



Guatemala y Honduras: políticas de Estado y criminalización en el Siglo XXI

Un análisis de los alcances y límites de la política criminal (democrática) en casos de conflictividad socioambiental

Informe de investigación presentado a PADF
Proyecto RFA-PRDHD-R-2018-010-ND

Ciudad de Guatemala y Tegucigalpa, 6 de noviembre de 2020

Equipo de investigación

ISE, Guatemala

Investigadoras

Ana Gabriela Contreras

Lucrecia Charchalac

Coordinadora de investigación

Mónica Mazariegos Rodas

CEDOH, Honduras

Investigadores

Lucila Funes Valladares

Manuel Torres Calderón

Pedro Landa Palma

Analistas/entrevistadores

Carlos Andrés Rodríguez

Iolany Pérez

Analistas/ fuentes secundarias

Jorge Amador

Lizbeth Guerrero

Coordinadora de investigación

Leticia Salomón

Esta publicación es posible gracias al apoyo de Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF) y United States Agency for International Development (USAID)

*En nuestras cosmovisiones
somos seres surgidos de la tierra, el agua y el maíz,
de los ríos somos custodios ancestrales el Pueblo Lenca.*

*Resguardados por los espíritus de las niñas que nos enseñan
que dar la vida de múltiples formas por la defensa de los ríos
es dar la vida por el bien de la humanidad y de este planeta.*

Berta Cáceres

Líder indígena y ambientalista
Asesinada en Honduras el 3 de marzo de 2016

*10,800 horas llevo de estar prisionero,
por denunciar el secuestro y masacre del río Cahabón.
Accioné ante las cortes de justicia para denunciar violación de derechos
y en lugar de ello, me encarcelaron,
me han tratado como un terrorista, siete años de cárcel...*

*Hoy, desde la prisión
grito a los cuatro puntos cardinales, con todas mis fuerzas:
¡Las comunidades Q'eqchi's necesitamos del río Cahabón!
¡El Río Cahabón y sus afluentes nos dan vida!
¡El Río Cahabón y Ox-EEK' son sagrados!*

Bernardo Caal Xol

Líder indígena criminalizado
Carta desde la cárcel. Guatemala 22 de marzo de 2019, día del agua

Índice

Contenido	Pág.
Presentación	4
Introducción	6
I. Informe: “Análisis de los alcances y límites de la Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala y su aplicación a conflictos socioambientales”	13
II. Informe: “Alcances y límites de la acción estatal en casos de conflictividad socioambiental en Honduras”	152
III. Guatemala y Honduras: políticas de Estado, criminalización y derecho penal del enemigo en el Siglo XXI. Un análisis comparado.	255
IV. Conclusiones y recomendaciones a nivel regional	267

Presentación

El Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado (ISE), de la Vicerrectoría de Investigación y Proyección de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, y el Centro de Documentación de Honduras (Cedoh), presentan el informe de la investigación “Alcances y límites de la Política Criminal Democrática en casos de conflictividad socioambiental en Guatemala y Honduras”. Este proyecto ha contado con el apoyo de la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID) y de la Fundación Panamericana para el Desarrollo (PADF).

El proyecto de investigación, con la expectativa de dar continuidad a un necesario debate sobre política criminal democrática y criminalización, analiza las respuestas estatales a conflictos socioambientales en zonas rurales, de mayorías indígenas y afrodescendientes. Esas respuestas generalmente incluyen la distorsión de la imagen, ante la opinión pública, de los procesos de acción colectiva en defensa de la naturaleza y los derechos humanos, como medio de justificación de la represión y la persecución penal en contra de liderazgos, de comunitarios, y de integrantes de distintas formas asociativas. En un contexto altamente conflictivo, de maleabilidad institucional, de corrupción y de cooptación del Estado, este fenómeno es solo una de las manifestaciones más evidentes de la criminalización y del recurrente uso abusivo y arbitrario de la fuerza pública -policial y militar- comúnmente coludida con intereses privados.

Estos elementos confluyen en el hecho que en Guatemala fue formulada, en años recientes, una política criminal democrática que tiene vigencia formal, mientras que en Honduras no existe de manera explícita la formulación de una política. Sin embargo, existen importantes coincidencias entre ambos países en el abordaje estatal de los conflictos socioambientales y el tratamiento de las partes, especialmente desventajoso para los actores sociales. De esa manera los compromisos internacionales de ambos Estados en materia de Derechos Humanos, así como las aspiraciones de paz, democracia, y funcionamiento probo y eficaz de las instituciones, se ven seriamente violentados y traicionados.

Si bien esta investigación está ligada a la perspectiva de los conflictos socioambientales, a partir de sus resultados se propone generar un aporte constructivo hacia la política criminal y también hacia los debates sobre la formulación de una política en materia penal, en el marco de un contexto histórico y un momento coyuntural que evidencian la necesidad de implementar políticas que favorezcan una transición verdadera a realidades democráticas.

ISE/URL y Cedoh dejan constancia de su reconocimiento al respaldo brindado por Usaid y PADF para que esta iniciativa se hiciera posible.

Guatemala, noviembre de 2020.

*«Los animo a afrontar toda situación,
incluso la más difícil,
con fuerza, responsabilidad y esperanza»*

Papa Francisco.

Introducción

Esta publicación integra dos informes de investigación sobre Guatemala y Honduras, basados en una preocupación regional sobre el abordaje estatal de conflictos socioambientales en territorios rurales, generalmente indígenas y afrodescendientes, que ha derivado en las últimas dos décadas en criminalización de acciones de defensa de los derechos humanos, y en arbitrariedad y abuso en el uso de la fuerza pública. Esta problemática, común a la América Latina, tiene su origen en la imposición de un modelo de desarrollo basado en el extractivismo, que tiene como consecuencia el incumplimiento de compromisos internacionales asumidos por los Estados de Guatemala y Honduras, que se refieren a una serie de derechos humanos como la consulta previa, libre e informada, así como a un conjunto de garantías democráticas de participación ciudadana y protección de la naturaleza, reconocidas en convenios internacionales que incorporan derechos indígenas, sociales y ambientales.

Desde el Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado (ISE) de la Vicerrectoría de Investigación y Proyección de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, y desde el Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), nos proponemos con este aporte generar propuestas en el debate sobre política criminal democrática y criminalización, con la intención de abrir un camino de futuro análisis comparado que podría extenderse a nivel centroamericano y mesoamericano. Así, analizamos la implementación, la aplicación y el funcionamiento del marco normativo y el sistema judicial, como mecanismos punitivos de baja intensidad hacia la actividad de defensa de los derechos humanos, y discutimos los desafíos que tal abordaje de los conflictos y antagonismos representa para el anhelo de construcción de la democracia y la paz en ambos países.

El capítulo sobre Honduras se enfoca en la política que, *de facto*, enmarca el poder coercitivo del Estado en el abordaje de los conflictos socioambientales, centrando el análisis en la

criminalización como patrón en ese escenario. En el capítulo Guatemala, el informe evalúa los alcances y límites de la Política Criminal Democrática (PCDG) aprobada en 2015, frente a la misma problemática. Ambos capítulos comparten el interés por reflexionar críticamente y desarrollar propuestas en torno a una conflictividad que, desde hace un par de décadas, se incrementa de una manera sumamente preocupante.

Aunque en Honduras se carece de una política criminal formulada de manera explícita, en la práctica los conflictos socioambientales se gestionan utilizando el derecho penal como mecanismo de criminalización de la defensa de los derechos humanos, aun cuando el Estado es parte de una serie de instrumentos internacionales que inspiran normas específicas y representan compromisos en materia de derechos humanos. De manera similar, a pesar de que Guatemala ha asumido compromisos internacionales de la misma naturaleza y cuenta con una política criminal de inspiración democrática que persigue la desjudicialización y la desprisonalización, la gestión criminalizadora de los conflictos socioambientales evidencia el empleo del sistema jurídico desde una orientación funcionalista del derecho penal, que asocia el temor de la inseguridad ciudadana con la legitimación del poder punitivo. En la práctica este enfoque está propiciando en ambos países una función *represiva*, propia de un Estado policía, más que una *social y preventiva*, propia de un Estado democrático de derecho, donde nadie es superior a la ley.

Honduras y Guatemala atraviesan una fase extractivista del modelo económico global, que converge históricamente con una fase de reconocimiento y desarrollo de derechos a los pueblos indígenas y afrodescendientes, que inicia en 1989 con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales, y continúa con Declaraciones sobre Derechos de los Pueblos Indígenas por parte de la Organización de Naciones Unidas (2007) y la Organización de Estados Americanos (2016). Esta convergencia ha generado una serie de tensiones y contradicciones que se evidencian en una defensa estatal y corporativa de la *lex mercatoria*, frente a movimientos sociales, indígenas y afrodescendientes, que manifiestan oposición y resistencia al modelo de desarrollo, invocando derechos humanos como la consulta, los territorios y los recursos naturales.

Es en este contexto que emerge la criminalización de la defensa de derechos humanos, así como la violencia selectiva expresada en ataques o asesinatos hacia dirigentes sociales, indígenas y afrodescendientes. Estas expresiones de violencia operan a menudo desde cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (conocidos como CIACS en Guatemala) y mediante formas de paramilitarismo extendido en Honduras, generalmente coludidos con las empresas.

En la lectura del problema que nos ocupa a lo largo de esta publicación, es imprescindible considerar como un telón de fondo compartido por los dos países, el análisis de dos procesos interdependientes que revelan la creciente influencia de poderes fácticos en la toma de decisiones en la arena pública: por un lado el proceso de *corporativización*, que refiere a una relación simbiótica entre los Estados y las corporaciones, y que explica la adecuación de políticas y leyes a intereses económicos privados. Por otro lado, y de manera complementaria, el proceso de *reconfiguración cooptada* del Estado, que revela la permanencia y fortalecimiento de redes criminales de poder infiltradas en el Estado para obtener beneficios económicos, ganar poder e influencia política y mantener la impunidad, articulándose en estructuras que funcionan en una zona opaca o gris, entre lo legal y lo ilegal, y operativizan la corrupción en todos los niveles e instituciones de gobierno.

La corporativización y la cooptación del Estado han tenido incidencia en la progresiva sustitución de ideales como el bien común o el interés nacional por intereses económicos privados, y se caracterizan por privilegiar el uso del derecho y la violencia como mecanismos represivos. En consecuencia, desde el punto de vista de la respuesta y abordaje por parte de los Estados, en ambos países se experimenta una abierta contradicción con el principio de *intervención mínima* del derecho penal, en una tendencia hacia su maximalismo desde el enfoque del enemigo, indentificado éste con aquellas personas y movimientos que se oponen al modelo de desarrollo económico. Este fenómeno converge con otros de manera concatenada e interdependiente: 1) la criminalización, manifiesta en encuadramientos penales maliciosos y descontextualizados, que convive con una ausencia prácticamente total de persecución penal hacia la criminalidad corporativa; 2) la aplicación sistemática de la prisión preventiva en casos abiertos relacionados a conflictos socioambientales; 3) una

tendencia de fortalecimiento de la cultura militarista y autoritaria, que se manifiesta en el aumento de estados de excepción declarados en nombre del interés nacional, el bien común, el orden y la seguridad, en territorios considerados “conflictivos”, y, 4) una tendencia general hacia la restricción y cierre de espacios de participación y asociación, particularmente de neutralización de la movilización social a partir del aleccionamiento de la prisión y la represión.

La investigación recoge y sistematiza elementos de análisis y propuesta, con el fin de mejorar la implementación o la formulación de una política criminal democrática. Su valor teórico-práctico radica en un potencial analítico hacia principios más amplios en un plano regional, en el sentido de analizar la arbitrariedad, tanto en la aplicación del derecho penal, como en el monopolio de la violencia legítima como mecanismos de abordaje de los conflictos. Asimismo, en los alcances y límites de diseños normativos de inspiración democrática, que permanecen inmersos en culturas autoritarias, como indicadores elocuentes de nuestras inacabadas transiciones.

El estudio se auxilia de una metodología de enfoque cualitativo e interdisciplinario, que incluyó fuentes primarias de información a través de la realización de entrevistas a expertos en seguridad y justicia, operadores de justicia, expertos en políticas públicas, defensores ambientales, abogados, representantes de organizaciones de derechos humanos y exfuncionarios públicos. En el caso de Guatemala también se dirigió una encuesta a integrantes de la sociedad civil, academia, medios de comunicación, abogados e integrantes de organizaciones no gubernamentales. La recopilación de información secundaria se realizó a partir de revisión de fuentes que incluyeron bibliografía, normativa nacional e internacional, investigaciones e informes de universidades y organismos nacionales e internacionales, medios de comunicación, comunicados de prensa, información hemerográfica, informes sobre la situación de los defensores de derechos humanos presentados a los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos, y reportes de recomendaciones a los gobiernos desde dichos mecanismos.

El presente informe se integra en dos capítulos de país. El primer capítulo, sobre Guatemala, lleva a cabo una evaluación de los alcances y límites de la PCDG, en el marco de los conflictos socioambientales, a partir de la categorización de variables intrínsecas y extrínsecas que permiten un análisis exhaustivo desde su contenido interno y desde los elementos externos que condicionan su funcionamiento e implementación. Las variables intrínsecas son el diseño conceptual, la coherencia y los enfoques de la política, y las variables extrínsecas son el nivel de armonización con otras políticas de Estado, el nivel de armonización con la legislación vigente y la legitimidad.

El capítulo se integra en cuatro apartados que abordan: en primer lugar, una contextualización histórica, para comprender el significado y aporte de la PCDG en el proceso de construcción del Estado de Guatemala como un Estado de derecho, así como desde la perspectiva de pueblos indígenas y el manejo de la conflictividad en Guatemala. En segundo lugar, un análisis desde la perspectiva del rol de un Estado cooptado en el marco de la conflictividad socioambiental. En tercer lugar, la PCDG como objeto de estudio, el enfoque de derechos humanos, su contenido y su relación con los conflictos socioambientales. En cuarto lugar, los hallazgos de investigación respecto a los alcances y límites de la PCDG en el marco de dichos conflictos, según la perspectiva de las variables intrínsecas y extrínsecas.

El segundo capítulo, sobre Honduras, concentra su atención en la criminalización y judicialización de la conflictividad ambiental. Se integra también en cuatro apartados: en un primer apartado lleva a cabo una contextualización histórica, política, social y normativa, que plantea los orígenes de la conflictividad ambiental, enfatizando en la última década, en la que se ha intensificado la respuesta represiva del Estado vía la intervención militar y policial. Asimismo, analiza la respuesta estatal vía la criminalización y judicialización de la conflictividad, con una clara aplicación de derecho penal del enemigo que evoca la doctrina de seguridad nacional de los años ochenta del siglo anterior, con la cual se identificaba como enemigo del Estado a los críticos, opositores y demandantes sociales de respuestas estatales ante diversas necesidades sociales. En un segundo apartado se analiza la mutación o salto de una intervención estatal en la que los protagonistas fueron los militares, asumiendo su papel de resguardo de la seguridad del Estado, a una intervención estatal doble que incluye a

militares y policías en la respuesta represiva directa, así como a operadores de justicia (en particular fiscales y jueces) en la judicialización de los que protestan y defienden sus derechos, en este caso los ambientales. En este apartado se analiza, además, la conformación del marco jurídico para endurecer y diversificar las penas a los delitos imputables, incluyendo la aprobación de la Ley Antiterrorista, aplicable también a quienes se movilizan en defensa de sus derechos, y el nuevo Código Penal que claramente reduce las penas a los implicados en actos de corrupción, pero las aumenta a los involucrados en la defensa de derechos en general y de derechos ambientales en particular.

En un tercer apartado se abordan los alcances y límites de la acción estatal y la forma en que se involucran los diferentes actores estatales en el abordaje de la conflictividad ambiental. En un cuarto apartado se trabaja la parte de conclusiones y recomendaciones, dirigidas estas últimas a la necesidad de plasmar como tal una política criminal democrática que precise, enmiende, mejore y asuma los compromisos del Estado derivados de tratados internacionales ante la conflictividad social en general, enfatizando en su papel ante la conflictividad ambiental y el respeto a los derechos humanos.

Inmediatamente después presentamos los resultados de un ejercicio de intercambio de los equipos de investigación, llevado a cabo en la recta final del estudio con fines comparativos y propositivos, en la idea de reflexionar sobre problemas comunes en perspectiva regional. Finalmente se presenta, a manera de cierre, una conclusión general de investigación, abordando la generación de un aporte constructivo hacia el debate sobre política criminal democrática y otras posibles soluciones en ambos países.

La importancia de este debate tiene que ver con la necesidad de profundizar en la democratización y la defensa de los derechos humanos en la región. La creación y revisión de políticas públicas debería servir para limitar -y ojalá erradicar- los usos maliciosos y arbitrarios del derecho en contra de defensores y defensoras de derechos humanos, y para descriminalizar conflictos de raíz socioeconómica y estructural, y no penal. Nuestro propósito, al partir del análisis de la criminalización como problema sistémico, es el de contribuir a un entendimiento institucional y social sobre la defensa de los derechos, la

protesta, la participación y la resistencia, como derechos humanos y garantías sociales autónomas, protegidas por los marcos normativos nacionales e internacionales.

Esperamos que esta publicación represente una contribución a la construcción de propuestas en el debate abierto sobre la democratización de la región centroamericana.

