



**CONFERENCIA INTERNACIONAL:
A diez años de los Acuerdos de Paz en Guatemala:
Balance y perspectivas de la Cooperación Internacional**

2 y 3 de Mayo de 2007

Parlamento Europeo
Bruselas

**ROL DE LA COOPERACION EUROPEA EN LA PROMOCION
DE LOS ACUERDOS DE PAZ EN GUATEMALA**

Reforma Judicial y Reestructuración de la Policía

Denis Martínez¹

Este estudio ha sido encargado por las redes europeas CIDSE, CIFCA y GRUPO SUR.

¹ Guatemalteco, consultor independiente.

Contenido

Introducción	03	
Apoyo a la Reforma del Sistema de Justicia		07
Compromisos del AFPC	07	
Programas y proyectos según cooperante	08	
Prioridades según cooperante		12
Alcances y límites	13	
Cooperación para la Reforma Policial	17	
Programas y proyectos	17	
Alcances y límites	21	
Estrategia de Cooperación	24	
Proyecto Apoyo a la APNC (estudio de caso)	24	
Lecciones aprendidas		27
Coordinación e Incidencia Política	29	
Conclusiones	32	
Siglas utilizadas	34	
Lista de entrevistadas/os	35	
Referencias	36	

Introducción

Entre 1997 y 2006, la cooperación europea ha invertido alrededor de 90 millones de euros en programas de apoyo y asistencia técnica para contribuir a la reforma judicial y policial en Guatemala.² La cooperación ha privilegiado el apoyo al cumplimiento de los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz; sin embargo, aunque muchos de los compromisos específicos se han alcanzado, los resultados indican que el proceso de reforma no ha logrado su propósito principal: mejorar la seguridad y la justicia para los ciudadanos. Por el contrario, la gran mayoría de guatemaltecos no confía ni en la Policía ni en el sistema de justicia.

Guatemala continúa siendo un país sumamente violento. Según cifras oficiales, entre 1997 y 2006 se han registrado 39,315 muertes violentas.³ La gran mayoría de las víctimas son jóvenes procedentes de áreas marginales de la capita; seguido por un alto número de asesinatos de mujeres. No solamente la cifra es alarmante, sino también la saña y brutalidad con que se cometen los crímenes. Gran parte de esta violencia se vincula a la expansión de la criminalidad organizada, particularmente al tráfico de drogas, armas y personas; así como al crecimiento de pandillas juveniles y la delincuencia común.⁴

La situación de las fuerzas de seguridad pública es escandalosa. El 19 de febrero de 2007 tres legisladores salvadoreños que acudían a una sesión en el Parlamento Centroamericano, con sede en Guatemala, fueron secuestrados, baleados y quemados por un grupo elite de la unidad de investigación criminal de la policía de Guatemala. Cuatro de los policías que cometieron el crimen fueron detenidos casi inmediatamente después del hecho; dos días después, los policías fueron brutalmente masacrados en la cárcel previamente a prestar declaración por la ejecución de los parlamentarios. Estos hechos horrorizaron tanto a los guatemaltecos como a la opinión pública internacional; se evidenció lo que organismos internacionales y organizaciones de derechos humanos vienen denunciado desde hace años: la existencia de grupos criminales en las instituciones del estado.

En repetidas ocasiones diferentes informes de derechos humanos (CIDH, 2003, MINUGUA, 2001-2004; OACDH, 2006, 2007;; PDH, 2005, 2006; Informe de Philip Alston, relator especial de la ONU en materia de ejecuciones extrajudiciales, 2007), han reportado que miembros de la policía están involucrados en actos de corrupción; de

² Cifra estimada en base a la información de los programas y proyectos a que se tuvo acceso para este estudio, seguramente la cifra exacta es superior. La información se refiere a la cooperación oficial, es decir la cooperación de la Comisión Europea y los estados miembros de la UE, no incluye la cooperación canalizada a través de ONGs.

³ El número de muertes violentas muestra un comportamiento descendente durante los primeros tres años después de la firma de la paz, en 1997 se registraron 3,998 homicidios; en 1999 se redujo a 2,655. Sin embargo, a partir del cuarto año la tendencia ha sido ascendente, en el 2000 se reportaron 2,905; en el 2004 se conocieron 4,147; y en el 2006 la cifra se elevó a 5,885 (Ver informe de MINUGUA, Asesoría de Fortalecimiento del Poder Civil, Noviembre 2004; y el Informe de la OACDH 2007).

⁴ Según un estudio de PNUD (2006), en el 2005 el costo económico de la violencia en el país alcanzó la cifra de Q17.900 millones, equivalente al 7.32% del PIB. Esta cifra combina los costos en salud, gastos privados en seguridad, la afeción en el clima de inversión, las pérdidas materiales y el costo institucional.

cometer torturas y detenciones ilegales; y de realizar ejecuciones extrajudiciales contra segmentos específicos de la población, particularmente contra adolescentes y jóvenes de zonas marginales.

Las cifras de impunidad son todavía más alarmantes, el sistema de justicia no logra esclarecer ni siquiera el 10% de las muertes violentas. La impunidad no se limita a la criminalidad del presente, existe un cúmulo de crímenes de lesa humanidad, decenas de masacres y actos de genocidio perpetrados durante el enfrentamiento armado, que no han sido investigados ni sancionados. (MINUGUA, 2000, 2003, 2004a). Organizaciones de víctimas y de derechos humanos, así como personas individuales han presentado denuncias al MP sobre estos casos, han aportado testimonios y evidencias para su esclarecimiento, pero el MP no ofrece ningún resultado.⁵

Las investigaciones y los procedimientos legales son lentos y engorrosos. Existen múltiples obstáculos legales que detienen los procesos y facilitan la impunidad (FMM, 2004). Un claro ejemplo de la negligencia del sistema de justicia es el caso de la ejecución extrajudicial de Myrna Mack (1990), el proceso llegó a extenderse por trece años hasta lograr una sentencia definitiva contra los autores intelectuales. La sentencia se logró gracias a la tenacidad y persistencia de la familia de la víctima y la permanente atención de la comunidad internacional; aún así, la ineficiencia de las instituciones favoreció la fuga de uno de los militares coautor intelectual del hecho, quien había sido condenado a 30 años de prisión por el crimen de la antropóloga (MINUGUA, 2004a).

A diez años de la firma de los Acuerdos de Paz, el panorama de la seguridad y la justicia es desalentador, entre algunos cooperantes existe una sensación de fracaso con relación a los resultados y la proporcionalidad de los recursos invertidos (Berraondo, 2006). Algunos incluso se preguntan si vale la pena seguir apoyando la reforma de la justicia y la policía en Guatemala. Pero ¿en qué ha consistido la cooperación europea en estos diez años?, ¿cuál ha sido la estrategia de cooperación para promover el fortalecimiento de la institucionalidad de la justicia y la seguridad interna? ¿Cuáles han sido los alcances de la cooperación? ¿Por qué el sistema de justicia y la policía no avanzan en Guatemala?

Para promover reflexión y contribuir al debate sobre este y otros temas de los Acuerdos de Paz y la cooperación europea, las Redes CIFCA, CIDSE y Grupo Sur han organizado una Conferencia en la sede del Parlamento Europeo con ocasión del Décimo Aniversario de la Firma de los Acuerdos de Paz. La Conferencia tendrá lugar los días 2 y 3 de mayo de 2007. Este estudio fue solicitado por las tres redes como un aporte para la Conferencia. El estudio se centra en dos aspectos establecidos en el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil: la reforma de la justicia y la reestructuración de la Policía.

⁵ En el MP permanecen estancados desde hace años las investigaciones sobre casos de gran relevancia social, como los casos de genocidio y de masacres como las de Dos Erres, Plan de Sánchez, Puente Alto, Cuarto Pueblo, Río Negro y Laguna Seca; tampoco se ha investigado el caso del "Archivo Militar Secreto" que contenía información sobre las circunstancias en las que un comando del Ejército secuestró y/o ejecutó extrajudicialmente a 183 personas en 1983.

Este informe se divide en dos secciones. En la primera sección se describen brevemente los principales programas y proyectos de cooperación impulsados por CE y los estados miembros de la UE, particularmente España, Holanda y Suecia. También incluye información sobre la cooperación de otros donantes que ha sido significativa en la reforma judicial y policial, como Noruega, los Estados Unidos y organismos financieros multilaterales. Luego se analizan los alcances y limitaciones de la cooperación europea con relación a los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz. En última parte de esta sección se discute la efectividad de la modalidad de cooperación a través de programas y proyectos, para esto se revisa con detenimiento uno de los proyectos implementado en la Academia de la PNC a manera de estudio de caso. En la segunda sección se revisan los espacios de coordinación y actividades de incidencia política de la cooperación para impulsar la agenda de la paz en Guatemala, en particular la reforma del sistema de justicia y de la policía.

El informe esta dividido en cuatro capítulos: (1) apoyo a la reforma judicial; (2) cooperación para la reestructuración de la policía; (3) estrategia y modalidad de cooperación; y (4) coordinación y diálogo político. Al final se presentan algunas conclusiones y reflexiones; también se adjunta la lista de siglas utilizadas en el informe, el nombre de las personas entrevistadas, las referencias y documentos consultados.

Metodología

La información para este estudio se recolectó entre enero y marzo de 2007. De acuerdo a los términos de referencia -definidos por las redes CIDSE, CIFCA y Grupo Sur- el propósito del estudio es identificar los logros, vacíos y desafíos de la cooperación internacional europea, que incluye líneas políticas y la implementación de programas y proyectos de la CE y los estados miembros de la UE, en la promoción de los Acuerdos de Paz (1997-2006).

Los TdR están definidos para tres investigaciones relacionadas al cumplimiento de los Acuerdos de Paz: (1) Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Acuerdo Global de Derechos Humanos; (2) Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas; y (3) Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Con relación al estudio sobre el AFPC y AGDH, los TdR delimitan tres temas específicos: reforma judicial, reestructuración de la policía y la desarticulación de los aparatos ilegales y aparatos clandestinos.

Para identificar los programas y proyectos de apoyo al sistema judicial y la policía se consultaron distintas fuentes. Se solicitó información directamente a las sedes de la Delegación de la CE en Guatemala⁶, a las oficinas del PNUD y a las Embajadas de Suecia y España; se consultaron estudios e informes preliminares relacionados al tema; y se consultó la página electrónica de las agencias encargadas de administrar o implementar los proyectos. No fue posible registrar la información completa de todos proyectos, en muchos casos no se tuvo acceso a los planes originales ni a los presupuestos. En el caso

⁶ Gracias a Asa Bjorklund, task manager de la Delegación de la CE en Guatemala, por su valiosa colaboración para obtener la información de la CE para este estudio.

de los proyectos de MINUGUA, la información se obtuvo en fuentes secundarias debido a que la misión concluyó su mandato en diciembre de 2004 y no se tuvo acceso a sus archivos.

Para tener una opinión crítica del alcance y límites de la cooperación, se consultaron algunas evaluaciones de proyectos y de las agencias de cooperantes a las que se tuvo acceso; informes de derechos humanos y algunos estudios especializados. También se revisó información de prensa y bibliografía que registra el período histórico en que se implementaron los proyectos.

La información relacionada a las actividades de coordinación con otros donantes y del diálogo político de la UE con el gobierno de Guatemala se obtuvo de documentos e informes relacionados al tema, y se revisaron pronunciamientos públicos los países miembros y resoluciones del PE. También se realizaron entrevistas semi-estructuradas con actores clave que han participado o continúan involucrados en programas de cooperación (ver lista de entrevistados en la parte final del informe). Las entrevistas ofrecieron información valiosa con relación a las líneas de cooperación de la UE, proyectos específicos, el rol de los distintos cooperantes en el contexto político del país, y el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

El análisis que a continuación se presenta responde a una interpretación crítica de los documentos, informes, notas de prensa y bibliografía consultada para este estudio; y a una lectura atenta de las entrevistas realizadas. No se trata de un estudio exhaustivo sino de un instrumento de referencia para abrir el debate sobre el rol de la cooperación europea en la promoción de la reforma judicial y policial en Guatemala en el período post-conflicto. Por límites de espacio (los TdR establecen que el informe debe consistir de un promedio de 25 páginas) no es posible presentar una descripción detallada de los acontecimientos, dinámicas y el rol de los actores clave que incidieron en la cooperación durante este período (1997-2006). Espero que los lectores estén suficientemente familiarizados con el marco histórico reciente de Guatemala.

