



ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES
Guatemala

**Estudio sobre
institucionalidad pública
de derechos humanos
enero 2006 - junio 2009**

 **Konrad
Adenauer
Stiftung**
Fundación Konrad Adenauer

Revista ASIES
No. 1 - 2010



ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS SOCIALES
Guatemala

**Estudio sobre
institucionalidad pública
de derechos humanos
enero 2006 - junio 2009**

**Cynthia Fernández Roca
Carlos Escobar Armas**



Revista ASIES
No. 1 - 2010

Fernández Roca, Cynthia.; Escobar Armas, Carlos
Estudio sobre institucionalidad pública de derechos humanos, enero 2006-junio 2009.
- Guatemala: ASIES, 2010

XX p.: 21cm. (Revista ASIES no. 1, 2010)

ISBN: ***-****-*****

1. INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA.- 2. DERECHOS HUMANOS.- 3. INSTITUCIONES DE DERECHOS HUMANOS.- 4. ANALISIS INSTITUCIONAL.- 5. PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS.- 6.PDH.- 7.COMISIÓN PRESIDENCIAL COORDINADORA DE LA POLÍTICA DEL EJECUTIVO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.- 8.COPREDEH.- 9.MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES.- 10. COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA.-11.GUATEMALA.



EDITOR

Asociación de Investigación y Estudios Sociales

Apdo. Postal 1005-A

Tel: 2332-2002, 23347178/9, 23310814

Fax: 23602259

www.asies.org.gt

asies@asies.org.gt

Ciudad de Guatemala

Guatemala, C.A.

DIRECCIÓN

Irma Raquel Zelaya

Arnoldo Kuestermann

Carlos Escobar Armas

© 2010

Esta publicación es posible gracias al apoyo de la
Fundación Konrad Adenauer de la República Federal de Alemania

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	7
1. PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS (PDH)	11
1.1 Contexto institucional y legal	11
1.2 Resultados y obstáculos en el cumplimiento de las competencias atribuidas al PDH	16
1.2.1 Recepción de denuncias e investigación de hechos violatorios a los derechos humanos	16
1.2.2 Informe anual circunstanciado del PDH al Congreso de la República	23
1.2.3 Presupuesto asignado a la Institución del PDH y apoyo de la cooperación internacional	25
2. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA	31
2.1 Contexto institucional y legal	31
2.2 Resultados y obstáculos en el cumplimiento de las competencias atribuidas a la Comisión.	33
2.2.1 Relación y comunicación de la Comisión con el PDH	33
2.2.2 Propuestas de iniciativas de ley y dictámenes sobre la temática de los derechos humanos al pleno del Congreso por parte de la Comisión	35

3.	COMISIÓN PRESIDENCIAL COORDINADORA DE LA POLÍTICA DEL EJECUTIVO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS (COPREDEH)	39
3.1	Contexto institucional y legal	39
3.1.1	Resultados del período 2006-2007	39
3.1.2	Resultados del período 2008-2009	40
3.1.3	Atención institucional de COPREDEH	42
3.2	Resultados y obstáculos en el cumplimiento de las competencias atribuidas a la COPREDEH	46
3.2.1	Implementación de la Política del Organismo Ejecutivo en materia de derechos humanos	46
3.2.2	Comunicación y coordinación con el PDH y otras instituciones y organismos del Estado	49
3.2.3	El papel de la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) y la Comisión Presidencia contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas (CODISRA)	53
3.2.4	Cooperación con organismos internacionales encargados de la protección de los derechos humanos	65
4.	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES: DESARROLLO DE FUNCIONES EN EL CAMPO DE LOS DERECHOS HUMANOS	69
4.1	Contexto institucional y legal	69
4.2	Resultados y obstáculos en el cumplimiento de las competencias asumidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores en el campo de los derechos humanos	69

5.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	77
5.1	Procurador de los Derechos Humanos (PDH)	77
5.2	Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República	81
5.3	Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH)	82
5.4	Ministerio de Relaciones Exteriores: desarrollo de funciones en el campo de los derechos humanos	87
6.	RELACIÓN DE ENTREVISTADOS	91
7.	REFERENCIAS DOCUMENTALES	93

Estudio sobre institucionalidad pública de derechos humanos enero 2006-junio 2009

Cynthia Fernández Roca*
Carlos Escobar Armas**

INTRODUCCIÓN

La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer contempló en su plan de trabajo para el año 2009, la realización de un estudio para determinar el nivel de fortalecimiento de las competencias atribuidas al Procurador de los Derechos Humanos (PDH), a la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, a la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH) y al Ministerio de Relaciones Exteriores como las principales instituciones públicas garantes de la promoción, protección y respeto de los derechos humanos en Guatemala.

La investigación que da seguimiento a las recomendaciones establecidas en el *Estudio sobre Competencias en Derechos Humanos de las Instituciones Públicas* presentado por ASIES en octubre de

*Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogada y Notaria, Magíster en Derechos Humanos por la Universidad Rafael Landívar de Guatemala. Consultora del Departamento de Investigaciones Sociopolíticas de ASIES.

**Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Abogado y Notario por la Universidad de San Carlos de Guatemala, asesor de la Junta Directiva de ASIES, integrante del grupo jurídico del Departamento de Investigaciones Sociopolíticas de ASIES. Ex Juez; Ex Magistrado suplente del Tribunal Supremo Electoral. Miembro fundador de ASIES y del Instituto de Derecho Notarial.

2005, comprende el período transcurrido de enero 2006 a junio 2009 y está basada en el análisis de la normativa jurídica e información documental proveniente de las instituciones objeto de estudio, así como la producida por instituciones nacionales e internacionales vinculadas al tema de los derechos humanos.

El análisis se complementó con entrevistas personales a funcionarios y empleados claves de las instituciones estudiadas, así como a representantes de organizaciones sociales de derechos humanos y de organismos internacionales.

El presente estudio únicamente presenta resultados de las cuatro principales instituciones públicas de derechos humanos en Guatemala; sin embargo, es preciso establecer conforme lo establecido en el Informe del Estado de Guatemala presentado en mayo de 2008 ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el marco del Examen Periódico Universal (EPU) que la institucionalidad pública en materia de derechos humanos está compuesta además por las siguientes unidades, secciones o grupos de trabajo especializados en derechos humanos que forman parte de diferentes instituciones, instancias o dependencias:

- Unidad de Derechos Humanos del Ministerio de la Defensa
- Unidad de Derechos Humanos de la Procuraduría General de Nación
- Unidad de Defensores, Periodistas y Jueces de la COPREDEH
- Unidades de Derechos Humanos, Violencia Intrafamiliar, Género y Defensorías Indígenas del Instituto de la Defensa Pública Penal
- Fiscalía Especial de Derechos Humanos, Fiscalía de Sección de Delitos contra Activistas de Derechos Humanos, Fiscalía Especial de Delitos contra la Vida y la Unidad Especial de Trata y Adopciones Irregulares del Ministerio Público.
- Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos en Guatemala y Oficina de Derechos Humanos de la División de Investigación Criminal (DINC); Unidad de Derechos Humanos y Atención a la Víctima y División de Multiculturalidad de la Subdirección General de Prevención del Delito, todas en el Ministerio de Gobernación.
- Secretaría de Seguridad Alimentaria (SESAN)
- Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM)

- Comisión Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar (CONAPREVI)
- Comisión Presidencia contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (CODISRA)
- Consejo Nacional de Adopciones
- Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia
- Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA)
- Consejo de Cohesión Social
- Secretaría de la Paz (SEPAZ)
- Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz
- Defensoría de la Mujer Indígena
- Plan Nacional de Resarcimiento (PNR)
- Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA)
- Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ)
- Comisión Guatemalteca para la Promoción del Derechos Internacional Humanitario (COGUADIH)

Como resultado del análisis, es posible establecer que el proceso de fortalecimiento de la institucionalidad pública en materia de derechos humanos aún presenta importantes retos que se circunscriben fundamentalmente a los dos siguientes aspectos:

- Cumplimiento responsable y eficaz de las atribuciones establecidas en los cuerpos normativos que regulan el funcionamiento de cada una de las instituciones y la necesidad de definir expresamente la delimitación de las mismas a fin de evitar que la dispersión institucional excesiva duplique instancias y esfuerzos, disipe recursos y no se avance en definitiva hacia la consolidación de la institucionalidad del Estado en materia de derechos humanos.
- Voluntad para asumir el cumplimiento de las obligaciones de garantía y respeto de los derechos humanos por parte del Estado en su conjunto lo que significa acciones no sólo de los Organismos Ejecutivo y Legislativo, sino del Organismo Judicial, de las demás instituciones públicas y privadas, de las organizaciones sociales de derechos humanos, de la comunidad internacional y en general de toda persona que por el hecho de serlo, es titular de derechos humanos.

Se espera que este estudio sea una contribución al compromiso de lograr la plena vigencia de los derechos humanos en Guatemala, a través del funcionamiento de instituciones sólidas, fortalecidas y respetadas que cumplan en forma responsable y eficaz las obligaciones que les han sido encomendadas.

1. PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS (PDH)

1.1 Contexto institucional y legal

Durante el período de estudio, el actual Procurador de los Derechos Humanos (PDH) finalizó el primero de sus mandatos transcurrido de agosto 2002 a agosto 2007; e inició el segundo de ellos, el 19 de agosto de 2007 que concluirá en 2012, en medio de señalamientos por parte de numerosas personas y organizaciones de derechos humanos en lo que respecta a su reelección¹.

La normativa jurídica que establece la creación y el marco de funcionamiento del PDH, continuó vigente; sin embargo, destacan positivamente nuevas acciones a cargo de la Institución, establecidas en los siguientes cuerpos normativos que cobraron vigencia entre 2005 y 2008:

- 1 Ley del Programa de Aporte Económico para el Adulto Mayor sin Cobertura y su Reglamento;
- 2 Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer;
- 3 Ley del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA); y,
- 4 Ley de Acceso a la Información Pública.

Esencialmente, las funciones correspondientes al PDH se encuentran reguladas en el Art. 275 de la Constitución Política de la República; en la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, No. 54-86, reformado por el Decreto No. 32-87, ambos del Congreso de la República.

Tal y como se estableció en el estudio anterior², el ámbito de competencia del PDH se resume en cuatro grandes áreas:

¹ Según entrevistas realizadas el 3, 7 y 14 de agosto de 2009.

² Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). *Estudio sobre competencias en derechos humanos de instituciones públicas*. Guatemala: ASIES, octubre de 2005. Pág. 5.

- a) Protección de los derechos humanos;
- b) Tutela jurisdiccional para el cumplimiento de los fines de protección de los derechos humanos;
- c) Supervisión de la Administración Pública; y
- d) Educación y promoción de los derechos humanos.

Para el cumplimiento de sus atribuciones, la Institución del PDH conforme Acuerdo Número SG-010-2009 del Procurador de los Derechos Humanos, de fecha treinta y uno de marzo de 2009, se organizó de la siguiente manera³:

- a) El Procurador de los Derechos Humanos
- b) Dos Procuradores Adjuntos
- c) Secretaría General
- d) Dirección de Procuración
- e) Dirección de Educación
- f) Dirección de Defensorías a cargo de nueve Defensorías Especiales,
- g) Dirección de Auxiliaturas a cargo de treinta Auxiliaturas departamentales y municipales.

Adicionalmente, la Institución del PDH cuenta con nueve direcciones a cargo de las funciones administrativas, de informática y financieras, entre otras.

Es preciso tener presente que el PDH es el comisionado del Congreso de la República que juntamente con sus procuradores adjuntos ejercen las funciones anteriormente referidas y su competencia se extiende a todo el territorio nacional en casos de reclamo o queja sobre violaciones de derechos humanos. Asimismo, para el cumplimiento de las atribuciones que la Constitución Política de la República de Guatemala y la ley establecen, no está supeditado a organismo, institución o funcionario alguno, y actuará con absoluta independencia⁴.

³ Artículo 1 del Acuerdo Número SG-010-2009 del Procurador de los Derechos Humanos, de fecha treinta y uno de marzo de 2009.

⁴ Art. 8 y 20 de la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, Decreto No. 54-86, reformado por el Decreto No. 32-87, ambos del Congreso de la República.

La Dirección de Procuración, tiene a su cargo la recepción y clasificación de las denuncias, la investigación de los casos en los que se presume violaciones a los derechos humanos, así como el seguimiento respectivo de los casos en los que se han verificado violaciones.

La Dirección de Educación, por su parte, tiene como objetivo promover el conocimiento y protección de los derechos humanos, a través de diferentes actividades de promoción y educación por todos los medios que se consideren idóneos para tal fin, en coordinación con entidades y órganos gubernamentales y no gubernamentales con el propósito de concientizar a la población sobre los derechos fundamentales inherentes a la persona humana.

La Dirección de Defensorías que se organiza para la tutela y promoción de los derechos humanos de grupos específicos de personas, tiene a su cargo al 30 de junio de 2009 las siguientes Defensorías Especiales⁵:

- a) Defensoría de los Derechos de la Mujer
- b) Defensoría de los Derechos de la Niñez y Juventud
- c) Defensoría de los Derechos de Desarraigados y Migrantes
- d) Defensoría de los Derechos de los Discapacitados
- e) Defensoría de los Derechos de los Pueblos Indígenas
- f) Defensoría de los Derechos del Adulto Mayor
- g) Defensoría de los Derechos del Debido Proceso y Recluso
- h) Defensoría de los Derechos del Medio Ambiente y del Consumidor
- i) Defensoría de los Derechos de los Trabajadores.

La Unidad de Seguimiento de los Acuerdos de Paz que desarrolló la mayor parte de sus funciones en el campo de la promoción del estado de cumplimiento y contenido de los Acuerdos de Paz, es la única Unidad Especializada de la Dirección de Defensorías.

⁵ Artículo 1, numeral 12 del Acuerdo Número SG-010-2009 del Procurador de los Derechos Humanos de fecha treinta y uno de marzo de 2009.

Como parte del proceso de desarrollo institucional que generó una nueva estructura orgánica de la Institución y un nuevo plan estratégico, el PDH sometió a la consideración pública, entre otros aspectos, el trabajo realizado en materia de incidencia jurídica, legislativa y en políticas públicas, la función mediadora como instrumento de gobernabilidad y los esfuerzos por realizar investigaciones con enfoque victimológico⁶.

En ese sentido, el presente estudio identifica los siguientes resultados:

En 2006:

1. Por mandato de la Corte Suprema de Justicia y al amparo de lo establecido en el Código Procesal Penal, la Unidad de Averiguaciones Especiales del PDH creada con el fin de realizar investigación en ocho casos de desaparición forzada y en calidad de averiguador especial⁷, avanzó en la identificación y enjuiciamiento de responsabilidades de un caso investigado⁸ y realizó importantes acciones procesales en los casos *El Jute* y *Molina Theissen*.
2. Se elaboró por parte del PDH una propuesta de anteproyecto de ley titulada: Ley de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Víctimas de la Desaparición Forzada y otras formas de Desaparición⁹, que aún no ha sido aprobada por el Congreso de la República.

En 2007¹⁰:

1. Proceso para incorporar los derechos humanos a la reforma educativa del país a fin de dar cumplimiento al

⁶ Según entrevista realizada el 15 de junio de 2009.

⁷ Procurador de los Derechos Humanos. *Informe anual circunstanciado 2006*. Guatemala, enero de 2007. Pág. 27.

⁸ Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala durante 2006*. A/HRC/4/49/Add.1. 12 de febrero de 2007. Párrafo 29.

⁹ *Ibid.* Párrafo 31.

¹⁰ Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala durante 2007*. A/HRC/7/38/Add.1. 23 de enero de 2008. Párrafo 69.

Plan de Acción 2005-2007 del Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

2. En el marco del desarrollo institucional, la Unidad de Mecanismos e Instrumentos Internacionales de Protección de los Derechos Humanos, fue asistida técnicamente en cuanto a las comunicaciones directas con los órganos de tratados.
3. Realización de distintas actividades con el objeto de dar a conocer y promover la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que posteriormente fue aprobada en 2008.

En 2008:

1. Presentación del Primer Informe de Seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria del Gobierno de Guatemala¹¹.
2. En cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública, el PDH se convirtió en la autoridad reguladora para vigilar el cumplimiento de la normativa en materia de acceso a la información¹². Dicha normativa entró en vigencia en abril de 2009.

En 2009:

1. El Procurador de los Derechos Humanos, la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Arzobispado de Guatemala y la Alianza Evangélica de Guatemala conforman la Comisión de Verificación, como miembros garantes del Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia suscrito por el Gobierno de la República, el Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público, conforme el compromiso número 95.

¹¹ Fuente: http://www.pdh.org.gt/index.php?option=com_content&task=view&id=291&Itemid=65

Consultada el 26 de enero de 2010.

¹² Artículos 46 al 49 del Decreto 57-2008 del Congreso de la República.
[http://www.oacnudh.org.gt/documentos/comunicados/200995130240.Conclusiones%20Relator%20Alimentacion%20\(5sep09\).pdf](http://www.oacnudh.org.gt/documentos/comunicados/200995130240.Conclusiones%20Relator%20Alimentacion%20(5sep09).pdf)

Consultada el 17 de enero de 2010.

2. El Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación se congratuló porque el PDH aumentó considerablemente sus esfuerzos por contribuir a la realización del derecho a la alimentación, “con algo tan importante como el desarrollo del uso de indicadores como un medio para mejorar la vigilancia y la rendición de cuentas”¹³

1.2 Resultados y obstáculos en el cumplimiento de las competencias atribuidas al PDH

1.2.1 Recepción de denuncias e investigación de hechos violatorios a los derechos humanos

Como puede observarse en el Cuadro No. 1, el número de denuncias, presentadas personalmente a la Institución del PDH, bajó considerablemente del año 2004 al 2005, situación que se mantiene hasta el año 2008. La diferencia se ubica primordialmente en la cantidad de denuncias recibidas en el año 2004 (11,444) en la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia, mientras que en el año 2005 únicamente se recibieron 4,668.

Al respecto, es importante mencionar que el Informe Circunstanciado de 2004 destacó la actuación de las 180 Juntas Municipales de Protección a la Niñez y la Adolescencia, lo que no se evidenció en los siguientes años; en el 2006 por ejemplo, se recibieron tan solo 443 denuncias en el campo de la protección integral de la niñez.

No obstante lo anterior, en marzo de 2006 se implementó el Centro de Llamadas para atención inmediata al público por medio del número 1555, con el objetivo de facilitar el proceso de denuncia y orientación específica que agiliza la atención del problema denunciado.