I. Informe

Análisis de los alcances y límites de la
Política Criminal Democrática
del Estado de Guatemala y su
aplicación a conflictos socioambientales

Contenido

Introducción

1. Contexto Histórico

2. Estado y Conflictos Socioambientales -CSA-

2.1 Estado cooptado, Estado capturado y Estado dual como categorías que explican la realidad en la que se desarrollan los conflictos socioambientales

3. La Política Criminal Democrática de Guatemala como objeto de estudio

3.1 Política Criminal Democrática

3.2 Modelos de política criminal

3.3 Enfoque de derechos humanos en las políticas públicas

3.4 La Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala -PCDG-

3.5 La PCDG, los conflictos socioambientales y la criminalización

4. Alcances y límites de la PCDG

4.1 Variables extrínsecas de la PCDG

4.1.1 Estatalidad de la política

4.1.2 Legitimidad

4.1.3 Nivel de Implementación de la PCDG

4.2 Variables Intrínsecas de la PCDG

4.2.1 Sobre el contenido de la PCDG

Anexos

Conclusiones

Recomendaciones

Referencias Bibliográficas

Siglas y Acrónimos	
AFPC	Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática
AIDPI	Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas
ARCRE	Acuerdo sobre Reformas Electorales y Régimen Constitucional
ASESA	Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria
CAS	Consejo Asesor de Seguridad
CGN	Compañía Guatemalteca de Níquel
CIACS	Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad
CICIG	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNS	Consejo Nacional de Seguridad
COPADEH	Comisión Presidencial por la Paz y Derechos Humanos
COPREDEH	Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos
CSA	Conflictos Socioambientales
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DPE	Derecho Penal del Enemigo
FECI	Fiscalía Especial Contra la Impunidad
FOSS	Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad
IDPP	Instituto de la Defensa Pública Penal
Inacif	Instituto Nacional de Ciencias Forenses
MINUGUA	Misión de Verificación de Naciones Unidas para Guatemala
MP	Ministerio Público
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OEA	Organización de Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo

OJ	Organismo Judicial
PCDG	Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala
PDH	Procuraduría de Derechos Humanos
PGN	Procuraduría General de la Nación
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POLSEC	Proyecto Hacia una Política de Seguridad Ciudadana
POLSEDE	Proyecto Hacia una Política de Seguridad Democrática
PPPDMP	Política de Persecución Penal Democrática
PPVD	Política de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad y Convivencia Pacífica
RCdE	Reconfiguración cooptada del Estado
RPEI	Redes Político Económico Ilícitas
SAA	Secretaría de Asuntos Agrarios
SART	Sistema de Alerta y Respuesta Temprana
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación
SEPAZ	Secretaria de la Paz
SNDP	Sistema Nacional de Diálogo Permanente
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

Introducción

La Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala (PCDG) entró en vigor en el año 2015, después de un proceso de discusión y formulación de dos años liderado por el Ministerio Público (MP) en conjunto con los tres poderes del Estado. Surge en un momento coyuntural en el que, gracias a las investigaciones conjuntas del MP y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG¹) se evidenciaba la reconfiguración cooptada del Estado por parte de Redes Político-Económicas Ilícitas² (RPEI), mientras se abría un espacio de oportunidad para el fortalecimiento del Estado de Derecho. Esto hizo de la PCDG un avance de importancia en el intento por fortalecer el proceso de democratización del Estado.

Durante los siguientes años se observaría un cambio en esa coyuntura y la movilización surgida en 2015 se debilitaría. El cambio en la administración de gobierno, en los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial y posteriormente la llegada de una nueva fiscal general al MP tienen un impacto en el proyecto de implementación de la PCDG. La mayor parte de las actividades de implementación, formación y difusión lideradas por el MP se debilitaron, el vínculo entre la Política y los Organismos del Estado desapareció y, debido a que no se concretó la conformación del Consejo Nacional de Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala, no hubo dirigencia institucional desde la cual iniciar un proceso de monitoreo y evaluación.

Por otro lado, la conflictividad socioambiental continúa siendo un fenómeno constante en Guatemala y a pesar de que existen mecanismos estatales para abordarla de una forma pacífica y democrática, los métodos autoritarios y punitivos, la criminalización y

¹ La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala fue creada en 2006 como un órgano independiente de carácter internacional cuya finalidad era apoyar al Ministerio Público y otras instituciones del Estado en la investigación de delitos cometidos por cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad y en las acciones que contribuyeran al desmantelamiento de estos grupos. url: <https://www.cicig.org/cicig/mandato-y-acuerdo-cicig/>

² Red Político Económica Ilícita -RPEI- definidas por CICIG como la confluencia de individuos y/o agrupamiento de individuos que se auto-organizan y cooperan, comunican e informan, y que poseen intereses comunes para la realización de actividades de carácter político, económico o mixtas principalmente ilícitas aunque colateralmente lícitas.

Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala-CICIG-, *Informe Temático – Guatemala: Un Estado capturado*, (CICIG, 2019) 5-7, doi:

https://www.cicig.org/wpcontent/uploads/2019/08/Informe_Captura_Estado_2019.pdf

judicialización, y la imposición de Estados de excepción continúan siendo los más utilizados para su manejo.

La perpetuación en la aplicación del derecho penal a través del poder punitivo expone, no solamente la falta de implementación de procesos democráticos para abordar los conflictos, sino también un parcializado uso de los mecanismos del derecho en beneficio de las grandes corporaciones que mantienen relaciones simbióticas con el Estado. La presente década es elocuente en el alarmante incremento en la criminalización y agresión de defensores de derechos humanos por parte de actores estatales y no estatales en el marco de conflictos socioambientales. La criminalización adquiere un matiz particular cuando se trata de mujeres defensoras del territorio y de los derechos de los pueblos indígenas, en cuyo caso confluyen diversos factores de interseccionalidad como el género, la etnia y la situación socioeconómica, lo que hace que estos actos de violencia sean de mayor gravedad.

Desde esta investigación se plantea establecer la relación entre los mecanismos de abordaje de los conflictos socioambientales en el ámbito penal y la aplicación o falta de aplicación de la PCDG e identificar en qué medida se cumple con el *principio de intervención mínima* del derecho penal en el marco de estos conflictos. También es de interés para este estudio abrir el debate respecto del avance normativo en términos de la transición democrática formal - institucional, en contraste con la falta de progreso en términos de cultura política y cambios actitudinales, los cuales permanecen en el espectro del autoritarismo y la represión.

En el presente informe se lleva a cabo una evaluación de los alcances y límites de la PCDG en el marco de los Conflictos Socioambientales (CSA) a partir del análisis de variables intrínsecas, referentes al diseño conceptual, coherencia y enfoques de la política; y variables extrínsecas, referentes al nivel de armonización con otras políticas de Estado, nivel de armonización con la legislación vigente y legitimidad. Se presenta de la siguiente forma: en el primer capítulo se realiza una contextualización histórica para comprender el significado y aporte de la PCDG en el proceso de construcción del Estado de Guatemala como un Estado de derecho, así como desde la perspectiva de pueblos indígenas y el manejo de la conflictividad en Guatemala. El segundo capítulo presenta un análisis sobre el Estado y la

criminalización en el marco de la conflictividad socioambiental. El tercer capítulo presenta a la PCDG como objeto de estudio, el enfoque de derechos humanos, su contenido y su relación con los CSA. En el capítulo 4 se presentan los hallazgos de esta investigación respecto a los alcances y límites de la PCDG en el marco de los CSA según la perspectiva de variables intrínsecas y extrínsecas. Finalmente se presenta una sección con las principales conclusiones, recomendaciones, anexos y bibliografía.

1. Contexto histórico

Este apartado reconstruye los aspectos más sobresalientes de los procesos de surgimiento, desarrollo y decisión de la PCDG vigente, desde finales de los años setenta del siglo pasado y con énfasis a partir de la reforma a la justicia y al sector seguridad en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Por otro lado, la evolución en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, tales como el derecho a la consulta, a la tierra, al territorio y los recursos naturales, aspectos que tienen íntima relación con los territorios donde se expresan los conflictos socioambientales. Finalmente, se presenta un esbozo de la evolución de los mecanismos de resolución de conflictos desde el Estado.

a. Una mirada histórica a la justicia y la seguridad como marco de la PCDG

Situarse en los antecedentes más remotos de la política criminal en Guatemala, obliga a referirse a algunos hallazgos identificados en el periodo del conflicto armado interno, etapa histórica donde las políticas implementadas desde el Estado a través de los cuerpos de seguridad estaban orientadas por las políticas contrainsurgentes propias de la época. En esa etapa se construyó un modelo de seguridad basado en el autoritarismo, la violencia, la fuerza, el uso de las armas y la sospecha. La idea de “enemigo interno”, como subversivo, era central al modelo. El tipo de soluciones aplicado en el ámbito de la seguridad tendía al castigo y a la represión, más que a la prevención³ y estaba alejado del ejercicio de la aplicación de una justicia independiente. En esta etapa se identifica un Acuerdo Gubernativo de 1976 emitido por el Ministerio de Gobernación, en el que se integra un Consejo asesor de política criminal y prevención de la delincuencia como dependencia del Ministerio de Gobernación⁴ y otro en el que, con fecha 15 de marzo de 1978, se designa personal y se reorganiza dicha dependencia⁵. En los archivos de legislación no vigente, consta un Acuerdo Ministerial de

³ PNUD. *Hacia una política de seguridad ciudadana POLSEC. Seguridad y sistema de administración de justicia*. Productos generados por los grupos de trabajo. (Guatemala: Magna Terra Editores, 2004), consultado el 3 de octubre, 2020. https://www.interpeace.org/latinoamerica/wp-content/uploads/sites/7/2015/08/2004_Seguridad_y_sistema_de_administracion_de_justicia.pdf

⁴ Presidencia de la República. *Acuerdo Gubernativo 03-12-1976. Créase e intégrase el Consejo Asesor de Política Criminal y Delincuencia del Estado como dependencia del Ministerio de Gobernación* (Guatemala: Diario Oficial, 1976), consultado el 24 de julio, 2020. https://leyes.infile.com/index.php?id=182&id_publicacion=3387

⁵ Presidencia de la República. *Acuerdo Gubernativo 15-03-1978. Acuérdate que el Ministerio de Gobernación, organizará y designará al personal que integrará el consejo asesor de política criminal y prevención de la delincuencia* (Guatemala: Diario Oficial, 1978), consultado el 24 de julio, 2020. https://leyes.infile.com/index.php?id=182&id_publicacion=3955

febrero de 1986 en el que los miembros de este Consejo son cesados en sus funciones⁶, coincidentemente en época de transición a la vida democrática.

La Constitución de 1985 estableció un amplio marco de derechos fundamentales, garantías constitucionales para su protección, mecanismos innovadores para la incorporación de instrumentos internacionales de derechos humanos al sistema jurídico nacional y -con algunas limitantes relacionadas con la independencia judicial-, estableció también las bases para el funcionamiento del sistema de justicia en el país. Por su parte, las reformas constitucionales realizadas en 1993, que dispusieron la separación de las funciones de la Procuraduría General de la Nación (PGN) y del MP como ente autónomo encargado de la investigación y la persecución penal, hicieron viable la implementación de la reforma procesal penal que permitió el tránsito del sistema inquisitivo al modelo acusatorio, con la promulgación del Código Procesal Penal en 1992 y su implementación a partir de 1994. Esta reforma constitucional incorporó disposiciones que afectaron de manera inmediata la independencia judicial y la separación de funciones administrativas y jurisdiccionales de la Corte Suprema de Justicia (CSJ)⁷, limitando el período de la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia. Asimismo introdujo otras reformas que, con el transcurso del tiempo y la cooptación del Estado, fueron instrumentalizadas y terminaron por debilitar la institucionalidad de la justicia⁸.

La entrada en vigor del Código Procesal Penal en 1994 generó grandes expectativas sobre las transformaciones en las prácticas judiciales y policiales existentes, pues basado en una

⁶Ministerio de Gobernación. *Acuerdo Ministerial del 18 de febrero de 1986. Cancelación de miembros del Consejo Asesor de Política Criminal*. (Guatemala: Diario Oficial, 1976), consultado el 24 de julio, 2020. <http://jurisprudencia.oj.gob.gt/>

⁷ Como la instauración del período de un año para la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia.

⁸ Por ejemplo, el establecimiento de las comisiones de postulación. A través de esta reforma se dio por terminado el mandato de los diputados y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y de la Corte de Apelaciones (CA), como mecanismo de depuración de los Organismos Legislativo y Judicial, originada por el autogolpe de Estado perpetrado por Jorge Serrano Elías el 25 de mayo de 1993. Se establecieron las comisiones de postulación como mecanismo de elección de magistrados, se aumentó de 9 a 13 el número de magistrados de la CSJ con el objetivo de establecer una cámara administrativa y se definió el periodo de un año para la Presidencia de la CSJ. También se modificaron disposiciones relacionadas con el antejuicio, al establecerse que la CSJ debe resolver el antejuicio de los diputados y que al Congreso le corresponde conocer el antejuicio de los magistrados de CC. Mediante esta reforma también se estableció la prohibición al Banco de Guatemala de otorgar financiamiento directo o indirecto; garantía o aval al Estado.

profunda inspiración garantista, planteaba la centralidad de los derechos humanos de las personas sindicadas y de las víctimas frente al poder judicial, lo que implicaba una transformación no sólo institucional sino también cultural. Desde el punto de vista de un modelo acusatorio donde existe un órgano específico de persecución penal, dejaba atrás el sistema inquisitivo en el que el juez tenía un rol acusatorio y resolutorio a la vez, lo que le restaba imparcialidad.

La primera etapa de implementación de esta normativa puso de manifiesto el arraigo de la cultura jurídica del sistema inquisitivo, pero al encontrarse la institucionalidad con un vigoroso proceso de reformas impulsado por los Acuerdos de Paz, se dio paso a una importante etapa de desarrollo institucional dentro del sistema de justicia, que abarcó de 1996 a 2004. En esta etapa se desarrolló un despliegue sin precedentes históricos de la institucionalidad y de la normativa, creándose nuevas entidades como la Policía Nacional Civil, el Instituto de la Defensa Pública Penal; la primera Ley de la Carrera Judicial, la Ley Orgánica del Ministerio Público, entre otras.

El Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC), el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI), el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA) y el Acuerdo sobre Reformas Electorales y Régimen Constitucional (ARCRE), definieron las bases sustantivas para la reforma de la justicia en Guatemala de acuerdo con principios democráticos e incluyentes, introduciendo por primera vez a la discusión la necesidad de una justicia pluricultural. Sin embargo, la agenda de compromisos derivada de estos Acuerdos quedó en buena parte pendiente de cumplimiento, sobre todo en cuanto a temas estructurales, algunos de los cuales requerían de la reforma constitucional que quedó truncada en 1999.

Esta ola de transformaciones democráticas incluyó la ratificación del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995), instrumento jurídico que desarrolla de forma integral todos los aspectos contenidos en el Nuevo Modelo de Seguridad Democrática para la región. Este tratado compromete al Estado a enmarcar la seguridad en el orden jurídico y los convenios en derechos humanos, y se basa en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la

superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas⁹. Este instrumento y la agenda de seguridad desarrollada en el AFPC, orientaban la reconceptualización de la seguridad, diferenciando entre seguridad nacional, pública y ciudadana, y otorgando un papel preponderante a la prevención.

Algunos proyectos destinados a promover el diálogo social e intersectorial en relación con las necesidades de transformación de la seguridad y la justicia, como el Proyecto Hacia una Política de Seguridad Ciudadana (POLSEC) y el Proyecto Hacia una Política de Seguridad Democrática (POLSEDE), apoyados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ya hacían referencia a que el modelo de prevención y persecución del delito no era consistente con su incidencia en la sociedad guatemalteca y planteaban la necesidad de promover una política criminal a nivel nacional y local, con participación activa del Ministerio Público¹⁰.

Una de las primeras referencias específicas a la política criminal en Guatemala en la era democrática se identifica en las recomendaciones elaboradas por la Comisión Nacional para la Reforma a la Justicia, que en su *Informe una Nueva Justicia para la Paz*, elaborado en 1997 estableció que:

La justicia penal tiene sus límites: no puede y no debe enfrentarse sola a la violencia criminal. La situación de violencia que conoce Guatemala hoy se enraíza en factores sociales, históricos, políticos y éticos. Otras instancias del gobierno deben compartir la responsabilidad de esa situación a fin de resolver los problemas estructurales que provocan esa criminalidad¹¹.

En el abordaje de los procesos de reforma a la justicia en Guatemala es posible observar varias etapas. La primera de ellas abarca las iniciativas emprendidas para la transición hacia

⁹ Preámbulo del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica y artículos 1 y 3.

¹⁰ PNUD. Hacia una política, 126.

¹¹ Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia. *20 años de avances en una nueva justicia para la paz. XX aniversario de la creación de la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia*. (Guatemala: Ediciones Superiores, S.A., 2017), 147

el modelo penal acusatorio iniciada en 1994 y las reformas implementadas en función de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz de 1996, que derivaron en una agenda de justicia estructurada, impulsada e implementada por una diversidad de actores sociales y estatales, en su mayoría representados en y convocados por la Comisión Nacional de Fortalecimiento de la Justicia y por la entidad que le sucedió, la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia. Esta etapa concluye con la finalización del mandato de la Misión de Verificación de Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA) que fue un actor clave en la promoción de la reforma a la justicia.

En este tiempo, la política criminal democrática en Guatemala como concepto fue un tema reservado a un círculo cerrado de académicos, especialistas y organizaciones no gubernamentales, que lo promovieron como elemento indispensable para el Estado Democrático de Derecho a partir de la vigencia del Código Procesal Penal, ello sin tener mayor eco en el ámbito institucional¹².