1. Apoyo a la Reforma de la Justicia

Los principales cooperantes europeos del proceso de reforma judicial han sido los gobiernos de España, Holanda y Suecia. La mayor parte de esta cooperación se ha canalizado a través de programas y proyectos de apoyo y asistencia técnica ejecutados por MINUGUA y el PNUD. También han contribuido de manera significativa a este proceso la CE y los gobiernos de Noruega y los Estados Unidos; así como organismos financieros multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

Inicialmente la agenda de cooperación europea estuvo guiada por los compromisos establecidos en el AFPC (1996). El Acuerdo propone varias modificaciones legales y acciones específicas para reformar el sistema judicial. La cooperación luego se amplió a varias de las recomendaciones de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia contenidas en el Informe *Una Nueva Justicia para la Paz* (1998); y otros proyectos se derivaron de necesidades que se identificaron en las instituciones judiciales en el desarrollo de los proyectos iniciales.

Para entender la dinámica que ha seguido el proceso de reforma y el aporte de la cooperación internacional, en esta sección se describen brevemente los compromisos establecidos en el AFPC, luego se presentan los principales programas y proyectos implementados por la cooperación europea y otros donantes, finalmente se discuten los alcances y limitaciones de los programas y proyectos con relación a los contenidos de los Acuerdos de Paz.

Los compromisos del AFPC

El AFPC propone modificaciones legales que incluyen cambios a la Constitución para garantizar el acceso a la justicia y en el propio idioma; el respeto por el carácter multiétnico y pluricultural del país; la defensa de quien no puede pagarla; la imparcialidad e independencia del juzgador; la solución razonada y pronta de los conflictos sociales y la apertura a mecanismos alternativos de resolución alternativa de conflictos. Las reformas a la Constitución también incluyen cambios a la Ley de Carrera Judicial para regular los derechos y responsabilidades de los jueces; el sistema de nombramientos y ascensos; la profesionalización; y el régimen disciplinario.

El Acuerdo también propone cambios legales para establecer la Carrera Judicial, crear el Servicio Público de Defensa Penal; reformas al Código Penal para priorizar la persecución de delitos de impacto social; y tipificar como actos graves las amenazas y coacciones contra funcionarios judiciales, el cohecho, soborno y corrupción.

En cuanto a las medidas operativas, el Acuerdo propone dotar al OJ, el MP y al Servicio Público de Defensa Penal de recursos financieros suficientes para avanzar en su modernización, ampliar su cobertura e introducir el sistema multilingüe. El Acuerdo también establece la integración de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, la Comisión debía producir un informe y una serie de recomendaciones para contribuir a la

reforma del sistema judicial, particularmente en lo que se refiere a la modernización, el acceso a la justicia, la agilización de los procesos, la excelencia profesional de los operadores de justicia y el papel de actores no estatales en el proceso de reforma. La Comisión estaría integrada por representantes del Estado y entidades sociales y privadas con participación y conocimiento del sistema de justicia. El Acuerdo solicita la asesoría de MINUGUA para sacar adelante los trabajos de la Comisión.

Comisión de Fortalecimiento de la Justicia

La CFJ fue creada a través del Acuerdo Gubernativo No. 221-97, y quedó instalada el 9 de marzo de 1997. La Comisión contó con el apoyo y asesoría de MINUGUA. La CFJ acogió la agenda establecida en el AFPC y agregó los temas de: corrupción e intimidación en el sistema de justicia, amparo contra resoluciones judiciales, el rol de las Facultades de Derecho en las universidades del país, violencia social y delincuencia, y el sistema penitenciario.

La Comisión funcionó con representación de actores estatales y no-gubernamentales. En abril de 1998 publicó su informe final *Una Nueva Justicia para la Paz*, con recomendaciones que hacen énfasis en la reconceptualización de la justicia, el fortalecimiento de la independencia judicial, la pluriculturalidad y la carrera judicial. Se compone de dieciocho documentos agrupados en los temas de: modernización, excelencia profesional, acceso, agilización, seguridad y justicia. Cada uno de estos se aplica a las instituciones del sistema de justicia, por medio de reformas legales y cambios en las políticas institucionales.

En diciembre de 1998 se instaló una segunda comisión, por Acuerdo Gubernativo No. 576-98, con el mandato de dar seguimiento a las recomendaciones que emitiera la primera comisión. Esta instancia entregó su informe de trabajo en enero de 2000. Un mes después se conformó la tercera comisión, la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo Al Fortalecimiento de la Justicia, la cual está activa hasta la fecha. Estas comisiones han contado con el apoyo de MINUGUA y el PNUD, con respaldo financiero del gobierno de Suecia, SEPAZ y la Fundación Soros.

Las recomendaciones del Informe de la CFJ han servido de guía para sacar adelante la reforma del sistema de justicia. Muchos de los programas y proyectos de la cooperación internacional se han inspirado en algunas de estas recomendaciones.

Programas y Proyectos según Cooperante

A continuación se presenta una breve descripción de los principales programas y proyectos impulsados por diferentes cooperantes. No se trata de una lista exhaustiva, pero sí indicativa de las áreas y aspectos específicos de la reforma judicial donde se ha hecho mayor inversión.

MINUGUA

MINUGUA ofreció apoyo y asistencia técnica a través de proyectos al OJ, al MP y al Sistema Penitenciario entre 1997 y el 2000. Los proyectos contribuyeron a la instalación de dos Centro de Administración de Justicia (CAJ); el fortalecimiento de la Escuela de Estudios Judiciales en el OJ; la instalación de la Escuela de Estudios Penitenciarios; y el reconocimiento y aplicación del derecho indígena en coordinación con el sistema oficial de justicia. Los proyectos fueron financiados por los gobiernos de Suecia, Holanda y Noruega.⁷

Los Proyectos del Centro de Justicia de Nebaj (1997) y el Centro de Santa Eulalia (1999), tenían como objetivo facilitar el acceso de la población a los servicios de justicia; coordinar mejor los esfuerzos de las distintas instituciones del sector justicia; incorporar el uso de los idiomas indígenas en la administración de justicia; y capacitar a la población sobre sus derechos. El Centro esta conformado por la PNC, un Juzgado de Primera Instancia y de Paz, el MP, el IDPP y un Centro de Mediación. Los proyectos fueron apoyados por Suecia. Cada centro contó con un financiamiento de US\$ 944.7 mil.

El proyecto *Fortalecimiento de la Escuela de Estudios Judiciales* en la primera fase del proyecto se realizó un diagnóstico para identificar las necesidades formativas y se diseño de una estrategia formativa para quienes ya desempeñan cargos de juez o magistrado. Esta fase tuvo un financiamiento de US\$ 894.0 mil. La segunda fase reforzó la institucionalización de la Escuela. Los ejes centrales del proyecto son la independencia del juzgador, el cambio de actitudes y el trabajo sobre resoluciones judiciales.

El Proyecto *Sistema Penitenciario* contribuyó a la consolidación de la Escuela de Estudios Penitenciarios; fortalecimiento de la Dirección General del Sistema Penitenciario; y apoyo a los mecanismos de participación social organizada, en favor de la transformación de las prisiones. El proyecto contó con apoyo organizaciones de la sociedad civil y promovió la aprobación de la Ley del Sistema Penitenciario. Contó con un financiamiento US\$ 649.5 mil.

Con relación al reconocimiento de los sistemas jurídicos indígenas, se implementaron dos proyectos: (1) *Administración de Justicia y Multiculturalidad* (1998-1999) se llevó a cabo con hablantes mam y k'iche'; y (2) *Investigaciones en Derecho Consuetudinario y Poder Local*, el proyecto realizó una investigación participativa en ocho regiones lingüísticas del país para promover el conocimiento del derecho indígena maya.

PNUD

La agenda de cooperación del PNUD es más amplia que la de MINUGUA, el PNUD apoyó la administración de algunos proyectos de MINUGUA y ha dado seguimiento a

⁷ No fue posible establecer el monto de todos los proyectos de MINUGUA. La Misión cerró sus actividades en diciembre de 2004 y no se tuvo acceso al archivo de los proyectos. La información que aquí se presentan es extraída del estudio de WOLA (2001) y la página electrónica del PNUD Guatemala <http://www.pnudguatemala.org>

procesos iniciados éstos. El trabajo del PNUD se orienta principalmente al fortalecimiento de la institucionalidad central de la justicia, el OJ, el MP y el IDPP. Los proyectos han sido financiados mayoritariamente por España, Suecia, Holanda y Noruega; algunos proyectos han sido co-financiados con fondos del PNUD y del gobierno de Guatemala.⁸

Los programas y proyectos privilegiaron la agilización de los procedimientos judiciales, la eficacia en la gestión, capacitación de los operadores de justicia, el respeto al debido proceso y a los derechos humanos, el reconocimiento del pluralismo jurídico y la defensa de los derechos de la mujer, particularmente la mujer indígena. El cuadro 1 muestra la variedad de temas administrados por el PNUD y el aporte financiero de los países europeos.

Cuadro 1: Programas/Proyectos del PNUD financiados por países europeos

Título del Proyecto	Principales Beneficiarios	Periodo	Monto US\$	Cooperante
Fortalecimiento del Servicio Público de Defensa Penal	IDPP	1997 – 2002	1,380,000	España
Programa de Fortalecimiento del Estado de Derecho (PROFED) / Coordinación y Fondo Fiduciario	ICMSJ CFJ OJ	1997 – 2000	5,122,037	Suecia Holanda Noruega UK PNUD
PROFED / Gobierno Judicial	OJ	1997 – 1999	243,966	España PNUD
PROFED / Apoyo al Organismo Judicial	OJ	1998 – 2003	2,343,080	Suecia PNUD
Agilización del Proceso de Notificaciones Judiciales		1997 – 1999	147,031	España
Apoyo al Organismo Judicial / agilización de procesos judiciales	OJ – capital	1998 – 200	1,130,118	Noruega Gob Guatemala
Apoyo al Organismo Judicial / agilización de procesos judiciales Fase 2	OJ – ocho departamentos	2001 – 2003	1,413,776	Noruega Gob Guatemala
Fortalecimiento del Estado de Derecho / Jueces de Paz	OJ	2001 – 2003	2,432,250	Holanda
Apoyo al Ministerio Público Fase 1	MP	1999 – 2001	720,845	Noruega
Fortalecimiento del Ministerio Público Fase I	MP	2001 – 2003	1,616,940	Noruega
Defensorías Indígenas Fase 1	IDPP	2001 – 2002	250,000	España
Defensorías Indígenas Fase 2	IDPP	2002 – 2005	870,000	Noruega
Apoyo a la Comisión Nacional de Seguimiento al Fortalecimiento a la Justicia	CNSAFJ	2001 – 2003	274,726	Suecia
Apoyo a la Defensoría de la Mujer Indígena	IDPP	2004 – 2007	230,870	Suecia PNUD
Fortalecimiento del Ministerio Público Fase II	MP	2006 – 2007		Noruega
Proyecto de Fortalecimiento del Instituto de Defensa Pública Penal Fase II	IDPP	2005 – 2008		

A través del PNUD se canalizaron también fondos del BM y del BID para la modernización del sistema de justicia. Este paquete de programas y proyectos convierte al PNUD en el actor externo más influyente en el proceso de reforma judicial en Guatemala.