¹³ Organización de las Naciones Unidas. *Conclusiones preliminares del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación*. Misión a Guatemala, 3-5 septiembre de 2009. Ginebra y Guatemala, 5 de septiembre de 2009. Disponible en: [http://www.oacnudh.org.gt/documentos/comunicados/200995130240.Conclusiones%20Relator%20Alimentacion%20\(5sep09\).pdf](http://www.oacnudh.org.gt/documentos/comunicados/200995130240.Conclusiones%20Relator%20Alimentacion%20(5sep09).pdf) Consultada el 17 de enero de 2010.

Este servicio ha aumentado el número de denuncias recibidas durante el período 2006 a 2008, lo que se observa con mayor objetividad en 2008 cuando el Informe Circunstanciado presenta por primera vez el detalle de las llamadas al 1555 con un aumento expresado en 16,602 denuncias efectivas.

Cuadro No. 1
Denuncias recibidas por el PDH
2004- 2008

Año	Total denuncias recibidas	Llamadas al 1555
2004	35,677	--
2005	25,361	--
2006	24,020	27,790
2007	25,301	61,423
2008	24,005	16,602*

Fuente: Procurador de los Derechos Humanos. Resumen Ejecutivo del Informe Anual Circunstanciado, correspondiente a los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.

** El Informe Anual Circunstanciado de 2008, por primera vez presenta un detalle de las llamadas al 1555, estableciendo que de 170,953, únicamente 16,602 fueron efectivas; en 12,812 se cortó la comunicación y 141,539 fueron llamadas colgadas o "por molestar".*

En el Cuadro No. 2 se observa en términos porcentuales, el total de expedientes en los que se realizaron *acciones específicas* dirigidas a resolver los problemas planteados, lo que evidencia que en promedio, el 88.2% de las denuncias recibidas por el PDH son tramitadas y que la administración del actual PDH ha mantenido niveles de atención durante los dos períodos de su mandato.

Cuadro No. 2
Denuncias tramitadas por el PDH
2004- 2008

Año	Denuncias tramitadas	% respecto de denuncias recibidas
2004	32,709	91.7 %
2005	22,364	88.2 %
2006	20,954	87.2 %
2007	21,983	86.9 %
2008	20,882	87.0 %

Fuente: Procurador de los Derechos Humanos. *Resumen Ejecutivo del Informe Anual Circunstanciado, correspondiente a los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.*

La clasificación de las referidas *acciones específicas* se ha mantenido desde 2006 a 2008 en la siguiente forma:

- Orientación
- Intervención inmediata
- Prevención
- Seguimiento
- Observación
- Protección integral de la niñez
- Mediación
- Maltrato infantil
- Conciliación
- Verificación
- Operativo
- Medidas de Seguridad
- Acompañamiento
- Exhibición personal
- Atención a la víctima

En 2006 se incorporaron dos *acciones específicas* que no se observan en 2007 y 2008: traslados a albergue y solicitud de antecedentes. Asimismo, a partir de 2007 el PDH informa sobre la atención en las defensorías (6,518 casos), reportándose un importante aumento en 2008 con 18,717 casos atendidos.

Los expedientes de los hechos denunciados, investigados por el Departamento de Procuración (ver Cuadro No. 3), a través de las áreas de Derechos Civiles y Políticos (DCP), Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y Derechos Específicos (DE), con el fin de establecer si constituyen o no violaciones a los derechos humanos, registran un importante aumento que obedece en gran medida a avances administrativos del Departamento, como consecuencia de una reestructuración que ha permitido formar y capacitar grupos de oficiales dirigidos por un coordinador que los supervisa.

Cuadro No. 3
Expedientes en investigación
por denuncias atendidas
2004- 2008

Año	Expedientes en investigación	% respecto de denuncias recibidas
2004	2,968	8.3 %
2005	2,997	11.8 %
2006	3,066	12.8 %
2007	3,318	13.1 %
2008	3,123	13.0 %

Fuente: Procurador de los Derechos Humanos. Resumen Ejecutivo del Informe Anual Circunstanciado, correspondiente a los años 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008.

El porcentaje de denuncias tramitadas (87% en el 2008) frente al de expedientes en investigación (13% en 2008), nuevamente evidencian que el PDH concentra la mayor parte de su esfuerzo en la resolución de conflictos denunciados mediante importantes acciones de orientación, prevención, mediación y conciliación, lo que ha supuesto un fortalecimiento institucional; sin embargo, es preciso establecer el estado de las debilidades referidas en el estudio anterior respecto de las funciones a cargo del Departamento de Procuración, es decir, la recepción y clasificación de denuncias y la investigación de hechos violatorios de los derechos humanos.

- **Sistema informático de recepción y clasificación de denuncias¹⁴**

Para el municipio de Guatemala y desde septiembre de 2005 se trabajó en la implementación de un prototipo de base de datos que contiene información de interés para las tres áreas de la Dirección de Procuración (DCP, DESC y DE), que sistematizó a nivel institucional un nuevo formato para el acta de recepción de denuncias con la posibilidad de generar estadísticas y búsquedas automatizadas de expedientes. Asimismo, desde noviembre de 2007 se concluyó la primera fase del Sistema de Gestión de Denuncias (SGD) que comprende la recepción y calificación de denuncias, mediante las siguientes aplicaciones:

- a) Asignación de número único para cada expediente;
- b) Búsqueda y ubicación de expediente por nombre de persona;
- c) Generación de estadísticas y reportes sobre expedientes recibidos y calificados.

El SGD, que únicamente se ha implementado en el municipio de Guatemala y no en otros municipios por falta de recursos de tecnología de la información y comunicación estable y por dificultades presupuestarias, está pendiente de su segunda fase, como parte del proyecto global del PDH en el campo de fortalecimiento institucional.

Las Auxiliaturas departamentales y municipales que aún no tienen el SGD, como se observa en el Cuadro No. 4, en su mayoría cuentan con acceso e interacción mediante un sistema de *Intranet* o red interna de la Institución (red WAN), a través de una red privada virtual facilitada por el servicio de *Internet*.

¹⁴ Unidad de Información del Procurador de los Derechos Humanos. Resolución Número 54-2009 del 21 de julio de 2009. Oficio Ref.: 02-2009/ASIES-DH. Págs. 3-4.

Cuadro No. 4
Porcentaje de interconexión
en Auxiliaturas del PDH
al 30 de junio de 2009

Total de Auxiliaturas municipales y departamentales	Número y porcentaje de Auxiliaturas con servicio de Turbonett*	Número y porcentaje de Auxiliaturas interconectadas a la sede central
30 (100%)	26 (86.67 %)	20 (76.92%)

Fuente: Unidad de Información del Procurador de los Derechos Humanos. *Resolución Número 54-2009 del 21 de julio de 2009. Oficio Ref.: 02-2009/ASIES-DH.*

** Al 30 de junio de 2009, la entidad comercial privada de telefonía denominada Telgua, no ofrecía el servicio de Internet por medio de su marca Turbonett a todos los lugares en los que se encuentran ubicadas las Auxiliaturas municipales y departamentales del PDH.*

- **Manual de calificación de hechos violatorios a los derechos humanos¹⁵**

El PDH destaca, como referencia para el análisis y apropiada calificación de los hechos denunciados, la utilización del *Manual de Aplicación para la Clasificación de Violaciones a los Derechos Humanos* elaborado desde 2005, por medio del Proyecto de Fortalecimiento a las Auxiliaturas de la Procuraduría de Derechos Humanos del Gobierno de Finlandia, que amplió conceptualmente el *Manual de Calificación de Hechos Violatorios de Derechos Humanos*, publicado en junio de 1997 gracias a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencias y la Cultura (UNESCO); sin embargo, la utilización del manual ha implicado un proceso constante de inducción a los trabajadores y actualmente se encuentra en un nuevo proceso de evaluación de sus especificidades y atención al enfoque victimológico y las experiencias locales.

Como resultado de lo anterior, el PDH no reporta la existencia de un sistema institucionalizado de clasificación de hechos violatorios, por lo que el Informe Anual Circunstanciado del 2008 continuó con el

¹⁵ *Ibid.* Págs. 4-5.

mismo esquema de presentación de esa clase de hechos en la forma que se ha venido realizando desde el 2002.

- Investigación de denuncias sobre violaciones a los derechos humanos

El Departamento de Procuración reportó avances en el proceso de recepción y clasificación de denuncias; y en la atención integral a los denunciantes y víctimas, por medio de psicólogos y trabajadores sociales.

No obstante, la atención integral de la víctima como principio rector (Líneas Estratégicas del PDH para el quinquenio 2007-2012, agosto de 2007, evaluado en febrero de 2008¹⁶), reporta importantes necesidades que inciden en el cumplimiento de las funciones a cargo del Departamento de Procuración.

Se reporta el avance en la asistencia periódica del personal de investigación a diferentes talleres de capacitación para adquirir habilidades en la investigación científica y el manejo idóneo de equipos de cómputo¹⁷; persistiendo la falta de personal especializado.

Del 2005 al 2009, en las Unidades DCP y DESC permanece invariable la cantidad de oficiales dedicados a las tareas de investigación; cada unidad cuenta con siete empleados, de los cuales uno es jefe, otro auxiliar y los restantes cinco, oficiales¹⁸.

Actualmente la Unidad de Derechos Específicos, cuenta con cuatro oficiales (un oficial más que en 2005) y un jefe de la unidad, es decir, un total de cinco empleados¹⁹.

Adicionalmente a las tareas de investigación, los oficiales de estas unidades continúan dedicándose a otras tareas relativas al

¹⁶ Procurador de los Derechos Humanos. *Resumen Ejecutivo del Informe anual circunstanciado 2008*. Guatemala, enero de 2009. Pág. 26.

¹⁷ Unidad de Información del Procurador de los Derechos Humanos. *Resolución Número 54-2009 del 21 de julio de 2009*. Oficio Ref.: 02-2009/ASIES-DH. Pág. 8.

¹⁸ Unidad de Información del Procurador de los Derechos Humanos. *Resolución Número PDH-UI-1-2010 del 14 de enero de 2010*. Solicitud PDH. UI. 2-2010. Pág. 1.

¹⁹ *Ibid.*

despacho y seguimiento de los expedientes, participan en operativos y monitoreos, y realización de acciones de conciliación y mediación, entre otras²⁰.

Respecto de lo anterior, las organizaciones de derechos humanos han expresado reiteradamente su preocupación por la falta de cumplimiento de las atribuciones del PDH en las áreas fundamentales de su actuación: educación, procuración e investigación en el ámbito de su competencia legal, especialmente en lo que se refiere a casos paradigmáticos, tales como el asesinato de los diputados del Parlamento Centroamericano²¹.

Es importante destacar que las Líneas Estratégicas de la institución anteriormente referidas establecen *“que el contenido sustantivo de la actividad de la institución del Procurador de los Derechos Humanos habría de orientarse principalmente hacia la promoción y defensa de los derechos colectivos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes, sin menoscabo de la atención permanente a la protección de los derechos civiles y políticos (...)”*²².

En ese sentido, se ha señalado la necesidad de que el PDH haga uso de la legitimación activa que le otorga el Art. 25 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad para el planteamiento de acciones de amparo que protejan intereses colectivos en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, de la misma forma en que ha mostrado importantes aciertos en materia de protección y defensa de derechos humanos en demanda de un interés individual²³.

1.2.2 Informe anual circunstanciado del PDH al Congreso de la República

El PDH reporta que del año 2007 en adelante, el Informe anual circunstanciado se presenta dividido en dos tomos, lo que significa

²⁰ *Ibid.* Pág. 2.

²¹ Según entrevista realizada el 14 de agosto de 2009.

²² Procurador de los Derechos Humanos. *Resumen ejecutivo del informe anual circunstanciado 2008*. Guatemala, enero de 2009. Pág. 27.

²³ Conforme entrevistas realizadas el 5 y 7 de agosto de 2009.

un cambio innovador importante. En el Tomo I se encuentra la situación de los derechos humanos durante el período reportado y en el Tomo II, la memoria de labores de la Institución. El mismo formato se utilizó para el informe correspondiente al 2008²⁴. En ambos informes, si bien es cierto, la situación de los derechos humanos se divide en capítulos, estos no son denominados en igual forma entre un período y otro.

No obstante el avance en la forma de presentación, la estructura y contenido de los informes del 2006 al 2008 carecen de uniformidad, lo que continúa dificultando su seguimiento diacrónico.

Los resúmenes ejecutivos de los informes desde 2005 hasta 2008, continuaron presentando, como parte de la información estadística y en relación a las resoluciones finales emitidas por el PDH, el número de casos en los que se determinó la violación a los derechos humanos y se ordenó el cese de la misma.

La información estadística continuó presentando dificultades en su interpretación y no se ha utilizado del todo por fundamentar la situación de los derechos humanos. En consecuencia, el análisis estadístico desde la perspectiva de derechos humanos aún se encuentra pendiente de fortalecimiento.

No se reporta información alguna sobre el seguimiento dado por la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República a las resoluciones y recomendaciones contenidas en los informes circunstanciados de 2006, 2007 y 2008, lo que continúa evidenciando que los diputados miembros de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República se han limitado a recibir la información el día que el PDH la presenta al pleno, sin mostrar mayor interés posterior por analizar, evaluar y dar seguimiento a su contenido²⁵.

A pesar de lo anterior, es importante destacar que el PDH reportó en 2006, una mejora notable en la comunicación e interacción entre el Procurador de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, por medio de la Unidad de

²⁴ Unidad de Información del Procurador de los Derechos Humanos. *Resolución Número 54-2009 del 21 de julio de 2009*. Oficio Ref.: 02-2009/ASIES-DH. Págs. 26 y 27.

²⁵ Según entrevista realizada el 14 de agosto de 2009.

Incidencia en Políticas Públicas del PDH, por la cual se canalizaron informes de interés nacional, entre los que se mencionan:

- a) El proceso de reconstrucción posttormenta Stan
- b) La atención de red hospitalaria del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
- c) Conflictividad social en Guatemala
- d) Rotavirus y el acceso de la población al agua potabilizada
- e) Falta de una adecuada disposición de los desechos hospitalarios.

Adicionalmente, en el mismo año 2006 se habilitaron espacios de diálogo con los diputados de diferentes bancadas que permitieron coordinar las intervenciones para la resolución de 109 problemas sociales que les fueron planteados, dentro de los cuales destacan los siguientes:

- a) Reacción social ante la inconformidad con la Ley de aguas por los 48 cantones del departamento de Totonicapán
- b) Situación política en Aguacatán
- c) Falta de tierra en las fincas Moca, Sahila y la Florida
- d) Falta de acceso a los proyectos de crédito del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación por parte de los pequeños agricultores
- e) Conflictos de la minera Montana, en San Miguel Ixtahuacán y de la termoeléctrica de San Vicente Pacaya²⁶.

Esta comunicación e interacción entre la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y el PDH evidenciada en el 2006, no se reportó en los siguientes años estudiados.

1.2.3 Presupuesto asignado a la Institución del PDH y apoyo de la cooperación internacional

En el Cuadro No. 5 se observa que el presupuesto asignado a la Institución ha tenido un aumento considerable en el transcurso de los últimos años. En efecto, en 2004 el presupuesto era de 40 millones

²⁶ Procurador de los Derechos Humanos. *Informe anual circunstanciado 2006*. Guatemala, enero de 2007. Pág. 49.

de quetzales; en 2007 aumentó en 34 millones de quetzales. En 2008 el presupuesto aumentó a Q108,638,438.00 (63% respecto de 2004), constituyendo el mayor monto asignado en los últimos seis años, dado que en 2009 bajó a Q101,359,680.00 (6.7% respecto del 2008).

Cuadro No. 5
Presupuesto asignado al PDH
y rubro con mayor porcentaje de distribución

Año	Presupuesto asignado o vigente en Quetzales	Monto distribuido en servicios personales en Quetzales	Porcentaje del Presupuesto asignado
2004	40,000,000.00	33,921,234.00	84.8%
2005	55,620,000.00	40,131,866.00	72.0%
2006	61,256,000.00	45,288,085.00	74.0%
2007	74,000,000.00	53,335,714.00	72%.0
2008	108,638,488.00	72,173,981.20	66.0%
2009	101,359,680.00	77,499,822.00	76.0%

Fuente: Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado, correspondiente a los años 2004, 2005, 2006 y 2007 y Unidad de Información del Procurador de los Derechos Humanos. Resolución Número PDH-UI-1-2010 del 14 de enero de 2010. Solicitud PDH. UI. 2-2010.

De la misma forma que en años anteriores, el mayor porcentaje del presupuesto asignado al PDH corresponde al Grupo 0, denominado servicios personales; esto coincide con lo expresado por el PDH en relación a los resultados de los aumentos presupuestarios:

“Con estas variaciones favorables, que se han dado en los años 2003, 2004, 2005, 2006 y 2007, se ha logrado que la institución crezca considerablemente, se ha consolidado la dignificación del trabajador con capacitaciones, mejoras salariales, prestaciones y ha incrementado también el número de personas que en ella labora, (...)”²⁷

²⁷ Procurador de los Derechos Humanos. *Resumen Ejecutivo del Informe anual circunstanciado 2007*. Guatemala, enero de 2008. Pág. 74

A pesar de los aumentos presupuestarios, estos siguen sin cubrir las necesidades de la Institución. En ese sentido el PDH informa que las principales necesidades presupuestarias se identifican en las siguientes áreas definidas en las Líneas Estratégicas del PDH para el quinquenio 2007-2012:

1. Promoción, educación y sensibilización en derechos humanos.
2. Defensa y protección de los derechos humanos.
3. Gobernabilidad democrática y consolidación de la paz.
4. Supervisión a la Administración Pública.
5. Fortalecimiento y desarrollo institucional.

En virtud de lo anterior, con el fin de contribuir al cumplimiento de sus atribuciones y complementar el presupuesto, el PDH ha ejecutado desde 2005, 37 diferentes proyectos de cooperación internacional, cuyos períodos han vencido o vencen en los siguientes años: 5 proyectos en 2006; 14, en 2007; 13, en 2008; 4, en 2009; y 1, en 2010.