El segundo momento puede identificarse entre los años 2005-2014, en un contexto con características diferenciadas del anterior, tanto en cuanto a actores como a prioridades. Durante este período fue evidente la incorporación y posicionamiento en la agenda de justicia, de la preocupación por el combate a la impunidad frente a nuevos fenómenos criminales de carácter complejo como el crimen organizado transnacional, el narcotráfico, el lavado de dinero, las pandillas y los crímenes de género¹³.

Desde el punto de vista institucional, las modificaciones propuestas y realizadas en este período se caracterizan por la necesidad de incorporar tanto metodologías de trabajo como modelos de gestión y organización institucional apropiados para responder a estos nuevos fenómenos criminales. Estas reformas tuvieron como resultado la reconfiguración de la agenda establecida en los Acuerdos de Paz, planteando nuevas prioridades, aun cuando los

¹² Se identifica bibliografía elaborada por la Fundación Myrna Mack, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia a inicios de la década del 2000 sobre este tema.

¹³ Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). *Actualización sobre el Estado de la Reforma a la Justicia en Guatemala. Texto para el debate*. (Guatemala: s/e, 2015), 13-15

temas estructurales de la reforma de primera generación siguieron pendientes de ser abordados a fondo. Esta etapa se caracteriza también por la aprobación del Acuerdo de creación de la CICIG en Guatemala, su instalación y el desarrollo de su mandato¹⁴.

Durante este periodo, la agenda de lucha contra el crimen organizado en sus diversas manifestaciones impulsó, a nivel nacional, una nueva agenda legislativa e institucional, así como una importante movilización de recursos hacia el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la investigación, persecución y sanción de los delitos cometidos por el crimen organizado. Todo esto derivó en: a) un proceso acumulativo de reformas al sistema de justicia que añadía a la agenda de los Acuerdos de Paz una buena cantidad de temas y propuestas, la mayoría de los cuales eran provenientes de los compromisos internacionales adquiridos mediante la suscripción de los tratados internacionales de combate al crimen organizado y la corrupción; b) una modificación a las prioridades planteadas en la agenda de justicia de la paz, constituyéndose la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado en uno de los aspectos más importantes a tratar por parte del sistema de justicia, determinando también el destino de los recursos financieros, humanos y materiales, así como de cooperación internacional; c) una tendencia a la especialización de la justicia, en el sentido de la creación e institucionalización de entidades orgánicas y funcionales especializadas en diversas funciones relativas al combate del crimen organizado y sus expresiones, incluyendo métodos especiales de investigación y otras técnicas¹⁵.

Dentro del Ministerio Público, desde la administración de Juan Luis Florido Solís (2004-2008), se estableció la idea de desarrollar una política de persecución penal democrática, para lo cual se institucionalizó la Secretaría de Política Criminal del Ministerio Público que funciona hasta la fecha¹⁶. A partir de esta época, todas las administraciones del Ministerio Público incorporaron dentro de sus planes estratégicos, la formulación e implementación de

¹⁴ CICIG, *Actualización sobre el Estado de la Reforma a la Justicia en Guatemala. Texto para el debate* 15-21

¹⁵ CICIG, *Actualización sobre el Estado de la Reforma a la Justicia en Guatemala. Texto para el debate* 15-21

¹⁶ Ministerio Público. *Instrucciones Generales de Política de Persecución Penal*. (Guatemala: Serviprensa, 2006), consultado el 23 de julio, 2020
http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2201/instrucciones_2005.pdf?sequence=1&isAllowed=y

esta política y algunas administraciones avanzaron en el esfuerzo de promover y poner en marcha una política criminal democrática¹⁷.

El Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y Justicia, impulsado en el año 2009 por el Gobierno de Álvaro Colom, incorporó un Eje sobre Políticas e Institucionalidad para la Investigación Criminal y contra la Impunidad, dentro de la cual se incorporaba el compromiso de “Formular la Política Criminal del Estado de Guatemala, como un esfuerzo coordinado entre los Organismos Ejecutivo, Judicial, Legislativo, el Ministerio Público, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (Inacif) y el Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP)”¹⁸.

Algunos intentos por desarrollar una política criminal democrática se registraron también en el gobierno del Partido Patriota (2012-2015), que impulsó este tema en el marco de la Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia, donde se llegó a promover una propuesta de acuerdo gubernativo que daría vida a una comisión para la elaboración de la política. Al mismo tiempo se generaban, desde esta administración gubernamental, una serie de políticas públicas relacionadas con esta temática, que consideraban el tema de las violencias y el tratamiento de delito, integrando algunos elementos de prevención, la investigación, la persecución penal, la sanción, la rehabilitación, la reinserción y la reparación. Estos esfuerzos incluyeron la Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014-2024¹⁹ y la Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, la seguridad y la

¹⁷ Ministerio Público. *Plan Estratégico del Ministerio Público 2018-2023* (Guatemala: s/e, 2018), consultado el 22 de julio, 2020,

<https://mp.gob.gt/transparencia/info/res/source/Articulo%2010:%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20de%20Oficio/29%20Otra%20informacion/2019/Plan%20Estrate%CC%81gico%20del%20Ministerio%20Pu%CC%81blico%202018-2023.pdf> y Ministerio Público. *Plan Estratégico del Ministerio Público 2015-2019* (Guatemala, s/e, 2015), consultado el 22 de julio, 2020 <https://mp.gob.gt/noticias/wp-content/uploads/2015/04/Plan-Estrategico-del-Ministerio-Publico-de-Guatemala-2015-2019.pdf>

¹⁸ Gobierno de Álvaro Colom. Guatemala. *Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia*. (Guatemala: S/E, 2009), 11, consultado el 15 de julio, 2020.

http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Acuerdo%20Nacional%20de%20Seguridad%20y%20Justicia.pdf.

¹⁹ Gobierno de Guatemala. Dirección General del Sistema Penitenciario. *Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014-2024*. (Guatemala: s/e, 2015), consultado el 22 de julio, 2020

<http://www.sejust.gob.gt/sites/default/files/Politica%20de%20Reforma%20Penitenciaria.pdf>

convivencia pacífica 2014-2034²⁰, ambas impulsadas desde el Viceministerio de Prevención del Ministerio de Gobernación y que fueron incorporadas a las políticas estatales en los términos establecidos por la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia de la República.

El acuerdo de elaborar una PCDG data de este período, ya que en 2014 se firmó una carta de compromiso entre los titulares de los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial y el Ministerio Público para emprender este proceso. En esta carta se hace referencia, como antecedente, al Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia de 2009 y fue suscrita por Otto Pérez Molina en su calidad de Presidente de la República, Arístides Crespo como Presidente del Congreso de la República, José Arturo Sierra, como Presidente del Organismo Judicial y Thelma Aldana como Fiscal General y Jefa del MP²¹.

Entre 2014 y 2018, el Ministerio Público y la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), haciendo uso de los instrumentos procesales e institucionales implementados en la etapa anterior y constituyendo equipos humanos nacionales e internacionales independientes de los poderes establecidos, develaron a través de complejas investigaciones, la profundidad de la penetración de las redes criminales en el Estado. Presentaron evidencia científica y técnica de cómo los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS) identificados en el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos suscrito en 1994, se habían apoderado de la institucionalidad y habían mutado en Redes Político Económico-Ilícitas (RPEI) que se procuraron recursos, bienes, privilegios e impunidad en detrimento de las grandes mayorías de la población. Estos esfuerzos mostraron el *modus operandi* de los CIACS, las debilidades estatales que permiten y facilitan su funcionamiento y las afectaciones a los derechos humanos, al funcionamiento del sistema democrático y al ideal del bien común, que fue sustituido por intereses particulares.

La CICIG documentó en este período cómo,

²⁰ Esta política fue aprobada mediante Acuerdo Gubernativo 281-2014 del Presidente de la República en Consejo de Ministros. Presidencia de la República. *Acuerdo Gubernativo 281-2014* (Guatemala https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_acuerdos/acuerdogub281_250814.pdf)

²¹ Organismo Judicial. Resolución 438-2020

Aunque el sistema legal en teoría no reconoce diferencias de poder, en la práctica se ha creado un conjunto de instituciones informales que hacen que la ley no se aplique de manera igual a todas las personas. Estas prácticas incluyen la omisión de denuncias o su falta de seguimiento; las consideraciones políticas para la aplicación diferenciada de las normas; un diseño institucional que crea conflicto de interés en las más altas cortes –que son designadas por funcionarios que eventualmente podrían ser juzgados-; la compra y venta de servicios de impunidad; y, en algunos casos, el uso de sobornos y amenazas para evitar que determinados sujetos puedan ser investigados y juzgados por sus delitos²².

En 2015, época de mayor auge de estas investigaciones, se abrió un espacio importante para el desarrollo de nuevas propuestas y reformas, que buscaban atender las deficiencias estatales que habían permitido la cooptación del Estado. Las movilizaciones ciudadanas que acompañaron los avances de los procesos judiciales y que impulsaron importantes procesos de reforma, fueron clave en esta etapa para promover una agenda de reformas centrada en cuatro temas: 1) la carrera judicial y la elección de magistraturas; 2) el servicio civil en el Estado; 3) el régimen político electoral y 4) las contrataciones públicas. Alrededor de estos temas se establecieron mesas técnicas y políticas convocadas desde el Congreso de la República y otros sectores. Esto tuvo como efecto el impulso a las reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público que desarrollaron la carrera fiscal, la nueva Ley de la Carrera Judicial y la propuesta de Reforma Constitucional en materia de justicia identificada con el número 5179. Este es el espacio temporal donde se inserta la aprobación de la Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala, cuyo impulso correspondió a la Fiscal General de la República, quien en ese momento gozaba de altos niveles de reconocimiento y aprobación de la ciudadanía y de la comunidad internacional.

La Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala fue presentada públicamente el 27 de abril de 2015, después de aproximadamente dos años de discusiones lideradas por la Secretaría de Política Criminal del Ministerio Público, en conjunto con los tres Organismos del Estado y con el apoyo de la cooperación internacional.

²² Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. *Informe temático. Guatemala: Un estado capturado*. (Guatemala: s/e, 2019), 105, consultado el 23 de julio, 2020, https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe_Captura_Estado_2019.pdf

En la discusión de su contenido participaron más de 1400 actores en alrededor de 80 mesas técnicas en toda la República. Con fecha 28 de abril de 2015 quedó instalada la Comisión Nacional de Política Criminal Democrática por los presidentes de los tres poderes del Estado –Ejecutivo, Legislativo y Judicial– y la fiscal general y jefa del Ministerio Público, Thelma Aldana, con el mandato de desarrollar los lineamientos estratégicos de los cuatro ejes de la política que persigue la reducción de los índices de criminalidad en el país y la violencia social: prevención, investigación, sanción y reinserción²³.

Sin embargo, a mayor cantidad de actores políticos y económicos afectados por las investigaciones, menor posibilidad de avances en las reformas necesarias para fortalecer el Estado. El proceso iniciado no avanzó más. Por el contrario, se instaló una tendencia despenalizadora como mecanismo de impunidad de derecho para impedir las investigaciones, la persecución penal y la sanción de personas influyentes en relación con delitos de carácter complejo y se inició una fuerte campaña de desprestigio y estigmatización hacia la titular del MP, figura clave en la elaboración de la PCDG, que concluyó con su exilio en Estados Unidos.

Aunque históricamente en Guatemala, la tendencia hacia el maximalismo penal ha sido clave, CICIG documentó que la tendencia a debilitar y reducir la capacidad del Estado para investigar y sancionar, se ejemplificaba en la aprobación de los Decretos 14-2017 y 15-2017, que buscaban conmutar penas privativas de libertad correspondientes a más de 400 delitos sancionados con hasta diez años de prisión y reformular el delito de financiamiento electoral ilícito, intentos que fueron desestimados por el Congreso en septiembre de 2017 ante la movilización ciudadana, pero que se consolidaron como reformas legislativas en 2018²⁴.

²³“Instalan Comisión de Política Criminal Democrática”, *El Periódico*, 28 de abril de 2016, consultado 20 de julio, 2020, <https://elperiodico.com.gt/nacion/2016/04/28/instalan-comision-nacional-de-politica-criminal-democratica/>

²⁴ Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). *XI Informe Anual de Labores. Seguimos trabajando*. (Guatemala: s/e 2018), 33-34, consultado el 22 de julio, 2020, https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2018/11/XI_Informe_Anual_CICIG_2018.pdf

Otro ejemplo de esta tendencia fue la iniciativa 5377, Reformas a la Ley de Reconciliación Nacional, que buscaba amnistía para graves violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno; el Decreto 10-2019, Ley de aceptación de cargos en términos que tenían el mismo efecto que el Decreto 14-2017 y diversas iniciativas que buscaban libertad inmediata para personas de alto perfil privadas de libertad. De este paquete también hace parte el Decreto 4-2020, Reformas a la Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo y al Código Civil, que limita de manera desproporcionada la libertad de asociación e impone controles ilegítimos sobre las ONG y sus integrantes, en abierta manifestación por limitar el trabajo que desarrollan²⁵.

Esta tendencia, así como el debilitamiento de las estructuras orgánicas fortalecidas por la CICIG y el MP, principalmente de la Fiscalía Especial Contra la Impunidad (FECI), así como la criminalización de jueces y fiscales que lideraron las investigaciones, están presentes a octubre 2020.

La administración 2018-2023 del Ministerio Público incorporó algunos lineamientos de la PCDG en su Plan Estratégico, aunque se refiere con más énfasis a una política criminal del norte de Centroamérica que a la política nacional²⁶.

b. El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en Guatemala: tierra, territorio, recursos naturales y el derecho a la consulta

La Constitución de 1985 contempló una sección destinada específicamente a la protección de *los grupos étnicos*²⁷, *los grupos indígenas de ascendencia maya*²⁸ o *las comunidades indígenas*²⁹. A diferencia de los instrumentos internacionales ratificados por Guatemala, el texto constitucional aún no les reconoce como pueblos, esto es, sujetos del derecho a la libre

²⁵ CICIG. *XI Informe Anual de Labores. Seguimos trabajando*, 33-34

²⁶ Ministerio Público. *Plan Estratégico del Ministerio Público 2018-2023* (Guatemala: s/e, 2018), consultado el 22 de julio, 2020, <https://mp.gob.gt/transparencia/info/res/source/Articulo%2010:%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20de%20Oficio/29%20Otra%20informacion/2019/Plan%20Estrate%CC%81gico%20del%20Ministerio%20Pu%CC%81blico%202018-2023.pdf>

²⁷ Epígrafe del Art. 66 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

²⁸ Art. 66 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

²⁹ Título de la Sección Tercera del Capítulo II de la Constitución Política de la República de Guatemala.

determinación. Reconoce el carácter multiétnico del Estado y establece que el Estado de Guatemala reconoce, respeta y promueve las formas de vida de las comunidades indígenas, sus costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos. Este tímido reconocimiento fue relevante para su época, pero distó mucho de situarse en armonía con las tendencias constitucionales del momento, que incluían modelos de interculturalidad más avanzados que quedaron plasmados en cartas fundamentales de países como Venezuela, Perú, Colombia y Ecuador. La Constitución también estableció que una ley específica regularía lo relativo a las comunidades indígenas lo que, 35 años después, no ha ocurrido a pesar del paso de más de ocho legislaturas por el Congreso de la República.

Sin embargo, antes de la suscripción del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, el Congreso ya había aprobado el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes mediante el Decreto 9-96 y éste había sido incorporado a la legislación nacional con la opinión consultiva favorable de la Corte de Constitucionalidad. Todo ello como resultado, entre otros elementos, de la revitalización del movimiento maya que se había convertido en un sujeto político fundamental del proceso democrático, particularmente entre 1992 y 1999, como producto de acontecimientos tales como la contra celebración de los quinientos años de la invasión española a América, el otorgamiento del Premio Nobel de la Paz a Rigoberta Menchú, la Declaración del Año Internacional de las Poblaciones Indígenas y del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas³⁰.

Más adelante, Guatemala ratifica la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DPI-ONU) de 2007, y la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (DPI-OEA) de 2016. En 2018 se aprobó una importante Declaración de la ONU sobre derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales, que se funda en el derecho al desarrollo y reafirma los derechos indígenas. Guatemala

³⁰ Ana Gabriela Contreras García. Pobreza, exclusión social y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en el marco del proceso de paz guatemalteco. En *Pobreza, exclusión social y discriminación étnico-racial en América Latina y el Caribe* (Colombia. CLACSO/Siglo del Hombre Editores, 2008), 381, consultado el 14 de agosto, 2020, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20120611094527/19contre.pdf>

fue el único Estado latinoamericano que votó en contra, junto a otros 7 países (121 a favor y 54 abstenciones).

El cambio de paradigma derivado de los Acuerdos de Paz, iniciaba con el reconocimiento expreso por parte del Estado, por vez primera de manera oficial, de la discriminación histórica hacia los pueblos indígenas —incluyendo el maya, garífuna y xinca. Se planteaba la transformación de un Estado monoétnico, monocultural y monolingüe hacia uno incluyente y multicultural, señalando que en tanto no se superaran el racismo, la asimilación cultural y lingüística, la exclusión política, la marginación y la opresión de los pueblos indígenas, la sociedad guatemalteca no podría desarrollar sus potencialidades económicas, políticas, sociales y culturales³¹.