⁸ La información se obtuvo en diferentes fuentes: Yujnovsky, O. y Binder, A. (2003); Pillay, R. (2006); WOLA (2001); y la página electrónica del PNUD Guatemala <http://www.pnudguatemala.org>

Comisión Europea

La CE inició un programa de *Apoyo a la Reforma de la Justicia* a finales de 2004 y prevé su finalización en diciembre de 2007. El propósito principal del programa es reducir el uso de la prisión preventiva por delitos menores y faltas; así como mejorar las condiciones de atención de las personas privadas de libertad, considerando la perspectiva de género, la multiculturalidad y la situación de la niñez y adolescencia en conflicto con ley penal. El Programa tiene un costo de 13 millones de euros, de los cuales la Comunidad Europea aportará diez millones y el Gobierno de Guatemala aportará como contrapartida tres millones. La contraparte nacional es la ICMSJ.⁹

Otros cooperantes

El proceso de reforma judicial también ha sido apoyado por el gobierno de los Estados Unidos a través de USAID, por organismos financieros multilaterales como el BM y el BID; así como por pequeñas contribuciones de la Fundación Soros y el gobierno de Finlandia.

USAID¹⁰ ha implementado dos programas a través de la compañía Checchi: el Programa de Justicia (1999-2004) y el Programa de Estado de Derechos (2004-2009). El Programa de Justicia ofreció asistencia técnica al MP, OJ y al IDPP para apoyar reformas que van desde el establecimiento de unidades especializadas de investigación criminal en el MP hasta el diseño e implementación de sistemas modernos de manejo y seguimiento de casos en las cortes. El programa apoyó el establecimiento y fortalecimiento de Centros Regionales de Justicia y facilitó mecanismos de coordinación interinstitucional entre las agencia del sector justicia. También apoyó la creación de Centros Comunitarios de Mediación para promover el uso de mecanismos alternativos de conflictos y reconocer el derecho indígena. El proyecto tuvo un costo estimado de US\$ 12 millones.

El Programa Estado de Derecho busca incrementar el uso de los procedimientos orales en el sistema de justicia, mejorar la capacidad de persecución del MP, fortalecer la unidad anticorrupción del MP, fortalecer los esfuerzos de prevención del delito a nivel local y nacional, incrementar el uso de medidas alternativa para resolver conflictos, mejorar la cualidad de la educación legal, y ayudar a las organizaciones de la sociedad civil a mejorar sus capacidades de incidencia en el proceso de reforma judicial.

El BID apoyó el inicio del proceso de reforma con un préstamo de US\$ 31 millones en 1999. El programa *Apoyo a la Reforma Judicial* fue implementado por la ICMSJ en un período de cuatro años. La Instancia la cointegran el OJ, el MP, el IDPP y el Ministerio

⁹ Programa de Apoyo a la Reforma de la Justicia, Convenio n. GTM/B7-310/98/0366.

¹⁰ USAID fue el primer donante para el sistema de justicia y el único antes de la llegada de MINUGUA y del PNUD. El primer proyecto, *Apoyo a la Reforma del Sector Judicial* (1994-1998), tenía como propósito contribuir a la modernización de la justicia, a través del manejo adecuado del Código Procesal Penal. Tuvo un monto de US\$8.3 millones.

de Gobernación. El Programa tiene tres áreas de intervención: (1) acceso a la Justicia, la instalación de Centros de Administración de Justicia y Juzgados de Paz, y la facilitación del acceso a la justicia para la población indígena; (2) fortalecimiento Institucional, trabajo de la ICMSJ, el plan estratégico del MP, la transición del Servicio de Defensa Pública a una institución independiente y el fortalecimiento de la Policía y el sistema penitenciario; (3) coordinación Institucional, mecanismos de coordinación entre las instituciones del sector justicia.¹¹

El BM aprobó US\$ 33 millones para apoyar el Plan de Modernización del OJ en 1998. Inicialmente el Programa estaba diseñado para cinco años, pero se ha extendido para finalizar en 2007. Prioridades identificadas por el BM para reformar al OJ son la carrera judicial, la capacidad de jueces, la separación de funciones administrativas y jurídicas, establecer una serie de sistemas y equipo, mejorar acceso a la justicia y elaborar una estrategia de difusión de imagen del OJ.¹²

Prioridades según cooperante

Una revisión detallada de los programas y proyectos muestra diferencia entre los aspectos apoyados por la cooperación europea y los otros donantes internacionales. La cooperación europea, a través de MINUGUA y el PNUD, ha privilegiado el apoyo a la CFJ, la ICMSJ, el IDPP y el OJ; y ha apoyado con menos fondos al MP y el Sistema Penitenciario. Con relación al contenido de los programas, la cooperación europea ha respaldado principalmente la coordinación interinstitucional entre las diferentes agencias de la justicia; la agilización de los procedimientos judiciales; el respeto a los derechos humanos en las distintas fases del proceso legal; el acceso a la justicia y los servicios de defensa para los grupos más vulnerables, particularmente los pueblos indígenas y las mujeres; también ha promovido el reconocimiento del derecho indígena como alternativa o complemento al sistema oficial de justicia.

Llama la atención la cantidad de proyectos implementados por MINUGUA y el PNUD (más de veinte), la variedad de temas y la corta duración de los mismos. En muchos casos, debido a la brevedad del tiempo, los proyectos se extendieron a una segunda o tercera fase para alcanzar los resultados iniciales; lo que significa que muchos de ellos no fueron planificados con base realista o se enfrentaron a dificultades o retrasos inesperados.

La cooperación de los Estados Unidos ha apoyado principalmente al MP y al OJ; se ha centrado en el fortalecimiento de las unidades de investigación criminal y anticorrupción. También ha contribuido a facilitar el acceso a la justicia apoyando la instalación de CAJs en diferentes regiones del país y la creación de centros de mediación y reconciliación. La cooperación del BM y el BID ha contribuido a la modernización del OJ y la ICMSJ, particularmente en lo que se refiere a gestión, cobertura y capacitación de los operadores de justicia.

¹¹ Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=453762>

¹² Disponible en <http://web.worldbank.org>

No existen indicios de que las diferencias en las líneas de apoyo correspondan a una estrategia deliberada de la cooperación internacional. Algunos de los entrevistados para este estudio, consideran que las diferencias se deben a que la cooperación europea prefiere apoyar temas relacionados a los Acuerdos de Paz y no interferir en asuntos que son considerados de interés para los Estados Unidos. Desde hace varios años, los Estados Unidos y Guatemala tienen una estrecha relación en temas de seguridad, la cooperación norteamericana tiende a respaldar aspectos técnicos y operativos que considera “estratégicos para la seguridad de la región”, como el combate al tráfico de drogas, armas y personas.

Alcances y Límites

Resulta difícil hacer una evaluación detallada de la contribución de cada uno de los programas y proyectos de la cooperación europea al proceso de reforma judicial, debido a la cantidad y variedad de los mismos, tampoco es el propósito de este estudio. Sin embargo es posible identificar algunos aportes visiblemente significativos como:

- El establecimiento de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, la cual presentó un diagnóstico de la situación del sistema de justicia y formuló una serie de recomendaciones para una reforma general. También han apoyado a la Comisión para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia, encargada de dar seguimiento a las iniciativas de reforma y modernización.
- La creación y fortalecimiento de la Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia.
- La instauración y fortalecimiento del Instituto de Defensa Pública Penal.
- La modernización del Organismo Judicial, el Ministerio Público y el Sistema Penitenciario.
- La creación de centros de administración de justicia, para facilitar el acceso de la justicia a las comunidades indígenas.
- También han contribuido a la aprobación de la Ley de la carrera judicial, la Ley del servicio civil y la Ley del Sistema Penitenciario.

Paradójicamente, estos avances no han logrado fortalecer el sistema de justicia, lamentablemente el sistema continúa siendo débil, lento e ineficiente. Esto se debe a que los programas y proyectos se desarrollaron en un contexto adverso que no ha permitido el avance del sistema de justicia: las limitaciones histórico-estructurales del Estado guatemalteco; la falta de voluntad política del Estado y de la elite económica del país para fortalecer las instituciones democráticas; el incremento de la criminalidad organizada, la delincuencia común y la violencia juvenil; pero sobre todo, los intereses adversos de grupos de poder que se benefician de la impunidad (CFJ, 1998; CIDH, 2003; FIDH, 2004; MINUGUA, 1995-2003; Informe del Relator Especial de la ONU para la Independencia Judicial, Param Coomaraswamy, 2001; OACDH, 2007; PDH, 2006).

El Estado de Guatemala padece una serie de limitaciones estructurales, resultado de su historia de exclusión y represión, que dificultan el avance del sistema judicial: falta de legislación apropiada, limitada independencia e imparcialidad de las instituciones

judiciales; escasa capacidad profesional de la mayoría de funcionarios; múltiples necesidades y presupuestos insuficientes. A esto se suma la permanente resistencia y oposición de algunos funcionarios y actores externos a las reformas; así como prácticas de discriminación del sistema judicial hacia los indígenas y las mujeres.

El último Informe de MINUGUA sobre Derechos Humanos (2003) señala que la falta de voluntad política del gobierno, el Congreso y los empresarios para fortalecer las instituciones de la seguridad y la justicia ha sido evidente desde 1999, con la derrota de la consulta popular para incorporar los acuerdos de paz a la Constitución guatemalteca.¹³ Los empresarios se han opuesto repetidamente a elevar la tasa de impuestos al 12% como lo establecen los acuerdos de paz y a emitir bonos para financiar las prioridades del gasto social. Ni el gobierno ni el Congreso han financiado adecuadamente el fortalecimiento de la Policía, el OJ y el MP. Muchas leyes en materia de judicial y de seguridad, cuya aprobación era obligatoria en los acuerdos de paz, siguen sin ser aprobadas.

Pero sin duda, el obstáculo más grave que impide el avance de la justicia en Guatemala es la corrupción y la participación/vínculo de grupos criminales que ejercen poder en las instituciones del Estado, principalmente en el sistema judicial. La CIDH (2003) señala que “en Guatemala existen cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad que operan en el país. Estos grupos han sido asociados con el narcotráfico, secuestros, asesinatos con características de “limpieza social”, contrabando, robos en gran escala y en particular con ataques y amenazas a los defensores de derechos humanos, operadores de justicia, testigos, periodistas, sindicalistas y otros sectores sociales” (p. 141). Todos los Informes sobre Derechos Humanos de MINUGUA (1995-2003) hacen referencia a la existencia de estos grupos ilegales y se registra información sobre sus actividades clandestinas y su vínculo con instituciones del Estado. Estos informes señalan que aunque la actuación de estos grupos es autónoma y no es parte de una política de Estado como lo fueron las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el enfrentamiento armado, existe información pública que relaciona las actividades de estos grupos con autoridades del gobierno, empleados de la PNC, la inteligencia militar, el sistema judicial y el MP.

El problema no es nuevo, la existencia, actuación y poder de estos grupos es un legado del enfrentamiento armado interno. En el AGDH (1994) los firmantes reconocen la existencia de estos grupos y el Estado se compromete a combatirlos. En los últimos años, estos grupos han extendido su poder en el sistema de justicia y la policía, hostigando y atemorizando a jueces, testigos clave, fiscales, líderes políticos, y defensores de derechos humanos, entre otros. “El muro de impunidad que estos grupos y sus patrocinadores han logrado construir para evitar ser sometidos a la justicia y para proteger sus actividades ilícitas ha debilitado seriamente el funcionamiento del sistema judicial” (WOLA, 2006).

¹³ El 80% de la población no acudió a votar en la consulta popular de mayo de 1999, que buscaba incorporar en la Constitución una parte importante de los compromisos de los Acuerdos de Paz. Esto refleja que “al menos cuatro de cada cinco ciudadanos se siente ajeno a la construcción de país” (Pásara, 2002: 107).

En marzo de 2003 con base al contenido del AGDH, se firmó un acuerdo entre el PDH y el Ministro de relaciones Exteriores para crear una *Comisión de Investigación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad* (CICIACS), la comisión se encargaría de investigar los casos de violaciones de derechos humanos cometidos por agentes o grupos vinculados al gobierno, al crimen organizado y a los aparatos de seguridad privada. Tras una serie de estudios de factibilidad y negociaciones entre el gobierno, la sociedad civil y la ONU, en enero de 2004, el gobierno saliente de Alfonso Portillo y el Subsecretario de la ONU firmaron un acuerdo para crear la CICIACS.