La Dirección de Relaciones Internacionales se ha esforzado por mejorar el apoyo de la cooperación internacional al PDH. En 2006 se produjo un aumento considerable en los aportes provenientes en ese concepto; en el 2002 se contaba con 8 proyectos, en tanto que en el 2006 sumaron 20 y al segundo semestre de 2009 se sumaron los 37 anteriormente referidos, dentro de los cuales destacan los proyectos de recuperación e investigación del Archivo Histórico de la Policía Nacional financiados con el apoyo de instancias de Gobierno y cooperación de Suecia, Suiza, Holanda, Agencia Catalana de Cooperación; al Desarrollo de la Generalitat de Catalunya, Gobierno del País Vasco, OXFAM-UK de Inglaterra y el Servicio Alemán de Cooperación; el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fue encargado del manejo administrativo de los fondos de la mayoría de donantes.

Ante la urgencia de preservar y proteger el Archivo Histórico de la Policía Nacional que estaba a cargo del PDH, el 25 junio de 2009, numerosas personas, organizaciones sociales, religiosas y de derechos humanos tanto nacionales como internacionales hicieron una petición pública al Presidente de la República para que lo

trasladara a otra institución. El traslado al Archivo General de Centroamérica, dependencia del Ministerio de Cultura y Deportes se formalizó el 1 de agosto de 2009.

Los proyectos en ejecución se han dirigido al fortalecimiento de las diferentes áreas de la Institución del PDH, siendo algunos de sus principales resultados los siguientes:

- a) Ampliación de cobertura de las auxiliaturas departamentales en las labores de investigación, defensa, educación y promoción de los derechos humanos, desarrollo de capacidades técnicas, metodológicas y estratégicas; contratación de promotores, investigadores y observadores y dotación de mobiliario y materiales.
- b) Capacitación interna y externa (becas y pasantías) en las áreas de prácticas diplomáticas, conservación de archivos, prevención de conflictos, seguridad en redes de información, educación en derechos humanos, transparencia administrativa y planeamiento y diseño de redes rurales.
- c) Fortalecimiento de los procesos financieros y administrativos.

Con el objetivo de mejorar la coordinación y la armonización con los cooperantes, en 2006 culminó el importante diagnóstico sobre la situación de la cooperación internacional al PDH iniciado a finales del año 2005; éste sirvió de base para la instalación del Foro Técnico de Donantes compuesto por doce miembros²⁸.

El referido Foro, basado en las Líneas Estratégicas del PDH para el quinquenio 2007-2012, posibilitó en 2008 la elaboración del Plan de Fortalecimiento de ese año y su respectivo presupuesto, para así continuar las gestiones sobre la constitución de un fondo único de financiamiento que facilitara la suscripción de convenios, seguimiento a la ejecución y elaboración de informes técnicos y financieros a la cooperación internacional, así como la elaboración de las auditorías²⁹. Ese fondo único aún no se ha constituido.

²⁸ Procurador de los Derechos Humanos. *Informe anual circunstanciado 2006*. Guatemala, enero de 2007. Págs. 782 y 784.

²⁹ Procurador de los Derechos Humanos. *Informe anual circunstanciado 2007*. Guatemala, enero de 2008. Pág. 651.

Igualmente importante es la asesoría técnica permanente que ofrece la Oficina en Guatemala de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) como resultado de la suscripción del convenio de ampliación del trabajo conjunto de las dos instituciones, dentro del cual destaca el análisis del enfoque de derechos humanos en la reforma educativa anteriormente referido³⁰.

La cartera de proyectos en ejecución al 2008 contaba con 11 procesos con sus respectivos convenios de cooperación, por un monto de US\$ 1, 877,812.56³¹.

³⁰ Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala durante 2006*. A/HRC/4/49/Add.1. 12 de febrero de 2007. Párrafo 64.

³¹ Procurador de los Derechos Humanos. *Resumen ejecutivo del informe anual circunstanciado 2008*. Guatemala, enero de 2009. Pág. 83.

2. COMISION DE DERECHOS HUMANOS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

2.1 Contexto institucional y legal

En el presente estudio se reporta el trabajo de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República (en adelante la Comisión) durante los dos últimos años del Período Legislativo 2004-2007 y el primer año y medio del Período Legislativo 2008-2011.

Durante los últimos cuatro años, la presidencia de la Comisión ha estado a cargo del partido político Frente Republicano Guatemalteco (FRG).

Establecida como comisión constitucional, la normativa legal permanece vigente desde 1986 en el artículo 273 de la Constitución Política de la República, en la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos.

Destaca positivamente la labor de asistencia técnica prestada por OACNUDH a la Comisión como resultado de un convenio suscrito con el Congreso de la República que permitió el trabajo con la Junta Directiva y con las comisiones de Derechos Humanos, Relaciones Exteriores, Gobernación y Reforma del Sector Justicia, en temas relacionados con la agenda de seguridad y derechos humanos³². Gracias a ello se reportan los siguientes avances en materia legislativa de derechos humanos.

- a) Se aprobó el acuerdo para el establecimiento de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y la Ley de Adopciones³³ que crea el Consejo Nacional de Adopciones.
- b) Se presentó la Iniciativa Número 3590 que contiene la Ley de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Víctimas de la Desaparición Forzada y otras formas de Desaparición,

³² *Ibid.* Párrafo 66.

³³ Decreto 77-2007 del Congreso de la República, vigente desde el 31 de diciembre de 2007.

por la Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos y el Presidente de la Comisión de Paz y Desminado³⁴. Dicha iniciativa recibió dictamen favorable en agosto de 2007 de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda; sin embargo, al 30 de junio de 2009, aún no ha sido aprobada por el Congreso de la República.

- c) Se brindó asesoría jurídica a la mesa de trabajo convocada por la Comisión de Comunidades Indígenas, para consensuar en una sola iniciativa, las cuatro propuestas existentes sobre una ley de consulta a los pueblos indígenas³⁵.
- d) Se organizaron foros de análisis y presentación de informes de armonización con tratados internacionales, respecto de varias propuestas legales vinculadas a los derechos de las mujeres, en coordinación con el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP)³⁶.
- e) Se aprobó el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y el reconocimiento de la competencia del Comité para la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares³⁷.

En el marco de sus atribuciones, las más importantes para efecto de evaluar los resultados de este estudio son las que evidencian la relación con el Procurador de los Derechos Humanos y el trabajo producido en torno a las iniciativas de ley y dictámenes, sobre la temática de derechos humanos propuestas al pleno del Congreso de la República que se describen a continuación.

³⁴ Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala durante 2006*. A/HRC/4/49/Add.1. 12 de febrero de 2007. Párrafo 31.

³⁵ *Ibid.* Párrafo 71.

³⁶ Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala durante 2007*. A/HRC/7/38/Add.1. 23 de enero de 2008. Párrafo 61.

³⁷ *Ibid.* Párrafo 60.

2.2 Resultados y obstáculos en el cumplimiento de las competencias atribuidas a la Comisión

2.2.1 Relación y comunicación de la Comisión con el PDH

En el 2006, el PDH en su Informe Anual Circunstanciado estableció respecto de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, lo siguiente:

“Durante mi gestión se ha mantenido un permanente esfuerzo de comunicación y coordinación con la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, a la cual hemos presentado la totalidad de informes que hemos elaborado, solicitando a sus integrantes se nos brinde el apoyo necesario para lograr la superación de los comportamientos objetados por quienes presentan denuncias”³⁸.

En 2007³⁹ y 2008⁴⁰ el PDH presentó en sus respectivos informes, avances generales en materia legislativa vinculada a la temática de derechos humanos; sin embargo en lo que respecta a la relación con la Comisión de Derechos Humanos, informó lo siguiente:

- a) En coordinación con la mesa de diálogo, se desarrollaron reuniones con la Comisión de Derechos Humanos para presentar un diagnóstico situacional del acceso de los adultos mayores a la seguridad social⁴¹.
- b) Se formularon recomendaciones a la Comisión del Menor y la Familia y a la Comisión de Derechos Humanos del Congreso, entre otras, para la aprobación de la Ley de Adopciones⁴².

A pesar que la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República tiene la obligación de dar seguimiento a los

³⁸ Procurador de los Derechos Humanos. *Informe anual circunstanciado 2006*. Guatemala, enero de 2007. Pág. 20.

³⁹ Procurador de los Derechos Humanos. *Informe anual circunstanciado*. Tomo I: Situación de los derechos humanos en Guatemala 2007. Guatemala, enero de 2008. Pág. 15.

⁴⁰ Procurador de los Derechos Humanos. *Informe anual circunstanciado*. Tomo I: Situación de los derechos humanos en Guatemala 2008. Guatemala, enero de 2009. Págs. 255 a 257.

⁴¹ Procurador de los Derechos Humanos. *Informe anual circunstanciado 2007*. Tomo II. Memoria de Labores. Guatemala, enero de 2008. Págs. 597 y 598.

⁴² *Ibid.* Pág. 546.

pronunciamientos del PDH y de conocer la situación del país en materia de derechos humanos, no se reporta información respecto de los informes circunstanciados de 2006, 2007 y 2008, lo que continúa evidenciando que los diputados miembros de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República se han limitado a recibir la información el día que el PDH la presenta al pleno, sin mostrar mayor interés posterior por analizar, evaluar y dar seguimiento a su contenido⁴³.

Los representantes de las organizaciones sociales de derechos humanos entrevistados⁴⁴ para el presente estudio, son contestes en manifestar que la relación y comunicación entre la Comisión y el PDH en los términos y conforme el mandato legal establecido, no existe, y que durante los últimos años tal situación se ha agudizado, entre otras, por las siguientes razones:

- a) No existe una agenda legislativa en materia de derechos humanos y por ende la Comisión no asume el rol legal que le corresponde.
- b) Ambas instituciones tienen intereses contrapuestos.
- c) Hace falta fluidez en la información.
- d) Los diputados que han integrado la Comisión, y en general los diputados del Congreso de la República no dan muestras de voluntad política frente a la promoción y vigencia de los derechos humanos.
- e) La forma en que se realizó la reelección del actual PDH no fue bien recibida por la sociedad civil y organizaciones internacionales de derechos humanos, lo que generó alejamiento y percepción de desconfianza, falta de independencia, falta de imparcialidad y politización hacia ambas instituciones.
- f) La Comisión recibió de las organizaciones sociales de derechos humanos la petición de investigar al PDH en el caso de los archivos históricos de la Policía Nacional y a la fecha no se ha realizado ninguna acción.
- g) La presidencia de la Comisión ha estado a cargo de un mismo partido político desde hace cuatro años.

⁴³ Según entrevista realizada el 14 de agosto de 2009.

⁴⁴ Conforme entrevistas realizadas el 3, 5, 7, 13 y 14 de agosto de 2009.

- h) La Comisión no evalúa el Informe circunstanciado del PDH.
- i) La Comisión no asume la beligerancia que le corresponde en su labor contralora de la vigencia y promoción de los derechos humanos, como parte de un organismo del Estado.

Preocupa de manera particular la falta de información y planes de trabajo de la Comisión durante los años 2006 a 2009, a pesar que se le dirigieron varias solicitudes por los responsables de este estudio, que no fueron atendidas sino hasta el inicio de funciones de la Unidad de Información Pública del Congreso de la República conforme la Ley de Acceso a la Información Pública⁴⁵.

La referida Unidad resolvió que no existe en los archivos de la Comisión información correspondiente a los años 2006 al 2009, sobre los siguientes puntos:

- a) Plan de trabajo de los años 2006 y 2007.
- b) Estudios sobre actualización de legislación sobre derechos humanos a nivel nacional e internacional promovidos por la Comisión.
- c) Resoluciones del PDH a las que ha dado seguimiento la Comisión.
- d) Información sobre un sistema de comunicación entre el PDH, la Comisión y el pleno del Congreso que permita mejorar el trabajo relativo a la promoción, vigencia y respeto de los derechos humanos por parte del Organismo Legislativo.

2.2.2 Propuestas de iniciativas de ley y dictámenes sobre la temática de los derechos humanos al pleno del Congreso por parte de la Comisión

En el marco del Programa de Apoyo a la Modernización y Agenda Legislativa del Congreso de la República de Guatemala, ASIES a cargo

⁴⁵ Decreto 27-2008 del Congreso de la República, vigente desde el 20 de abril de 2009.

de su monitoreo, informó que en 2006, la Comisión recibió de la Asociación para el Desarrollo Legislativo y la Democracia (LEGIS), asistencia técnica para la elaboración de su plan de trabajo, la armonización del derecho interno a la normativa internacional en materia de derechos humanos, el análisis en relación a la Ley de Adopciones, la elaboración de una propuesta de ley para tutelar los derechos humanos de las mujeres y la incorporación de enmiendas a la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala y la Ley contra la Delincuencia Organizada⁴⁶. En lo que atañe a los dos últimos cuerpos normativos referidos, llama poderosamente la atención dado que esta función se considera propia de otras comisiones del Congreso de la República.

En 2007, la asistencia técnica continuó ofreciéndose en materia de armonización del derecho interno a la normativa internacional en derechos humanos y de derechos de las mujeres con el ofrecimiento de elaborar una iniciativa específica sobre equidad de género; tal situación se mantuvo en 2008 con los temas específicos de niñez, adolescencia y migrantes⁴⁷. En 2009 no se reporta ninguna actividad de asistencia.

Aún se advierte la necesidad de que esta Comisión se involucre emitiendo su opinión o dictaminando conjuntamente con otras comisiones en iniciativas de ley relacionadas particularmente con derechos humanos.

Al respecto de lo anterior, la Unidad de Información Pública del Congreso de la República informó que la Comisión de Derechos Humanos en los años 2006 al 2009, únicamente ha emitido dos

⁴⁶ Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). *Programa de Apoyo a la Modernización y Agenda Legislativa del Congreso de la República de Guatemala*. Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI), Primer Informe de Monitoreo Período marzo - mayo de 2006: Pág. 27; Segundo Informe de Monitoreo Período junio - agosto de 2006: Pág. 18; Tercer Informe de Monitoreo Período septiembre - noviembre de 2006. Mimeo. Pág. 12.

⁴⁷ Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). *Programa de Apoyo a la Modernización y Agenda Legislativa del Congreso de la República de Guatemala*. Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI). Informes de Monitoreo. Período marzo - mayo de 2007: Pág. 15; Período junio - agosto de 2007: Pág. 17; Período septiembre - noviembre de 2007: Pág. 13; Período diciembre 2007 - febrero 2008: Pág. 14; Período 1 de junio al 31 de agosto de 2008. Mimeo. Pág. 5.

dictámenes, uno respecto de la Iniciativa número 3503 que disponía aprobar la Ley contra el Femicidio que ya se encuentra vigente bajo otra denominación; y otro dictamen, sobre la Iniciativa número 3619 que dispone declarar de carácter público y de Estado, la Política Nacional de Discapacidad así como su Plan Nacional de Acción, que aunque fue favorable por parte de la Comisión de Derechos Humanos, a la fecha no ha recibido el dictamen de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda⁴⁸.

Como puede observarse en el plan de trabajo que se transcribe a continuación, elaborado para el 2009, la Comisión no planificó la presentación de ninguna iniciativa de ley en particular a fin de promoverla en el marco de sus funciones; asimismo, sus propuestas de trabajo se estiman a tal punto generales que no permiten evaluar los resultados al final del período. Similar situación evidencia el Plan de Trabajo del 2008.

“Plan de Trabajo 2009

1. *Emitir, previo análisis y discusión, los dictámenes de las iniciativas de Ley remitidas a la Comisión a través de Dirección Legislativa.*
2. *Llevar a cabo reuniones quincenales de la Comisión de acuerdo a lo que estipula la Ley.*
3. *Resolver los asuntos inherentes a la Comisión, que esta (sic) estime pertinente de acuerdo a su competencia.*
4. *Impulsar acciones para la promoción, defensa y pleno ejercicio de los derechos humanos.*
5. *Mantener un diálogo permanente, generado a partir de reuniones de trabajo, con el Procurador de Derechos Humanos, a fin de complementar o enriquecer el contenido de los dictámenes que emita esta Comisión.*
6. *Solicitar información oportuna o de considerarlo necesario la comparecencia ante la Comisión, de las autoridades antes mencionadas para el tratamiento de algún asunto en particular o cuando el desarrollo de los trabajos de ésta (sic) Comisión así lo requiera.*

⁴⁸ Congreso de la República. Unidad de Información Pública. *Resolución NO. 176-2009 del 30 de noviembre de 2009*. Solicitud No. 165-2009.

7. *Coadyuvar con la Procuraduría de Derechos Humanos (sic) a través de la elaboración de Iniciativas de Ley que permitan un mejor desempeño en la labor que realizan*⁴⁹.
8. *Asistir a conferencias, mesas de trabajo y foros de consulta en la materia que ocupa esta Comisión; promoviendo la interacción de los integrantes de la Comisión con organismos y con la población interesada.*”

Respecto de este tema, preocupa que la Comisión de Derechos Humanos no esté cumplimiento con su mandato, en función de promover la pronta aprobación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, la aceptación de la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial conforme el artículo 14 de la Convención sobre esta materia, la Ley para la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, la Ley que regule la consulta de buena fe establecida en el Convenio 169 de la OIT, la reforma a la Ley de Migración para combatir la discriminación contra las mujeres, la Ley del Programa Nacional de Resarcimiento, entre otras que por falta de impulso y no obstante su urgente importancia, no forman parte hasta ahora de la agenda legislativa del Congreso de la República.

⁴⁹ *Ibid.*

3. COMISIÓN PRESIDENCIAL COORDINADORA DE LA POLÍTICA DEL EJECUTIVO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS (COPREDEH)

3.1 Contexto institucional y legal

Este estudio evalúa el funcionamiento de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (en adelante COPREDEH, la Institución o la Comisión) durante los dos últimos años de la administración del Presidente Oscar Berger (2006 y 2007) y el año y seis meses de la presente administración del Presidente Álvaro Colom (2008 y 2009).

La normativa jurídica⁵⁰ que establece la creación y el marco de funcionamiento de COPREDEH, continuó vigente; destacando únicamente la emisión del Acuerdo Gubernativo No. 552-2007 de fecha 5 de diciembre de 2007, cuyo artículo 1 aprobó la Política Nacional de Derechos Humanos.

3.1.1 Resultados del período 2006-2007:

El período presidencial estudiado (2006-2007) reportó, entre otros, los siguientes resultados:

- Institución de la denominada Política de Puertas Abiertas que permitió entre otros hechos destacados la instalación en Guatemala de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH)⁵¹ y la aprobación del Acuerdo para el establecimiento de la

⁵⁰ Acuerdo Gubernativo No. 486-91 de fecha 12 de julio de 1991, modificado mediante los Acuerdos 549-91, 404-92, 1050-92 y 162-95.

