financiar un sistema de justicia penal de alta calidad, el Congreso ha decidido establecer un nivel de tributación muy bajo, y con ello, privar de recursos al sistema de justicia penal y a otros sectores del Gobierno. En la medida en que la impunidad se debe a la falta de recursos, se debe también a la falta de voluntad política.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

63. Los guatemaltecos son conscientes de los problemas a que se enfrenta su país y de las políticas que pueden adoptarse para mejorar esos problemas. En primer lugar, Guatemala cuenta con el plan detallado para la transformación social establecido en los Acuerdos de Paz. Además, Guatemala ha recibido abundantes recomendaciones de la comunidad internacional sobre el modo de cumplir el compromiso asumido en los Acuerdos de Paz y sus obligaciones en el marco de la normativa internacional de derechos humanos. Junto con los numerosos informes de las comisiones gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, también se han recibido multitud de informes de la MINUGUA, el ACNUDH, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y los procedimientos especiales de la Comisión de Derechos Humanos. La cuestión que se plantea actualmente no es qué debe hacer Guatemala sino más bien si está dispuesta a hacerlo. Por lo tanto, puesto que otros informes ya han ofrecido recomendaciones sólidas y claras sobre casi todos los aspectos del problema de las ejecuciones extrajudiciales al que se enfrenta Guatemala actualmente, limitaré mis recomendaciones y mis conclusiones serán sucintas:

²⁹ FMI, *Guatemala: Statistical Annex*, Country Report N° 05/361 (octubre de 2005), cuadro 19, en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2005/cr05361.pdf>.

³⁰ Los ingresos fiscales estimados y las cifras del producto interior bruto provienen del Banco de Guatemala, en <http://www.banguat.gob.gt/inc/main.asp?id=646&aud=1&lang=1>. El PIB estimado de 2006 no estaba disponible al momento de redactar este informe.

³¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Datos del Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/de/noticias/paginas/6/26726/P26726.xml>.

³² PNUD, *Informe sobre el Desarrollo Humano 2005*, cuadro 15 (sin datos para Belice). Es de notar asimismo que el Fondo Monetario Internacional ha llegado a la misma conclusión. Véase la declaración de Rodrigo de Rato, Director Gerente del FMI, pronunciada al término de su visita a Guatemala en febrero de 2006, en <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2006/pr0640.htm>.

- Muchos tipos de violencia que afectan a Guatemala no se entienden con claridad, lo que dificulta la adopción de soluciones y la movilización de coaliciones para el cambio.
- Debería existir una profunda preocupación, tanto a nivel nacional como internacional, por la continuidad sorprendentemente generalizada entre las violaciones que se producen actualmente y las del período del enfrentamiento armado.
- Todos los niveles del Gobierno deberían rechazar categóricamente las ejecuciones de sospechosos y demás personas consideradas socialmente indeseables como estrategia para garantizar el orden y disminuir la delincuencia.
- Si bien no se dispone de la información suficiente para determinar cuántos homicidios fueron cometidos por agentes estatales y cuántos por particulares, ambos están generalizados. Toda estrategia para hacer frente a esos homicidios debe tener dos vertientes:
 - Una lucha implacable contra la limpieza social llevada a cabo por organismos gubernamentales.
 - La reforma y ampliación del sistema de justicia penal, en particular de la Policía Nacional Civil y el ministerio público, para investigar y enjuiciar los asesinatos de manera eficaz.
- La falta de voluntad política y los escasos recursos asignados a la justicia penal han hecho imposible luchar contra la delincuencia de manera efectiva. Guatemala debe aceptar plenamente el alcance de la responsabilidad estatal en virtud del derecho internacional y adoptar las medidas necesarias, aunque sean onerosas, para luchar contra la delincuencia de manera eficaz y justa.
 - El Congreso debería promulgar la legislación necesaria para poner en marcha la CICIG y la legislación en materia de seguridad que se precisa para materializar los Acuerdos de Paz.
 - El Congreso debería aumentar considerablemente los fondos asignados a las instituciones del sistema de justicia penal.
- Se debería establecer, bajo la supervisión de la PDH, un programa adecuado de protección de testigos que satisfaga las necesidades y aplaque el miedo de los testigos, y las víctimas, de violaciones de derechos humanos en las que está involucrado el Estado o personas influyentes.
- Es preciso poner fin a la contraproducente división de la responsabilidad para llevar a cabo las investigaciones entre el ministerio público y la Policía Nacional Civil y debería considerarse la posibilidad de establecer un sistema de fiscales investigadores.
- Los donantes extranjeros están desempeñando una función inusual y ambigua, ya que en vez de financiar proyectos que el Estado no puede sufragar, financian proyectos que el Estado ha decidido que no puede sufragar. En la medida en que esos proyectos benefician a personas con menos poder en la agenda legislativa, esa ayuda extranjera es encomiable. Además, la ayuda extranjera representa una proporción relativamente pequeña del presupuesto estatal, y su retirada no fomentaría necesariamente la adopción de políticas fiscales más responsables. No obstante, la comunidad de donantes debería

estudiar detenidamente si su ayuda está contribuyendo en todo lo posible a que el Estado asuma sus propias responsabilidades.

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

Apéndice

PROGRAMA DE LA VISITA

Por invitación del Gobierno de la República de Guatemala, visité Guatemala del 20 al 25 de agosto de 2006. Mantuve reuniones con funcionarios del Gobierno, como el Presidente, el Vicepresidente, el Ministro de Gobernación, el Ministro de la Defensa Nacional, el Jefe del ministerio público, el Director de la Policía Nacional Civil, el Viceministro de Relaciones Exteriores, el Director del Sistema Penitenciario, la Directora del Instituto de la Defensa Pública Penal y el Presidente de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos. Asimismo, me reuní con varios miembros del Congreso Nacional, varios magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Procurador de los Derechos Humanos, representantes de la comunidad diplomática de Guatemala y numerosos representantes de la sociedad civil. Deseo expresar mi agradecimiento a todas esas personas por la ayuda recibida, y en particular, a la Oficina del ACNUDH en Guatemala por su inestimable asistencia.