El acuerdo de CICIACS fue rechazado por dos comisiones del Congreso en el proceso de ratificación, señalando que contenía inconstitucionalidades. Luego la Corte de Constitucionalidad emitió opinión en contra en agosto de 2004, concluyendo que el Acuerdo no puede ser considerado un instrumento internacional de derechos humanos; y que atribuye a la CICIACS funciones que corresponden exclusivamente del OJ y el MP, como la capacidad de investigar, provocar la persecución penal, iniciar procesos y proseguirlos en forma autónoma. Los promotores de la iniciativa rechazaron la interpretación de la CC considerando que se trataba de una opinión sesgada.

Casi tres años después, en diciembre de 2006, el gobierno de Oscar Berger firmó un nuevo Acuerdo con la ONU para el establecimiento de la *Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala* (CICIG), que sustituye el proyecto anterior CICIACS. El acuerdo corrige las supuestas inconstitucionalidades de CICIACS. El gobierno envió el acuerdo al Congreso para su ratificación, las comisiones del Congreso que conocieron la iniciativa solicitaron una consulta a la CC. Al momento que se realizó este estudio la CC no había emitido todavía su opinión.

Existe seria preocupación de que el Congreso tenga voluntad real no solamente para ratificar el Acuerdo de CICIG sino de combatir a los grupos ilegales de poder paralelo. Coexisten otros hechos que hacen dudar de la voluntad del Estado para combatir la impunidad de estos grupos, por ejemplo, la falta de acción del gobierno y los múltiples tropiezos legales en el sistema judicial para concretar la orden internacional de captura contra Ríos Montt, Oscar Mejía Victores, Benedicto Lucas y otros exmilitares y civiles acusados de múltiples crímenes cometidos durante el enfrentamiento armado. En julio de 2006, el juez Santiago Pedraz de la Audiencia Nacional de España emitió orden de captura contra siete exfuncionarios responsables de crímenes de genocidio y de lesa humanidad. A casi diez meses de la orden judicial, el trámite continúa estancado en el sistema judicial guatemalteco.¹⁴

MINUGUA (2003) señala que hay pruebas de la existencia de vínculos entre la inteligencia militar con esfuerzos para obstaculizar investigaciones y juicios sobre violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto; hay una mutación de las

¹⁴ Aparte de la querrela interpuesta ante la justicia española en 1999, en Guatemala organizaciones de víctimas y de derechos humanos iniciaron en el 2000 un proceso con la intención de perseguir a los culpables por los mismos crímenes. La primera querrela se interpuso contra el gobierno de Romeo Lucas García en junio del 2000, a la que siguió otra en el 2001 contra el gobierno del general Efraín Ríos Montt; el procedimiento sigue en la fase de recopilación de pruebas en el MP.

estructuras clandestinas de la época del conflicto en redes multiformes, involucradas en la corrupción y el crimen organizado; también señala la preocupación por la reorganización de los miembros de las PACs para exigir el pago de sus servicios durante el conflicto armado interno.

En medio de este panorama hostil es importante reconocer el trabajo valiente de las organizaciones de víctimas y de derechos humanos en Guatemala, quienes han contribuido al fortalecimiento del sistema de justicia a través de los casos presentados, el acompañamiento al proceso legal y las permanentes denuncias a la denegación de justicia. En muchas ocasiones los líderes de las organizaciones y sus afiliados han sufrido hostigamiento y persecución por reclamar su derecho a la justicia. Algunas de estas organizaciones, como el ICCPG y la FMM, han monitoreado de cerca el proceso de reforma judicial, producido importantes publicaciones y ofrecido capacitación a funcionarios del sistema. Este proceso ha sido acompañado y, en muchos casos, financiado por ONGs europeas.

Los programas y proyectos de cooperación enfrentaron múltiples obstáculos estructurales y los intereses adversos de grupos de poder que impiden el avance de la justicia en Guatemala, esto ha minimizado el aporte de la cooperación. Pero la cooperación también ha cometido errores estratégicos de tipo político y administrativo que no han permitido que los proyectos tuvieran un impacto más significativo en la reforma judicial, algunas de estas limitaciones se revisan con más detenimiento en los capítulos 3 y 4 de este informe.

2. Cooperación para la Reforma de la Policía

Los principales cooperantes del proceso de reforma policial han sido la CE, MINUGUA y el gobierno de los Estados Unidos. Al igual que en el proceso de reforma judicial, las directrices de la reestructuración de la Policía están contenidas en el AFPC. El Acuerdo establece las funciones y características de la nueva Policía: actuar bajo la dirección de las autoridades civiles del Ministerio de Gobernación, estructurarse de manera jerárquica, respetar los derechos humanos, reflejar al carácter multiétnico y pluricultural del país en la institución, y organizarse a través de unidades especializadas que cuenten con recursos suficientes para combatir la criminalidad.

El AFPC establece la necesidad de emitir una ley que regule las funciones de la PNC. La ley regulará los requisitos y la forma de ingreso a la carrera policial, promociones, ascensos, traslados, sanciones disciplinarias al personal policial, y demás funciones de la Policía. Con relación a la carrera policial, señala que todos los integrantes de la PNC deben ser formados en la Academia de la Policía, en donde se les proporcionará preparación profesional, respeto por los derechos humanos, por la democracia y la cultura de paz; así como obediencia a la ley. La carrera debe regular las políticas de reclutamiento y administración de personal, particularmente lo que se refiere al tiempo de prestación de servicios, salarios dignos y medidas adecuadas de previsión social.

La Academia debe formar al nuevo personal policial a nivel de agentes, inspectores, oficiales y mandos superiores, y “reeducar a los actuales”. El entrenamiento básico de los policías tendrá una duración mínima de seis meses. La Academia debe garantizar la “objetividad de la selección” y la igualdad de oportunidades entre los aspirantes.

En el Acuerdo, el gobierno se compromete a impulsar un plan de reestructuración policial y seguridad pública, para lo cual solicitaría el apoyo de la cooperación internacional y de la MINUGUA. Igualmente invitara a la comunidad internacional a otorgar cooperación técnica y financiera para la implementación de todas las medidas que conduzcan a la modernización y profesionalización del sistema de seguridad pública.

El plan de reestructuración debe cumplir con los siguientes compromisos específicos: a) para finales de 1999, la PNC debe estar desplegada en todo el país y contar con un mínimo de 20,000 agentes; b) fortalecer las capacidades en materia de información e investigación criminal, con énfasis en la coordinación interinstitucional con el MP y el OJ; c) fortalecer la cooperación entre PNC y policías municipales; d) participación ciudadana en la carrera policial, en el sistema de selección y de ascensos; e) el Gobierno se compromete a que el gasto público ejecutado en seguridad pública con relación al PIB, para el año 2000, sea incrementado en 50% respecto del gasto ejecutado en 1995.

Programas y Proyectos

La siguiente lista de programas y proyectos impulsados por los diferentes actores de la cooperación internacional muestra las áreas de la reforma policial donde se ha hecho mayor inversión, no se trata de una lista exhaustiva, aunque ilustrativa.

Cooperación Española

A mediados de 1996, antes de la firma del AFPC, el Ministro de Gobernación anunció que Guatemala adoptaría el modelo de la Guardia Civil Española (GCE) para reestructura a la policía. La GCE es una institución de naturaleza militar que cumple tareas de seguridad ciudadana, depende tanto del Ministerio del Interior como del Ministerio de la Defensa de España.¹⁵ Entre septiembre de 1996 y diciembre de 1997, la GCE ayudó en el establecimiento de la Academia y colaboró en el entrenamiento inicial, con un programa de asistencia técnica de 0.9 millones de dólares financiado por el gobierno de España.

Comisión Europea

En 1998 la CE dio seguimiento al proyecto iniciado por la GCE. *El Programa de Apoyo a la Política Nacional de Seguridad* de la CE proporcionó 31.73 millones de euros entre 1998 y el 2002, para entrenamiento, gestión, vehículos, construcción o rehabilitación de la Academia o de estaciones policiales.

La GCE tuvo gran influencia en la definición y organización del currículo de los diferentes cursos y programas de la Academia. Implementó el curso de “retroalimentación” para los miembros de la antigua Policía Nacional y la Guardia de Hacienda, algunos de los cuales se les señalaba de violaciones a los derechos humanos durante el enfrentamiento armado interno.¹⁶ La capacitación duró solamente tres meses y no seis meses como lo recomendaba el AFPC. Actualmente la mayor parte del personal policial, tanto oficiales como agentes, pertenecen a este grupo, quines se caracterizan por su bajo nivel educativo (MINUGUA, 2001).

Paralelamente a los cursos de “retroalimentación”, se inició el Curso Básico para los nuevos aspirantes a la Policía, con duración de seis meses. Formalmente los cursos de retroalimentación finalizaron en junio de 2000, aunque excepcionalmente un grupo de ex agentes de la antigua Policía Nacional recibió un curso en el 2003. La GCE también se encargó de la capacitación de los cursos de ascenso y oficiales. Este paquete convirtió a la Guardia Civil Española en el actor externo más influyente en el proceso de reforma policial (WOLA, 2000).

¹⁵ No es muy claro porque el Gobierno escogió a la GCE como primer cooperante de la reforma policial, las autoridades de Gobierno indicaron que preferían evitar el modelo de El Salvador de múltiples donantes, y la confusión de opiniones que, según ellos, se desprende de este modelo.

¹⁶ Según la CEH, la Policía Nacional y la Guardia de Hacienda actuaron en actividades contrainsurgentes en alianza con el Ejército. Durante el gobierno de Romeo Lucas (1978-1982) uno de los requisitos para ser policía era prestar servicio militar. “El ministro de Gobernación, el director del Cuerpo de Detectives, el director de la Policía y el director del Comando Seis, institucionalizaron prácticas irregulares e involucraron a estos diferentes cuerpos policiales en el enfrentamiento armado. Uno de los casos más connotados por su impacto y que contó con la participación de varios cuerpos fue el de la Embajada de España. En la masacre, el 31 de enero de 1980, participaron elementos tanto de la Policía Nacional, como de la policía judicial y de la propia G-2” (CEH, 1999, Capítulo II, Vol. 1. pp. 395, 399, 400).

MINUGUA

Entre 1997 y 2003, MINUGUA ejecutó una serie de pequeños proyectos en la Academia y en las Unidades de Control de la PNC financiados por Suecia y Noruega. Los proyectos se pueden agrupar en tres: (1) *Proyecto Apoyo a los procesos de formación y capacitación de la PNC en una cultura democrática* (1997-2003), se modificó y amplió en diferentes momentos. Inicialmente se centró en incorporar el tema de DDHH en el currículo de la APNC, luego se incorpora el tema de género y multiculturalidad y se abre la participación de organizaciones de la sociedad civil a la formación en la APNC; en la última etapa, se amplió a una reforma curricular más integral. (2) *Proyecto Presencia del carácter multiétnico en la PNC* (2000-2002) promovió una política institucional de multiculturalidad, y que dicha política se aplicará en las convocatorias, selección, formación y asignación de destinos del personal de la PNC; así como estimular la participación ciudadana en estos procesos. (3) *Apoyo a las Unidades de Control de la PNC* (2001-2002), se orientó a la redefinición de los mecanismos internos de control y apoyó la modernización de las unidades específicas de investigación y régimen disciplinario de la PNC.