⁵¹ Acuerdo firmado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Gobierno de Guatemala, el 10 de enero de 2005, aprobado por el Congreso de la República el 31 de mayo de 2005 mediante Decreto Número 40-2005 del Congreso de la República, ratificado por el Presidente de la República el 23 de junio del mismo año y comunicado oficialmente por escrito a la Alta Comisionada el 16 de septiembre de 2005. El 19 de septiembre de 2008 se renovó su mandato por un período de tres años mediante Acuerdo por Canje de Notas.

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)⁵².

- Establecimiento de la Comisión de Alto Nivel para el Abordaje de Temas Relacionados con los Derechos Humanos con participación de todas las entidades estatales vinculadas con el tema, incluso la COPREDEH, la que propuso al Congreso de la República la armonización de la legislación nacional con los compromisos internacionales en la materia⁵³.
- Aprobación de la Política Nacional de Derechos Humanos, la Política de Educación en Derechos Humanos y el Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos⁵⁴.

3.1.2 Resultados del período 2008-2009:

Al inicio de su período de Gobierno, el Presidente Álvaro Colom anunció el fortalecimiento del trabajo en materia de derechos humanos, por medio de la Iniciativa de Ley Número 3,806 presentada al Congreso de la República el 24 de abril de 2008, en la que se proponen entre otras reformas a la Ley del Organismo Ejecutivo, la unificación de la COPREDEH y la Secretaría de la Paz (SEPAZ) mediante una nueva institución denominada Secretaría de los Derechos Humanos y de la Paz de la Presidencia de la República (SEDEHPAZ). La iniciativa se trasladó a la Comisión de Gobernación para el dictamen correspondiente, el que se encuentra aún pendiente.

A pesar que la SEDEHPAZ aún no ha sido aprobada y en tanto la reforma se concreta, COPREDEH informó en el 2008 que realiza sus funciones en coordinación con la SEPAZ y el Programa Nacional de Resarcimiento (PNR), con el fin de darle mayor eficiencia y cobertura al trabajo de cada institución⁵⁵.

⁵³ Oscar Berger Palomo. *III Informe del Presidente al Congreso de la República*. Guatemala, enero 2007. Serviprensa. Pág. 176.

⁵⁴ Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH). *Informe de Transición Política 2004-2007*. Mimeo. s/f. Pág. 10.

⁵⁵ Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH). *Informe de Labores 2008*. Gobierno de Álvaro Colom. Guatemala. s/f. Pág. 17.

Es importante destacar que la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, ha recomendado la aprobación de la ley del Programa Nacional de Resarcimiento con el objetivo de otorgarle la calidad de institución autónoma, con independencia y sostenibilidad⁵⁶. La Iniciativa 2775 del 14 de noviembre de 2002, presentada por el entonces Presidente Alfonso Portillo, no ha recibido dictamen de las comisiones respectivas y no forma parte de la agenda de la actual legislatura.

En este contexto, los resultados más importantes en el período (2008-2009) de la COPREDEH son los siguientes:

- El Informe del Estado de Guatemala al Consejo de Derechos Humanos en el marco del Examen Periódico Universal (EPU), que constituye un sistema de evaluación de cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos dirigido a todos los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)⁵⁷.
- El Sistema de Alerta Temprana con enfoque de derechos humanos a través de las sedes regionales de la COPREDEH, con el objeto de atender y dar seguimiento a las denuncias sobre violaciones de los derechos humanos así como identificar la conflictividad social en las diversas zonas del territorio nacional y construir redes de coordinación local para la atención por parte de las autoridades competentes⁵⁸, cuyo funcionamiento debe ser evaluado a la luz de las competencias atribuidas a COPREDEH y al PDH.
- Propuestas en atención a las recomendaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos: a) El Programa de medidas para la prevención y protección de defensores

⁵⁶ Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala durante 2007*. A/HRC/7/38/Add.1. 23 de enero de 2008. Párrafo. 42.

⁵⁷ Colom Caballeros, Álvaro. *Informe Presidencial al Congreso de la República*. 1er. año de Gobierno. Primero la Gente. s/f. Pág. 112.

⁵⁸ *Ibid.* Pág. 111.

de derechos humanos y otros grupos vulnerables; b) Protocolo de actuación del departamento de defensores (medidas de protección y prevención); c) Política nacional de prevención y protección para defensores de derechos humanos y otros grupos vulnerables; d) Guía de monitoreo y evaluación para medidas de protección.

- Trabajo coordinador con la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos del Ministerio de Gobernación y la sociedad civil⁵⁹.

3.1.3 Atención institucional de COPREDEH

a) Estructura administrativa

La estructura y funcionamiento técnico y administrativo de COPREDEH varió de 2007 al 2008, como se puede apreciar en el Cuadro No. 1.

La actual estructura no contempla la Dirección de Educación en atención a que según las actuales autoridades de COPREDEH, se había dedicado con anterioridad a la realización de talleres de educación en derechos humanos y no a incidir en la educación en derechos humanos, conforme el mandato de la Comisión⁶⁰, por lo que resulta necesario evaluar la conveniencia de estas transformaciones en función de la necesidad de dar cumplimiento al mandato legal de la Institución.

⁵⁹ Colom Caballeros, Álvaro. *Informe Presidencial al Congreso de la República*. 2do. año de Gobierno. Enfrentando la crisis con solidaridad. Juntos lo estamos logrando. s/f. Pág. 82.

⁶⁰ Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH). *Informe de Labores 2008*. Gobierno de Álvaro Colom. Guatemala. s/f. Pág. 15.

Cuadro No. 1
Estructura administrativa de COPREDEH por períodos

2006-2007COPREDEH	2008-2009COPREDEH
1. Presidencia 2. Dirección Ejecutiva 3. Sub Dirección Ejecutiva 4. Dirección de Estudios y Análisis a. Departamento Jurídico 5. Dirección de Educación 6. Unidad para la Coordinación de acciones de protección para defensores de derechos humanos 7. Unidad de Auditoría Interna 8. Dirección Administrativa Financiera a. Departamento de Divulgación b. Departamento de Personal c. Departamento de Cómputo ⁶¹ .	1. Presidencia 2. Dirección Ejecutiva 3. Sub Dirección Ejecutiva 4. Departamento de Recursos Humanos 5. Departamento de Información y Comunicación Social 6. Departamento de Asuntos Jurídicos 7. Dirección Administrativa y Financiera 8. Departamento Financiero 9. Departamento Administrativo 10. Dirección de Asuntos Internacionales a. Departamento de Seguimiento de Casos Internacionales en Materia de Derechos Humanos b. Departamento de Investigación e Informes 11. Dirección de Asuntos Nacionales a. Departamento para la Coordinación de Mecanismos de Protección b. Departamento de Educación y Cultura de Paz c. Departamento de Análisis y Mediación de Conflictos con Enfoque de Derechos Humanos y Unidades Departamentales de COPREDEH d. Programa de Lucha contra las Exclusiones ⁶²

⁶¹ Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). *Estudio sobre competencias en derechos humanos de instituciones públicas*. Guatemala: ASIES, octubre de 2005. Pág. 19.

⁶² Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH). *Informe de Labores 2008*. Gobierno de Álvaro Colom. Guatemala. s/f. Pág. 21.

En relación a la cobertura, en el 2004 COPREDEH contaba con 9 oficinas regionales que cubrían todos los departamentos de la República; sin embargo, después de cuatro años, en 2008, únicamente se abrió una oficina en el municipio de Ixcán con cobertura en ese municipio; y, la anterior oficina regional de Zacapa se trasladó a Izabal para cubrir la región de los departamentos de Izabal, Zacapa y Chiquimula por lo que actualmente continúan funcionando 9 oficinas regionales y 1 oficina municipal.

b) Líneas estratégicas de acción

Como puede observarse en el Cuadro No. 2, la COPREDEH también varió de 2007 a 2008 la definición de sus líneas prioritarias de acción, lo que genera preocupación por la falta de continuidad de las acciones entre una administración y otra, especialmente en lo que se refiere al principal mandato de la Institución, cual es coordinar las acciones de los ministerios e instituciones del Organismo Ejecutivo para hacer efectiva la vigencia y protección de los derechos humanos.

Cuadro No. 2
Acciones estratégicas de COPREDEH por períodos

2006-2007	2008-2009
<p>Ámbitos de trabajo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El reconocimiento pleno del pasado y el compromiso de Estado de resarcir a las víctimas como un proceso necesario para alcanzar la reconciliación nacional. 2. La generación de políticas públicas que contribuyan a desarrollar la infraestructura de los derechos humanos y fortalecer su institucionalidad. 3. La promoción de programas y proyectos estratégicos que acerquen a la población al tema de los derechos humanos, y que en su desarrollo evidencie cómo pueden vivirse plenamente esos derechos. <p>Esferas de acción directa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asesoría al Ejecutivo en materia de derechos humanos 2. Representación del Ejecutivo en los sistemas regional y universal de Derechos Humanos. 3. Incidencia nacional en materia de derechos humanos⁶³ 	<p>Estrategias de acción:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sistema de planificación estratégica para el impulso del mandato y compromisos de COPREDEH. 2. Apoyar en la mediación de la conflictividad latente en el país, en particular la protección de los defensores de derechos humanos; 3. Generar estrategias de incidencia en la administración pública para que se institucionalice en las políticas del Estado el tema de derechos humanos; 4. Fortalecer la educación en derechos humanos y cultura de paz, principalmente hacia los funcionarios públicos; 5. Mejorar a nivel internacional la perspectiva de cómo se implementan los derechos humanos en el país, haciendo análisis e informes documentados de la realidad de nuestro país; 6. Dar seguimiento y promover el cumplimiento de las recomendaciones hechas por los mecanismos convencionales y extraconvencionales de protección internacional a los derechos humanos; 7. Mejorar la atención a las víctimas del conflicto armado interno y de violaciones a derechos humanos que, ante la falta de justicia interna en Guatemala, acuden a instancias regionales e internacionales a ventilar sus casos, promoviendo el avance en el cumplimiento de los Acuerdos de Solución Amistosa, Acuerdos de Recomendaciones y Sentencias del Sistema Interamericano⁶⁴

⁶³ Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH). *Informe de Transición Política 2004-2007*. Mimeo. s/f. Págs. 9 y 10.

⁶⁴ Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH). *Informe de Labores 2008*. Gobierno de Álvaro Colom. Guatemala. s/f. Pág. 8.

3.2 Resultados y obstáculos en el cumplimiento de las competencias atribuidas a la COPREDEH

3.2.1 Implementación de la Política del Organismo Ejecutivo en materia de derechos humanos

Como se mencionó con anterioridad, el 5 de diciembre de 2007 se formalizó mediante Acuerdo Gubernativo Número 552-2007, la Política Nacional de Derechos Humanos elaborada por la COPREDEH desde el 15 de diciembre de 2005.

No obstante lo anterior, el compromiso asumido desde 1993 en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos que produjo la Declaración y Programa de Acción de Viena era el de elaborar un plan de acción nacional en el que se determinarían las medidas necesarias para que el Estado mejorara la promoción y protección de los derechos humanos⁶⁵.

En ese sentido, en septiembre de 2007 el Gobierno de Guatemala presentó el Plan de Acción Nacional en Derechos Humanos (en adelante el Plan de Acción) con el objetivo general de reforzar *“los mecanismos nacionales para promover, defender, garantizar y proteger los derechos humanos, de conformidad con la legislación nacional e internacional de derechos humanos y sus buenas prácticas, para el cumplimiento de las obligaciones del Estado”*⁶⁶.

Las cuatro líneas estratégicas del Plan de Acción son las siguientes:

1. Institucionalizar y transversalizar el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas.
2. Contribuir a la difusión del enfoque de derechos humanos en las instituciones del Estado y la sociedad civil.
3. Asegurar la plena vigencia de los derechos humanos integrales.

⁶⁵ Conferencia Mundial de Derechos Humanos. *Declaración y Programa de Acción de Viena*. Viena, Austria, 25 de junio de 1993. Párrafo. 71

⁶⁶ Gobierno de Guatemala. *Plan de Acción Nacional en Derechos Humanos 2007-2017*. Guatemala, septiembre de 2007. Mimeo. Pág. 20.

4. Implementar políticas que contengan acciones afirmativas a favor de los derechos de los grupos de la población en condiciones de vulnerabilidad con igualdad de trato y sin discriminación.

Las líneas estratégicas cuentan con matrices que contienen el Plan Operativo Sectorial conforme el siguiente esquema:

- a. Objetivos estratégicos
- b. Metas
- c. Acciones
- d. Resultados
- e. Estrategias
- f. Instituciones involucradas

Considerando como importante aporte para la agenda de los derechos humanos la OACNUDH en su informe de actividades de 2007 estableció que las nuevas autoridades tendrían el desafío de alcanzar una mayor delimitación de los objetivos, acciones y metas del Plan de Acción, a fin de articular las responsabilidades de cada institución involucrada, de promover su sostenibilidad, indicadores de evaluación y cronograma de implementación⁶⁷, tarea a cargo del Comité de Evaluación y Seguimiento, determinado en el referido plan.

El Presidente de Guatemala, durante su primer año de gestión informó que una de las prioridades estratégicas del trabajo gubernamental se concentraría en la política social, realizada conforme cuatro programas estratégicos o ejes de trabajo que a su vez establecen ocho⁶⁸ políticas públicas⁶⁹:

⁶⁷ Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala durante 2007*. A/HRC/7/38/Add.1. 23 de enero de 2008. Párrafo 88.

⁶⁸ El texto de la presentación del Primer Informe Presidencial escrito al Congreso de la República, establece la existencia de 8 políticas; sin embargo, en el índice y en el desarrollo del informe, únicamente se enumeran 7.

⁶⁹ Colom Caballeros, Álvaro. *Informe Presidencial al Congreso de la República*. 1er. año de Gobierno. Primero la Gente. s/f. Pág. XII

- 1) Solidaridad
 - a. Política de desarrollo social
 - b. Política de desarrollo municipal
- 2) Gobernabilidad
 - c. Política de seguridad y Estado de Derecho
 - d. Política de desarrollo democrático
- 3) Productividad
 - e. Política de desarrollo económico
 - f. Política de gestión de riesgos, prevención y atención a desastres
- 4) Regionalidad
 - g. Política de relaciones exteriores

No obstante lo anterior, en 2008, la COPREDEH no informó sobre la implementación del Plan de Acción. En 2009 se reporta que el Plan de Acción se encuentra en proceso de reestructuración y consulta⁷⁰, en el que no participan las organizaciones sociales de derechos humanos debido a la falta de voluntad y lentitud de la Institución para avanzar en su implementación⁷¹.

Lo establecido en la entrevista⁷² se confirma con el hecho que ni las organizaciones sociales de derechos humanos, ni los organismos o instituciones nacionales e internacionales reportan desde el 2008, avances concretos y articulados en la ejecución, aunque fuere de hecho, de un plan de acción para mejorar la promoción y protección de los derechos humanos.

Si bien OACNUDH reconoce que los programas de transferencias condicionadas de dinero en efectivo a las familias más pobres, constituyen un acción positiva para revertir la exclusión histórica de los más pobres también lo es que no han sido suficientes las asignaciones presupuestarias para atender las prioridades básicas de derechos humanos en salud y educación⁷³; que no ha habido

⁷⁰ Según entrevista realizada el 22 de julio de 2009.

⁷¹ Según entrevista realizada el 14 de agosto de 2009.

⁷² Realizada el 22 de julio de 2009

⁷³ Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala durante 2008*. A/HRC/10/31/Add.1. 28 de febrero de 2009. Párrafo 64.

voluntad de revisar e implementar el Plan de Acción; y que en materia de respeto y garantía de los derechos a la vida, seguridad, justicia, no discriminación, derechos de los pueblos indígenas y los demás derechos humanos, el Estado Guatemala aún muestra serias deficiencias y contradicciones⁷⁴.

La misma situación presenta la Política integral de protección a defensores de derechos humanos elaborada desde el 2007 por la COPREDEH y organizaciones sociales de derechos humanos, que incluye la definición de un catálogo consensuado y un mecanismo de medidas de prevención y protección para los defensores de derechos humanos⁷⁵. La aprobación e implementación de dicha política aún no se ha alcanzado, no obstante, las constantes denuncias, amenazas y atentados contra los defensores y defensoras de derechos humanos reportadas por las organizaciones sociales de derechos humanos que sumaron para el año 2008 la cantidad de 221 agresiones dentro de las cuales se cuenta el atentado ocurrido en contra del Director del Centro de Acción Legal, Ambiental y Social de Guatemala (CALAS)⁷⁶. En 2008 la COPREDEH avanzó con la elaboración de un proyecto de Acuerdo Gubernativo que contiene un Programa de Medidas de Prevención y Protección de Defensores de Derechos Humanos y otros Grupos Vulnerables; de su emisión depende la formalización de dicho Programa.

3.2.2 Comunicación y coordinación con el PDH y otras instituciones y organismos del Estado

Como parte de las atribuciones de la COPREDEH establecidas en el artículo 4 del Acuerdo Gubernativo 486-91 y sus reformas, se establecen las siguientes:

⁷⁴ Según entrevistas realizadas el 3, 5, 7, 11, 13 y 14 de agosto de 2009.

⁷⁵ Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala durante 2007*. A/HRC/7/38/Add.1. 23 de enero de 2008. Párrafo 28.

⁷⁶ Unidad de Protección de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (UDEFEQUA). Comunicado. Guatemala 1 de abril de 2009. Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala durante 2008*. A/HRC/10/31/Add.1. 28 de febrero de 2009. Párrafo 30.

- a) Velar por una efectiva comunicación y cooperación con el Organismo Judicial y la oficina del Procurador de los Derechos Humanos en materia de tutela de derechos; y,
- b) Coordinar las acciones que, dentro de sus respectivas competencias, realicen los Ministerios de Estado e instituciones del Ejecutivo, para implementar la política de protección de los derechos humanos impulsada por el Organismo Ejecutivo.

Respecto de la comunicación y coordinación con el PDH, es preciso establecer que durante el período de estudio, se reconocen pocos avances y aún se mantienen las causas históricas que han provocado tensión en la relaciones entre el PDH y COPREDEH.

A pesar que en el 2008 se reportó en la estructura administrativa de COPREDEH que fue suprimida la Dirección de Educación que se había dedicado con anterioridad a la realización de talleres de educación en derechos humanos porque tal función le compete expresamente al PDH; tales talleres abiertos continúan siendo causa de señalamientos por duplicidad de funciones que le corresponden únicamente al Procurador. Las actividades de promoción y educación deben limitarse al interior de las dependencias del Organismo Ejecutivo, puesto que de lo contrario COPREDEH se excede en sus atribuciones e interfiere en las competencias del PDH.