La implementación de compromisos derivados de los Acuerdos de Paz, dio como resultado algunos avances institucionales como la creación de la Defensoría de la Mujer Indígena y de la Defensoría Indígena dentro de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos; la aprobación de la Ley de Idiomas Nacionales, Decreto Legislativo 19-2003; la tipificación del delito de discriminación, mediante el Decreto 57-2002 que dio lugar a la primera sentencia condenatoria emitida contra los agresores de la Premio Nobel de la Paz, Rigoberta Menchú Tum.

Estos compromisos dieron lugar también a la emisión de la trilogía de leyes de modernización y participación del Estado (Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002; la Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002; y el Código Municipal, Decreto 12-2002), que reconocían a las comunidades indígenas e institucionalizaban espacios de representación y participación; y la creación de la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas de Guatemala, mediante Acuerdo Gubernativo 390-2002. Entre las normas contenidas en el Código Municipal, se encuentra el reconocimiento del derecho indígena como un elemento del municipio, y la posibilidad de

³¹ Ana Gabriela Contreras García. Pobreza, exclusión social y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, 380

realizar consultas a las comunidades indígenas en las medidas de trascendencia que pudieran afectar sus intereses³².

En materia de tierras de las comunidades indígenas y poblaciones desarraigadas, MINUGUA señaló que hasta el año 2004 no había ningún cumplimiento de las cuatro acciones que el Gobierno debía tomar (inventario a nivel municipal, presentación de una política adecuada al compromiso, implementación de la política y seguimiento del compromiso a través del Fondo de Tierras), se identificaban incumplimientos totales en las acciones de divulgación de los derechos agrarios y los recursos legales disponibles para las comunidades indígenas. Se documentaron cumplimientos parciales en la educación bilingüe intercultural, el uso del traje indígena y el respeto a la espiritualidad indígena. Sin embargo, el aspecto donde se observaba un mayor incumplimiento estaba relacionado con múltiples concesiones efectuadas por el Gobierno a empresas transnacionales sobre territorios indígenas, para la explotación minera a cielo abierto o para el desarrollo de proyectos hidroeléctricos, sin consulta previa³³.

De hecho, en los años noventa y especialmente a partir del año 1997, recién firmada la paz, la minería a cielo abierto de oro, plata y níquel cobró auge y para favorecer esta actividad, se aprobó en ese año una nueva Ley de Minería, Decreto 48-97, que omitió la consideración de los estándares internacionales en materia de medio ambiente, recursos naturales y formas de vida de las comunidades indígenas. Asimismo es la legislación que le otorga al Estado de Guatemala el porcentaje de regalías más bajo en toda su historia³⁴. La discusión y aprobación de esta ley coincide con un período de promoción y aplicación de reformas tendentes a la liberalización comercial y a la privatización, por lo que refleja la tendencia de la época hacia la promoción de la extracción primaria como fuente de atracción de inversión extranjera directa (IED) y como sector impulsor de la economía nacional, propiciando las condiciones

³² Ana Gabriela Contreras García. Pobreza, exclusión social y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, 389-391

³³ Contreras, Pobreza, exclusión social y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, 390

³⁴ Ana Gabriela Contreras García. *El papel de la Iglesia Católica en la reivindicación de los derechos de los pobres*. En *¿El reino de Dios es de este mundo? : el papel ambiguo de las religiones en la lucha contra la pobreza*. (Bogotá, Siglo del Hombre- CLACSO, 2008), 235, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20120701100521/14contre2.pdf>, consultado el 1 de noviembre de 2020

necesarias para la exploración y explotación de los recursos mineros. En su artículo 7 declara de utilidad y necesidad públicas el fomento y desarrollo de las operaciones mineras en el país³⁵. A la fecha esta ley sigue vigente y sin modificaciones.

Así, aunque se cuenta con leyes que reconocen derechos indígenas como el idioma, la educación o la participación, aún no se incluyen a la arena normativa nacional derechos clave en el análisis de conflictos socioambientales, como la libre determinación de los pueblos indígenas, la tierra y los territorios, la naturaleza, o la consulta y, por el contrario, se desarrolla legislación que facilita la explotación de recursos naturales.

La expansión de los proyectos extractivistas en el país, la falta de atención por parte del Estado a los compromisos internacionales relacionados con los derechos de los pueblos indígenas (incluido el derecho a la consulta libre, previa e informada), y un cada vez más evidente choque entre la cosmovisión indígena y la occidental sobre el modelo de desarrollo extractivista, que afecta territorios y recursos naturales, hicieron que el nivel de conflictividad en los territorios aumentara de manera exponencial a partir de la década que siguió al año 2000.

Dada la falta de capacidad y voluntad política estatal para atender las demandas de los pueblos indígenas, la fuerte expansión del extractivismo y la urgencia de encontrar mecanismos de protección en el marco de la conflictividad, diversas expresiones organizativas de los pueblos indígenas apostaron por dos vías: por un lado, llevar a cabo consultas comunitarias auto convocadas y, por el otro, hacer uso de la jurisdicción constitucional para canalizar sus demandas.

En este escenario, ante la omisión de consultas previas, libres e informadas, desde 2005 ha tenido lugar un fenómeno de auto convocatoria de más de 93 «consultas comunitarias de buena fe» en todo el país, fundadas en instrumentos internacionales sobre derechos de los

³⁵ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI-. *La minería en Guatemala: realidad y desafíos frente a la democracia y el desarrollo Guatemala*. (Guatemala: ICEFI, 2014), 19, https://icefi.org/sites/default/files/la_mineria_en_guatemala_-_2da_edicion.pdf consultado el 1 de noviembre de 2020.

pueblos indígenas que reconocen y legitiman los sistemas comunitarios de participación. La mayoría de estas consultas se ha fundado también en el artículo 66 del Código Municipal³⁶.

Asimismo, en el período 2014-2020, los pueblos indígenas lograron la emisión de importantes sentencias que reconocen la propiedad ancestral, el derecho a la consulta y la especial relación de los pueblos indígenas con su territorio. El desarrollo de la jurisprudencia interamericana sobre estos aspectos y la invocación de la misma a través de la doctrina del control de convencionalidad y del bloque de constitucionalidad por parte de la Corte de Constitucionalidad, así como la aplicación de estándares internacionales sobre derechos humanos a través de los artículos 44 y 46 de la Constitución, coadyuvaron a estos logros. Sin embargo, la ejecución de estas sentencias está lejos de hacerse efectiva y otros actores involucrados en los conflictos acuden a la jurisdicción penal para iniciar procesos legales, muchas veces sin fundamento, a los liderazgos indígenas y a las personas defensoras del territorio³⁷.

PDH y OACNUDH han señalado que los pueblos indígenas continúan sufriendo altos niveles de represión, como respuesta a su trabajo de defensa de sus derechos humanos, en particular derechos a las tierras y territorios, recursos naturales, libre-determinación y participación política. Asimismo, que aún existen en Guatemala estrategias basadas en discriminación y racismo para deslegitimar, incluso a través de discursos de odio, las demandas de los pueblos indígenas, las cuales pueden afectar intereses de sectores políticos o económicos poderosos³⁸.

³⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Más allá del conflicto, luchas por el bienestar. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016*, (Guatemala, PNUD, 2012) pp.140-141. Url: <https://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/library/poverty/informes-nacionales-de-desarrollo-humano.html>

³⁷ Ver: Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15. (Washington, CIDH, 2015) párrs. 41 y 49. Url: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf>

³⁸ OACNUDH y PDH. Situación de las personas defensoras de derechos humanos en Guatemala. Entre el compromiso y la adversidad. Informe conjunto de la Procuraduría de los Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala (Guatemala: 2019), 19-32, consultado el 9 de octubre, 2020, https://www.oacnudh.org.gt/images/CONTENIDOS/ARTICULOS/PUBLICACIONES/Informe_personas_de_defensoras.pdf

2. Estado, criminalización y Conflictos Socioambientales -CSA-

a. El abordaje de los conflictos socioambientales en Guatemala: una mirada histórica

A partir del incremento de la conflictividad socioambiental en Guatemala se ha constatado, de manera simultánea como respuesta del Estado, el incremento de un fenómeno de criminalización de líderes indígenas y sociales, entendido como el uso indebido del derecho penal mediante la iniciación de procesos sin fundamento.³⁹

La perpetuación en la aplicación del derecho penal a través del poder punitivo expone, no solamente la falta de implementación de procesos democráticos para abordar los conflictos, sino también un parcializado uso de los mecanismos del derecho en beneficio de las grandes corporaciones que mantienen relaciones simbióticas con el Estado. La presente década es elocuente: solo entre 2012 y 2017 se registraron 909 actos de criminalización, lo que representa un alarmante incremento en la criminalización y agresión de defensores de derechos humanos por parte de actores estatales y no estatales en el marco de conflictos socioambientales⁴⁰. En 2019 se reportó un total de 494 agresiones a defensores de derechos humanos, entre los que se cuentan 316 casos de criminalización⁴¹. Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH) reportaron, de un total de 196 personas defensoras de derechos humanos entrevistadas, que 45% de ellas habían sido agredidas mediante denuncias falsas o uso indebido del derecho penal⁴².

³⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos -CIDH-, *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*, (CIDH, 2015), párrs. 41 y 49.

⁴⁰ UDEFEGUA, *Aporte de la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos para el IV informe periódico del Estado de Guatemala. 122° Sesión del Comité de Derechos Humanos*, (2018) UDEFEGUA.

url:https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/GTM/INT_CCPR_CSS_GTM_30278_S.pdf

⁴¹ UDEFEGUA, *Informe de situación de personas defensoras de derechos humanos 2019-2020*, consultado el 25 de octubre de 2020. Disponible en:

https://www.youtube.com/watch?v=TJDBjkdzb4&ab_channel=UDEFEGUAGuatemala

⁴² OACNUDH y PDH. Situación de las personas defensoras de derechos humanos en Guatemala. Entre el compromiso y la adversidad. Informe conjunto de la Procuraduría de los Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala (Guatemala: 2019), 9, consultado el 23 de octubre, 2020,

https://www.oacnudh.org.gt/images/CONTENIDOS/ARTICULOS/PUBLICACIONES/Informe_personas_de_defensoras.pdf

La criminalización adquiere un matiz particular cuando se trata de mujeres defensoras del territorio y de los derechos de los pueblos indígenas, en cuyo caso confluyen diversos factores de interseccionalidad como el género, la etnia y la situación socioeconómica, lo que hace que estos actos de violencia sean de mayor gravedad. En cuanto a las mujeres defensoras de los derechos humanos, de acuerdo con el Informe 2019/2020 de UDEFEGUA, las más afectadas por ataques y actos de criminalización son las mujeres que trabajan en el ámbito de la justicia, seguido por las mujeres comunicadoras y en tercer lugar, las defensoras del territorio y pertenecientes a pueblos indígenas. En estos casos, los tipos de ataque más frecuente son la intimidación, las denuncias penales sin fundamento y el acoso sexual, en ese orden⁴³.

Este fenómeno de respuesta punitiva se experimenta a pesar de que tras la firma de los Acuerdos de Paz en el año 1996, inicia un proceso de transición hacia la institucionalidad democrática mediante la creación de entidades y normativas dirigidas a consolidar el Estado de Derecho. La transición hacia una cultura de paz incluía el desarrollo de estrategias dirigidas a la resolución de conflictos a través del diálogo y el intercambio pacífico.

Las propuestas estatales para abordar la conflictividad han tenido un carácter interinstitucional desde tres principales líneas de acción: política de seguridad ciudadana, diálogos y la búsqueda alternativa de resolución de conflictos⁴⁴. A partir de la firma de los Acuerdos de Paz se crearon tres instituciones relevantes para la defensa de los derechos humanos y el manejo de conflictos: la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH), la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia (SAA) y la Secretaría de la Paz (SEPAZ).

⁴³ UDEFEGUA. Informe de situación de defensoras de derechos humanos 2019/2020, <https://www.youtube.com/watch?v=mmOqNI2-4cU&t=17s>, consultado el 1 de noviembre de 2020

⁴⁴ COPREDEH, *Sistematización de Experiencias en casos de conflictividad social atendidos por COPREDEH*. (Guatemala, COPREDEH, 2013), 7

Desde el retorno a la democracia, algunos de los mecanismos y estrategias desarrollados por el Estado para el abordaje y resolución de conflictos han sido la creación del Sistema Nacional de diálogo y el Sistema de alerta y respuesta temprana.

El Sistema Nacional de Diálogo Permanente (SNDP) fue un instrumento creado durante la administración del gobierno de Álvaro Colom, la cual incluía dentro de sus atribuciones: “Contribuir por medio del diálogo permanente a una gestión pública democrática, representativa y participativa, facilitar los procesos de diálogo sectorial, territorial y la solución de problemas planteados por los pueblos indígenas y gestionar la conflictividad para mantener la gobernabilidad”⁴⁵. A través de esta institución se buscaba establecer un esfuerzo interinstitucional para generar soluciones integrales y sostenibles a los conflictos a través de la gestión de diálogo de forma descentralizada, en diferentes niveles y con la participación de diferentes actores sociales individuales e institucionales.

En el año 2013, bajo la administración de Otto Pérez Molina, la Comisión Presidencial del Sistema Nacional de Diálogo se reformó mediante una modificación al acuerdo gubernativo 84-2009 para eliminar la palabra “Permanente” de su nombre. Este cambio fue visto como “significativo” por medios de comunicación ya que este gobierno se caracterizaba poco por los esfuerzos relativos al diálogo y más bien por la imposición de Estados de excepción antes de agotar otras alternativas⁴⁶.

A partir de este mecanismo se emprendieron diálogos, que, según la PDH, fueron utilizados por los Gobiernos para distraer y retardar la atención a las demandas sociales. Por ejemplo, en el norte de Huehuetenango el diálogo finalizó con aprehensiones de representantes comunitarios; en casos de hidroeléctricas del norte de las Verapaces resultó en desalojos violentos y personas muertas; en el caso de la resistencia pacífica de La Puya, el diálogo fue

⁴⁵ SNDP, *Sistema Nacional de Diálogo Permanente, un instrumento del Estado para la gestión de la conflictividad y la gobernabilidad*. (Guatemala, s/E, 2012),2

⁴⁶ Giovanni Contreras, “Guatemala suma 25 años de diálogos fallidos”, *Prensa Libre* 13 de mayo, 2013. Consultado el 14 de octubre de 2020. Disponible en https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/anos_0_917908231-html/

suspendido por el Gobierno con el violento desalojo del 23 de mayo de 2014 (PDH, 2015, p. 419).

Por otro lado, también se desarrolló el Sistema de Alerta y Respuesta Temprana (SART) que se origina en una propuesta iniciada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización de Estados Americanos -OEA- y que en el caso de Guatemala es adoptada por la COPREDEH. De acuerdo a esta institución, el SART se define como

el mecanismo a través del cual el Estado puede identificar y monitorear la conflictividad social en el país y tratar de encauzar acciones para la prevención de la misma (...) para lograr una respuesta rápida y efectiva para la prevención del riesgo o conflicto disminuyendo la vulnerabilidad hacia las personas, bienes o instituciones y que permita la gobernabilidad democrática⁴⁷.

Aunque la SART era un mecanismo dentro de la COPREDEH, para su ejecución se contaba con acompañamiento de la Procuraduría de los Derechos Humanos.

Durante el gobierno de Jimmy Morales y la llegada de un nuevo equipo a la COPREDEH, se debilitó el SART y, al igual que el gobierno anterior, existió una tendencia generalizada a la imposición de Estados de excepción innecesarios en territorios que se encuentran en disputa por CSA. Durante el inicio del año 2020, el gobierno de Alejandro Giammatei derogó mediante acuerdo gubernativo la existencia de la COPREDEH, la SAA y la SEPAZ para conformar, en sustitución de ellas, mediante Acuerdo Gubernativo 100-2020, una nueva Comisión Presidencial por la Paz y Derechos Humanos (COPADEF). Esta comisión tiene el mandato de velar por la vigencia de los derechos humanos, el cumplimiento de los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz, y la conflictividad en el país, particularmente conflictos sociales, ambientales y agrarios. Las tres instituciones derogadas cesaron funciones antes de que la COPADEF inicie sus operaciones, por lo que los más de 4000 expedientes de conflictividad agraria que se encontraban bajo manejo de la SAA y la iniciativa de crear una Política Pública para la protección de defensores y defensoras de derechos humanos han quedado abandonados indefinidamente.

⁴⁷ COPREDEH, *Sistematización de Experiencias*, 8

Los casos de conflictividad socioambiental continúan aumentando en el país⁴⁸ y también la criminalización de defensores y defensoras de derechos humanos, mientras que la estructura de resolución de conflictos se encuentra desarticulada y la estrategia de abordaje de la conflictividad continúa siendo una ley de Orden Público obsoleta y antidemocrática. Según el Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad (FOSS), desde la firma de los Acuerdos de Paz hasta el 2 de octubre de 2020, el Estado de Guatemala ha registrado un total de 59 estados de excepción o limitación de derechos⁴⁹.

Junto a la criminalización, el uso frecuente y continuado de los Estados de sitio como medida de contención no responde a un modelo de transición democrática y contradice los avances normativos plasmados en instrumentos institucionales como la PCDG, la Política de Prevención e incluso las políticas enfocadas a recursos naturales. En repetidas ocasiones se ha evidenciado la emisión innecesaria e injustificada de Estados de excepción en territorios que se encuentran en disputa de conflictos socioambientales, esto en contradicción directa a los mecanismos propuestos por políticas públicas vigentes.