PNUD

El PNUD ha implementado tres proyectos bajo el Programa FOLPOL (Fortalecimiento de la Policía). Los proyectos se han realizado en tres fases: *la primera fase* (1997-2003) se centró en asistencia técnica para modernizar las unidades de control de la PNC; en la *segunda fase* (mayo-diciembre 2003) se dio continuidad a algunos procesos iniciados por los proyectos de MINUGUA en la Academia, en las unidades de control y en las oficinas de Derechos Humanos y Multiculturalidad de la PNC; en la *tercera fase* (2004-2008) participan otras tres agencias de Naciones Unidas, la OACDH, UNICEF y UNESCO. El proyecto persigue cinco objetivos: (1) fortalecer las capacidades organizacionales, técnicas y profesionales de la PNC, para brindar una mejor respuesta frente al delito y las demandas de seguridad de la población; (2) promover una política institucional para la protección de la niñez y adolescencia; (3) apoyar una política institucional en prevención del delito que incorpora los enfoques de multiculturalidad, equidad de género y relaciones con la comunidad como sus ejes centrales; (4) fortalecer las metodologías y sistemas para el procesamiento estadístico e información criminal; (5) promover una política institucional de derechos humanos y controles internos que promueven el control sobre la conducta y actuación policial. El proyecto es financiado por la Embajada de Noruega.¹⁷

Gobierno de los Estados Unidos

Estados Unidos ha implementado varios programas bilaterales, principalmente en materia de investigación criminal y combate al narcotráfico. ICITAP (Internacional Criminal Investigative Training Assistance Program) del Departamento de Justicia desarrolló un programa entre 1998 y 2002 para organizar la Escuela de Investigación Criminal y

¹⁷ Disponible en <http://www.pnudguatemala.org/> y <http://www.forpol.org/>

apoyar el trabajo del Servicio de Investigación Criminal (SIC) de la PNC. El Programa de ICITAP contó con un monto estimado de US\$15 millones.

La DEA (Drug Enforcement Administration) y el Programa NAS (Narcotics Affairs Section) de la Embajada de Estados Unidos en Guatemala, que apoyaron la instalación del DOAN (Departamento de Operaciones Antinarcoicas) que surgió como una sección especializada de la PNC en 1998. Estos programas ofrecieron entrenamiento en investigación y capacidad policial, apoyo financiero para operaciones, infraestructura y equipo. En octubre de 2002 el Gobierno disolvió el DOAN, con fuerte presión del gobierno de los Estados Unidos, por los escándalos de corrupción es esta sección de la PNC.¹⁸

Actualmente el INL (Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs) ofrece asistencia para organizar, capacitar y equipar a la sección que reemplazó al DOAN, el Servicio de Análisis e Información Antinarcoica (SAIA). INL también implementa un proyecto de cooperación con MP que ofrece capacitación profesional a fiscales, desarrolla un sistema computarizado para el manejo de casos, y expansión del programa a otras regiones del país. Recientemente se está implementando el programa de NAS-LED (Narcotics Affairs Section – Law Enforcement Development) que continúa con parte de las funciones de proyecto de ICITAP. El programa apoya la política de investigación criminal, la unificación de los laboratorios forenses, la oficina de asuntos internos (ORP) y la Inspectoría General. NAS-LED también ofrece experiencia policial a una de las Comisariías de la PNC en el municipio de Villa Nueva, un proyecto piloto que busca reducir la actividad de las pandillas juveniles en el área con la participación de la comunidad.

Nuffic / Holanda

En la actualidad la Agencia Holandesa NUFFIC implementa un Programa de cuatro años (2004-2008) en la Academia de la PNC. El programa da continuidad al proceso de reforma curricular iniciado por MINUGUA. El Proyecto pretende tres resultados: (1) dotar a la APNC de un currículo académico readecuado al modelo policial establecido en la legislación guatemalteca, los Acuerdos de Paz y la legislación internacional en materia policial; (2) dotar a la APNC de programas de curso claramente definidos y coherentes, así como dotar a profesores y estudiantes de libros de texto apropiados y actualizados; (3) lograr que la APNC cuente con un equipo de profesores estable, capacitados y reconocida por la Institución.¹⁹

El cuadro 2 presenta gráficamente los programas y proyectos más significativos de la cooperación internacional en la PNC.

¹⁸ En marzo de 2002 se hizo público el robo de 1,604 kilogramos de cocaína que se encontraba en las bodegas DOAN.

¹⁹ <http://www.nuffic.nl/>

Cuadro 2: Programas/Proyectos en la PNC según Cooperante

Cooperante	Proyecto	Beneficiarios Directos	Periodo	Monto
Cooperación Española	Asistencia Técnica a la PNC – Implementado por Guardia Civil Española	PNC, Academia	1996 – 1997	900,000 Euros
COMISION EUROPEA	Apoyo a la Política Nacional de Seguridad Ciudadana – Implementado por la GCE	PNC, Academia	1998 – 2002	31,730,000 Euros
MINUGUA	Apoyo a los Procesos de Formación y Capacitación de la PNC en DDHH y Cultura Democrática	Academia PNC	1997 – 2003	
	Apoyo a las Unidades de Control de la PNC	Sección de Personal, ORP, Unidad de Régimen Disciplinario	2001 – 2002	
	Presencia del Carácter Multiétnico de la PNC	Academia, Oficina de Multiculturalidad	2000 – 2002	
PNUD	FORPOL Fase I		1997 – 2003	
	FORPOL Fase II		May-Dic 2003	
	FORPOL Fase III		2004 – 2008	1,574,080 USD
Gobierno de Estados Unidos	Programa ICITAP del Departamento de Justicia de Estados Unidos	EIC, SIC	1997 – 2002	15,000,000 USD Aprox.
	Programa NAS-LED	DINC, SAIA		
NUFFIC /Holanda	Fortalecimiento de la Academia de la PNC	Academia	2004 – 2008	

Adicionalmente, otros cooperantes han ofrecido apoyo en equipo y vehículos a la PNC. En el 2003 el gobierno de Japón entregó equipo a la Academia valorado en US\$ 1.6 millones, entre vehículos y equipo de computación. En el 2004 el gobierno de Taiwán donó 1500 motocicletas valoradas en aproximadamente US\$ 1.4 millones.

El cuadro 2 muestra diferencias entre las áreas de apoyo de la cooperación europea y la cooperación de los Estados Unidos. La mayor parte de la cooperación europea se relaciona a compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz, como el fortalecimiento de la Academia de la PNC y las unidades de control interno; ha priorizado los temas de derechos humanos, multiculturalidad y género. Mientras que Estados Unidos ha privilegiado el fortalecimiento de las unidades especializadas de investigación criminal, antinarcóticos, combate el crimen organizado y prevención de la violencia juvenil, esto seguramente responde, como se señaló anteriormente, a que Estados Unidos y Guatemala tienen una relación más antigua de cooperación en temas de seguridad.²⁰

Alcances y Límites

Los programas y proyectos de la cooperación europea han contribuido para cumplir con compromisos específicos establecidos en el AFPC: la reestructuración de las anteriores fuerzas policiales en una Policía, la instalación de la Academia de la PNC, la carrera

²⁰ Las organizaciones de la sociedad civil guatemalteca cuestionan la ética e interés de la cooperación de Estados Unidos con Guatemala, que generalmente impone su agenda de seguridad en temas que no necesariamente son relevantes para el país, como la lucha contra el terrorismo y el control migratorio. En la sociedad guatemalteca todavía esta muy presente el rol de los Estados Unidos en la lucha contrainsurgente durante el enfrentamiento armado; el informe de la CEH (1999) señala que el gobierno de los Estados Unidos prestó asistencia militar y entrenamiento a las fuerzas de seguridad de Guatemala quienes cometieron graves violaciones a los derechos humanos durante ese período.

policial, la creación y capacitación de unidades especializadas, incorporó la educación en derechos humanos en la Academia; apoyó la instalación de las oficinas de Atención a la Víctima, Derechos Humanos, Multiculturalidad y Género en la institución policial. Los proyectos también han contribuido para definir el nuevo Reglamento Disciplinario de la PNC y fortalecer el trabajo de las unidades de control interno. La mayor parte de estos avances ocurrieron durante los primeros cuatro años de la paz (1997-2000).²¹

En 1997 se emitió la Ley de la PNC (Decreto 11-97 del Congreso) que establece la creación, organización y funciones de la PNC. El intento de elevar a nivel constitucional el fundamento jurídico de la PNC y limitar el papel del ejército a la seguridad territorial y no interna, como lo propone el AFPC, quedó frustrado en 1999 con la pérdida de la consulta popular para reformar la Constitución.²²

En el 2001 la PNC logró cumplir con la meta de contar con 20,000 policías, entre oficiales, especialistas, agentes y personal en tareas administrativas. Actualmente la institución cuenta con un estimado de 22,000 miembros. Sin embargo, este número resulta insuficiente para las necesidades de seguridad de la población.²³ En 1999 el despliegue territorial de la PNC logró cubrir los 22 departamentos del país. Actualmente la policía se encuentra desplegada en los 331 municipios del país.

Lamentablemente, al igual que en el proceso de reforma judicial, los avances en la reforma de la Policía han sido minados por una serie de limitaciones estructurales: falta de legislación apropiada; baja capacidad del personal policial; pocos recursos y presupuesto inadecuado; ineficiente sistema de controles internos y externos; así como prácticas de negligencia, falta de ética y prácticas discriminatorias hacia los indígenas y las mujeres.

La reforma policial también ha sido afectada por decisiones políticas y administrativas equivocadas que tienen hoy día sumergida a la PNC en una crisis. El gobierno de Alvaro Arzú (1996-2000) optó por medidas rápidas, “prácticas”, y de corto plazo. Una de las más graves equivocaciones fue el “reciclaje”, medida contenida en el AFPC. Con el paso del tiempo se ha comprobado que miembros de los antiguos cuerpos de la Policía Nacional y la Guardia de Hacienda que se incorporaron a la PNC reincidieron en conductas de corrupción y violaciones a los derechos humanos. Muchos de ellos siguen ocupando hoy día puestos de mando en la PNC (MINUGUA 2004).

Otro error ha sido la intervención del ejército en las tareas de seguridad pública. Los tres gobiernos posteriores a la firma de la paz han permitido la participación de militares en la

²¹ Los primeros años de reestructuración de la Policía crearon gran expectativa en la sociedad guatemalteca y la comunidad internacional, se esperaba un rompimiento con las violaciones de los derechos humanos del pasado; la profesionalización, especialización y el carácter multiétnico de la PNC.

²² La Ley de la PNC fue criticada por varios sectores, el Fiscal General de la época, Héctor Pérez, la declaró inconstitucional (Siglo Veintiuno, 17.6.97). El secretario General de la ONU, Kofi Annan, señaló en su informe del 30 junio que la Ley de la PNC no incluye aspectos sustantivos previstos en el AFPC, como la formación policial (Prensa Libre, 13.7.97).

²³ En Guatemala hay un promedio de 1.8 policías por cada 1000 habitantes, en países con bajo nivel de delincuencia el promedio es 4 policías por cada 1000 habitantes.

Policía. Una medida visible de esta disposición son las patrullas combinadas de vigilancia entre el ejército y la PNC; esto se ha justificado como “solución temporal” ante el aumento de la criminalidad y el insuficiente número de policías. La medida contradice los Acuerdos de Paz y no ha tenido ningún impacto en la reducción de la criminalidad, por el contrario la tendencia de muertes violencia sigue siendo ascendente.

La inteligencia militar continúa participando directamente en la lucha contra el narcotráfico y en el momento de mayor auge de los secuestros, integraban junto a la PNC el denominado Comando Antisecuestros (MINUGUA, 2004). En el 2005 más de veinte exmilitares fueron contratados por las autoridades de la PNC para ocupar puestos de dirección; igualmente se contrato a civiles sin ningún tipo de conocimiento ni experiencia en temas de seguridad para ocupar puestos de dirección. Estas disposiciones han afectado seriamente a la institución.