COPREDEH informó que durante 2008 y 2009 las dificultades de coordinación entre ambas entidades han sido intrascendentes y que la Institución ha cumplido con remitir las denuncias sobre violaciones de los derechos humanos al PDH⁷⁷ porque carece de competencia para tramitarlas. Asimismo, continúan funcionando las oficinas regionales en donde se abordan conflictos de cualquier orden social, político, cultural y económico⁷⁸, con cobertura en todos los departamentos de la República, que si bien realizan acciones positivas, que constituyen funciones similares a las que ejecuta el PDH⁷⁹, éstas continúan siendo motivo de confusión en la población por no ser parte de las atribuciones legales de COPREDEH, representando un costo que incide en su limitado presupuesto.

⁷⁷ Según entrevista realizada el 9 de febrero de 2009.

⁷⁸ A través de la mediación, negociación y transformación de conflictos.

⁷⁹ El Sistema de Alerta Temprana constituye el principal ejemplo.

Se ha señalado a su vez, que el PDH realiza acciones directas para permear lo relativo a las políticas públicas, función que le compete directamente a la COPREDEH⁸⁰.

Adicionalmente, el PDH no participa en todas las reuniones de la Comisión de Alto Nivel para el abordaje de temas de derechos humanos que coordina la COPREDEH y Cancillería; y, las organizaciones sociales de derechos humanos señalan que no hay cooperación, ni ejecución de políticas integradas, tanto en el ejercicio del mandato que a cada institución le corresponde, como en el ejercicio de las funciones en que ambas participan, provocando duplicidad de trabajo⁸¹.

Es de suma preocupación que a 2009, los representantes de organizaciones sociales de derechos humanos, no hayan podido avanzar efectivamente en las relaciones de trabajo institucional⁸² con ninguna de las instituciones referidas y que no participen en las reuniones convocadas por la institucionalidad pública en materia de derechos humanos, en las que tampoco comparece la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República.

Respecto de otras instituciones y organismos del Estado, COPREDEH muestra una dirección diferente. En 2008-2009 por medio de la Comisión de Alto Nivel para el abordaje de temas de derechos humanos, se reúnen y coordinan entre otras, representantes de las siguientes instituciones:

- a) Organismo Judicial
- b) Comisión de la Mujer del Congreso de la República
- c) Ministerio Público
- d) Ministerio de Gobernación
- e) Ministerio de la Defensa
- f) Procuraduría General de la Nación
- g) Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI)
- h) Comisión Presidencial para la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas (CODISRA)
- i) Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM)

⁸⁰ Según entrevistas realizadas el 15 de julio y 7 de agosto de 2009.

⁸¹ Según entrevista realizada el 14 de agosto de 2009.

⁸² Las organizaciones sociales de derechos humanos únicamente reportan esfuerzos individuales, siendo necesaria la organización y el trabajo colectivo.

Las funciones a cargo del Departamento para la Coordinación de Mecanismos de Protección a Defensores de Derechos Humanos permitieron en el 2009 la suscripción de un acuerdo entre la COPREDEH, Ministerio Público, Ministerio de Gobernación y Organismo Judicial, a fin de atender las necesidades particulares de las personas protegidas.

De igual forma, se evidencia la relación entre COPREDEH, SEPAZ y el PNR, la que por directriz del Presidente Álvaro Colom busca fortalecer el trabajo en materia de derechos humanos y seguimiento a los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz, y que ha sido calificado positivamente por las autoridades de la propia COPREDEH⁸³.

Finalmente, COPREDEH en el informe de labores del 2008⁸⁴ reportó el trabajo y coordinación con mesas de trabajo, dentro de las cuales destacan:

- a) Mesas de justicia ambiental y derechos humanos de la Comisión Nacional de Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia (CNSAFJ).
- b) Mesa de trabajo a favor de personas ciegas y sordas, con las asociaciones respectivas.
- c) Mesa de Radios Comunitarias, con asociaciones de radios comunitarias.
- d) Comité de Impulso integrado por el Ministerio Público, Corte Suprema de Justicia y Procuraduría General de la Nación.

Asimismo, la COPREDEH suscribió una Carta de Entendimiento con el Centro de Acción Legal-Ambiental y Social de Guatemala (CALAS) y un Convenio con la Asociación Nacional de Ciegos y Asociación de Sordos de Guatemala⁸⁵.

⁸³ Según entrevista realizada el 9 de febrero de 2009.

⁸⁴ Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH). *Informe de Labores 2008*. Gobierno de Álvaro Colom. Guatemala. s/f. Págs. 38 y 39.

⁸⁵ *Ibid.* Pág. 39.

3.2.3 Cooperación con organismos internacionales encargados de la protección de los derechos humanos

- *Visitas a Guatemala de Representantes Especiales y Relatores de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y del sistema interamericano en los años que comprende el presente estudio y sus recomendaciones*

Durante el Gobierno del Presidente Oscar Berger, en el año 2006, luego de la apertura de la OACNUDH en Guatemala y en el marco de la denominada Política de Puertas Abiertas, se tuvo la visita de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, señora Louise Arbour, con el objeto de conocer los avances y retos pendientes en lo relativo a la protección y promoción de los derechos humanos en el país; para tal efecto se realizaron reuniones con funcionarios de gobierno y representantes de diversos sectores de la sociedad civil. Durante su visita la Alta Comisionada viajó a Rabinal, Baja Verapaz, para reunirse con familiares de víctimas del conflicto armado interno y equipos de antropología forense que laboraban en ese municipio.

En 2006, en representación de la ONU se recibieron además las siguientes visitas:

- a) Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen.
- b) Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Philip Alston.
- c) Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias.

Por el Sistema Interamericano se tuvo la visita de Victor Abramovich, Relator para Guatemala y Relator de Violencia en contra de la Mujer. Adicionalmente, Guatemala fue sede del 125°. Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

La OACNUDH en Guatemala reportó al término de 2006 sobre la participación directa de agentes de seguridad del Estado en ejecuciones extrajudiciales o casos de “limpieza social”, habiendo observado además la responsabilidad indirecta del Estado en virtud de la aquiescencia de algunos de sus agentes⁸⁶; por lo tanto, siendo un período caracterizado por deficiencias en la protección del derecho a la vida, la visita del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, produjo importantes recomendaciones al Estado que actualmente se encuentran pendientes de cumplimiento.

En lo que respecta a los derechos de los pueblos indígenas, la visita del Relator Especial, destacó positivamente la aprobación de la Ley Marco para el Cumplimiento de los Acuerdo de Paz, Decreto 52-2005 del Congreso de República vigente desde el 15 de septiembre de 2005, así como otros logros alcanzados en el Ministerio de Educación.

No obstante, el Relator Rodolfo Stavenhagen formuló las siguientes observaciones y recomendaciones que hoy mantienen su vigencia, con la consecuente necesidad de fortalecer el trabajo de COPREDEH, CODISRA y DEMI, entre otras instituciones y organismos del Estado, en especial el Congreso de la República y el Organismo Judicial:

“A pesar de estos ejemplos positivos y de todos los esfuerzos desplegados, el Relator Especial pudo comprobar en su segunda visita a Guatemala que los niveles de racismo y discriminación contra los pueblos indígenas siguen siendo preocupantemente altos, y que la situación de las mujeres y niños indígenas requiere una atención urgente. La aplicación de los Acuerdos de Paz, y en particular del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, se ve amenazada por el insuficiente apoyo institucional y la falta de asignaciones presupuestarias”.

“Es preciso apoyar el sistema judicial para garantizar que las víctimas de las violaciones de los derechos humanos, y en

⁸⁶ Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala durante 2006*. A/HRC/4/49/Add.1. 12 de febrero de 2007. Párrafos: 12 y 13.

*particular las mujeres indígenas encuentren reparación, y el derecho consuetudinario indígena debe ser reconocido e incorporado en el trabajo de los tribunales. A pesar del reconocimiento de las atrocidades cometidas en el pasado, el Relator Especial percibió que no habrá justicia en Guatemala hasta que los responsables de esos actos respondan ante la justicia*⁸⁷.

En 2007 ningún representante o relator especial de la ONU ni del Sistema Interamericano visitó el país, únicamente se realizó el XXX Período Extraordinario de Sesiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Es importante destacar que en este año la OANUDH y la COPREDEH concluyeron un análisis del nivel de cumplimiento de las 348 observaciones finales para Guatemala, de varios órganos de tratados. Dicho análisis identificó las acciones pendientes en seis ejes temáticos: legislación, políticas públicas, institucionalidad, campañas de sensibilización, presupuesto y estadísticas. El trabajo tuvo como objetivos promover y difundir las observaciones de los Comités y constituir un instrumento de utilidad para las nuevas autoridades gubernamentales⁸⁸.

De igual importancia fue la labor que desarrollaron la COPREDEH, el Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad (CONADI) y el PDH, con la asistencia técnica de OACNUDH, con el fin de dar a conocer y promover la ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad que se aprobó en septiembre de 2008. Actualmente se encuentran pendientes de cumplimiento los compromisos derivados de dicha Convención, siendo necesario evaluar el funcionamiento del CONADI, dado que según organizaciones sociales en materia de derechos de las personas con discapacidad, el Consejo no está respondiendo a

⁸⁷ Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen*. Adición: Estudio sobre las mejores prácticas para la aplicación de las recomendaciones contenidas en los informes anuales del Relator Especial. A/HRC/4/32/Add.4. 26 de febrero de 2007. Párr. 64. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/110/81/PDF/G0711081.pdf?OpenElement> Consultada el 17 de enero de 2010.

⁸⁸ Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala durante 2007*. A/HRC/7/38/Add.1. 23 de enero de 2008. Párrafo 64.

sus necesidades ni al cumplimiento de la normativa internacional vigente⁸⁹.

En 2008, con ocasión de renovar el mandato de la OACNUDH, se recibió a la Alta Comisionada Adjunta para los Derechos Humanos, Kyung-wha Kang y además las visitas de los siguientes Relatores Especial y Representantes de la ONU:

- a) Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los migrantes, Jorge Bustamante.
- b) Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la educación, Vernor Muñoz.
- c) Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Hina Jilani.

Respecto de los derechos humanos de los migrantes, se destacan recomendaciones que aún se encuentran pendientes de cumplimiento por parte del Estado de Guatemala mediante acciones directas del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA), presidido por la Cancillería para la implementación de las medidas legislativas, judiciales, administrativas y de otra índole establecidas en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familiares que fue ratificada por Guatemala en 2003.

En ese sentido, preocupa de manera especial lo relativo a la reforma de la normativa migratoria interna que actualmente contiene numerosas lagunas e imprecisiones que permiten un amplio margen de discrecionalidad por parte de las autoridades migratorias y policiales, en la tramitación de los procedimientos y la aplicación de las medidas necesarias para adecuar plenamente la legislación nacional de Guatemala a la referida Convención⁹⁰.

En su visita, el Relator Especial sobre el derecho a la educación Vernor Muñoz formuló numerosas recomendaciones al Estado de Guatemala, de las cuales transcribimos algunas pendientes de cumplimiento:

⁸⁹ Según entrevista realizada el 11 de agosto de 2009.

⁹⁰ Según entrevista realizada el 13 de agosto de 2009.

“d) Establecer e instalar en funciones lo antes posible el Consejo Nacional de Educación que ha instituido la Constitución política de la República, así como los otros consejos deliberativos, asesores y de decisión de políticas educativas, que resultan indispensables en la construcción de sociedades democráticas y participativas. El Consejo Nacional de Educación debe recibir el financiamiento apropiado para que avance como un organismo con capacidad de intervenir en la definición de políticas educativas.

e) Alcanzar un consenso político nacional con el fin de que el Estado otorgue un presupuesto adecuado para cumplir con su obligación en la materia, y que este presupuesto no sea regresivo. Debe hacerse un esfuerzo por alcanzar acuerdos nacionales que no se desmoronen con cada cambio de gobierno.

r) Continuar desarrollando el programa de transferencias en efectivo, que permite mejorar y aliviar la carga económica de las familias que desean enviar a sus hijas e hijos a la escuela. Este mecanismo debe suponer la correcta identificación de la población beneficiaria, el seguimiento técnico y la vinculación del programa con el desarrollo presupuestario del país, de modo que no se convierta en una práctica clientelista, para lo cual resultaría necesario perfeccionar los mecanismos de monitoreo⁹¹”.

Finalmente en 2008, la señora Hina Jilani, en relación a la situación de los defensores de los derechos humanos, en su visita de seguimiento realizó una serie de recomendaciones dirigidas al Gobierno de Guatemala, a la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, a los defensores como tales y a la comunidad internacional.

⁹¹ Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Sr. Vernor Muñoz*. Adición. Misión a Guatemala (20 a 28 de julio de 2008). A/HRC/11/8/Add.3. 28 abril de 2009. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/130/11/PDF/G0913011.pdf?OpenElement>. Consultada el 17 de enero de 2010.

En lo que concierne al Gobierno se encuentran pendientes de cumplimiento, entre otras recomendaciones⁹²: la adopción de la política de protección de los defensores de los derechos humanos, en consulta con ellos y con las partes interesadas pertinentes; la institucionalización de los procesos de consulta entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil en las esferas pertinentes de la acción gubernamental por medio de COPREDEH; la institucionalización de la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos del Ministerio de Gobernación.

Los defensores por su parte deben buscar y aprovechar todas las oportunidades posibles de participar y ser consultados en los procesos de adopción de decisiones de las instituciones públicas, en particular en la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República⁹³.

En septiembre de 2008 ocurrió el atentado en contra del Director del Centro de Acción Legal, Ambiental y Social de Guatemala (CALAS)⁹⁴.

En el 2009, el Gobierno de Guatemala invitó en tres ocasiones al Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Independencia de los Magistrados y Abogados, señor Leandro Despouy, quien visitó Guatemala en los meses de enero, mayo y julio.

Su última visita tuvo como objetivo, entre otros, el “dar seguimiento a las observaciones y recomendaciones formuladas a raíz de sus visitas en enero y mayo de este año, en las que señaló que la elección de los nuevos magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte de Apelaciones brinda al país una oportunidad única para superar algunos de los graves problemas que presenta la justicia en Guatemala. El Relator subrayó la necesidad de que

⁹² Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*. Adición. Misión a Guatemala. Resumen. A/HRC/10/12/Add.3. 16 de febrero de 2009. Párrs. 89, 91, 92. Disponible en: http://www.oacnudh.org.gt/documentos/informes/20093171529410.A.HRC.10.12.Add.3_sp.pdf Consultada el 17 de enero de 2010.

⁹³ *Ibid.* Párr. 102.

⁹⁴ Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala durante 2008*. A/HRC/10/31/Add.1. 28 de febrero de 2009. Párrafo 30.

la elección responda a criterios de transparencia, objetividad y demás principios y estándares internacionales, y se desarrolle con la adecuada participación ciudadana en todas sus fases”⁹⁵.

Del 3 al 5 de septiembre 2009 se recibió la visita del Relator Especial de las Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, señor Olivier De Schutter, quien formuló las conclusiones preliminares de su visita, previo a presentar su informe en marzo de 2010, dentro de las cuales destacamos las siguientes:

“Desde sus inicios, el Gobierno actual ha tomado un gran número de iniciativas con miras a mejorar la situación de los segmentos más pobres de la población, en particular, para luchar contra la desnutrición infantil y la pobreza extrema entre las poblaciones indígenas. Entre dichas iniciativas hay una serie de programas que coordina el Consejo de Cohesión Social, y el más importante es Mi Familia Progresiva, que en este momento da cobertura a 136 municipios identificados como los más pobres del país. Todos estos programas, y el programa de transferencias monetarias condicionadas Mi Familia Progresiva en particular, podrían ser objeto de mejoras si en ellos se integran los principios de derechos humanos, a saber: 1) si se basan en un mapeo más idóneo de la vulnerabilidad e inseguridad alimentaria, de manera que se identifique mejor a los grupos meta hasta que se logre la cobertura universal; 2) si se identifica claramente a los beneficiarios y así se garantiza que quienes cumplan con los requisitos y quedan excluidos puedan reclamar; 3) si se informa mejor a los beneficiarios acerca de los derechos que tienen con arreglo al programa; 4) si se desarrollan mecanismos a través de los cuales los beneficiarios puedan participar en el diseño, la ejecución y la evaluación del programa”⁹⁶.

⁹⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Comunicado de prensa. *Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados culmina visita a Guatemala*. Guatemala, 21 de julio de 2009.

⁹⁶ Organización de las Naciones Unidas. *Conclusiones preliminares del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación*. Misión a Guatemala, 3-5 septiembre de 2009. Ginebra y Guatemala, 5 de septiembre de 2009. Disponible en: [http://www.oacnudh.org.gt/documentos/comunicados/200995130240.Conclusiones%20Relator%20Alimentacion%20\(5sep09\).pdf](http://www.oacnudh.org.gt/documentos/comunicados/200995130240.Conclusiones%20Relator%20Alimentacion%20(5sep09).pdf) Consultada el 17 de enero de 2010.

El Relator Especial expresó su preocupación en el sentido de que los esfuerzos actuales en materia de derecho a la alimentación son insuficientes en Guatemala, dados los niveles intolerables de desigualdad y la cantidad inaceptable de pobres, calificando a Guatemala como un Estado rico, pero a la vez pobre y débil: en “2009 los impuestos representaron el 9.9% del PIB. Esta cifra no sólo está muy por debajo del 12.5% estipulado en los Acuerdos de Paz de 1996, sino que representa uno de los niveles más bajos de tributación de América Latina; además, se queda muy corta para poder cumplir con las obligaciones hacia el pueblo guatemalteco.”⁹⁷

- *Elaboración de informes para órganos convencionales y no convencionales de protección de los derechos humanos*

En 2006 fueron examinados informes de Estado por los Comités contra la Tortura, la Eliminación de la Discriminación Racial y la Eliminación de la Discriminación contra la Mujeres; asimismo, se presentaron informes de los dos Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño⁹⁸.

A finales del 2007, COPREDEH dejó en proceso 6 informes y exámenes⁹⁹ dirigidos ante el Sistema Interamericano, los que en 2008 se finalizaron gracias a la asistencia y asesoría técnica brindada a la Institución por parte de organismos internacionales como la OACNUDH¹⁰⁰.