Cuadro 1. Ejemplos del uso de Estados de excepción en territorios enmarcados en Conflictividad Socioambiental

Lugar y fecha de la imposición de Estados de excepción	Conflicto Socioambiental -CSA-
San Juan Sacatepéquez Estado de prevención 2008	El conflicto da inicio a partir de 2005, año en que el Ministerio de Energía y Minas otorga tres licencias mineras sobre un tercio del territorio municipal sin haber informado ni consultado a las comunidades locales. También se aprueba la instalación de una cementera. La población organizada de San Juan Sacatepéquez denunció numerosas violaciones de derechos humanos que incluyeron asesinatos y una campaña de criminalización en contra de los comunitarios durante el Estado de prevención. ⁵⁰

⁴⁸ Iokiñe Rodríguez et al, *Conflictividad socioambiental en Latinoamérica: Aporte de la transformación de conflictos socioambientales a la transformación ecológica*. (Ciudad de México, Friedrich Ebert Stiftung, 2019), 7. url <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/15783-20191202.pdf>

⁴⁹ Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad -FOSS-, *Informe de Auditoría Social: Uso de los estados de excepción y limitación de derechos fundamentales en el Estado de Guatemala*. (Guatemala, FOSS, 2020), 8

⁵⁰ Brigadas Internacionales de Paz, *Inversiones económicas y derechos humanos: aprendizajes de un conflicto. El caso de las comunidades maya kaqchikeles de San Juan Sacatepéquez*, (Guatemala, PBI, 2012), 22. Url: https://pbi-guatemala.org/fileadmin/user_files/projects/guatemala/files/spanish/PBI_CasoSanJuan_castellano.pdf

Lugar y fecha de la imposición de Estados de excepción	Conflicto Socioambiental -CSA-
Santa Cruz Barillas Estado de sitio, 2012	La conflictividad socioambiental inicia a partir de la instalación de un proyecto hidroeléctrico en el municipio de Santa Cruz Barillas. A pesar de que la mayoría de los comunitarios expresaron su oposición al proyecto en una consulta comunitaria, la empresa realizó las gestiones para iniciar la construcción del proyecto sin tomar en cuenta los resultados de la consulta comunitaria. En 2012 se declara un Estado de sitio en la región durante el cual se evidenció la persecución, criminalización y detención de líderes comunitarios, además de la instalación de un destacamento militar a la par de las instalaciones de la empresa hidroeléctrica. ⁵¹
Santa María Xalapán Estado de prevención, 2 de mayo de 2013	Las actividades extractivas realizadas por la Minera San Rafael han generado conflictividad en la región. En Santa María Xalapán, los comunitarios se han opuesto a la explotación minera y unos días antes de la imposición del Estado de prevención, 4 dirigentes xincas fueron secuestrados. Se reportó que incluso después de haber expirado el Estado de excepción, continuaba la presencia militar en el caserío. ⁵²
El Estor, Morales, Livingston (Departamento de Izabal) y Panzós, Santa Catarina la Tinta (Alta Verapaz) Estado de sitio, 19 de julio de 2020	Esta región se encuentra en conflicto debido a las actividades extractivistas de la Compañía Guatemalteca de Níquel y Naturaceites, productora de palma africana en la región. En repetidas ocasiones los comunitarios han organizado protestas en las afueras de las instalaciones de la empresa. A partir de la imposición del Estado de sitio, se limitan las acciones de protesta y aumentan las detenciones de líderes comunitarios, <i>en época de estados de Sitio los líderes comunitarios viven escondidos por miedo a ser capturados por el ejército sin necesidad de que un juez gire orden de captura.</i> ⁵³ A dos días de la imposición de este estado de sitio, se emitió un comunicado de más de 125 organizaciones nacionales e internacionales advirtiendo sobre el peligro que estas medidas representan para los derechos humanos.

Fuente: Elaboración propia con datos de: Brigadas Internacionales de Paz (2012), Selvin Torres (2019), Gustavo Normanns y Byron Morales (2016) y Jody García (2020)

⁵¹ Selvin Torres, “Conflictividad en Guatemala. Criminalización de la defensa del territorio en Santa Cruz Barillas, Huehuetenango” *Revista de la Carrera de Sociología* Vol 9 Núm. 9 2019, 68-95. Consultado el 13 de septiembre de 2020. Url.

⁵² Gustavo Normanns y Byron Morales, *Nuestro futuro. Conflictos y Naturaleza*, (Guatemala, Universidad Rafael Landívar Editorial Cara Parens, 2016), 57 Url. http://biblio3.url.edu.gt/publiclg/url/libros/ISE/conflicto_natural.pdf

⁵³ Jody García, “Estado de sitio en Izabal y Alta Verapaz: amparos, amapola y miedo a la represión”, *Nómada* 22 de julio de 2020. Consultado el 25 de octubre de 2020. Url: <https://nomada.gt/pais/entender-la-politica/estado-de-sitio-en-izabal-y-alta-verapaz-amparos-amapola-y-miedo-a-la-represion/>

De acuerdo a las personas entrevistadas, los grupos de poder han impedido que haya un abordaje democrático de los conflictos socioambientales. Hay una imposición de poder, prácticas destructivas e inactividad estatal. Se identifican grandes rezagos históricos y grandes vacíos políticos y de intereses oligárquicos que se niegan a la adopción de legislación y jurisdicciones apropiadas para dirimir estos conflictos. Una de las personas entrevistadas señaló que,

lo que existe es la implementación de un modelo de despojo de territorios y bienes naturales promovidos por la élite económica. Los empresarios financian las elecciones y luego los electos trabajan para los intereses de ellos. Puede ser cualquier partido, la lógica y el manejo de estas cosas funcionan así. Lo que hay es una aplicación del derecho penal del enemigo a las comunidades que defienden sus derechos. Es más fácil defender a un secuestrador o a un asesino que a un líder comunitario. La política del Estado es garantizar los derechos de quienes les financian para ocupar esos puestos. En contraposición a eso están las discusiones legales que garantizan que el sistema no se toque, esté blindado. Es una clara aplicación del derecho penal del enemigo, a todo el que se opone al modelo se le enjuicia⁵⁴.

Para algunos actores consultados, la falta de atención a esta temática está relacionada con el racismo y discriminación y el hecho de que la afectación de este tipo de conflictos recaiga en su totalidad en los pueblos indígenas y esté ligada a causas estructurales de pobreza. También se mencionó que,

Se trata de un esquema que, aunque no esté explícito, está detrás de la construcción del Estado guatemalteco, que no entiende otra forma de resolver esos conflictos sino a través de la violencia. La violencia es consustancial al Estado Guatemalteco. Perspectiva autoritaria, violenta, represiva que se evidencia en todo el proceso... si te permiten hacer una disección de un conflicto desde su origen se puede ver donde se dan las escaladas y cómo éstas tienen su origen en esta visión autoritaria, de imposición, no diálogo, no consulta, mecanismos y lógicas que aunque no son del esquema tradicional porque rompen dinámicas, engañan. Los fenómenos van agravándose y se genera más violencia contra personas defensoras de derechos humanos. La única respuesta de defensores/as que han deseado abordar la conflictividad de una manera más democrática ha sido la estigmatización, denuncias, prisión,

⁵⁴ Entrevista a Benito Morales, Abogado Maya K'iche, litigante en casos de conflictividad socioambiental, 28 de agosto 2020.

violencia y muerte. Está en el ADN del Estado la violencia y la represión de los pueblos y de los colectivos⁵⁵.

Es evidente entonces, la contradicción entre las propuestas institucionales y los discursos políticos de abordaje de la conflictividad social. Por un lado se reafirma que a partir del regreso a la democracia ha existido un claro esfuerzo y avance normativo en la creación de instituciones, estrategias y políticas públicas que permitan el manejo democrático de la conflictividad. Sin embargo, estos esfuerzos son ignorados en su aplicación en beneficio del uso continuado de la Ley de Orden Público como estrategia autoritaria, antidemocrática y obsoleta, lo que refleja una tendencia sostenida desde las administraciones gubernamentales a continuar haciendo uso de la represión como medida de manejo de la conflictividad, en perjuicio de comunidades enteras.

b. Las políticas extractivistas y los CSA

La fase extractivista del neoliberalismo se ha expresado en América Latina a través de un modelo de apropiación de los recursos naturales que ha contado con el apoyo de la mayoría de gobiernos en nombre de las posibles ventajas económicas que puede generar⁵⁶. Sin embargo, las actividades extractivistas generan una reconfiguración territorial que afecta a las comunidades locales y provoca efectos negativos en el medio ambiente.

En Guatemala, las actividades extractivistas pueden dividirse en tres diferentes sectores: minería e hidrocarburos, energías biocombustibles y monocultivos, explotación maderera y vegetal⁵⁷. Las actividades extractivas responden a un modelo transnacional a través del cual la competencia surge en aspectos como la capacidad de los países con recursos disponibles, la red de comerciantes y productores y los costos de producción. En este contexto, Rodrigo Véliz analiza el extractivismo afirmando que,

⁵⁵ Entrevista a Jorge Santos, UDEFEGUA, 20 de agosto de 2020.

⁵⁶ Maristella Svampa “Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales ¿Un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas? En *Más allá del desarrollo* compilado por Miriam Lang y Dunia Mokrani (México: Fundación Rosa Luxemburg, 2012) 186

⁵⁷ Henry Morales et al, *Extractivismo y derechos en Guatemala. Legislación, fiscalidad, organización y género*. (Cordaid, Asociación Servicios a Programas de Desarrollo e Investigación, 2014), 12. Url: <http://tzukimpop.org/wp-content/uploads/2020/02/Extractivismo-y-derechos-humanos-en-Guatemala.pdf>

Para Guatemala, con reservas mineras sin mayor envergadura, una economía de bajo-mediano tamaño, y un Estado débil y sin autonomía en su política internacional, las maniobras de los gobiernos se han reducido a la emisión de leyes que les permitan competir con otros países de la región con iguales ventajas comparativas. Estos factores han desembocado en grandes agujeros en materia fiscal, ambiental y una porosa capacidad para lidiar con los conflictos sociales que las actividades (extractivistas) provocan⁵⁸.

El Estado guatemalteco permite la extracción de recursos fundamentado en el artículo 125 de la Constitución Política de la República, en el cual se establece que *es de utilidad y necesidad pública la explotación técnica y racional de hidrocarburos, minerales y demás recursos no renovables*; práctica que debería alinearse al espíritu democrático del Estado de derecho y en función del cumplimiento de los acuerdos de paz, la aprobación de actividades extractivas debería tener un enfoque de derechos humanos y pluriculturalidad. Sin embargo, las recomendaciones provenientes de Organismos Internacionales se han dirigido a la modificación de los marcos legales internos para favorecer las inversiones extranjeras en detrimento de las comunidades locales y su vinculación a los territorios sujetos a extracción⁵⁹.

En Guatemala se observan dos modificaciones legales que contribuyeron a la generación de condiciones ventajosas para las empresas extractivas en perjuicio de los intereses nacionales; la modificación de la Ley de Minería que rebajó de 7% a 1%⁶⁰ las regalías que las empresas pagan al Estado por la extracción de recursos nacionales y permitir que las transnacionales mineras puedan atribuir sus operaciones a la Ley de Maquilas⁶¹. Por otro lado, el capital que financia los proyectos extractivos proviene de empresas transnacionales que construyen alianzas con capitales locales, lo que no solamente les facilita el desarrollo de proyectos, sino que también les permite obtener un canal de presión a través de las cámaras y gremios empresariales locales⁶².

⁵⁸ Rodrigo Véliz, “El extractivismo en Guatemala” en *El extractivismo en América Central: Un balance del desarrollo de las industrias extractivas y sus principales impactos en los países centroamericanos* (Panamá, Fundación Friedrich Ebert, 2015) 59-84. Url: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/11626.pdf>

⁵⁹ Henry Morales et al, *Extractivismo y derechos en Guatemala*, 42

⁶⁰ Artículo 63 de la Ley de Minería Decreto No 48-97 Url. http://www.sice.oas.org/Investment/NatLeg/GTM/Mineria_s.pdf

⁶¹ Henry Morales et al, *Extractivismo y derechos en Guatemala*, 42

⁶² Véliz, *El extractivismo en Guatemala*, 62

Uno de los principales efectos de las actividades extractivistas cuya implementación se caracteriza por la falta de consulta previa, libre e informada a las comunidades afectadas, ha sido el surgimiento de *conflictos socioambientales* que se definen como “aquellos ligados al acceso, conservación y control de los recursos naturales, que suponen (...) intereses y valores divergentes en un contexto de asimetría de poder”⁶³ así como el resurgimiento de luchas ancestrales de pueblos indígenas, campesinos y movimientos sociales por la defensa de la naturaleza, que se oponen a concebirla como una “canasta de recursos”. Usualmente este tipo de conflictos tienen una raíz local e incumben no solamente a las personas sino a comunidades completas, sus recursos y estilo de vida⁶⁴. De acuerdo con el informe *Nuestro futuro, conflictos y naturaleza*,

en el conflicto socioambiental, hoy en Guatemala, se coluden la lucha por el acceso, protección o defensa de la tierra (...) con las reivindicaciones políticas sobre el territorio y la soberanía de los pueblos frente al capital o el propio Estado. Esto genera una doble reflectividad, por un lado, de las problemáticas económicas, sociales y políticas del país en el proceso político de disputas de colectivos sociales frente a agentes privados o estatales. Por otro lado, en la proyección de dichos conflictos en el desempeño del Estado o en su eventual crisis⁶⁵.

Si bien los Estados democráticos buscan la resolución de conflictos a través de negociaciones pacíficas y diálogo, en el caso de los conflictos socioambientales -que por lo regular implican una oposición al *statu quo*⁶⁶ y a determinados intereses económicos- lo que se observa es un proceso de criminalización de las actividades de defensa de derechos humanos mediante el uso indebido del derecho penal.

En el caso de Guatemala, a pesar de que se han formulado instituciones, estrategias y sistemas para el manejo de la conflictividad, en la práctica se ha logrado muy poco con estos esfuerzos. Lo que se evidencia a partir de las estrategias empleadas por los últimos gobiernos, es un

⁶³ Svampa, *Extractivismo neodesarrollista*, 187

⁶⁴ ICEFI, *La minería en Guatemala: realidad y desafíos frente a la democracia y el desarrollo*, (Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2014) 13

⁶⁵ Gustavo Normanns y Byron Morales, *Nuestro futuro. Conflictos y Naturaleza*, xvi

⁶⁶ María Martín, *Criminalización de defensoras y defensores de Derechos Humanos. Categorización del fenómeno y medidas para su afrontamiento*, (Protection International, 2015), 3-6

intento por imponer los proyectos a la fuerza, haciendo uso de criminalización y estados de excepción para reprimir a las poblaciones e ignorando el resultado de las consultas comunitarias realizadas.

2.1 Estado cooptado, Estado capturado y Estado dual como categorías que explican la realidad en la que se desarrollan los conflictos socioambientales

Diversas expresiones teórico conceptuales han contribuido a explicar la situación de corrupción sistémica y de influencia desmedida e ilegítima de grupos y sectores que operan entre la legalidad e ilegalidad para asegurarse bienes, privilegios e impunidad en detrimento del ideal del bien común como objeto primordial de la existencia del Estado de Derecho en Guatemala.

Este informe se utiliza el concepto de *reconfiguración cooptada del Estado*⁶⁷, para describir el contexto en el marco del cual se desarrollan los CSA y que condiciona la respuesta estatal y del sistema de justicia hacia dichos conflictos y sus actores, pues el sistema es manipulado e instrumentalizado para fines ajenos a aquellos para los cuales fue creado. Por *reconfiguración cooptada del Estado* (RCdE) se entiende

la acción de agentes sociales legales o ilegales, que mediante prácticas ilegales o legales pero ilegítimas, buscan sistemáticamente modificar desde dentro el régimen e influir en la formulación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas del juego social y las políticas públicas. Estas prácticas las desarrollan con el objetivo de obtener beneficios de largo plazo y asegurar que sus intereses sean validados política y legalmente, para así obtener legitimidad social en el largo plazo, aunque esos intereses no estén regidos por el principio fundamental del bien común⁶⁸.

La RCdE no sólo influye sino define la estrategia a partir de la cual el Estado aborda la conflictividad.

⁶⁷ Al referirse en este informe a Estado cooptado o cooptación del Estado, se hará referencia a la idea desarrollada en este párrafo.

⁶⁸ Garay, L. y Salcedo-Albarán, E. (2012). *Narcotráfico, corrupción y Estados. Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*, 36, Bogotá: Random House Mondadori

Otros conceptos que coadyuvan a entender los tipos de relación entre el Estado y actores no estatales que ejercen poder en el marco de los CSA incluyen el de *captura del Estado* y el de *corporativización de Estado*.

El concepto de *captura del Estado*, en su acepción básica hace referencia a “una forma de corrupción a gran escala que debilita la estructura económica de un país porque distorsiona la formulación de leyes, normas, decretos, reglas y regulaciones. Cuando la formulación de leyes y regulaciones tiene el propósito de favorecer intereses que contradicen el bienestar general, se generan fuertes distorsiones culturales, sociales y económicas. De estas distorsiones, las implicaciones más analizadas empírica y conceptualmente han sido las económicas”⁶⁹. La captura del Estado se configura cuando grupos externos al Estado ejercen una influencia indebida y desproporcionada, fundamentalmente en el proceso de generación e implementación de la normativa de un Estado, afectando así el marco jurídico que nace orientado hacia resultados que favorecen a grupos de poder específicos, generalmente empresas, por encima o en sustitución del bien común. Se reconoce también como parte de la captura del Estado la manipulación de decisiones de jueces y altas cortes.