El constante cambio de autoridades también ha debilitado el proceso de reforma. Entre 1997 y 2006 Guatemala ha tenido seis ministros de gobernación y nueve directores de la PNC. Cada vez que ocurre un cambio de autoridades se genera ansiedad e incertidumbre dentro de la PNC. Cada administración elabora su propio plan de seguridad, realiza cambios de personal, modifica reglamentos y, en algunos casos, se reestructuran unidades internas. Esto no ha permitido definir una política de seguridad pública clara, coherente y de largo plazo. MINUGUA (2004) señala que los planes de cada ministro de Gobernación han respondido generalmente a necesidades coyunturales y no para dar respuestas estructuradas. Esta peculiar situación ha debilitado la implementación efectiva de medidas contra la delincuencia y el crimen organizado.

Pero sin duda, como en el caso del sistema de justicia, el aspecto más preocupante de la PNC es la corrupción y la participación de policías en actividades criminales. La corrupción ha permeado todos los niveles jerárquicos; desde ministros de gobernación (un ex ministro esta sujeto a proceso por desvío millonario de fondos) hasta comisarios, oficiales y agentes policiales. Los delitos cometidos por policías son de todo tipo, desde una simple “mordida” hasta el robo de droga decomisada y depositada en bodegas policiales. Se conoce la participación de oficiales y agentes en bandas de secuestradores, asalta bancos y residencias particulares, oficiales y agentes involucrados en narcotráfico y tráfico de ilegales entre otros delitos.

Diferentes informes de derechos humanos (CIDH, 2003; MINUGUA, 2001, 2004; OACDH 2006, 2007; PDH, 2006) señalan a la policía de cometer actos de tortura, detenciones ilegales y ejecuciones extrajudiciales. El Informe de Philip Alston, relator especial de la ONU en materia de ejecuciones extrajudiciales (2007), indica que “hay indicios muy sólidos de que ciertos incidentes de limpieza social, como las ejecuciones de miembros de bandas, de sospechosos de haber cometido delitos, y otros ‘indeseables’ son la obra de miembros de la policía” (p. 2). El informe señala que estas prácticas no se limitan a la actuación de unos cuantos policías corruptos, y aunque no ha alcanzado el nivel de política oficial, si existe una responsabilidad institucional. Preocupa seriamente la falta de investigación y sanción de este tipo de casos, la tolerancia del Estado y la “aparente indiferencia social” sobre estos crímenes.

Los programas y proyectos de cooperación se han ejecutado en un contexto adverso, bregando entre las limitaciones estructurales de la PNC, decisiones políticas equivocadas, un personal que se resisten al cambio, y muchos policías involucrados en prácticas de corrupción y criminalidad. Estos hechos obviamente han afectado la implementación y el resultado de los proyectos. Pareciera que la cooperación no tomó en cuenta mucho de estos problemas en la planificación de los proyectos ni se hicieron ajustes o modificó posteriormente. En los siguientes capítulos se revisa con más detenimiento la efectividad de la estrategia de cooperación y el respaldo político a la misma.

3. Estrategia de Cooperación

Los capítulos 2 y 3 muestran que la cooperación europea, brindada a través de una serie de programas y proyectos de asistencia y de apoyo, ha sido positiva, pero en mucho menor medida de lo esperado con relación a la cantidad de recursos desembolsados. Se optó por apoyar compromisos específicos de los Acuerdos de Paz, enfatizando la modernización y el trabajo coordinado entre las agencias del sistema de justicia y la policía. Sin embargo, no se puede hablar de una estrategia deliberada de la cooperación europea o de la cooperación internacional para apoyar la reforma judicial y policial en Guatemala. La mayor parte de los más de 25 programas y proyectos financiados por los países europeos (1997-2006) fueron diseñados y ejecutados de manera compartimentada y a nivel técnico. Los resultados de los programas y proyectos han tenido muy poca incidencia en las políticas institucionales del sistema de justicia y el Ministerio de Gobernación.

También se observa una limitada coordinación y alianza de la cooperación europea con otros donantes, como los Estados Unidos, el BM y el BID. Aunque existen esfuerzos significativos en este sentido (ver capítulo 4 de este informe), esto no se refleja directamente en los programas y proyectos de cooperación.

Es difícil evaluar la efectividad y el impacto de la modalidad de cooperación a través de pequeños programas y proyectos (por la cantidad y variedad), sin duda existen resultados desiguales, algunos proyectos han sido exitosos y otros menos afortunados. Para entender mejor el alcance y límites de esta modalidad, en esta sección revisaremos uno de los proyectos administrados por MINUGUA en la Academia de la PNC, a manera de estudio de caso. La información y el análisis se basa en la evaluación externa del proyecto (Martínez y Mérida, 2003).

Descripción del Proyecto

El proyecto *Apoyo a los Procesos de Formación y Capacitación de la PNC en DDHH y Cultura Democrática* (2000-2003) fue cofinanciado por Suecia y Noruega. El proyecto forma parte de la bolsa de proyectos administrados por el Área de Seguridad Pública y Ejército (ASEPE) de MINUGUA. Se deriva de dos proyectos anteriores de MINUGUA en la Academia. El primer (1997-1998) incorporó el tema de derechos humanos en el currículo de la Academia y ofreció capacitación a los estudiantes en este tema. El segundo (1999-2000) amplió sus objetivos y actividades para introducir los temas de multiculturalidad y equidad de género (lo que dio origen posteriormente a otro proyecto sobre estos temas); logró conformar la Coordinadora de Apoyo a la Academia (CAAP), integrada por diez organizaciones de la sociedad civil guatemalteca y de la cooperación internacional quienes apoyaron la capacitación de los instructores de la Academia; además produjo textos para cursos de criminología, enfoque de género, pedagogía, etc.

El proyecto perseguía seis **objetivos específicos**: (1) Que los mandos de la PNC estén formados y capacitados para dirigir la institución dentro del marco de respeto a los derechos humanos, la democracia, la cultura de paz y servicio a la comunidad para

ejercer sus funciones con ética y profesionalismo. (2) Que el programa de estudios de la APNC contenga ejes transversales de respeto a los derechos humanos, equidad de género y cultura policial democrática. (3) Que las políticas institucionales consideren la igualdad de oportunidades de la mujer en la PNC. (4) Que los planes de estudio le den tratamiento a contenidos que facilitan las relaciones entre policía y comunidades étnicas diversas. (5) Que los procesos técnicos de informatización sean modernizados y apoyados con equipo y procedimientos de procesamiento electrónico de datos. (6) Que funcione dentro de la APNC una biblioteca modernizada y conectada a redes informáticas que apoye la implementación de estándares internacionales en la docencia y en desarrollo académico.

Fue ejecutado por un **equipo de cuatro personas** (coordinadora internacional, asesor en pedagogía, asesor en informática y secretaria), y eventualmente se contrató a consultores para temas específicos. La coordinadora y parte del equipo trabajaron en los dos proyectos anteriores. Al inicio del proyecto, la principal **estrategia** fue capacitar a personal policial de la APNC en temas de derechos humanos, equidad de género, diversidad étnico-cultural y pedagogía. Luego la estrategia se extendió a reformar el currículo y promover la planeación estratégica institucional de la APNC.

Los **resultados** fueron positivos: se consolidó la cátedra de derechos humanos en el currículo, con instructores capacitados y manuales especializados; se inició el proceso de reforma curricular integral;²⁴ se capacitó a personal policial en el manejo de servicios informáticos y se renovó la biblioteca. El proyecto también dio continuidad a procesos iniciados por los dos proyectos anteriores: se logró la creación de las Oficinas de Derechos Humanos, de Atención a la Víctima, Equidad de Género y Policía Comunitaria en la PNC; se involucró a organizaciones de la sociedad civil en la capacitación de los instructores y la producción de manuales especializados; y se inició el proceso de planeación estratégica institucional de la Academia.

Los **beneficiarios directos** fueron mandos medios y agentes policiales capacitados por el proyecto. Sin embargo, el trabajo se ejecutó en un nivel muy técnico y no se aseguró la continuidad y el grado de integración de los resultados a la institución. El proyecto concluyó sin asegurar la **sostenibilidad** de los resultados en la PNC debido a las debilidades institucionales de la Policía, y a que el proyecto se diseñó con un enfoque de corto plazo, luego amplió sus objetivos, pero no el periodo de ejecución, y no contó con suficiente acompañamiento ni respaldo político de los directivos de MINUGUA ni los donantes europeos. Se ejecutó de manera independiente y con muy poca comunicación con los proyectos de otros cooperantes, como la Guardia Civil Española e ICITAP (Estados Unidos). Según el informe de evaluación del proyecto, “los miembros del equipo del proyecto consideran que un acompañamiento más cercano de los directivos de ASEPE-MINUGUA hubiera ayudado a tener más ingerencia en las políticas de la PNC”.

²⁴ El proyecto concluyó prácticamente cuando el proceso de planeación estratégica inicio, MINUGUA finalizó sus proyectos de asistencia técnica en la PNC a inicios de 2003.

Contexto

El proyecto se implementó en medio de las debilidades institucionales de la APNC: falta de un plan estratégico, escaso presupuesto, instructores poco calificados, bajo nivel de escolaridad de los agentes reclutados, cambio constante de autoridades, un currículo académico que privilegia prácticas y valores militares, la brevedad de la formación del personal (seis meses), la resistencia al cambio de algunos policías antiguos, baja autoestima de los policías por su función pública (debido a la mala imagen de la PNC en la opinión pública) y prácticas de discriminación contra los indígenas y las mujeres que se integraban a la Academia (MINUGUA, 2001, 2004b; WOLA, 2000).

Para el equipo del proyecto fue particularmente desafiante encontrar instructores calificados y tratar de cambiar las actitudes y prácticas del pasado en un período de entrenamiento tan corto. Además el currículo académico, elaborado por la GCE, era muy teórico e incluía algunas prácticas militares que no coincidían con los principios de derechos humanos, valores democráticos y respeto a la diversidad étnica que MINUGUA trataba de introducir en la formación del personal policial. En el caso de la Escuela de Investigación Criminal, a cargo de la agencia norteamericana ICITAP, el proyecto no tuvo mayor ingerencia en la formación del personal policial de la escuela, quienes luego integrarían la sección de investigaciones (SIC) de la PNC.

Luego el desafío era lograr que el personal capacitado no fuera removido por la autoridades de la PNC a otras unidades o comisarías. La PNC no cuenta con una política de recursos humanos definida y muchas veces la distribución y asignación de personal se realiza de manera arbitraria, no se toma en cuenta la capacidad, experiencia, identidad étnica o género para la distribución del personal. El Ministerio de Gobernación y las autoridades de la PNC no contaban con una política definida de fortalecimiento institucional para la Academia y no aprovecharon estratégicamente el aporte de la cooperación internacional. Muchas veces se veía a los proyectos como proveedores de equipo y recursos.

Lecciones aprendidas

Aunque este proyecto puede ser considerado una experiencia exitosa, esto posiblemente debido a la creatividad y compromiso del equipo del proyecto y de los beneficiarios directos; no se puede inferir que todos los proyectos de la cooperación europea hayan tenido resultados positivos. Sin embargo, el caso presenta algunas características que parecen comunes a otros proyectos sobre los que vale la pena reflexionar:

- **Debilidades en la planificación.** Los objetivos son ambiciosos y en el diagnóstico inicial no se toman en cuenta los múltiples obstáculos institucionales; los plazos para la implementación son breves e irreales, esto obliga a diseñar otros proyectos posteriores para cumplir los objetivos iniciales. Toma tiempo ganar la confianza de las contrapartes y entender las dinámicas internas para realizar reformas significativas. En el caso de este proyecto, por la brevedad del tiempo no logró finalizar los procesos iniciados ni asegurar la sostenibilidad de los

resultados. Seguramente un programa de cooperación con una estrategia más realista y de largo plazo hubiera sido más efectivo que una serie de pequeños proyectos.