El 6 de mayo de 2008, luego de un proceso de preparación que dio inicio años atrás, Guatemala se sometió a la evaluación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el marco del Examen Periódico Universal (EPU).

⁹⁷ *Ibid.*

⁹⁸ Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala durante 2006*. A/HRC/4/49/Add.1. 12 de febrero de 2007. Párrafo 65.

⁹⁹ Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH). *Informe de Transición Política 2004-2007*. Mimeo. s/f. Págs. 21 a 23.

¹⁰⁰ Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala durante 2007*. A/HRC/7/38/Add.1. 23 de enero de 2008. Párrafo 63.

Como resultado de la evaluación, COPREDEH asumió el compromiso de coordinar todas las acciones necesarias para el cumplimiento de las recomendaciones hechas por los distintos Estados miembros del Consejo de Derechos Humanos, que en términos generales se refieren a los siguientes aspectos¹⁰¹:

- a) Ratificación de legislación
- b) Seguridad y justicia: Instituciones de derechos humanos, defensores de derechos humanos, justicia e impunidad
- c) Derechos económicos, sociales y culturales
- d) Pueblos indígenas
- e) Niñez y adolescencia
- f) Diversidad sexual
- g) Mujer

El sitio Web de COPREDEH cuenta con una herramienta denominada Sistema de Seguimiento¹⁰² a las recomendaciones hechas al Estado de Guatemala por los órganos de los tratados en materia de derechos humanos, que permite consultar dichas recomendaciones y su nivel de cumplimiento por parte del Estado, según criterios de la Institución. Las recomendaciones derivadas del Examen Periódico Universal pueden ser consultadas en el referido sitio.

Siempre en 2008, con la creación del Departamento de Investigación e Informes, COPREDEH entregó el 3º. y 4º Informe Periódico del Estado de Guatemala al Comité de los Derechos del Niño. Adicionalmente, presentó un importante número de informes no convencionales e informes especiales ante el Sistema de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano. Destaca positivamente la generación de dos bases de datos, de consulta y de seguimiento, que le permiten a la Comisión generar información para los mecanismos de supervisión internacional¹⁰³.

¹⁰¹ Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH) y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). *Informe del Estado de Guatemala ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el marco del Examen Periódico Universal*. Guatemala, marzo de 2008. [Sic.] Págs. 51-59.

¹⁰² Disponible en: <http://www.copredek.gob.gt/index.php?showPage=80> Consultada el 17 de enero de 2009.

¹⁰³ Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH). *Informe de Labores 2008*. Gobierno de Álvaro Colom. Guatemala. s/f. Págs. 46-49.

En 2009 se elaboró el III Informe Periódico del Estado de Guatemala sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; se encuentran en proceso los Informes al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre migrantes, y el que evalúa el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Convención Internacional de Protección de Personas con Discapacidad. Asimismo fueron elaborados 32 informes no convencionales.

- *Seguimiento de casos de violaciones a los derechos humanos*

Desde 2004 los Gobiernos de la República han mantenido expresa y públicamente la política de aceptar y reconocer la responsabilidad del Estado de Guatemala ante los órganos del Sistema Interamericano, en casos de violaciones a los derechos humanos; asimismo, mantiene el criterio de resolver por la vía amistosa todos los casos tramitados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹⁰⁴.

En ese sentido, debería ser el Procurador General de la Nación y no la COPREDEH quien representara a Guatemala ante la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos; COPREDEH debería encargarse de dar cumplimiento a las disposiciones emitidas por los órganos referidos mediante acuerdos de solución amistosa, acuerdos de cumplimiento de recomendaciones y sentencias.

¹⁰⁴ Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH). *Informe de Transición Política 2004-2007*. Mimeo. s/f. Pág. 10; y, según entrevista realizada el 9 de febrero de 2009.

Cuadro No. 3
Casos en los que COPREDEH intervino para el cumplimiento
de resoluciones emitidas por los órganos del Sistema
Interamericano de Derechos Humanos
Período 2006-2009

Acuerdos de Solución Amistosa

1. Caso Pedro Tiu Cac
2. Caso Dos Erres
3. Caso María Eugenia Morales de Sierra
4. Caso Mario Federico Azmitia y otros
5. Caso Diego Velásquez Soc
6. Caso Angélica Jerónimo Juárez
7. Caso Irma Flaquer Azurdia
8. Caso María Eugenia Morales de Sierra
9. Caso Comunidad San Vicente los Cimientos

Acuerdos de Cumplimiento de Recomendaciones

1. Caso María y Josefa Tiu Tojín
2. Caso Iliana del Rosario Solares Castillo
3. Caso María Elena Rodas Orellana

Sentencias (reparaciones morales y económicas)

1. Caso Myrna Mack Chang
2. Caso Masacre Plan de Sánchez
3. Caso Myrna Mack Chang
4. Caso María y Josefa Tiu Tojín
5. Caso Jorge Carpio Nicolle y otros
6. Caso Ronald Ernesto Roxcaco
7. Caso María Ixcayá y otros
8. Caso Silvia Utrera
9. Caso Álvaro René Sosa Ramos
10. Caso Robin García
11. Caso Fredy Hernández
12. Caso Manuel Saquic

Fuente: Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH). *Informe de Transición Política 2004-2007*. Mimeo. s/f. Págs. 15 a 19; Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH) *Informe de Labores 2008*. Gobierno de Álvaro Colom. Guatemala, s/f. Págs. 27-35.

Como se observa en el Cuadro No. 3, los resultados de COPREDEH en esta materia son positivos. Anteriormente era el Departamento Jurídico quien tenía a su cargo el cumplimiento de estas funciones, actualmente con la nueva estructura administrativa, está a cargo del Departamento de Seguimiento de casos Internacionales en Materia de Derechos Humanos.

Como un avance positivo se identifica que, en el seguimiento de los casos ante los órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, durante 2008, COPREDEH no suscribió ningún acuerdo, dado que la Procuraduría General de la Nación (PGN) en cumplimiento de lo establecido en el artículo 252 de la Constitución Política de la República no había delegado la representación del Estado de Guatemala. Al año 2009 este asunto se resolvió mediante la delegación de un mandato a favor de COPREDEH como agente del Estado.

El Departamento para la Coordinación de Mecanismos de Protección a Defensores de Derechos Humanos, anteriormente denominado Unidad Coordinadora de Protección para Defensores de Derechos Humanos, Administradores y Operadores de Justicia, Periodistas y Comunicadores Sociales, es el encargado de coordinar con las instituciones del Organismo Ejecutivo responsables de otorgar e implementar las medidas de protección (cautelares y provisionales) dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); así como, atender las acciones urgentes solicitadas por los mecanismos no convencionales del Sistema de Naciones Unidas (Relatores Especiales y Representantes Especiales).

En el marco de dichas funciones, en el 2006, COPREDEH recibió 16 solicitudes de acciones urgentes por los Mecanismos no convencionales del Sistema de Naciones Unidas: Relatores Especiales y Representantes Especiales; en el 2007 recibió 15; y en el 2008 fueron 23. Asimismo, durante el período 2005-2007 atendió 2 casos en los que se dictaron medidas provisionales de protección, mientras que en 2008 fueron 5 casos.

El referido departamento de COPREDEH se ha encargado de coordinar las acciones en relación a la Política integral de protección a defensores de derechos humanos elaborada desde el 2007 y su implementación, tarea pendiente al cierre del presente estudio.

3.2.4 La COPREDEH y su relación con la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) y la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas (CODISRA)

Por medio del Acuerdo Gubernativo Número 442-2007 de fecha 28 de septiembre de 2007 se reformó el Acuerdo Gubernativo¹⁰⁵ de creación de la Defensoría de la Mujer Indígenas (DEMI) y ésta dejó de ser una instancia adscrita a la COPREDEH para ser una dependencia de la Presidencia de la República, con capacidad de gestión y ejecución administrativa, técnica y financiera, con el fin de atender las particulares situaciones de vulnerabilidad, indefensión y discriminación de la mujer indígena¹⁰⁶.

Asimismo, la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas (CODISRA), que fuera creada mediante Acuerdo Gubernativo 390-2002 de fecha 8 de octubre de 2002 y sus reformas, se encuentra a cargo de la formulación de políticas públicas que tiendan a erradicar la discriminación racial¹⁰⁷.

Tomando en consideración que DEMI y la CODISRA, son parte del Organismo Ejecutivo y por ende, no deben quedar fuera del campo de acción de la COPREDEH en su función coordinadora, a continuación se presentan las carencias más importantes que se evidencian de los resultados del trabajo de estas instancias que ejercen sus funciones específicamente en el área de los derechos de los pueblos indígenas.

- La Coordinadora Interinstitucional Indígena del Estado (CIIE)¹⁰⁸ en la que participan COPREDEH, DEMI y CODISRA, aún no logra

¹⁰⁵ Acuerdo Gubernativo Número 552-99 del 19 de julio de 1999.

¹⁰⁶ Artículo 1 del Acuerdo Gubernativo Número 552-99 del 19 de julio de 1999.

¹⁰⁷ Artículo 1 del Acuerdo Gubernativo Número 390-2002 del 8 de octubre de 2002.

¹⁰⁸ La CIIE es una instancia política de coordinación y consulta conformada por representantes titulares y suplentes de instituciones estatales que tienen como mandato la atención específica a pueblos indígenas. Tuvo sus inicios en reuniones informales desde el año 2003 y se constituye como un espacio de análisis, discusión y propuesta acerca de temas que afectan o benefician a los pueblos maya, garífuna y xinca. Está integrada por 25 entidades en su mayoría del Organismo Ejecutivo:

permear las funciones con pertinencia cultural en el Organismo Ejecutivo¹⁰⁹.

- La Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial presentada en 2006 aún no ha sido implementada. Tanto la CODISRA como la DEMI han realizado esfuerzos por alcanzar el respeto de los derechos de los pueblos indígenas; sin embargo, ello no ha sido suficiente. En 2009 se inició un trabajo de evaluación y revisión por parte de CODISRA que ya fue concluido, por lo que corresponde su implementación.
- La OACNUDH estableció en 2007 que era necesario fortalecer las acciones actuales en materia de discriminación, con asignaciones presupuestarias adecuadas y metas aplicadas transversalmente en toda la administración pública de manera que la discriminación legal, interpersonal, institucional y estructural pueda ser combatida con más eficacia¹¹⁰.
- No se ha aprobado la regulación integral que permita realizar la consulta de buena fe que ordena el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de 1989, a pesar que ya se emitió desde 2007 la Política Energética y Minera¹¹¹.

Ministerios de Estado, Fondos Sociales, Secretarías de Gobierno, Comisiones de Gobierno, Academia de Lenguas Mayas, Programa Nacional de Resarcimiento, etc. Pueden formar parte de la CIIE, aquellos funcionarios o servidores públicos indígenas que ocupen cargos en instituciones del Estado, por invitación de la CIIE y mientras permanezcan en sus cargos. La estructura organizativa de la Coordinadora está integrada por la Asamblea de Integrantes, Comité Coordinador, Secretaría Ejecutiva y Comisiones de trabajo. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). Gobierno de Guatemala. *Coordinadora Interinstitucional Indígena del Estado (CIIE)*. Disponible en: http://www.segeplan.gob.gt/index.php?option=com_content&task=view&id=89&Itemid=124 Consultada el 17 de enero de 2010.

¹⁰⁹ Según entrevista realizada el 11 de febrero de 2009.

¹¹⁰ Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala durante 2007*. A/HRC/7/38/Add.1. 23 de enero de 2008. Párrafo. 49.

¹¹¹ *Ibid.* Párrafo 52.

- Es urgente atender los resultados y promover el cumplimiento de las recomendaciones y necesidades establecidas en el II Informe Temático titulado “El acceso de las mujeres indígenas al sistema de justicia oficial de Guatemala” presentado en 2007.
- La participación y representación de los pueblos indígenas a nivel estatal es una tarea impostergable.
- Implementación de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023 aprobada en el año 2007.

4. MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES: DESARROLLO DE FUNCIONES EN EL CAMPO DE LOS DERECHOS HUMANOS

4.1 Contexto institucional y legal

Al igual que las instituciones anteriores, en este capítulo se presenta el trabajo del Ministerio de Relaciones Exteriores en materia de derechos humanos, durante los dos últimos años del período 2004-2007 del Presidente Oscar Berger y el primer año más meses del período 2008-2011 del Presidente Álvaro Colom.

La normativa legal que regula el funcionamiento y estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores es el artículo 38 del Decreto No. 114-97 del Congreso de la República que contiene la Ley del Organismo Ejecutivo y el Acuerdo Gubernativo Número 415-2003 que contiene el Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores, al amparo de lo establecido por el artículo 183, literal “o” de la Constitución Política de la República de la siguiente forma:

“Artículo 183. Funciones del Presidente de la República: Son funciones del Presidente de la República: (...)

o) Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales, celebrar, ratificar y denunciar tratados y convenios de conformidad con la Constitución; (...)”

4.2 Resultados y obstáculos en el cumplimiento de las competencias asumidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores en el campo de los derechos humanos

Tal y como se informó en el estudio anterior¹¹², la política exterior del Gobierno a cargo del Presidente Oscar Berger, se desarrolló en torno a varios ejes de acción, dentro de los cuales se encontraban la “*presencia internacional*” y el denominado “*estrechando lazos*”; orientado el primero, hacia el respeto de los derechos humanos con especial atención a la cooperación que la comunidad internacional

¹¹² Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). *Estudio sobre competencias en derechos humanos de instituciones públicas*. Guatemala: ASIES, octubre de 2005. Pág. 29.

podiera prestar en materia de derechos económicos, sociales y culturales, entre otras acciones; y el segundo, dirigido a la protección de los derechos humanos de la población guatemalteca que se ha visto obligada a emigrar y residir en el exterior, mediante la promoción de iniciativas legales para el ejercicio de sus derechos, la prestación de servicios eficaces y asesoría legal para facilitar la comunicación del migrante con sus familiares en el exterior y en el interior del país.

En ese sentido, los avances más importantes que destacan el período 2006-2007 del Presidente Oscar Berger fueron los siguientes:

- a) La promoción de la candidatura de Guatemala como miembro del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas¹¹³.
- b) El impulso de la aprobación del Reglamento para la Aplicación del Convenio Número 182 de la Organización Internacional del Trabajo, sobre las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación, contenido en el Acuerdo Gubernativo 250-2006 que cobró vigencia el 7 de junio de 2006¹¹⁴.
- c) El reconocimiento de la competencia del Comité de Protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, mediante Acuerdo Gubernativo 384-2007 vigente desde el 5 de octubre de 2007¹¹⁵.
- d) El funcionamiento del Viceministerio de Relaciones Exteriores¹¹⁶, que continuó encargándose, entre otras funciones, de promover, mediante los mecanismos internacionales instituidos, la tutela de los derechos humanos, tanto de los guatemaltecos en el territorio

¹¹³ Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala durante 2006*. A/HRC/4/49/Add.1. 12 de febrero de 2007. Párrafo 4.

¹¹⁴ *Ibid.* Párrafo. 55.

¹¹⁵ Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala durante 2008*. A/HRC/10/31/Add.1. 28 de febrero de 2009. Párrafo. 81.

¹¹⁶ Denominado de hecho, mas no oficialmente, durante el referido período presidencial como *Viceministerio de Relaciones Exteriores en Derechos Humanos y Atención al Migrante*.

- nacional, como de quienes se encuentran en el exterior.
- e) La creación de Centros de Atención al Migrante con sede en la ciudad de Guatemala y en Huehuetenango, habilitados desde el 23 de octubre de 2006, en los que se ofrecen servicios de protección, asesoría legal, Internet gratuito, sala de videoconferencias, inversiones, oficinas de empleo y salud¹¹⁷.
 - f) La promoción ante la Comisión de los Migrantes¹¹⁸ del Congreso de la República, de la iniciativa que permitió la aprobación de la Ley del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala¹¹⁹, el que debía integrarse por sobre todo con representantes de las asociaciones de migrantes en el extranjero, lo que se logró mediante reforma a la Ley en mayo de 2008.

Por su parte, el período a cargo del Presidente Álvaro Colom estableció a partir de 2008 *“la regionalidad”*, como uno de los programas estratégicos de la Política General de Gobierno y como fundamento de los componentes de su política de relaciones exteriores.

La *regionalidad* tiene como objetivo general posicionar al país con liderazgo y credibilidad a fin de que pueda incidir en los espacios regionales y en la agenda internacional, además de coadyuvar a la cooperación internacional que permita alcanzar mayores resultados

¹¹⁷ Fuente: http://www.unidosporguate.gob.gt/index.php?option=com_content&task=view&id=234&Itemid=45. Consultada el 23 de enero de 2010.

¹¹⁸ Gobierno de Guatemala. *Transición Política 2007-2008*. Política Exterior. Guatemala, octubre de 2007. Mimeo. s/f. Pág. 6. Disponible en: http://www.segeplan.gob.gt/transicion/index.php?option=com_docman&task=cat_view&qid=26&Itemid=33. Consultada el 23 de enero de 2010.

¹¹⁹ Decreto Número 46-2007 del Congreso de la República aprobado el 10 de octubre de 2007 y vigente a partir del 31 de ese mismo mes y año. Reformado por el Decreto Número 24-2008 del Congreso de la República que entró en vigencia el 16 de mayo de 2008 y por el que se cambió la forma de constitución del Consejo Asesor a fin de fijar las condiciones de la representación a las asociaciones de migrantes en el extranjero. Asimismo el 22 de octubre de 2009 entró en vigencia la declaratoria de inconstitucionalidad de la literal d) del artículo 5 del Decreto 46-2007 por la que se eliminó la representación del Procurador de los Derechos Humanos en la integración del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA).

“en beneficio de los intereses económicos, sociales, culturales y ambientales de la sociedad guatemalteca”¹²⁰.

Dentro del contexto anterior en el campo específico de los derechos humanos, en 2008 se reporta el cumplimiento de las siguientes acciones:¹²¹

- a) Generación de bases de datos para compilar las recomendaciones de los organismos de supervisión nacionales e internacionales y para el seguimiento de las resoluciones de la Comisión y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; asimismo se realizó la programación y actualización de las sentencias y acuerdos de solución amistosa emitidos por los órganos referidos, en coordinación con los peticionarios y con otras instancias del Estado.
- b) Ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se ratificó la Política de Puertas Abiertas para que mecanismos de supervisión internacional de los derechos humanos pudieran realizar visitas de observación a Guatemala.
- c) Se instaló el Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA), integrado por el Ministro de Relaciones Exteriores; un diputado electo por el pleno del Congreso de la República; la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN); el Viceministro de Economía a cargo de la política económica exterior de Guatemala, el Viceministro de Trabajo y Previsión Social a cargo de la atención a los trabajadores guatemaltecos en el extranjero; el Gerente General del Banco de Guatemala y un Secretario Ejecutivo; todos con el fin de coordinar a las instituciones del Estado en materia de migraciones internacionales. Asimismo se emitió el Reglamento y se conformó el Consejo Asesor, mediante convocatoria a elecciones de los guatemaltecos representantes de las organizaciones en el extranjero.