CICIG definió este término como “la influencia desproporcionada y no regulada de grupos de interés en los procesos de toma de decisión pública”. La influencia de estos grupos surge a partir de la influencia decisiva que poseen en la elaboración de leyes y políticas a través de acciones como el financiamiento ilícito de partidos políticos, la compra de votos parlamentarios, entre otros. A través de mecanismos ilegítimos e ilegales, los grupos empresariales no solamente ocupan formalmente posiciones dentro del aparato gubernamental para tomar decisiones directamente, sino que también han otorgado un financiamiento privado a los partidos políticos, lo que facilita un espacio de influencia en decisiones parlamentarias y del ejecutivo⁷⁰.

⁶⁹ Garay, L. y Salcedo-Albarán, E. *La captura y reconfiguración cooptada del Estado*, (Bogotá, s.e, 2008) 8-12.,doi: https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_col_sc_anexo8.pdf, consultado el 24 de octubre de 2020

⁷⁰ Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala-CICIG-, *Informe Temático – Guatemala: Un Estado capturado*, (CICIG, 2019) 5-7, doi: https://www.cicig.org/wpcontent/uploads/2019/08/Informe_Captura_Estado_2019.pdf

Aunque existen ejemplos de estos mecanismos en Guatemala, la interacción entre actores externos al Estado y agentes de éste, actuando desde la estructura de redes criminales, hacen más pertinente la aplicación del concepto de RCdE en los términos descritos en el párrafo anterior. No obstante, cabe resaltar que existen también rasgos puntuales de captura en donde agentes privados influyen claramente “desde afuera” en las decisiones públicas.

La *corporativización del Estado* surge a partir de la desmedida influencia de empresarios y grupos corporativos en la toma de decisiones políticas, judiciales, legislativas y económicas en el país que resultan del financiamiento de campañas políticas, por lo que los funcionarios electos quedan comprometidos con los financistas para legislar de una forma determinada. En este sentido se genera una relación entre las corporaciones y el Estado que se refleja en el posicionamiento de las primeras “más que como agentes económicos, como mecanismos de autoridad política que impactan en las diversas decisiones de la vida, fagocitan las definiciones de bien común e interés nacional, e influyen en los usos de la violencia estatal”⁷¹. La corporativización se refleja directamente en la forma en que a través de prácticas legales pero ilegítimas o en algunos casos ilegales e ilegítimas, los intereses corporativos se validan políticamente. La relación tan cercana entre Estado y corporaciones puede resultar en un apoyo político desde el Estado hacia las actividades extractivistas y el uso de medidas represivas⁷² más propias de un Estado policía que de un Estado democrático de derecho.

Otra definición relevante para efectos de este estudio es la de *Estado dual* o Estado híbrido en el cual conviven a un mismo tiempo las capacidades formales-legales desplegadas por el aparato estatal, con las capacidades que surgen a partir de la intervención de estructuras informales e incluso a veces ilegales que buscan asegurar los intereses de una determinada clase política y beneficiar los intereses de las élites⁷³. En este sentido se refleja desigualdad en el quehacer público como resultante de la intervención de RPEI en la toma de decisiones

⁷¹ Mazariegos, *En nombre del desarrollo*, 80

⁷² Rafael Maldonado entrevistado por Karen Hudlet y Ana Zbona, Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos. Business & Human Rights Resource Centre. Consultado el 15 de agosto de 2020. url: <https://www.business-humanrights.org/es/entrevista-con-pedro-rafael-maldonado-flores-calas-guatemala-lo-que-realmente-est%C3%A1-en-contra-del-desarrollo-es-la-corrupci%C3%B3n-y-la-cooptaci%C3%B3n-del-estado>

⁷³ Ernst Fraenkel, *El Estado Dual: Una contribución a la Teoría de la Dictadura*, (Oxford University Press; 1941) 65-71

políticas que incluyen el manejo de la conflictividad; de tal manera que a pesar de que se formulen normas, instituciones, políticas públicas y estrategias para abordar la conflictividad democráticamente, en la práctica el Estado continúa utilizando medidas de represión que benefician los intereses de las estructuras paralelas.

En Guatemala, la corrupción e impunidad dentro de la gestión pública son “uno de los rasgos que ha estado presente como una constante en el ejercicio del poder de los gobiernos, en complicidad con actores privados, estructurando y afirmando un sistema de privilegios y beneficios para el aprovechamiento privado de la gestión pública”⁷⁴. La corrupción funciona como un fenómeno *endémico* en la sociedad guatemalteca, de tal manera que para la mayoría de la población se acepta como parte de la *normalidad* sociopolítica⁷⁵.

3. La Política Criminal Democrática de Guatemala como objeto de estudio

3.1 Política Criminal Democrática

Considerando que la investigación se centrará en establecer los límites y alcances de la PCDG, es relevante establecer qué se entenderá por política criminal democrática para efectos de este estudio.

Hablar de política criminal entraña siempre la dificultad de conciliar dos tendencias, la de su abordaje como instrumento del derecho penal y la de su concepción como política pública. Sobre este particular,

Es necesario resaltar que las tradiciones más apegadas al ámbito penal de la política criminal se han desarrollado en el campo de la dogmática penal, propios de un sistema jurídico continental de derecho escrito. Por su parte la política pública proviene de una tradición anglosajona, desde la cual las respuestas a los problemas sociales se dan a través de decisiones políticas con otras visiones jurídicas y de estructura institucional. Sin embargo, el esfuerzo consiste en tratar de acercar esas tradiciones y comprender que el objeto de la política criminal se definiría desde una perspectiva institucional en la criminalización primaria, pero

⁷⁴ Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Oxfam Guatemala, *La Corrupción: sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación*, (ICEFI, OXFAM; 2015), 7

⁷⁵ Icefi y Oxfam, *La Corrupción*, 7

que también estaría en continua construcción a partir de cómo los distintos actores u operadores ponen en acción esa política⁷⁶.

Aunque estas tendencias no son incompatibles, se presentan tensiones que dificultan su articulación. Por ejemplo, la cultura jurídica positivista arraigada en los operadores y operadoras de justicia que responde con exclusividad al derecho codificado y a una interpretación restrictiva y descontextualizada de las normas, desconociendo el marco de las políticas públicas donde se insertan. Esto se vuelve aún más complejo cuando existen divergencias entre el derecho penal y la política criminal que pretende servirle de marco. Para superar estas dificultades no existe otra vía que no sea la articulación entre quienes producen las normas (Organismo Legislativo) y quienes las ejecutan a través de las políticas (Organismo Ejecutivo) y a través de las sentencias (Organismo Judicial) y esta articulación puede generarse haciendo uso justamente de las políticas públicas.

Para efectos de esta investigación, se seguirá la propuesta teórica de Alberto Binder, quien entiende la política criminal como una política pública de administración del monopolio de la violencia estatal, producto de una continuidad histórica, que encarna una intencionalidad; que existe más allá de la formalidad o de la “ritualización” y que se expresa en aspectos prácticos implícitos y explícitos. Este enfoque permitirá analizar cómo la PCDG 2015-2035 y su aplicación a los conflictos socioambientales, se inserta dentro de un proceso histórico y un contexto particular y cómo se configura a través de la práctica cotidiana de los agentes estatales, más allá de la existencia formal del documento que la contiene.

Según Binder, la política criminal y su elemento constitutivo, el poder punitivo del Estado, tienen varias características cuyo análisis resulta indispensable en el marco de esta investigación. Una de ellas es *el carácter organizado*, tanto en el sentido de tener una organización en sí misma, como de contribuir a la organización general del ejercicio del poder en su conjunto, pues gran parte del Estado funciona en torno al ejercicio de esta violencia y de los instrumentos que ella permite utilizar para la organización de la vida social.

⁷⁶ Observatorio de Política Criminal Dirección de Política Criminal y Penitenciaria Ministerio de Justicia y del Derecho. *¿Qué es la política criminal?* (Bogotá, D.C.: s/e, 2015), 5, consultado el 23 de julio, 2020. <http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/queespoliticacriminal-ilovepdf-compressed.pdf>

El autor refiere a que el Estado se funda en el ejercicio de esta violencia monopólica como capacidad de ejercer una violencia superior a la de los individuos o grupos sociales, pues en el plano fáctico no existe el monopolio de la violencia⁷⁷. Este elemento teórico permitirá reflexionar en qué medida la organización actual del Estado y del sistema de justicia penal, así como la utilización de sus recursos son consistentes con la PCDG 2015-2035, en el caso de los conflictos socioambientales.

Para Binder, la constatación del carácter organizado de la política criminal implica tres elementos: “a) el ejercicio de la violencia estatal nunca es ni ha sido un hecho aislado o circunstancial; b) siempre ha respondido a una intencionalidad más o menos explícita, es decir, se ha fundado en alguna “necesidad”; c) se ha ejecutado con distintos niveles de participación; d) ha procurado algún “efecto” que va más allá del ejercicio de la violencia misma; e) siempre ha tenido algún nivel de “ritualización” y, g) por lo tanto, siempre ha tenido algún nivel –aunque tosco- de “justificación (...)”⁷⁸”.

Binder también señala la importancia de comprender la existencia de la política criminal como anterior al poder penal. En este sentido señala que, aunque hayan variado los tipos y los modos de política criminal, el poder penal siempre se ha ejercido en el marco de una política criminal, simple o compleja, explícita u oculta, eficaz o ineficaz de acuerdo con sus fines propios. Esto implicaría que una política criminal no sólo está conformada por lo que está expresamente establecido de manera formal⁷⁹. Para efectos del objeto de este estudio, resulta de enorme relevancia este aspecto en cuanto permitiría explicar las brechas de la implementación de la PCDG, al permitir la comprensión de la política criminal como el conjunto de acciones relacionadas con el poder penal que se realiza en el marco de la formalidad o al margen de ella. Es decir, la PCDG 2015-2035 es una expresión formal de la política criminal, pero ésta última se configura también por las acciones u omisiones, simples

⁷⁷ Alberto Binder, “La política criminal en el marco de las políticas públicas. Bases para el Análisis Político Criminal”. *Revista de Estudios de la Justicia No. 12* (Chile: Facultad de Derecho Universidad de Chile, 2010), 218-220, consultado el 24 de julio, 2020, [http://web.derecho.uchile.cl/cej/rej12/BINDER%208 .pdf](http://web.derecho.uchile.cl/cej/rej12/BINDER%208.pdf)

⁷⁸ Binder, “La política criminal”, 218

⁷⁹ Binder, “La política criminal”, 218

o complejas, explícitas o no, que utiliza el Estado de Guatemala para expresar su poder coercitivo, tanto en el ámbito legislativo, como ejecutivo y sobre todo, judicial.

Siguiendo al mismo autor, es relevante señalar el atributo histórico de la política criminal, de acuerdo con el cual se observa su existencia más allá de las particularidades propias de cada una de las etapas, permitiendo así hallar una línea de continuidad temporal útil para la comprensión del fenómeno en el presente. Este carácter histórico, según Binder, también hace referencia a un proceso acumulativo, es decir, que “las características actuales de la política criminal han sido también configuradas históricamente y esa configuración tiene una influencia importante en su actual forma de ser”, de allí la importancia de ubicar la Política objeto de análisis en su contexto histórico⁸⁰.

La política criminal se expresa a través de lo que prohíbe el código penal, cómo se lleva a los responsables a juicio de conformidad con las normas del Código Procesal Penal, el tipo de penas que se imponen y cómo se cumplen. La política criminal se expresa en las priorizaciones expresas o *de facto* de cierto tipo de delitos que se criminalizan desde el Ministerio Público y que se resuelven en las cortes. Lo ideal es que esto se exprese a través de un documento y mejor aún si éste recoge los derechos humanos que están contenidos en los tratados y estándares internacionales de derechos humanos. Sin embargo, en Guatemala, aunque ha habido coordinaciones entre el Ministerio Público y el Ministerio de Gobernación para implementar planes de persecución penal estratégica en función de delitos priorizados, durante algunas gestiones del Ministerio Público, siempre ha existido un divorcio absoluto con el Legislativo en relación con las conductas que se expresan en la legislación penal⁸¹.

La aprobación de la PCDG 2015-2035 se explica en el marco de un contexto coyuntural e histórico excepcional. Sin embargo, antes y después de dicho esfuerzo, la respuesta del Estado de Guatemala al crimen ha sido fundamentalmente represiva, desarticulada y en algunas etapas históricas, utilizada como justificante para implementar medidas militarizadas, autoritarias y, en algunos casos, incluso violatorias de los derechos humanos.

⁸⁰ Binder, “La política criminal”, 219

⁸¹ Entrevista a Claudia Paz y Paz, Ex Fiscal General de la República de Guatemala, 28 de octubre de 2020.

De allí que sea indispensable la mirada histórica en el marco de este estudio. Para Binder, la democratización de la política criminal requiere la construcción de un saber específico, lo que, en sociedades con un arraigado modelo autoritario y monocultural, así como una historia de graves violaciones a derechos humanos, como es la sociedad guatemalteca, resulta pertinente.

3.2 Modelos de política criminal

Para completar el análisis sobre los límites y alcances de la PCDG 2015-2035 a los conflictos socioambientales, es fundamental la comprensión de qué se entiende por política criminal democrática, para lo cual se hace referencia a los modelos de política criminal: el democrático o liberal y el autoritario. Estos pueden ser utilizados tanto para el análisis de su formulación como de su implementación. La presente investigación buscará identificar el modelo que incorpora en su diseño y puesta en marcha, la PCDG 2015-2035.

El modelo democrático o liberal se caracteriza por tres elementos: 1) debe desconcentrar el poder, controlarlo y limitarlo para asegurar el ejercicio de las libertades; 2) la relación violencia-conflicto debe ser resuelta por medios no violentos, en tanto la democracia es un mecanismo no violento de conciliación de conflictos e intereses; 3) está sometido a la Constitución y a la ley. En este enfoque la persona es el centro y fin de la actividad del Estado. Los principios básicos de una política criminal democrática incluyen: la dignidad humana, la legalidad, la subsidiariedad, la mínima intervención y reducción del daño, la eficiencia y racionalidad, la transparencia y rendición de cuentas, la participación ciudadana, la igualdad y la acción multiagencial⁸².

Por el contrario, en el modelo autoritario, la política criminal es un instrumento para concentrar de manera desmesurada el poder punitivo y de intervención punitiva estatal en la vida social, y carece de controles adecuados para limitarlo. En este modelo existen altos niveles de violencia institucional para la resolución de los conflictos y se traduce en una

⁸² FESPAD. *Bases para la discusión sobre Política Criminal Democrática*. (El Salvador: Fespad Ediciones, 2003), 17-19, consultado el 24 de julio, 2020.
<file:///D:/URL/00129%20BASES%20PARA%20LA%20DISCUSION%20SOBRE%20POLITICA%20CRIMINAL%20DEMOCRATICA.pdf>

creciente capacidad de captación de conflictos por parte del sistema penal, produciendo una penalización de la vida social⁸³.

El modelo de política criminal está relacionado también con una visión holística sobre la respuesta estatal hacia el fenómeno criminal que considere de manera integral los elementos que directa o indirectamente generan, permiten y fomentan que dichos fenómenos se produzcan y reproduzcan en una sociedad. Así, hay algunos autores que abogan por vincular la política criminal a las demás políticas públicas, particularmente las políticas sociales, que tienen un efecto directo en la prevención situacional, de manera que haya una respuesta integrada a los conflictos sociales, partiendo de una comprensión que toma en cuenta la realidad socioeconómica. Para Rodríguez, desde esta perspectiva,

la política criminal que es el área de las políticas públicas que decide cuándo y cómo debe utilizarse la violencia estatal para la solución de conflictos sociales, requiere articularse con las demás políticas públicas, a efecto de generar desarrollo y elevar los niveles de vida de toda la población. La política criminal en un Estado democrático debe ser capaz de generar la máxima cantidad de recursos institucionales para la regulación social y política de los posibles conflictos sociales, lo que incluye un amplio desarrollo de las políticas sociales. Establecido lo anterior, es evidente que las autoridades estatales deben plantearse estas cuestiones, así como los hallazgos de la investigación criminológica a la hora de elaborar planes de política criminal. La política criminal y, en general, el problema de la criminalidad, no puede abordarse eficazmente desde el sistema penal, dado que presenta dimensiones sociales y culturales profundas, que abarcan la organización social en su conjunto y los métodos de resolución de conflictos⁸⁴.

Para este autor, una política integral frente al fenómeno criminal debe comprender cuatro políticas públicas para lograr una ecuación que llegue a la minimización de la violencia social en su conjunto: prevención comunitaria, prevención situacional, prevención general a través

⁸³ FESPAD, *Bases para la discusión*, 17-18

⁸⁴ Alejandro Rodríguez. "Persecución penal estratégica: una propuesta de política criminal". *Análisis político*. Volumen 2. Año 3, 61-62, consultado el 20 de julio, 2020, <http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2996/persecucionpenalestrategica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

de la pena⁸⁵ y prevención terciaria o especial a través de la rehabilitación⁸⁶. La perspectiva de Rodríguez obliga a considerar dos elementos: a) por un lado, que la política criminal, para tener efectos positivos debe articularse con políticas sociales que tiendan a la prevención situacional del crimen y de la violencia; y b) por otro lado, que la política criminal en sí misma, focalice recursos institucionales, en la prevención, investigación, sanción y rehabilitación relacionada con los fenómenos criminales considerados de mayor gravedad en una sociedad. Este último punto implica que la política criminal tendrá dentro de su contenido, a su vez, otras políticas como son la política preventiva del crimen y la violencia a cargo del Organismo Ejecutivo; la política de investigación y persecución penal a cargo del Ministerio Público; la política judicial a cargo del Organismo Judicial, que determinará los criterios para sancionar; y la política de rehabilitación a cargo del Organismo Ejecutivo como titular del Sistema Penitenciario.