- **Trabajo compartimentado y falta de coordinación con otros donantes.** Aunque en la Academia convivían los proyectos de la GCE e ICITAP, no se coordinó el trabajo con ellos, por el contrario parece que hubo contradicciones y tensiones entre la visión de las tres agencias de cooperación. La definición de un aspecto tan importante como el currículo de la Academia y las unidades especializadas de la Policía debía ser el resultado de un trabajo conjunto entre el Ministerio de Gobernación, la policía, las diferentes agencias de cooperación y la sociedad civil guatemalteca, no solamente de una agencia internacional, como en el caso de la GCE. Esta debilidad en el terreno refleja la falta de estrategia de los cooperantes internacionales para fortalecer la institucionalidad de la PNC.
- **Poco monitoreo y respaldo político de los cooperantes.** Un monitoreo y sistema de evaluación más efectivo hubiera ayudado a corregir y reorientar oportunamente la modalidad de cooperación a través de proyectos. Los proyectos se desarrollan en un nivel muy técnico y con personal de mandos medios. En el caso del proyecto de MINUGUA prácticamente no hubo incidencia en las políticas institucionales, que era el propósito central del proyecto. El trabajo de los proyectos en el terreno debe ir acompañado de un respaldo político sistemático y apropiado por parte de los cooperantes.
- **Falta de estrategia del gobierno para el fortalecimiento institucional.** El gobierno de Guatemala no muestra voluntad ni compromiso para fortalecer la institucionalidad de la policía ni la justicia. Esta falta de seriedad se evidencia con el constante cambio de autoridades y la multiplicidad de planes de corto plazo. Esto complica el trabajo de la cooperación, los proyectos son vistos como proveedores de recursos en lugar de un factor clave en un proceso más amplio de reforma fortalecimiento de las instituciones.

El proyecto de MINUGUA en la APNC también muestra la importancia de la participación de la sociedad civil en el fortalecimiento de las instituciones del estado. La conformación de la coordinadora CAAP para trabajar con instructores de la Academia y producir manuales de capacitación para la Policía es una experiencia interesante y valiosa. El significativo el esfuerzo del proyecto por integrar los componentes de diversidad étnico-cultural y equidad de género en el currículo y las políticas de la PNC.

Este caso evidencia la necesidad de un trabajo más coordinado entre el gobierno (autoridades centrales, el Ministerio de Gobernación y la Policía), las diferentes agencias de cooperación (a nivel técnico y político) y la sociedad civil guatemalteca para sacar adelante el proceso de fortalecimiento institucional. El tamaño de las debilidades y los intereses de grupos adversos a la reforma solamente se pueden enfrentar con una estrategia clara, conjunta y fuerte.

4. Coordinación e Incidencia Política

La CE y los países miembros de la UE han promovido y participado en espacios de diálogo y coordinación con otros cooperantes. Los jefes de misión de los países europeos se reúnen periódicamente para intercambiar información y discutir temas de coyuntura nacional. La CE y los representantes de Alemania, España, Holanda y Suecia han participado adicionalmente en el Grupo de Diálogo. El Grupo de Diálogo es un foro compuesto por representantes de los países con mayor donación a Guatemala y organismos financieros internacionales (como el BM y el BID).²⁵ El grupo surgió como resultado de la coordinación entre donantes internacionales para apoyar los efectos del Huracán Mitch (noviembre 1998), desde entonces se ha convertido en un foro de donantes clave para el gobierno y para la sociedad civil guatemalteca.

El Grupo de Dialogo fue percibido en algunos momentos por grupos de derechos humanos en Guatemala como un foro de la comunidad internacional que escucharía sus opiniones y las expresaría de manera propia al gobierno. La principal diferencia entre el rol del grupo de los jefes de misión de la UE y el Grupo de Diálogo ha sido que este último se centra en temas de largo plazo para los donantes, mientras que el grupo de jefes de misión tiende a enfocarse más en temas políticos de actualidad para ser discutidos posteriormente con el gobierno y parlamento en sus respectivos países (Biekart, et al., 2004:11-12).

Un espacio importante para orientar y coordinar la cooperación internacional hacia Guatemala fueron las dos reuniones del Grupo Consultivo, la primera realizada en febrero de 2002 en Washington D.C., y la segunda en mayo de 2003 en la ciudad de Guatemala. Este es un mecanismo liderado por el BID en el que participan representantes de países y organismos multilaterales que cooperan con Guatemala y representantes del gobierno de Guatemala, a estas reuniones se ha invitado a representantes del parlamento y de la sociedad civil guatemalteca. En este espacio los países europeos jugaron un papel político importante al insistir en que la agenda de los Acuerdos de Paz debería seguir siendo la guía principal de cooperación para Guatemala y demandar al gobierno compromisos más claros en el cumplimiento de los Acuerdos. Lamentablemente no volvió a repetirse un Grupo Consultivo por falta de interés del gobierno de Guatemala.

Uno de los resultados del Grupo Consultivo fue la instalación de seis mesas de diálogo para facilitar acuerdos entre diferentes sectores sociales y el Estado sobre temas de relevancia nacional. Las mesas fueron organizadas por el PNUD, la Organización de Estados Americanos y la UNESCO (con financiamiento de Dinamarca, Suecia y Holanda). Las mesas trabajaron entre agosto de 2002 y mayo de 2004, las *Mesas Intersectoriales de Diálogo*, produjeron una serie de documentos y recomendaciones que fueron entregadas al gobierno sobre los temas de i) paz y cultura de reconciliación, ii) política de defensa, iii) asuntos indígenas, iv) desarrollo rural, v) desarrollo económico, y vi) derechos humanos, justicia y

²⁵ El Grupo de Dialogo lo conforman aproximadamente 18 representantes de países e instituciones donantes, solamente participan donantes con una contribución anual a Guatemala superior a los US\$3 millones.

seguridad. El cumplimiento concreto de las propuestas de las mesas no ha sido monitoreado y se desconoce (Pillay, R. 2006: 21-22).

Otro espacio valioso de diálogo intersectorial para tratar temas de la cooperación europea fue el Mesodialogo. El mesodialogo es una iniciativa promovida por la CE para dar participación a la sociedad civil en la definición, diseño y monitoreo de sus programas de cooperación con Guatemala. El instrumento se inició en mayo de 2000; entre 2001 y 2003 participaron en las discusiones y sesiones de trabajo representantes de cinco sectores: la CE, gobierno de Guatemala, sociedad civil guatemalteca, estados miembros de la UE y ONGs europeas. Como resultado se logró el consenso de estos sectores para la formulación de varios programas de cooperación de la CE.

El Mesodialogo comenzó a perder fuerza a partir del 2004 cuando inició la implementación y monitoreo de los primeros programas. La CE no tuvo la misma vitalidad que al inicio del proceso para convocar y motivar a los otros sectores para participar en la fase de monitoreo, el ciclo quedó inconcluso. Las ONGs europeas han mostrado en repetidas ocasiones interés en continuar con el proceso, sin embargo la CE mantiene actitud apática.

Estos espacios han servido para coordinar algunas actividades de cooperación y sostener diálogo político con el gobierno de Guatemala y, en algunos casos, para tener interlocución con la sociedad civil guatemalteca. Sin embargo, los espacios no se han aprovechado plenamente para definir una estrategia conjunta y específica de intervención para mejorar el Estado de Derecho. Cada cooperante -la CE, España, Holanda y Suecia, el PNUD y MINUGUA- tienen su propio plan estratégico. Aunque los Acuerdos de Paz son un componente central del plan estratégico para todos, su planificación estratégica también responde a otras agendas, como las Metas del Milenio, la Estrategia de Reducción de la Pobreza, la Cohesión Social y a la visión e interés de cada cooperante con la región. En muchos casos la cooperación con Guatemala es parte de una estrategia más amplia de apoyo a Centro América o Latinoamérica.

Con relación al diálogo político, estos espacios permitieron a la cooperación tomar posición conjunta sobre algunos temas de interés nacional. En algunas ocasiones, los países miembros se pronunciaron sobre la situación de derechos humanos y la justicia en el país. Han dado seguimiento a casos como el asesinato del obispo Juan Gerardi (1998) y la antropóloga Myrna Mack (1990); también se pronunciaron después de los ataques en la ciudad de Guatemala el 25 de julio de 2003 por miembros del FRG. Sin embargo, la mayoría de representaciones han optado por un poco público y un diálogo político silencioso.

El perfil político de la CE ha variado, el anterior delegado en Guatemala, Phillipe Combescot, en ocasiones tuvo posiciones críticas frente al gobierno del FRG. Esto fue bien visto por la sociedad civil guatemalteca, que considera que la UE debe mantener un diálogo político crítico con el gobierno ya que es uno de los principales cooperantes del proceso de paz. Esto generó momentos de tensión con otros cooperantes y con el gobierno de Guatemala; algunos países miembros piensan que de la UE debe tener un papel político limitado y que este trabajo debería ser realizado por las delegaciones de los

países miembros. El actual delegado de la CE en Guatemala mantiene un perfil político casi invisible en Guatemala, algunos activistas consideran una pena que sus tareas se reducen a asuntos administrativos.

El trabajo político de la UE se ha reforzado con visitas de funcionarios, misiones de observación electoral y delegaciones de parlamentarios europeos al país. En este sentido han sido significativos los pronunciamientos del Parlamento Europeo sobre la situación en Guatemala (18 de mayo, 2000; 14 de junio, 2001; 11 de abril, 2002; 10 de abril, 2003; 7 de julio, 2005; 26 de octubre, 2006; y 15 de marzo, 2007), han sido particularmente significativas las resoluciones de abril de 2003, donde el PE expresa preocupación por el incremento de violaciones de los derechos humanos y el deterioro del sistema de administración de justicia y solicita al gobierno aprobar la CICIACS; la resolución del 26 de octubre de 2006 sobre el proceso legal contra Ríos Montt; y la resolución del 15 de marzo de 2007 exhortando al Congreso de Guatemala a ratificar el acuerdo de CICIG.

En términos generales, la CE, los estados miembros y el PE han sostenido diálogo político con los tres gobiernos posteriores a la firma de la paz, y han manifestado su posición en diferentes momentos con relación al proceso democrático y los derechos humanos en Guatemala. Este diálogo ha sido coherente con el compromiso de la UE con el proceso de paz. El diálogo, sin embargo, ha sido más crítico en algunos momentos que en otros, esto ha dependido del contexto y de las personas que ocupan los puestos de representación en Guatemala. Algunos de los entrevistados para este estudio, consideran que la CE y los estados miembros han tenido una posición menos crítica con el actual gobierno (2004-2007); piensan que la relación ha sido afectada por la negociación de los nuevos tratados comerciales entre Europa y Centro América, y porque el actual gobierno ha mostrado menos interés por la opinión de la cooperación europea.

Sin embargo, los beneficios de este diálogo político no se reflejan en el trabajo y el resultado de los proyectos. Como se observa en el estudio de caso (capítulo 3), los equipos que trabajan en el terreno tienen poca incidencia en las políticas institucionales del sistema de justicia y el Ministerio de Gobernación; el aporte técnico de los proyectos muchas veces se pierde por falta de políticas institucionales apropiadas, no se garantiza la sostenibilidad de los resultados. Esto podría corregirse si los cooperantes acompañaran más cercanamente el trabajo de los proyectos y lo respaldaran a través de diálogo permanente con las autoridades del gobierno y del sistema judicial. La cooperación también podría aprovechar la información generada por los proyectos para su trabajo político. Por su ubicación en el terreno, los proyectos conocen de primera mano las dinámicas, los desafíos y las estrategias de las instituciones del estado con las que trabajan. Es lamentable que este recurso no se aproveche de mejor manera.

Conclusiones

La UE ha contribuido al proceso de reforma judicial y policial como parte de una agenda amplia de apoyo los Acuerdos de Paz en Guatemala. Los principales cooperantes de este proceso han sido la CE y los gobiernos de España, Holanda y Suecia. La mayor parte de esta cooperación se ha canalizado a través de programas y pequeños proyectos de asistencia técnica administrados principalmente por MINUGUA y el PNUD. Este apoyo ha contribuido para sacar adelante compromisos específicos de los Acuerdos de Paz, como el establecimiento del Instituto de la Defensa Pública Penal, la modernización del Organismo Judicial y del Ministerio Público; así como la reestructuración y profesionalización de la Policía.