¹²⁰ Colom Caballeros, Álvaro. *Informe Presidencial al Congreso de la República*. 1er. año de Gobierno. Primero la Gente. s/f. Pág. 212.

¹²¹ *Ibid.* Págs. 215, 217 al 221.

- d) Como parte de la relación bilateral entre Guatemala y Estados Unidos de América se impulsó la aprobación de una regularización migratoria comprensiva y de no criminalización para los inmigrantes en situación irregular.
- e) En el marco del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, se impulsó la emisión del Acuerdo Gubernativo 184-2008 por el que se aprobó la Política Pública contra la Trata de Personas y de Protección Integral a las Víctimas y su Plan Estratégico 2007-2017.

En materia de relaciones internacionales el 2009 estuvo determinado por los siguientes factores:

1. El cambio de Gobierno en los Estados Unidos de América y la toma de posesión de la Presidencia por Barack Obama.
2. La inestabilidad política del país provocada por el asesinato del abogado Rodrigo Rosenberg.
3. Los sucesos políticos ocurridos en Honduras.

En ese contexto, los resultados más importantes en materia de derechos humanos fueron los siguientes¹²²:

- a) Coordinación de acciones con COPREDEH en el marco de la Comisión de Alto Nivel de Derechos Humanos de Guatemala.
- b) Participación en los distintos espacios del Sistema de Naciones Unidas.
- c) Trabajo permanente con el Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica (COMMCA) para fortalecer los mecanismos regionales y subregionales que velan por los derechos de las mujeres, ante el Sistema de Integración Centroamericana (SICA).
- d) Acompañamiento al trabajo de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM).
- e) En el marco del SICA se aprobó el Acuerdo de Alianza Regional para la Protección y Desarrollo Integral del Migrante y sus Familiares.

¹²² *Ibid.* Págs. 155-156,160-162.

- f) En el marco del funcionamiento de CONAMIGUA se elaboró para su negociación el documento que contiene la propuesta de Reforma Migratoria Integral de los Estados Unidos de América que se entregó al Departamento de Estado y de Seguridad Interna de ese país.
- g) Se conformó la Mesa de Pueblos Indígenas y Cambio Climático como parte de la Política de Cambio Climático¹²³

Adicionalmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores, como parte de su plan de reestructuración y con el fin de delimitar las acciones que en materia de derechos humanos ha asumido la Cancillería¹²⁴, con fecha 24 de febrero de 2009, firmó la Carta de Entendimiento entre el Gobierno de Guatemala y el Reino de los Países Bajos con el objeto de fortalecer el trabajo de la Cancillería guatemalteca a través del *“Programa para la implementación de la Dirección de Derechos Humanos, Derechos de los Pueblos Indígenas, Medio Ambiente, Cultura y Derecho Internacional Humanitario”*¹²⁵ que funciona bajo la dirección de uno de sus viceministerios.

El Programa está previsto para un período de dos años y como parte de los compromisos asumidos por parte del Gobierno de Guatemala, se encuentra el de realizar todas las gestiones administrativas ante las instancias correspondientes que permitan hacerlo sostenible, es decir, incorporar la Dirección a las estructuras de funcionamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores, lo que conllevará entre otras acciones, reformar el Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores: Acuerdo Gubernativo 415-2003, así como realizar diligencias importantes ante la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) y ante SEGEPLAN, entre otras instituciones.

La referida Dirección cuenta con 19 personas que realizan sus funciones por medio de las siguientes Subdirecciones:

- a) Subdirección de Derechos Civiles y Políticos;

¹²³ Según entrevista realizada el 5 de agosto de 2009.

¹²⁴ Según entrevista realizada el 20 de julio de 2009.

¹²⁵ Fuente: http://www.minex.gob.gt/index.php?Itemid=2&id=2598&option=com_content&task=view. Consultada el 23 de enero de 2009.

- b) Subdirección de Derechos Económicos, Sociales y Culturales;
- c) Subdirección de Derechos de los Pueblos Indígenas;
- d) Subdirección de Cultura;
- e) Subdirección de Derechos Internacional Humanitario;
- f) Subdirección de Medio Ambiente.

No obstante los avances y acciones positivas referidas con anterioridad, las organizaciones sociales de derechos humanos¹²⁶ manifestaron sus opiniones en relación al funcionamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores en el campo de los derechos humanos, en el siguiente sentido:

- a) Los esfuerzos por crear en la estructura organizativa del Ministerio de Relaciones Exteriores, una Dirección de Derechos Humanos, deberían encaminarse hacia la definición legal de un Viceministerio encargado de la temática, para cuyo efecto el liderazgo del actual Director del Programa es un punto a favor.
- b) Ese Viceministerio encargado de la temática de derechos humanos debe abarcar todos los asuntos vinculados a los derechos humanos y no concentrarse en algunos derechos, sin duplicar esfuerzos con las demás entidades del Organismos Ejecutivo.
- c) Como Programa con duración determinada, corre el riesgo de desaparecer al finalizar su período y el del Gobierno actual.
- d) La Dirección tiene una estructura ambiciosa, por lo que debe tenerse especial visión que permita atender todos los aspectos vinculados a los derechos humanos.
- e) Deben evitarse acciones que tiendan a confundir las competencias de COPREDEH y del Ministerio de Relaciones Exteriores en materia de derechos humanos.
- f) Entre COPREDEH y el Ministerio de Relaciones Exteriores en materia de Derechos Humano, se ha propiciado un proceso abierto ideal para mejorar la articulación entre ambas instituciones y avanzar en la construcción de una institucionalidad sólida.

¹²⁶ Según entrevistas realizadas el 3, 5, 7, 10 y 14 de agosto de 2009.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1 PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS (PDH)

El desarrollo de las funciones que le competen al PDH evidencia el comienzo de un proceso de fortalecimiento institucional, dados los resultados en el área de educación y promoción de los derechos humanos, así como los esfuerzos por mejorar la atención con un enfoque victimológico. No obstante, la protección de los derechos humanos y la importante labor de supervisión del respeto a los mismos no sólo por el Estado, aún requiere de un impulso importante.

En ese sentido, la función de investigación de hechos violatorios a los derechos humanos a cargo de la Dirección de Procuración, si bien muestra como avances la reestructuración administrativa de sus áreas y la capacitación de su personal, no evidenció, entre otras necesidades, el aumento de la cantidad de oficiales a cargo de la investigación: 5 oficiales en cada una de las Áreas de Derechos Civiles y Políticos y Derechos Económicos, Sociales y Culturales y 4 oficiales en el área de Defensorías Especiales.

En consecuencia se recomienda:

- 5.1.1 *Aumentar los equipos de investigación de las Áreas de Derechos Civiles y Políticos (DCP), Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y Defensorías Especiales (DE); así como continuar con los esfuerzos de coordinación, supervisión y capacitación de tales equipos a fin de que la investigación trascienda el trámite del despacho administrativo y se dirija en primer término, a establecer la violación del derecho humano denunciado; y en segundo, a promover su reestablecimiento o vigencia plena.*
- 5.1.2 *Que los equipos de investigación se dediquen de manera exclusiva a la ejecución técnica de dicha función, lo que significa que se dejen fuera de su competencia las tareas de carácter administrativo relativas al despacho y seguimiento de los expedientes, participación en operativos y monitoreos que no correspondan a los casos que investigan o realicen acciones de conciliación y mediación.*

- 5.1.3 *En seguimiento de la anterior recomendación, que el PDH dirija importantes esfuerzos en la investigación y litigio de casos paradigmáticos y estratégicos, haciendo uso de la legitimación activa que le otorga el Art. 25 de la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad para el planteamiento de acciones de amparo que protejan intereses colectivos en materia de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales.*
- 5.1.4 *La Dirección de Procuración debe fortalecer sus funciones a través de la implementación del sistema evaluativo que mediante indicadores específicos le permita establecer el grado de cumplimiento de los derechos humanos en Guatemala, a fin de orientar a la Comisión de Derechos Humanos de Congreso de la República sobre la incidencia de la normativa vigente o por crear.*

En el caso del proceso de recepción y clasificación de denuncias, únicamente para el municipio de Guatemala y desde septiembre de 2005 se trabajó en la implementación de una base de datos prototipo con información de interés para las tres áreas de la Dirección de Procuración (DCP, DESC y DE), con la que se sistematizó a nivel institucional un nuevo formato para el acta de recepción de denuncias con la posibilidad de generar estadísticas y búsquedas automatizadas de expedientes. Adicionalmente, en marzo de 2006 se implementó el Centro de Llamadas para atención inmediata al público por medio del número 1555, con el objetivo de facilitar el proceso de denuncia y orientación específica que agilice su trámite. Finalmente en noviembre de 2007 se aplicó, únicamente para el municipio de Guatemala, la primera fase del Sistema de Gestión de Denuncias (SGD) que comprende la recepción y calificación de denuncias mediante una serie de importantes aplicaciones.

En seguimiento a lo anterior se recomienda:

- 5.1.5 *Ampliar la cobertura del Sistema de Gestión de Denuncia (SGD) a las 30 Auxiliaturas departamentales y municipales y realizar acciones prioritarias ante todas las instancias competentes que permitan el diseño de un sistema informático que provea datos estadísticos para la orientación del trabajo institucional a cargo del PDH.*

La utilización del manual de calificación de hechos violatorios a los derechos humanos elaborado con apoyo de la cooperación internacional, ha implicado a partir de 2005 un proceso constante de inducción a los trabajadores que no se ha finalizado y actualmente se encuentra en un nuevo proceso de evaluación con el fin de valorar sus especificidades y atender el enfoque humanístico y victimológico y las experiencias locales. Como resultado de lo anterior, el PDH no reporta la existencia de un sistema institucionalizado de clasificación de hechos violatorios, lo que se refleja en la forma de presentar la situación de los derechos humanos en sus informes anuales.

Por todo ello se sugiere:

5.1.6 Demostrar voluntad institucional a fin de agilizar el proceso de evaluación del manual de calificación de hechos violatorios a los derechos humanos que le permita orientar el trabajo de investigación, promoción y tutela que le compete, así como informar sobre la situación de los derechos humanos en forma efectiva y técnica.

La estructura y contenido del Informe Anual Circunstancia del PDH de 2006 al 2008, no obstante el avance en la forma de presentación y división de los resultados en dos tomos, aún carece de uniformidad y por ende continúa dificultando su seguimiento diacrónico; además, la información estadística no se ha utilizado del todo para fundamentar el contenido sustantivo del mismo y aunque es positivo que el Resumen Ejecutivo de cada uno de los informes presente el reporte de los casos denunciados y tramitados durante el período, debiera incluirse también la información estadística en los informes completos. Unido a lo anterior, ni la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República ni el PDH reportan seguimiento a las recomendaciones contenidas en los informes en forma coordinada y efectiva.

5.1.7 Continúa siendo recomendable que el PDH adopte una estructura uniforme de presentación del Informe Anual Circunstanciado que refleje la información en forma clara, sistematizada y fundamentada estadísticamente, a fin de comprender la situación de los derechos humanos durante el período y evaluar el funcionamiento de la institución en forma diacrónica.

5.1.8 Es imprescindible además que el PDH dé muestra de voluntad institucional para alcanzar la coordinación y seguimiento de sus recomendaciones y resoluciones por parte de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República que les permita cumplir a cabalidad las funciones constitucionales que les han sido encomendadas. Para tal efecto, el PDH debe atender la recomendación antes referida respecto de la presentación del informe anual circunstanciado.

El presupuesto asignado al PDH ha tenido un aumento considerable en el transcurso de los últimos años. Al 2008 el presupuesto aumentó el 63% respecto de 2004; constituyendo el mayor monto vigente en los últimos seis años (Q. 108,638,488.00). De este presupuesto, la mayor parte se ha asignado al pago de los servicios del personal de la Institución. Asimismo, la cartera de proyectos en ejecución al 2008 suponía un monto de US\$ 1,877,812.56.

Asimismo, se valora positivamente que el 31 marzo de 2009 el PDH emitió el Acuerdo Número SG-010-2009 que regula la nueva estructura organizativa de la Institución y crea un sistema de Direcciones a cargo del cumplimiento de sus funciones legales, lo que debiera redundar en una revisión de la asignación del presupuesto de la Institución.

5.1.9 Es recomendable que los aumentos presupuestarios se vean reflejados en el aumento del personal y la calidad del mismo para ejecutar las labores sustantivas de la Institución, tal es el caso de la Dirección de Procuración que no mostró aumento en el número de oficiales a cargo de la investigación, a pesar que el PDH ha anunciado la inversión de aumentos presupuestarios en beneficio del personal a su cargo.

5.1.10 Resulta imprescindible insistir en la necesidad de que los proyectos ejecutados con fondos de la cooperación internacional sean autosostenibles, en función del futuro desarrollo administrativo institucional.

5.2 COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

El PDH informó en 2006 sobre un permanente esfuerzo de comunicación y coordinación con la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, evidenciado con la presentación de los informes elaborados y la de solicitudes de acciones legislativas en materia de denuncias sobre violaciones generalizadas a los derechos humanos. Sin embargo, tanto la referida Comisión como los representantes de las organizaciones sociales de derechos humanos no reportan información sobre resultados coordinados entre ambas instituciones; de hecho la Unidad de Información Pública del Congreso de la República al ser requerida para brindar información sobre el número de resoluciones del PDH a las que la Comisión dio seguimiento del 2006 al 2009, así como sobre la existencia de un sistema de comunicación instituido entre ambas instituciones, resolvió que no existen archivos en la Comisión que documenten tales requerimientos.

Es preocupante que en los años del 2006 al 2009, la Comisión emitió únicamente dos dictámenes a iniciativas de ley, de los cuales sólo uno avanzó hacia la aprobación de la normativa correspondiente, no obstante contar con apoyo de diferentes proyectos de cooperación internacional y de asistencia técnica por parte de organismos internacionales de derechos humanos.

Por lo anterior se recomienda:

- 5.2.1 *Urgir al Congreso de la República para que por medio de los bloques legislativos asuma responsablemente la función política que le asigna la Constitución designe a los diputados que integran y presiden la Comisión de Derechos Humanos, con el fin de que ésta cumpla sus atribuciones legales; especialmente, que en forma coordinada con el PDH, se ejecute la fiscalización de la actuación de los funcionarios públicos y el seguimiento de las resoluciones del Comisionado sobre violaciones a los derechos humanos cometidas por tales funcionarios.*

- 5.2.2 *En vista de la importancia que reviste la coordinación, se recomienda a los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos que en el ejercicio responsable de sus atribuciones, incluyan en sus planes de trabajo la labor legislativa específica en materia de derechos humanos que demanden las resoluciones del PDH, las propuestas de las organizaciones sociales de derechos humanos y los informes de instituciones nacionales e internacionales sobre dicha materia.*
- 5.2.3 *En tal sentido, se requiere que la Comisión promueva ante el Congreso de la República la aprobación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, la aceptación de la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial conforme el artículo 14 de la Convención sobre esta materia, la Ley para la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, la Ley que regule la consulta de buena fe establecida en el Convenio 169 de la OIT, la reforma a la Ley de Migración para combatir la discriminación contra las mujeres, la Ley del Programa Nacional de Resarcimiento, entre otras, para que formen parte de la agenda legislativa del Congreso de la República.*

5.3 COMISIÓN PRESIDENCIAL COORDINADORA DE LA POLÍTICA DEL EJECUTIVO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS (COPREDEH)

La Política Nacional de Derechos Humanos elaborada por la COPREDEH desde el 15 de diciembre de 2005 se formalizó mediante Acuerdo Gubernativo Número 552-2007 de fecha 5 de diciembre de 2007; asimismo en septiembre de 2007 quedó finalizado el respectivo Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos. En 2008, la COPREDEH no informó sobre la implementación del Plan de Acción, en tanto que en 2009 se reporta que el mismo se encuentra en proceso de reestructuración y consulta, en el que no participan las organizaciones sociales de derechos humanos debido a la falta de voluntad y lentitud para avanzar en su implementación. En la misma situación se encuentra la Política Integral de Protección a

Defensores de Derechos Humanos elaborada desde el 2007 por la COPREDEH y organizaciones sociales de derechos humanos. En 2008 se avanzó con la elaboración de un proyecto de Acuerdo Gubernativo que contiene un Programa de Medidas de Prevención y Protección de Defensores de Derechos Humanos y otros Grupos Vulnerables y que no ha sido emitido.

Al respecto, se ha obtenido información sobre la falta de voluntad en revisar e implementar el Plan de Acción y que en materia de respeto y garantía de los derechos a la vida, seguridad, justicia, no discriminación, derechos de los pueblos indígenas y otros derechos humanos, el Estado de Guatemala aún muestra serias deficiencias y contradicciones.

5.3.1 Es urgente que COPREDEH como órgano especializado del Organismo Ejecutivo dé muestras de voluntad institucional y finalice cuanto antes el proceso de reestructuración y consulta del Plan de Acción Nacional de Derechos Humanos en coordinación con el PDH y con la participación de las organizaciones sociales de derechos humanos.

5.3.2 En la misma forma es preciso que se formalice e implemente el Programa de Medidas de Prevención y Protección de Defensores de Derechos Humanos y otros Grupos Vulnerables, haciéndolas efectivas.

Respecto de la comunicación y coordinación con el PDH, es necesario indicar que durante el período de estudio se presentaron pocos avances, prevaleciendo aún las causas históricas que han provocado tensión en la relaciones entre PDH y COPREDEH.

A pesar que en el 2008 se reportó la eliminación en la estructura administrativa de COPREDEH de la Dirección de Educación que se había dedicado con anterioridad a la realización de talleres de educación en derechos humanos, función que le compete expresamente al PDH, el funcionamiento de la Institución continúa siendo la causa principal de los señalamientos de duplicidad de funciones que corresponden al Procurador. COPREDEH continúa realizando funciones de la oficina del PDH a través de las oficinas regionales que no son parte de sus atribuciones legales, cuyo costo incide en el limitado presupuesto

de la Institución y causa confusión en la población.