Para empezar, es preciso señalar cuáles son los alcances y límites de una política criminal con respecto a los CSA desde una perspectiva teórico-conceptual. Recordemos que una política criminal está constituida por la decisión del Estado sobre cómo hacer uso de la violencia legítima que le compete, para atender los fenómenos criminales considerados más graves para la sociedad y, por ende, la priorización de recursos para su prevención, persecución, sanción y rehabilitación. Si se le agrega el calificativo de democrática, se habla entonces de una política sujeta a la ley y que limita el monopolio del uso de dicha violencia aplicando un enfoque centrado en las personas y no en el Estado, un enfoque de derechos humanos.

En un contexto socioambiental conflictivo, es fundamental recordar, que un conflicto puede ser el escenario de un delito o tener un vínculo particular con cierto tipo de fenómeno criminal, pero no es *per se*, materia de abordaje penal, por lo que la aplicación de la PCDG al tema es, de por sí, limitada. Por ello, un enfoque de política criminal democrática debería cruzarse con un abordaje adecuado de estos conflictos desde el Estado a través de mecanismos de diálogo, de garantía de derechos y de atención a las demandas y necesidades

⁸⁵ En este concepto se incluiría la respuesta del derecho penal y la del sistema de justicia penal al investigar, perseguir y sancionar las conductas tipificadas como delitos.

⁸⁶ Alejandro Rodríguez. “Persecución penal estratégica”, 71

ciudadanas, además del conocimiento histórico, antropológico, económico y sociocultural de los conflictos que se presentan, incluyendo la reflexión del racismo estructural dentro del cual se producen estos conflictos.

Desde el Estado y, considerando un enfoque democrático y de derechos humanos, los mecanismos de atención a los conflictos deberían incluir políticas públicas, legislación, mecanismos y prácticas institucionales que aseguren el respeto y garantía de los derechos de los pueblos indígenas a la tierra, el territorio y los recursos naturales, así como el respeto y garantía del derecho a la consulta; el respeto y garantía del derecho a defender derechos humanos; el debate sobre la pertinencia o no de la exploración y explotación de recursos naturales, minerales, hídricos, en los términos establecidos en la Constitución y con los límites establecidos por el marco internacional y nacional de derechos humanos; la descriminalización de los conflictos históricos y estructurales y la aplicación del enfoque de derechos humanos y diversidad.

Así, una política criminal democrática, debería centrarse en dos áreas estratégicas de atención a los conflictos socioambientales:

- *Prevención* de actos criminales cometidos contra el medio ambiente o contra actores en el legítimo ejercicio de sus derechos en el marco de estos conflictos y la prevención de la criminalización entendida como uso desmedido y arbitrario del derecho penal contra las personas que defienden el territorio y los recursos naturales a partir de la comprensión del rol de los liderazgos y de las instituciones de los pueblos indígenas y del contexto sociohistórico, cultural y económico en que se insertan estos conflictos.

Asimismo, debería considerarse la existencia de una amplia gama de mecanismos penales de atención estatal a los conflictos así como la existencia de sistemas de alerta temprana. Dentro del marco de la prevención también es fundamental identificar los posibles fenómenos criminales que se interrelacionan territorial, material o personalmente con actores que participan de los conflictos socioambientales a efecto

de determinar los elementos que podrían incidir en un agravamiento de dichos conflictos.

- *Investigación, persecución y sanción administrativa y penal, de actos criminales que se cometan en el marco de los conflictos, asegurando que van a ser penalizadas las conductas que afecten el derecho al medio ambiente y que impliquen fraude o abuso en el marco de la exploración y explotación de los recursos naturales, minerales, hídricos, ya sea por parte de actores estatales o no estatales; y asegurando que se descarta toda criminalización relacionada con el ejercicio legítimo de los derechos de los pueblos indígenas. Aparte de lo relacionado con bienes ambientales tutelados penalmente, dado que los derechos colectivos de los pueblos indígenas no son bienes jurídicos tutelados por parte del derecho penal, no es posible perseguir penalmente a quienes les causan afectaciones, salvo en el caso del delito de discriminación, el cual está aún insuficientemente tipificado para producir efectos sustantivos⁸⁷.*

Los elementos teóricos antes citados, constituirán los referentes para realizar de manera integral, el análisis del proceso de construcción e implementación de la PCDG 2015-2035.

3.3 Enfoque de derechos humanos en las políticas públicas

Considerando que la PCDG constituye una respuesta multidimensional de política pública para atender la problemática de criminalidad en el Estado, haciendo uso del monopolio de la violencia legítima en el marco de la Constitución y las leyes del país, es indispensable

⁸⁷ Artículo 202. BIS del Código Penal- (Adicionado por Artículo 1 del Decreto 57-2002 del Congreso de la República). Se entenderá como discriminación toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de género, raza, etnia, idioma, edad, religión, situación económica, enfermedad, discapacidad, estado civil, o en cualesquiera otro motivo, razón o circunstancia, que impidiere o dificultare a una persona, grupo de personas o asociaciones, el ejercicio de un derecho legalmente establecido incluyendo el derecho consuetudinario o costumbre, de conformidad con la Constitución Política de la República y los Tratados Internacionales en materia de derechos humanos.

Quien por acción u omisión incurriere en la conducta descrita en el párrafo anterior, será sancionado con prisión de uno a tres años y multa de quinientos a tres mil quetzales.

La pena se agravará en una tercera parte:

- a) Cuando la discriminación sea por razón idiomática, cultural o étnica.
- b) Para quien de cualquier forma y por cualesquiera medios difunda, apoye o incite ideas discriminatorias.
- c) Cuando el hecho sea cometido por funcionario o empleado público en el ejercicio de su cargo.
- d) Cuando el hecho sea cometido por un particular en la prestación de un servicio público”.

considerar que, desde un modelo democrático, dicha política debe incorporar un enfoque de derechos humanos.

Para efectos de este trabajo y siguiendo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) se entenderá por política pública con enfoque de derechos humanos al,

(...) conjunto de decisiones y acciones que el Estado diseña, implementa, monitorea y evalúa -a partir de un proceso permanente de inclusión, deliberación y participación social efectiva- con el objetivo de proteger, promover, respetar y garantizar los derechos humanos de todas las personas, grupos y colectividades que conforman la sociedad, bajo los principios de igualdad y no discriminación, universalidad, acceso a la justicia, rendición de cuentas, transparencia, transversalidad, e intersectorialidad⁸⁸.

Desde esta perspectiva no se entiende a los derechos humanos de manera complementaria o ajena a la elaboración de políticas públicas, sino precisamente como el eje central de todo proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las mismas⁸⁹.

Para ello se utiliza como marco referencial a los principios y las normas que reconocen los derechos fundamentales plasmados tanto en instrumentos internacionales, como en las constituciones y normas nacionales, lo que implica que éstos funcionan como lineamientos o pautas para la intervención de los Estados en los procesos de identificación y definición de problemas, en el diseño, en la implementación y en la evaluación de políticas públicas. El enfoque de derechos humanos en las políticas públicas se sustenta en dos pilares fundamentales: el Estado como garante de los derechos y sujeto responsable de su promoción, defensa y protección; y las personas y grupos sociales como sujetos titulares de derechos con la capacidad y el derecho de reclamar y participar.⁹⁰

De acuerdo con el enfoque de derechos humanos, las políticas públicas deben incorporar en todo el ciclo desde su formulación hasta su evaluación, los siguientes principios: a) Principio

⁸⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos* (Washington, D.C.: CIDH, 2018), 103, consultado el 23 de julio, 2020.

<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticPublicasDDHH.pdf>

⁸⁹ CIDH, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, 20

⁹⁰ CIDH. *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, 20

de igualdad y no discriminación, b) participación, c) mecanismos de reclamo y acceso a la justicia, d) la producción y el acceso a la información como garantía de transparencia y rendición de cuentas; e) la protección prioritaria a grupos en situación de discriminación histórica; f) la inclusión de la perspectiva de género y diversidad. El proceso de evaluación de una política desde esta perspectiva buscará establecer la efectividad de la política como herramienta para la realización de derechos⁹¹.

El enfoque de derechos en las políticas públicas confiere un grado adicional de legitimidad política y social al basarse en valores universales referidos a la libertad, igualdad y dignidad humana. Tiene además el valor de caracterizar a las personas y grupos como protagonistas y sujetos de su propio desarrollo en lugar de beneficiarios pasivos. Así se les reconoce como titulares de derechos y responsabilidades, legalmente vigentes y exigibles como garantías.

Desde el lado del Estado, este enfoque promueve el desarrollo de las capacidades institucionales necesarias en las distintas entidades públicas para que puedan garantizar los derechos de manera efectiva a la vez que promueve el fortalecimiento de las capacidades de las personas y grupos como titulares de derechos para que puedan ejercerlos y exigir su cumplimiento, con mayor énfasis en los grupos marginados o excluidos, promoviendo la formulación de políticas que corrijan positivamente las desigualdades sociales. Los estándares de derechos humanos proveen contenido a las políticas públicas y establecen criterios mínimos a considerar, tanto en la priorización de lineamientos de política pública como en el seguimiento a la implementación y medición de impactos⁹².

De conformidad con un enfoque de derechos humanos, Ozafrain concluye en que el poder penal está limitado en cuanto a los siguientes aspectos: 1) Es inadmisibles la aplicación de toda herramienta político criminal incompatible con la dignidad humana; 2) Toda política criminal inflacionaria puede ser calificada como “categoría sospechosa” y conlleva la

⁹¹ CIDH. *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*, 19-30

⁹² Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH). *Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos* (Buenos Aires: IPPDH, 2014), 26, consultado el 22 de julio, 2020. http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf

obligación ineludible de los órganos estatales de explicitar los motivos en virtud de los cuales se avanza con una política de restricción violenta de derechos, cuáles son los objetivos que se persiguen con ella, y cómo se justifica en un caso concreto; 3) Toda norma penal que prevea penas más duras en función de la raza, nacionalidad, género, condición social o cualquier otra circunstancia discriminatoria resulta incompatible con los estándares de igualdad y no discriminación; 4) Los estándares de derechos humanos imponen la necesidad de respetar y reforzar los sistemas de justicia de los pueblos indígenas, aún en el juzgamiento y sanción de delitos; 5) Existe una necesidad ineludible de investigación y consideración especial de las cuestiones de género y de la incidencia diversa del poder penal en función de ellas; 7) Los Estados están obligados, en virtud del principio de no discriminación, a agotar los esfuerzos para revertir la selectividad penal —tanto de los criminalizados como de las víctimas—, procurar la remoción de obstáculos al reclamo de acción político criminal por parte de los sectores más vulnerables y evitar la impunidad de los casos de violencia institucional; 8) Existe la obligación estatal de producir información relativa a los ámbitos de intervención de la política criminal en todas las etapas de esta —desde el diseño hasta la evaluación—. 9) Es necesario acompañar todo proyecto de reforma penal con el correspondiente plan político criminal informado que así lo justifique; 10) Existe la obligación estatal de evitar los peligros tanto del populismo como del elitismo penal y de reforzar el diálogo democrático con la ciudadanía, garantizando que la voz de todos los sectores, y en especial la de aquellos históricamente desoídos, se vea representada en la norma penal⁹³.

3.4 La Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala -PCDG-

Como parte fundamental en la consolidación de un Estado de derecho, existe el interés por parte del Ministerio Público en su administración 2014-2018 en conjunto con los presidentes de los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial por facilitar la solución pacífica de los conflictos a través del diálogo, la mediación, la consulta y la participación; la formulación de

⁹³Lizandro Ozafrain. *Política criminal y enfoque de derechos: la incidencia de los estándares del derecho internacional de los derechos humanos en el ejercicio de la violencia estatal*. Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U.n.l.p. 2015

http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/50664/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y, consultado el 1 de noviembre de 2020

una política criminal es una estrategia y normativa procedimental que busca el accionar de las autoridades competentes y una justa mediación para las partes que intervienen en el conflicto.

Uno de los mecanismos con que cuenta el Estado para hacer cumplir la normativa establecida, es el uso de la violencia legítima, cuyo monopolio le pertenece al Estado. En Estados democráticos, la violencia legítima debe ser el último recurso para la resolución de conflictos. Formular una política criminal contribuye a la creación de estrategias que regulen la aplicación de la coerción penal, ya que “establece parámetros de comportamiento social y definición de conductas prohibidas (delitos) o la determinación de estados sociales peligrosos a los cuales se les atribuye una sanción punitiva⁹⁴”.

La formulación de la PCDG es el resultado de un esfuerzo por fortalecer los procesos democráticos a través de la aplicación del principio de intervención mínima, el enfoque de derechos humanos y las medidas de prevención y acceso a la justicia igualitaria para toda la población. Sin embargo, para poder evaluar los alcances y límites de la PCDG es necesario enmarcarla en el contexto real de la disfuncionalidad del Estado guatemalteco a partir de una contradicción entre los avances normativos en el proceso de democratización desde la firma de los Acuerdos de Paz y el continuado uso injustificado de medidas autoritarias y la violencia legítima en el manejo de la conflictividad.

En el marco de la construcción de Guatemala como un Estado de derecho y la búsqueda por fortalecer el espíritu democrático del Estado, es importante asegurar la plena vigencia y respeto de los derechos y *garantías de sus habitantes, para lo que se requiere la promoción, formulación e implementación de* políticas que permitan articular las funciones específicas de todos los sectores que intervienen en la vida social⁹⁵. De esta forma, institucionalizar estrategias que respondan a las demandas de seguridad y justicia, en un país en el que la situación de violencia y criminalidad requieren de una urgente atención estatal.

⁹⁴ Martin, Criminalización de defensoras y defensores, 4

⁹⁵ Ministerio Público, *Política Criminal Democrática*, 11

Según el Ministerio Público, la actual situación de crimen y violencia es causada por la desigualdad socioeconómica, la permanencia de una cultura patriarcal y sexista, la desigualdad en relaciones de poder y las secuelas del conflicto armado interno. A ello se suma un contexto en el que la corrupción y la precariedad institucional han mermado las tareas de investigación criminal, análisis de información y persecución penal⁹⁶. Se ha establecido un criterio de priorización que incluye la persecución y sanción de conductas contrarias al orden establecido y de aquellos delitos que no causan violencia pero que sí retrasan el desarrollo y debilitan la confianza en las instituciones, como el tráfico de influencias y la corrupción. De acuerdo con la PCDG la criminalidad y violencia generan efectos negativos principalmente en los ámbitos social, económico, cultural e institucional.

Los principios que rigen la Política Criminal Democrática son los siguientes:

1. *La dignidad de la persona*: el ser humano y su dignidad como el eje central de las decisiones.
2. *Estatalidad de la política*: Carácter institucional de la Política que garantiza su continuidad en el tiempo independientemente de los cambios políticos o de autoridades.
3. *Preeminencia de la prevención*: Como herramienta de primera línea, se enfatizan las acciones que reduzcan y eviten la comisión de delitos.
4. *Intervención mínima*: el carácter de intervención del Sistema de Justicia Penal será la última instancia de resolución de conflictos y solamente para los casos más graves.
5. *División de roles institucionales y responsabilidades compartidas*: se garantiza el rol del Ministerio de Gobernación como responsable de la seguridad interior y el Ministerio de la Defensa como responsable de la seguridad exterior.
6. *Diversidad y pluriculturalidad*: Se reafirma y respeta el carácter multiétnico, multilingüe y pluriculturalidad de la sociedad guatemalteca. Se reconoce y promueve a las autoridades indígenas y su sistema de justicia.
7. *Victimización secundaria*: Daños causados a la víctima de un hecho delictivo a partir de los actos realizados por el personal del sistema de justicia durante el proceso de investigación.

⁹⁶ Ministerio Público, *Política Criminal Democrática*, 30

8. *Derechos de las personas en condiciones de vulnerabilidad*: Reconocimiento de los derechos de la población vulnerable.
9. *Promoción del diálogo de las partes en conflicto*: Promoción del diálogo en conflictos derivados de demandas sociales, evitando la criminalización de líderes y lideresas.
10. *Publicidad y rendición de cuentas*: Libre acceso a los contenidos, fines, resultados y actores de los actos de instituciones públicas, aplicando el principio de transparencia y rendición de cuentas.
11. *Enfoque de sistema*: Visión holística e integral de la justicia.
12. *Investigación y estudio*: El estudio desde un enfoque criminológico, multidisciplinario e integral de las causas que generan los delitos para generar una adecuada comprensión del fenómeno criminal.
13. *Fortalecer las estrategias de seguridad a nivel regional centroamericano*: Reconocimiento de la importancia por suscribir acuerdos en el marco del Sistema de Integración Centroamericana.
14. *Respeto e incorporación de convenios internacionales*: Respeto al principio de convencionalidad a partir del cual el Estado debe realizar todos los esfuerzos necesarios para dar cumplimiento a los compromisos internacionales adquiridos a partir de la suscripción a convenios y tratados internacionales⁹⁷.