Sin embargo, los resultados no son tan satisfactorios con relación a los recursos desembolsados. Los programas y proyectos de cooperación enfrentaron una serie de factores adversos que limitaron su alcance: las múltiples debilidades y carencias histórico-estructurales del estado guatemalteco; falta de estrategia de los gobiernos posteriores a la paz para fortalecer las instituciones de la justicia; decisiones políticas y administrativas equivocadas; permanente oposición de grupos de poder que se benefician de la impunidad; la creciente ola de violencia y criminalidad que aqueja al país y la demanda social de respuestas rápidas y efectivas para combatirla; el desafío de esclarecer los miles de crímenes de lesa humanidad cometidos durante el enfrentamiento armado; y la falta de voluntad del Congreso, los partidos políticos y la elite económica del país para sacar adelante el sistema de justicia. A esto se suma la expansión de la corrupción en las instituciones del estado y la participación de funcionarios en actividades criminales.

La cooperación internacional, y en particular la cooperación europea, no ha diseñado una estrategia deliberada y coordinada que tomara en cuenta la magnitud de los factores adversos. No se definieron objetivos sustantivos de largo plazo para enfrentar y combatir estos obstáculos de manera efectiva. Cada cooperante ha financiado independiente programas y pequeños proyectos de asistencia técnica, con plazos cortos y muchas veces con objetivos ambiciosos. Aunque la mayoría de proyectos han ofrecido asistencia valiosa han tenido muy poco impacto en las políticas institucionales y en la transformación real del sistema de justicia y la policía. La mayor parte de proyectos operaron de forma compartimentada y sin coordinación con otras agencias de cooperación. En muchos casos los proyectos carecieron de monitoreo apropiado y respaldo político suficiente por parte de los donantes; esto debilitó la incidencia de los resultados en las políticas institucionales y puso en riesgo la sostenibilidad de sus aportes.

Los representantes de la CE y los países miembros no han aprovechado suficientemente los espacios de diálogo con otros donantes, como el Grupo de Diálogo, las reuniones del Grupo Consultivo, el Mesodiálogo ni las mesas multisectoriales de diálogo organizadas por el PNUD, la OEA y la UNESCO (2002-2004) para definir una estrategia conjunta de apoyo a la reforma de la justicia y la Policía. Pareciera que estos espacios se han limitado a un intercambio de información y de diálogo político sin repercusión para los proyectos en el terreno. La CE y los países miembros en algunos momentos han tenido posición crítica frente al gobierno, esto ha sido coherente con los Acuerdos de Paz, en otros

momentos el diálogo ha sido “silencioso”. El trabajo político ha sido reforzado con la visita de funcionarios y parlamentarios europeos al país, y resoluciones del PE relacionados a la situación de derechos humanos, impunidad y gobernabilidad.

Las organizaciones de víctimas y de derechos humanos guatemaltecas han contribuido significativamente al proceso de reforma: presentando denuncias, acompañando procesos, monitoreando el funcionamiento del sistema y formulando propuestas para mejorarlo; también han realizado un valioso trabajo de incidencia dentro y fuera de Guatemala. A este esfuerzo se han sumado recientemente organizaciones de mujeres y familiares de víctimas de la violencia post-conflicto. En muchas ocasiones las organizaciones han sufrido hostigamiento y persecución por su trabajo. El proceso ha sido acompañado y, en algunos casos, financiado por ONGs europeas. Sin embargo, las organizaciones siguen presentando debilidad para trabajar juntas, sus alianzas son débiles y en ocasiones se dividen por diferencias de opinión y posición política; su incidencia en el Congreso de Guatemala y los partidos políticos es limitada; y la coordinación entre organizaciones de la capital y el campo, particularmente indígenas, sigue siendo un desafío.

A diez años de la firma de paz, la UE debe evaluar formalmente su rol en el proceso de construcción del Estado de Derecho en Guatemala. El reto es definir una estrategia efectiva y coordinada con otros donantes internacionales para ayudar al país a salir de la crisis de impunidad e inseguridad en que se encuentra. La cooperación no puede seguir actuando de forma compartimentada, es fundamental trabajar en alianza con otros donantes mayores, como el BM, el BID y los Estados Unidos, y demandar al gobierno de Guatemala liderazgo y responsabilidad en este proceso. En este sentido la Declaración de París (2005) podría representar un instrumento valioso.

La UE debe prestar más atención a los informes del Sistema de Naciones Unidas en materia de derechos humanos y justicia, prácticamente todos los informes de MINUGUA (1994-2003); de los relatores especiales de la ONU para la independencia judicial (2001), la situación de los defensores de derechos humanos (2003) y ejecuciones arbitrarias (2007); así como los recientes informes de la OACDH (2006-2007) han señalado la gravedad del problema de la impunidad y la criminalidad en Guatemala. Han emitido importantes recomendaciones para la cooperación internacional, el gobierno guatemalteco, el Congreso, los órganos encargados de la justicia y para la sociedad civil. En todos los informes se constata que Guatemala sigue enfrentando los mismos problemas, y se advierte de la gravedad de no tomar medidas oportunas para frenar la crisis. El impacto de las recomendaciones de estos informes no se refleja en los programas ni proyectos de cooperación.

La CICIG representa una posibilidad importante para atacar uno de los problemas más graves del sistema judicial; sin duda la comisión requerirá apoyo financiero y político de la CE para que funcione debidamente. También es importante exigir al gobierno de Guatemala mayor responsabilidad para cumplir con los Convenios internacionales de Derechos Humanos y con la Cláusula Democrática; de manera que se condicione con medidas concretas la relación la UE con Guatemala en asuntos de cooperación y temas comerciales.

Siglas Utilizadas en el Informe

AFPC	Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática
AGDH	Acuerdo Global de Derechos Humanos
APNC	Academia de la Policía Nacional Civil
ASEPE	Area de Seguridad y Ejército de MINUGUA
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAJ	Centro de Administración de Justicia
CAS	Consejo Asesor de Seguridad
CE	Comisión Europea
CEH	Comisión para el Esclarecimiento Histórico
CFJ	Comisión de Fortalecimiento de la Justicia
CICIG	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
DINC	Dirección de Investigación Criminal
FMM	Fundación Myrna Mack
FONGI	Foro de ONGs de Internacionales
GCE	Guardia Civil Española
GH	Guardia de Hacienda
ICCPG	Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala
ICMSJ	Instancia Coordinadora de Modernización del Sector Justicia
IPDH	Institución del Procurador de los Derechos Humanos
IDPP	Instituto de la Defensa Pública Penal
MINUGUA	Misión de Naciones Unidas para Guatemala
MP	Ministerio Público
OACDH	Oficina de la Alta Comisionado para los Derechos Humanos
OJ	Organismo Judicial
ORP	Oficina de Responsabilidad Profesional
PE	Parlamento Europeo
PNC	Policía Nacional Civil
PN	Policía Nacional
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SIC	Servicio de Investigación Criminal
SIP	Servicio de Información Policial
UE	Unión Europea
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Personas Entrevistadas

Ana María Méndez, Coordinadora del Area de Reforma y Modernización del Estado, PNUD. Guatemala, 25-1-07.

Alejandro Rodríguez, asesor Procuraduría de los Derechos Humanos. Guatemala, 18-1-07.

Anabella Sibrian, Representante de la Plataforma Holandesa Contra la Impunidad. Guatemala, 10-1-07.

Hugo Cayzac, Consultor Independiente, exfuncionario de la Delegación de la CE en Guatemala. 16-1-07.

Leonardo Martínez, Director de Proyecto FORPOL del PNUD. Guatemala 25-1-07.

Marcie Mersky, Directora del Programa de Acceso a la Justicia, Fundación Soros. Guatemala, 3-1-07.

Mario René Cifuentes, Consultor Independiente, Ex-vice ministro de Gobernación. Guatemala, 26-1-07.

Ulla-Britt Hedval, Oficial de Programas de la Embajada de Suecia Guatemala. Guatemala, 22-1-07.

Referencias

Berraondo, M., et al (2006). *Guatemala 10 años de la firma de los Acuerdos de Paz*. Bilbao: Universidad de Deusto.

CEH (1999). *Guatemala Memoria del Silencio*. Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Tomos I y II, Conclusiones y Recomendaciones. Guatemala.

CFJ (1998). *Una Nueva Justicia para la Paz*. Informe Final de la Comisión para el Fortalecimiento de la Justicia. Guatemala: Magna Terra Editores.

CIDH (2003). *Justicia e inclusión Social: Los Desafíos de la Democracia en Guatemala*. Organización de Estados Americanos, 29 diciembre 2003.

FIDH (2004). Misión Internacional de Investigación: *Guatemala Violación Flagrante al Derechos a la Justicia*.

FMM (2004). *Los Engranajes de la Impunidad*. Guatemala: Fundación Myrna Mack.

Hernández, J. (2005). *Terminar la guerra, traicionar la paz: Guatemala en las dos presidencias de la paz 1996-2004*. Guatemala: FLACSO.

PDH (2006). *Seguridad y Justicia en Tiempos de Paz*. Guatemala: PDH.

MINUGUA (2001). Informe de Verificación: *La PNC un nuevo modelo en construcción*. Guatemala, Abril.

_____ (2003). *Décimo Cuarto Informe de Derechos Humanos*.

_____ (2004a). *Informe Final Asesoría en Derechos Humanos*.

_____ (2004b). *Informe Final Asesoría en Fortalecimiento del Poder Civil*.

Pasara L. (2002). *Las peculiaridades del Proceso de Paz en Guatemala*. En “A cinco años de la firma de la paz en Guatemala: un balance crítico”. Guatemala: FLACSO.

PNUD (2006). *El Costo Económico de la Violencia en Guatemala*. Guatemala: Magna Terra Editores.

Sieder, R. et. al (2002) *Who Governs? Guatemala Five Years after the Peace Accords*. Cambridge MA, Hemisphere Initiatives.

WOLA (2000). *Rescatar la Reforma Policial: Un Reto para el Nuevo Gobierno de Guatemala*. Disponible en <http://www.wola.org>

_____ (2006). *Hidden Power in Post-Conflict Guatemala. A study on Guatemalan's Illegal Armed Groups and the Forces Behind Them.* December 2003.

Informes de Evaluación

Biekart, K., Thorensen, B., Ochaeta F. (2004). *Evaluation of the Dutch Governance and Human Rights Program in Guatemala 1997-2003.* Policy and Operations Evaluation Department, Dutch Ministry of Foreign Affairs.

Martínez, D. y Mérida V. (2003). *Informe de Evaluación Externa Proyectos MINUGUA-UNOPS Apoyo a la Policía Nacional Civil.* Guatemala: MINUGUA.

Pillay, R. (2006). *Evaluation of UNDP Assistance to Conflict-affected Countries, Case Study Guatemala.* UNDP Evaluation Office.

Yujnovsky, O. y Binder, A. (2003). *Evaluación de Efecto del Marco de Resultados Estratégicos del PNUD Guatemala: Estado de Derecho consolidado particularmente en las reformas del sector seguridad y acceso a la justicia.* Guatemala: PNUD.

Otros Documentos Consultados

Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). New York, noviembre 2006.

Comisión Europea. *Programa de Apoyo a la Reforma de la Justicia.* Convenio n. GTM/B7 310/98/0366

Swedish Embassy in Guatemala. *Strategy for Swedish Development Cooperation with Central America and the Caribbean 2001-2005.*

Informe del Relator Especial de la ONU para la Independencia Judicial, Param Coomaraswamy, 2001.

Informe de Philip Alston, relator especial de la ONU en materia de ejecuciones extrajudiciales, 2007.

Informe del Grupo Consultivo. Washington, febrero 2002.

Informe del Grupo Consultivo. Guatemala, mayo de 2003.

Paz y democracia en Guatemala: desafíos pendientes. Memoria del Congreso Internacional de MINUGUA “Construyendo la paz: Guatemala desde un enfoque comparado”. 27, 28 y 29 de octubre de 2004, Ciudad de Guatemala: MINUGUA – PROPAZ (2005).