5.3.3 En tal sentido se reitera enfáticamente la necesidad de efectuar una revisión de las atribuciones legales de COPREDEH a fin de reformar el acuerdo gubernativo de su creación y evitar que se dupliquen los esfuerzos, se disipen los recursos y se avance en definitiva hacia la resolución de la tensión generada entre COPREDEH y el PDH, con miras orientadas a la consolidación de la institucionalidad del Estado en materia de derechos humanos.

5.3.4 Las reformas al Acuerdo Gubernativo de su creación deben contemplar además mecanismos de seguridad que eviten cambios de estructura administrativa y funcional cada vez que asuman nuevas autoridades gubernativas.

Respecto de otras instituciones del Estado, COPREDEH muestra una dirección diferente. En 2008-2009 la Comisión de Alto Nivel para el abordaje de temas de derechos humanos con la coordinación de COPREDEH, reúne a representantes del Organismo Judicial, Comisión de la Mujer del Congreso de la República, Ministerio Público, Ministerio de Gobernación, Ministerio de la Defensa, Procuraduría General de la Nación, Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), Comisión Presidencial para la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas (CODISRA) y Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM).

5.3.5 Se sugiere, dada su importancia, que COPREDEH en particular coordine con la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI) y la Comisión Presidencial para la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas (CODISRA) las siguientes acciones, a efecto de permear las funciones, con pertinencia cultural en el Organismo Ejecutivo:

- a. Implementar la Política Pública para la Convivencia y la Eliminación del Racismo y la Discriminación Racial presentada en 2006, cuyo trabajo de evaluación y revisión por parte de CODISRA concluyó en 2009.*
- b. Fortalecer las acciones actuales en materia de discriminación, con asignaciones presupuestarias*

adecuadas y metas aplicadas transversalmente en toda la administración pública, de manera que la discriminación legal, interpersonal, institucional y estructural pueda ser combatida con más eficacia.

- c. Promover conjuntamente con el Tribunal Supremo Electoral, la regulación integral que permita realizar la consulta de buena fe que ordena el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de 1989.*
- d. Atender los resultados y promover el cumplimiento de las recomendaciones y necesidades establecidas en el II Informe Temático titulado “El acceso de las mujeres indígenas al sistema de justicia oficial de Guatemala” presentado por la DEMI en 2007.*
- e. Implementar la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023 aprobada en el año 2007.*

Durante el período de estudio el Estado de Guatemala recibió en el marco de su Política de Puertas Abiertas, visitas de Representantes Especiales y Relatores de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y del sistema interamericano, quienes han formulado importantes recomendaciones dirigidas al Organismo Ejecutivo y por ende a COPREDEH, dentro de las cuales destacan algunas de las emitidas por el Relator Especial de las Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, señor Olivier De Schutter, quien las formuló previo a presentar su informe en marzo de 2010 en el siguiente contexto:

“Desde sus inicios, el Gobierno actual ha tomado un gran número de iniciativas con miras a mejorar la situación de los segmentos más pobres de la población, en particular, para luchar contra la desnutrición infantil y la pobreza extrema entre las poblaciones indígenas. Entre dichas iniciativas hay una serie de programas que coordina el Consejo de Cohesión Social, y el más importante es Mi Familia Progresá, que en este momento da cobertura a 136 municipios identificados como los más pobres del país. Todos estos programas, y el programa

de transferencias monetarias condicionadas Mi Familia Progresá en particular, podrían ser objeto de mejoras si en ellos se integraran los principios de derechos humanos, a saber: 1) si se basan en un mapeo más idóneo de la vulnerabilidad e inseguridad alimentaria, de manera que se identifique mejor a los grupos meta hasta que se logre la cobertura universal; 2) si se identifica claramente a los beneficiarios y así se garantiza que quienes cumplan con los requisitos y quedan excluidos, puedan reclamar; 3) si se informa mejor a los beneficiarios acerca de los derechos que tienen con arreglo al programa; 4) si se desarrollan mecanismos a través de los cuales los beneficiarios puedan participar en el diseño, la ejecución y la evaluación del programa”¹²⁷.

En el mismo sentido se pronunció el Relator Especial sobre el derecho a la educación, señor Vernor Muñoz, refiriéndose al programa de transferencias en efectivo:

“Este mecanismo debe suponer la correcta identificación de la población beneficiaria, el seguimiento técnico y la vinculación del programa con el desarrollo presupuestario del país, de modo que no se convierta en una práctica clientelista, para lo cual resultaría necesario perfeccionar los mecanismos de monitoreo”¹²⁸.

El 6 de mayo de 2008, luego de un proceso de preparación que dio inicio años atrás, Guatemala se sometió a la evaluación del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el marco del Examen Periódico Universal (EPU).

¹²⁷ Organización de las Naciones Unidas. *Conclusiones preliminares del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación*. Misión a Guatemala, 3-5 septiembre de 2009. Ginebra y Guatemala, 5 de septiembre de 2009. Disponible en: [http://www.oacnudh.org.gt/documentos/comunicados/200995130240.Conclusiones%20Relator%20Alimentacion%20\(5sep09\).pdf](http://www.oacnudh.org.gt/documentos/comunicados/200995130240.Conclusiones%20Relator%20Alimentacion%20(5sep09).pdf) Consultada el 17 de enero de 2010.

¹²⁸ Consejo de Derechos Humanos. *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Sr. Vernor Muñoz*. Adición. Misión a Guatemala (20 a 28 de julio de 2008). A/HRC/11/8/Add.3. 28 abril de 2009. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/130/11/PDF/G0913011.pdf?OpenElement> Consultada el 17 de enero de 2010.

- 5.3.6 *Como resultado de la evaluación, COPREDEH asumió el compromiso de coordinar todas las acciones necesarias para el cumplimiento de las recomendaciones realizadas por los distintos Estados miembros del Consejo de Derechos Humanos referidas a los siguientes aspectos: ratificación de legislación; seguridad y justicia: instituciones de derechos humanos, defensores de derechos humanos, justicia e impunidad; derechos económicos, sociales y culturales; pueblos indígenas; niñez y adolescencia; diversidad sexual y mujer. En este sentido, se exhorta a la COPREDEH para que realice todos los esfuerzos institucionales que le competen a fin de cumplir con dicho compromiso.*

Desde 2004 los Gobiernos de la República de Guatemala han mantenido expresa y públicamente la política de aceptar y reconocer la responsabilidad del Estado de Guatemala ante los órganos del sistema interamericano, en casos de violaciones a los derechos humanos; asimismo mantiene el criterio de resolver por la vía amistosa todos los casos tramitados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

- 5.3.7 *No obstante, se recomienda a COPREDEH coordinar las acciones que permitan adoptar medidas integrales e interrelacionadas que garanticen el derecho a la justicia, la verdad y la reparación.*

5.4 MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES: DESARROLLO DE FUNCIONES EN EL CAMPO DE LOS DERECHOS HUMANOS

Durante el período de estudio, el Ministerio de Relaciones Exteriores realizó en favor de los derechos humanos de los migrantes, la creación del Centro de Atención al Migrante con sede en la ciudad Guatemala y en Huehuetenango, habilitado desde el 23 de octubre de 2006, en los que se ofrecen servicios de protección, asesoría legal, internet gratuito, sala de videoconferencias, inversiones, oficinas de empleo y salud. Promovió además, la aprobación de la Ley del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA), que se integró en mayo de 2008 y que es presidido por el Ministro de

Relaciones Exteriores. En ese año se emitió su reglamento y se conformó el Consejo Asesor, mediante convocatoria a elecciones de los guatemaltecos representantes de las organizaciones en el extranjero.

Adicionalmente, como parte de su plan de reestructuración y con el fin de delimitar las acciones que en materia de derechos humanos ha asumido la Cancillería, con fecha 24 de febrero de 2009 se firmó la Carta de Entendimiento entre el Gobierno de Guatemala y el Reino de los Países Bajos que permitió el establecimiento del “Programa para la implementación de la Dirección de Derechos Humanos, Derechos de los Pueblos Indígenas, Medio Ambiente, Cultura y Derecho Internacional Humanitario” que funciona bajo la dirección de uno de sus viceministerios por un período de dos años.

- 5.4.1 *Se recomienda realizar todas las gestiones administrativas ante las instancias correspondientes que permitan crear un Viceministerio de Relaciones Exteriores en materia de Derechos Humanos y Migrantes que tenga a su cargo la Dirección de Derechos Humanos, Derechos de los Pueblos Indígenas, Medio Ambiente, Cultura y Derecho Internacional Humanitario, lo que conlleva entre otras acciones, reformar el Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Relaciones Exteriores: Acuerdo Gubernativo 415-2003, así como realizar diligencias importantes ante la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) y ante SEGEPLAN, por mencionar algunas instituciones.*
- 5.4.2 *Es oportuno reiterar como recomendación prioritaria que la cooperación internacional analice y evalúe que los programas y actividades que apoyan financieramente respondan de manera efectiva a las atribuciones y competencias que la ley establece para cada institución objeto del presente estudio, con el fin de que los resultados y efectos de dichos programas coadyuven al fortalecimientos de la institucionalidad pública en materia de derechos humanos.*

Las organizaciones sociales de derechos humanos manifestaron sus opiniones en relación al trabajo que realiza el Programa para la

implementación de la Dirección de Derechos Humanos, Derechos de los Pueblos Indígenas, Medio Ambiente, Cultura y Derecho Internacional Humanitario, planteando para el efecto las siguientes recomendaciones:

- 5.4.3 Los esfuerzos por crear en la estructura organizativa del Ministerio de Relaciones Exteriores una Dirección de Derechos Humanos deberían encaminarse hacia la definición legal de un Viceministerio encargado de la temática, para cuyo efecto el liderazgo del actual Director del Programa es un punto a favor.*
- 5.4.4 Ese Viceministerio encargado de la temática de derechos humanos debe abarcar todos los asuntos vinculados a los derechos humanos, incluso los de los migrantes y no concentrarse en algunos derechos.*
- 5.4.5 La Dirección tiene una estructura ambiciosa, por lo que debe tenerse especial visión que permita atender todos los aspectos vinculados a los derechos humanos.*
- 5.4.6 Deben evitarse acciones que tiendan a confundir las competencias de COPREDEH y del Ministerio de Relaciones Exteriores en materia de derechos humanos.*
- 5.4.7 Entre COPREDEH y el Ministerio de Relaciones Exteriores en materia de Derechos Humanos se ha propiciado un proceso abierto que es ideal para mejorar la articulación entre ambas instituciones y avanzar en la construcción de una institucionalidad sólida.*

6. RELACIÓN DE ENTREVISTADOS

Archila Aguilar, Juan Fernando	Secretario Ejecutivo de la Comisión de Acceso a la Información del PDH
Briz, María de los Ángeles	Directora del Departamento de Investigación e Informes de COPREDEH
Calí Tzay, Francisco	Dirección de Derechos Humanos, Derechos de los Pueblos Indígenas, Ambiente, Cultura y Derecho Internacional Humanitario
Cu Caal, Cleotilde	Defensora de la Mujer Indígena
Curuchich, Evelyn	Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI)
Dávila, Magaly	Asociación Coordinadora de Personas con Discapacidad en Guatemala (ACOPDIGUA)
De León, Eduardo	Director Ejecutivo de la Fundación Rigoberta Menchú
Del Valle, Ruth	Presidenta de la COPREDEH
Henderson, Humberto	Coordinador de la Unidad de Desarrollo de Capacidades de la OACNUDH
Martínez, Conrado	Director de Estudio, Análisis e Investigación del PDH
Melini, Yuri	Director General Centro de Acción Legal-Ambiental y Social de Guatemala (CALAS)
Minera, Mario	Director Ejecutivo del Centro de Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH)
Muñoz, Gustavo	Asociación Coordinadora de Personas con Discapacidad en Guatemala (ACOPDIGUA)
Peralta de Hegel, Rosana	Directora de Relaciones Internacionales del PDH
Rodenas, Nery	Director Ejecutivo de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala
Salvatierra, Elvira	Jefe de la Unidad de Información del PDH

Samayoa, Claudia	Unidad de Protección de Defensoras y Defensores de Derechos Humanos (UDEFEQUA)
Santos, Jorge	Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH)
Sigüenza, Claudia	Investigadora Social de la Unidad de Investigaciones e Informes de COPREDEH
Socoy, Azucena	Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI)
Sotz, Juan	Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI)
Verzelleli, Mauro	Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal de Guatemala
Werner, Pablo	Director de Defensorías del PDH

7. REFERENCIAS DOCUMENTALES

Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). *Estudio sobre competencias en derechos humanos de instituciones públicas*. Guatemala: ASIES, octubre de 2005.

_____. *Programa de Apoyo a la Modernización y Agenda Legislativa del Congreso de la República de Guatemala*. Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI), Primer Informe de Monitoreo Período marzo - mayo de 2006: Pág. 27; Segundo Informe de Monitoreo Período junio - agosto de 2006: Pág. 18; Tercer Informe de Monitoreo Período septiembre - noviembre de 2006; Período marzo - mayo de 2007: Pág. 15; Período junio - agosto de 2007: Pág. 17; Período septiembre - noviembre de 2007: Pág. 13; Período diciembre 2007 - febrero 2008: Pág. 14; Período 1 de junio al 31 de agosto de 2008. Mimeo.

Berger Perdomo, Oscar. *III Informe del Presidente al Congreso de la República*. Guatemala: Serviprensa, enero 2007.

Colom Caballeros, Álvaro. *Informe Presidencial al Congreso de la República*. 1er. año de Gobierno. Primero la Gente. s/f.

_____. *Informe Presidencial al Congreso de la República*. 2do. año de Gobierno. Enfrentando la crisis con solidaridad. Juntos lo estamos logrando. s/f.

Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH) y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). *Informe del Estado de Guatemala ante el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas en el marco del Examen Periódico Universal*. Guatemala, marzo de 2008 [sic.]

Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH). *Informe de Labores 2008*. Gobierno de Álvaro Colom. Guatemala. s/f.

_____. *Informe de Transición Política 2004-2007*. Mimeo. s/f

Congreso de la República. Unidad de Información Pública. Resolución NO. 176-2009 del 30 de noviembre de 2009. Solicitud No. 165-2009.

Consejo de Derechos Humanos. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala durante 2006*. A/HRC/4/49/Add.1. 12 de febrero de 2007.

_____. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala durante 2007*. A/HRC/7/38/Add.1. 23 de enero de 2008.

_____. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala durante 2008*. A/HRC/10/31/Add.1. 28 de febrero de 2009.

_____. *Informe de la Sra. Hina Jilani, Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*. Adición. Misión a Guatemala. Resumen. A/HRC/10/12/Add.3. 16 de febrero de 2009. Párrs. 89, 91, 92. Disponible en: http://www.oacnudh.org.gt/documentos/informes/20093171529410.A.HRC.10.12.Add.3_sp.pdf Consultada el 17 de enero de 2010.

_____. *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación, Sr. Vernor Muñoz*. Adición. Misión a Guatemala (20 a 28 de julio de 2008). A/HRC/11/8/Add.3. 28 abril de 2009. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G09/130/11/PDF/G0913011.pdf?OpenElement> Consultada el 17 de enero de 2010.

_____. *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Rodolfo Stavenhagen*. Adición: Estudio sobre las mejores prácticas para la aplicación de las recomendaciones contenidas en los informes anuales del Relator Especial. A/HRC/4/32/Add.4. 26 de febrero de 2007. Párr. 64. Disponible en:

<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/110/81/PDF/G0711081.pdf?OpenElement> Consultada el 17 de enero de 2010.

Gobierno de Guatemala. *Plan de Acción Nacional en Derechos Humanos 2007-2017*. Guatemala, septiembre de 2007. Mimeo.

_____. *Transición Política 2007-2008*. Política Exterior. Guatemala, octubre de 2007. Mimeo. Disponible en: http://www.segeplan.gob.gt/transicion/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=26&Itemid=33 Consultada el 23 de enero de 2010.

Organización de las Naciones Unidas. *Conclusiones preliminares del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación*. Misión a Guatemala, 3-5 septiembre de 2009. Ginebra y Guatemala, 5 de septiembre de 2009. Disponible en: [http://www.oacnudh.org.gt/documentos/comunicados/200995130240.Conclusiones%20Relator%20Alimentacion%20\(5sep09\).pdf](http://www.oacnudh.org.gt/documentos/comunicados/200995130240.Conclusiones%20Relator%20Alimentacion%20(5sep09).pdf) Consultada el 17 de enero de 2010.

_____. *Conclusiones preliminares del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación*. Misión a Guatemala, 3-5 septiembre de 2009. Ginebra y Guatemala, 5 de septiembre de 2009. Disponible en: [http://www.oacnudh.org.gt/documentos/comunicados/200995130240.Conclusiones%20Relator%20Alimentacion%20\(5sep09\).pdf](http://www.oacnudh.org.gt/documentos/comunicados/200995130240.Conclusiones%20Relator%20Alimentacion%20(5sep09).pdf) Consultada el 17 de enero de 2010.

Procurador de los Derechos Humanos. *Informe anual circunstanciado 2006*. Guatemala, enero de 2007.

_____. *Informe anual circunstanciado 2007*. Tomo I: Situación de los derechos humanos en Guatemala. Guatemala, enero de 2008.

_____. *Informe anual circunstanciado 2007*. Tomo II. Memoria de Labores. Guatemala, enero de 2008.

_____. *Informe anual circunstanciado 2008*. Tomo I: Situación de los derechos humanos en Guatemala. Guatemala, enero de 2009.

_____. *Resumen Ejecutivo del Informe Anual Circunstanciado 2004*. Guatemala, enero de 2005.

_____. *Resumen Ejecutivo del Informe Anual Circunstanciado 2005*. Guatemala, enero de 2006.

_____. *Resumen Ejecutivo del Informe Anual Circunstanciado 2006*. Guatemala, enero de 2007.

_____. *Resumen Ejecutivo del Informe Anual Circunstanciado 2007*. Guatemala, enero de 2008.

_____. *Resumen Ejecutivo del Informe Anual Circunstanciado 2008*. Guatemala, enero de 2009.

Unidad de Información del Procurador de los Derechos Humanos. Resolución Número 54-2009 del 21 de julio de 2009. Oficio Ref.: 02-2009/ASIES-DH.

_____. *Resolución Número PDH-UI-1-2010 del 14 de enero de 2010. Solicitud PDH. UI. 2-2010.*