La PCDG se ha formulado bajo el marco establecido por la Constitución Política de la República de Guatemala y los instrumentos de derecho internacional y derechos humanos suscritos por Guatemala. A ello se suma el resultado de consultas realizadas a sectores sociales, religiosos, empresariales, institucionales y autoridades de pueblos indígenas. Su función es “la creación de estrategias interinstitucionales para el abordaje articulado de los hechos y fenómenos criminales priorizados sobre la base de cuatro ejes: la prevención, la investigación, la sanción y la reinserción”⁹⁸.

El *eje de prevención* implica la articulación de acciones interinstitucionales para disminuir o evitar la incidencia de hechos delictivos, principalmente a través de la acción directa sobre

⁹⁷ Ministerio Público, *Política Criminal Democrática*, 33

⁹⁸ Ministerio Público, *Política Criminal Democrática*, 12

las causas del crimen y la violencia. Dentro de los lineamientos estratégicos del eje de prevención se incluye la armonización con otras políticas como la Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2014-2034 y la Política Pública de Promoción y Desarrollo de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023, generar esfuerzos por fortalecer el tejido social y la convivencia, mejorar los mecanismos de atención integral a la población vulnerable, implementar campañas de sensibilización a la cultura de paz y a la tolerancia ciudadana, fortalecer a las instituciones de justicia y capacitar a los funcionarios públicos, crear agendas para la prevención del delito a nivel nacional, regional, departamental y comunitario, y asegurar que las acciones propuestas por políticas públicas y la política criminal respondan a las necesidades de la población⁹⁹.

El *eje de investigación* propone la realización de un proceso objetivo, científico, articulado e integral encaminado a descubrir la verdad de los hechos criminales y atribuir la responsabilidad o inocencia de los implicados. Dentro de los lineamientos estratégicos incluye el establecimiento de un modelo de investigación centralizado, científico y especializado bajo la dirección del Ministerio Público, la articulación de acciones interinstitucionales, la profesionalización de los actores que intervienen en el proceso de investigación criminal desde un enfoque de derechos humanos, de género y pertinencia cultural; el fortalecimiento de los manejos de sistemas de información, diseñar estrategias de protección a testigos y operadores de justicia e incrementar las capacidades técnicas y presupuestarias de las instituciones del sistema de justicia para potenciar el carácter científico de la investigación criminal y ampliar su cobertura¹⁰⁰.

El *eje de sanción* se refiere al resultado que deriva de la infracción de la norma penal y que debe orientarse a remediar los efectos de dicha transgresión, respondiendo a las condiciones particulares de quien realiza el hecho y en proporción a la afectación del bien jurídico lesionado. Dentro de los lineamientos estratégicos de sanción se incluye la readecuación de las disposiciones de acuerdo con los principios del estado de derecho, inclusión de penas

⁹⁹ Ministerio Público, *Política Criminal Democrática*, 41

¹⁰⁰ Ministerio Público, *Política Criminal Democrática*, 44

alternativas de prisión y fortalecer los mecanismos sancionatorios para que cumplan con su fin de rehabilitación, reinserción social y dignificación de víctimas. También se plantea el fortalecimiento de los procesos de especialización de funcionarios y empleados del sector de justicia y seguridad ciudadana, así como la promoción de la reforma constitucional necesaria para fortalecer al sistema de justicia y garantizar la independencia judicial¹⁰¹.

El *eje de reinserción* se refiere al uso de mecanismos para garantizar el tratamiento integral para la rehabilitación e integración social de las personas que egresan del sistema penitenciario, buscando que no vuelvan a delinquir. Como parte de sus lineamientos estratégicos se incluye la implementación de la Política pública de reinserción y régimen progresivo para las personas privadas de libertad, la promoción de políticas de egreso penitenciario y de mecanismos efectivos de rehabilitación y resocialización de personas que han sido sancionadas¹⁰².

Los ejes transversales para la implementación de la política son la lucha contra la corrupción, la lucha contra la impunidad, la lucha contra la discriminación y el racismo, y la ética y el profesionalismo. También se propone como una política inclusiva con categorías de análisis que incluyan la diversidad y las características de los grupos vulnerables, por lo que cuenta con enfoque de género, que visibiliza la desigualdad social y la discriminación contra las mujeres; la perspectiva victimológica, que visibiliza a la víctima del delito como un importante sujeto de derecho; la pertinencia cultural y lingüística, que considera la pertinencia cultural y busca garantizar la atención en el idioma de cada pueblo, la exclusión de racismo, el respeto a la forma de solución de conflictos por parte de pueblos indígenas y la creación de bases para la coexistencia del pluralismo jurídico; por último, el enfoque de acceso a la justicia para grupos vulnerables de la población, que busca garantizar que cuenten con acceso a las condiciones para conocer, promover, ejercer y defender sus derechos y obligaciones, asegurando la igualdad de trato ante la ley y la no discriminación.

¹⁰¹ Ministerio Público, *Política Criminal Democrática*, 47

¹⁰² Ministerio Público, *Política Criminal Democrática*, 49

La PCDG propone una lista de normativa relacionada al tema de justicia y seguridad ciudadana que debe ser revisada en función de adecuarla a los principios y estrategias establecidas por la Política Criminal Democrática. Entre ellas se menciona: la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley de Amparo, Exhibición Personal y Habeas Corpus, la Ley de Armas y Municiones, el Código Penal, el Código Procesal Penal, el sistema normativo ordinario, la Ley Orgánica del Ministerio Público, la Ley del Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala, la Ley de Orden Público, la Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer, la Ley de Espectáculos Públicos, la Ley de creación del Consejo del Sistema Nacional de Política Criminal, la Ley de Protección del Patrimonio Cultural de la Nación, las leyes vinculadas con el medio ambiente, la Ley de Probidad, la Ley Electoral y de Partidos Políticos, la Ley de la Carrera Judicial del Organismo Judicial y la Ley Orgánica del Instituto de la Defensa Pública Penal.

Como entes rectores institucionales de la PCDG es responsabilidad de los organismos del Estado junto con el Ministerio Público asegurar la implementación de la política de la siguiente forma:

- *Organismo Ejecutivo*: responsable del desarrollo del eje de prevención del delito y reinserción social, lo que implica una coordinación entre instituciones y comunicación entre distintos sectores de la sociedad.
- *Organismo Legislativo*: responsable de la revisión y adecuación de la normativa relacionada a la PCDG. También es responsable de asignar los recursos presupuestarios necesarios a nivel institucional para la implementación de la política.
- *Organismo Judicial*: responsable de la correcta aplicación de la sanción de acuerdo con los principios de la PCDG y del fortalecimiento de las capacidades de funcionarios. Asegurar la independencia judicial y la ética profesional. También debe implementar mecanismos para evitar los efectos e influencias producidas por el crimen organizado y la corrupción sistémica.
- *Ministerio Público*: Responsable de dirigir la investigación criminal y ejercer la acción penal de acuerdo con los principios de objetividad, imparcialidad, legalidad y respeto de derechos humanos.

Se propone una estrategia de comunicación en dos vías, la interna dirigida a todos los operadores del sistema de justicia penal e instituciones que intervienen en la aplicación de la justicia; para ella se debe aprovechar los sistemas interinstitucionales ya existentes, así como el desarrollo de talleres y actividades formativas. La vía externa se refiere a la divulgación de la PCDG a la población en función de fomentar la participación ciudadana en la construcción de una cultura de paz y la restitución de la confianza en las instituciones del Estado; para ello se necesitan convenios con medios de comunicación a nivel nacional y regional.

Se crea la Comisión Nacional de Política Criminal conformada por los presidentes de los tres organismos del Estado y el Fiscal General. La Comisión tiene como función articular las acciones interinstitucionales entre el Estado e instituciones académicas para promover el debate sobre la política criminal y generar insumos que permitan su análisis continuo. Mientras que el Organismo Judicial es el encargado de coordinar la convocatoria de la Comisión, es el Ministerio Público el responsable de la gestión operativa de la Comisión¹⁰³. La Comisión Nacional funcionará solamente hasta que la creación y operativización del Consejo Nacional de Sistema Nacional de Política Criminal.

3.5. La PCDG, los conflictos socioambientales (CSA) y la criminalización

La PCDG como herramienta institucional refleja la actitud formal del Estado frente a la violencia y la criminalidad. Bajo el planteamiento de los ejes de prevención, investigación, sanción y reinserción se establece una estrategia para el manejo adecuado de los hechos delictivos y la criminalidad. A estos ejes se suman los principios en que se fundamenta la política -dignidad de la persona, preeminencia de la prevención, intervención mínima y promoción del diálogo de las partes en conflicto, entre otros- lo que debería ser la base para transformar el proceso de abordaje de los conflictos socioambientales en Guatemala. Sin

¹⁰³ Ministerio Público, *Política Criminal Democrática*, 63

embargo, durante los últimos cuatro años¹⁰⁴, ha aumentado considerablemente la cantidad de casos de criminalización de defensores de derechos humanos¹⁰⁵.

El análisis de los límites y alcances de la PCDG, en el marco de la conflictividad socioambiental, está directamente relacionado al rol que tiene el aparato estatal desde la perspectiva formal con la implementación institucional de la política, pero también desde la perspectiva informal en función de la captura y la corporativización del Estado

En el contexto de análisis de los casos de conflictividad socioambiental, existe una clara lucha de interés entre las corporaciones que buscan explotar recursos naturales y las comunidades locales que no han sido consultadas y/o se oponen a la explotación de los recursos. La oposición de las comunidades a la imposición de megaproyectos corporativos resulta en una oposición al *statu quo* que deriva en “una clase de conflictividad relacionada con el cambio social en la medida en que puede llegar a alterar estructuras sociales que permiten la existencia de privilegios de unos grupos a costa de otros”¹⁰⁶.

En el marco de un estado cooptado cuya relación simbiótica con los grupos corporativos influye en la toma de decisiones políticas impulsadas por grupos sociales y políticos privilegiados, la respuesta a la conflictividad será enmarcar ciertas conductas de protesta social y defensa de derechos humanos como conductas punibles y a los individuos que las realizan como *enemigos*¹⁰⁷. En este sentido, el Estado hace uso de mecanismos de represión como la imposición de Estados de sitio en territorios en los que existe protesta social, la persecución penal injustificada y la criminalización.

¹⁰⁴ Monitor Civicus, *Presidencia de Jimmy Morales termina con importantes retrocesos para la libertad de expresión*, en Latest Developments, Guatemala Country Page, consultado el 10 de agosto de 2020 <https://monitor.civicus.org/updates/2020/02/07/jimmy-morales-presidency-ends-significant-setbacks-freedom-expression-guatemala/>

¹⁰⁵ UDEFEGUA, Aporte de la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos para el IV informe periódico del Estado de Guatemala, (122° Sesión del Comité de Derechos Humanos, Febrero 2018)

¹⁰⁶ María Martín, *Criminalización de defensoras y defensores de Derechos Humanos. Categorización del fenómeno y medidas para su afrontamiento*, (Protection International, 2015), 3-6

¹⁰⁷ Mazariegos, *En nombre del desarrollo*, 82

La criminalización a través del uso inadecuado del derecho penal “consiste en la manipulación del poder punitivo del Estado por parte de actores estatales y no estatales con el objetivo de controlar, castigar o impedir el ejercicio del derecho a defender los derechos humanos”¹⁰⁸. La criminalización de defensores de derechos humanos y de la protesta social es un fenómeno recurrente en Guatemala y se ha utilizado como mecanismo para reprimir y deslegitimar el derecho a la resistencia y la labor de los defensores de derechos humanos¹⁰⁹.

El fenómeno de criminalización se puede expresar a través de una dimensión simbólico-social que busca estigmatizar a través de la exposición pública y mediática de los defensores y defensoras como criminales: se promueve la sanción social, la vergüenza pública y la deslegitimación de su labor. Por otro lado, también se percibe a través de una dimensión de judicialización que hace referencia al encuadramiento de determinadas conductas como un delito que dependiendo de su planteamiento puede ser político, terrorismo o manifestaciones ilícitas¹¹⁰.

Günther Jakobs plantea la idea de una dualidad del derecho penal: el derecho penal del ciudadano y el derecho penal del enemigo (DPE); esta clasificación hace énfasis en la diferenciación de sujetos en base a su nivel de *peligrosidad* y no a la acción de cometer un delito¹¹¹. Como se mencionó en párrafos anteriores, en el contexto de la conflictividad socioambiental, el Estado -no solamente guatemalteco, sino en general los estados latinoamericanos- asigna la categoría de *enemigo* o incluso *terrorista* a todos aquellos quienes que atenten contra el régimen económico tutelado por el Estado¹¹². Eugenio Zaffaroni¹¹³ discute esta noción a partir de la descripción de una rama del derecho que evidencia la tensión entre el Estado *democrático de derecho* y el Estado *policía*. La diferencia radica principalmente en que el Estado no percibe al sujeto como una persona de

¹⁰⁸ CIDH, *Criminalización...*, 18

¹⁰⁹ González y Gabe, *Transnacionales*, 29

¹¹⁰ Mazariegos, *En nombre del desarrollo*, 84

¹¹¹ Günther Jakobs, *Criminalización en el estadio previo a la lesión de un bien jurídico*, (en *Estudios de derecho penal*, 1997): 293-324

¹¹² Mazariegos, *En nombre del desarrollo*, 85

¹¹³ Eugenio Zaffaroni, *Estructura básica del derecho penal*. (Ediar, 2009) Buenos Aires: citado por Mónica Mazariegos, *En nombre del desarrollo, el interés nacional y el bien común: violencia legítima y derecho penal del enemigo en tiempos de antiterrorismo*, (Deusto Journal of Human Rights, 2020) n.5: 69-98 doi: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr.1749>

derecho, sino como un *peligro*, por lo que se admiten como *enemigos* no debido a su conducta o la consumación de un delito, sino porque “el poder los declara como tales”¹¹⁴.

El uso del derecho penal expresado a través de la presentación de denuncias infundadas y/ la sujeción a procesos penales prolongados y el uso de la prisión preventiva en casos injustificados¹¹⁵ se convierten en un medio de neutralización de la defensa de derechos humanos, utilizado tanto contra activistas como contra funcionarios públicos, jueces independientes, fiscales, abogados litigantes, e incluso funcionarias/os diplomáticos. Es importante mencionar que el análisis de la criminalización no se limita al efecto que ésta produce a nivel individual, sino también en lo que significa para toda una comunidad como sujeto político colectivo¹¹⁶.

Desde la firma de los Acuerdos de Paz, a pesar de que se formulan diferentes estrategias e instituciones para abordar la conflictividad desde una perspectiva democrática, en la práctica, el Estado guatemalteco continúa haciendo uso del derecho penal; esto se evidencia en un sostenido incremento en la criminalización de defensores de derechos humanos que, desde una perspectiva estatal, jurídica e incluso social, se perciben como *enemigos*.

En el contexto del *continuum* en el empleo del sistema jurídico con una orientación funcionalista del derecho penal en el caso de conflictos socioambientales, la PCDG es un avance formal concreto en la vía de la democratización en el manejo de conflictividad, principalmente a partir de la perspectiva de prevención; por lo que se presenta como una oportunidad de transición del DPE hacia un manejo democrático de la conflictividad y un cambio en la percepción de los defensores de derechos humanos, desde su rol como defensores de los intereses comunitarios y no como enemigos del Estado.

4. Alcances y límites de la PCDG

En este apartado se presentan los hallazgos de la investigación en relación a los alcances y límites de la PCDG 2015-2035 a los conflictos socioambientales. Para este efecto, se presenta

¹¹⁴ Mazariegos, *En nombre del desarrollo*, 85

¹¹⁵ CIDH, *Criminalización*, 18

¹¹⁶ González y Gabe, *Transnacionales*, 28

un análisis por variables, de aspectos intrínsecos y extrínsecos a partir del cual se concluye con algunas consideraciones sobre la relación que existe entre dicha política y las acciones estatales en los territorios donde existen CSA. Se analizará si la PCDG 2015-2035 está orientada en su diseño y aplicación, a responder de manera democrática, respetuosa de los derechos humanos, y de la diversidad y pluriculturalidad, a la realidad de los conflictos socioambientales en el país.

4.1 Variables extrínsecas (VE) de la PCDG

A partir del enfoque cualitativo y multidisciplinario, y partiendo de la información de fuentes primarias y secundarias, en este apartado se presentan los hallazgos en relación a los límites y alcances extrínsecos en la aplicación de la PCDG. Para este efecto, se entenderá como variables extrínsecas (VE) todos aquellos elementos externos al diseño conceptual y al contenido de la PCDG y que dependen de actores estatales o sociales diferentes a los rectores de la PCDG.

4.1.1. Estatalidad de la política

En este apartado se analizan los principales hallazgos respecto a los límites y alcances de la PCDG desde la perspectiva de su naturaleza institucional y su pertenencia al ámbito formal normativo del Estado. A partir de la información obtenida por el proceso de estudio bibliográfico y la realización de entrevistas con personas expertas en políticas públicas, derecho y organismos de protección de derechos humanos entre otros, se analiza la forma en que la PCDG se conecta con otras políticas públicas, con la legislación vigente y con los cambios administrativos gubernamentales, así como la legitimidad que posee a partir de su formulación e implementación desde la perspectiva de actores externos al MP.

a. Armonización con otras políticas del Estado

La armonización con otras políticas del Estado se define como la conexión de la PCDG con los elementos propuestos y facilitados por otras políticas vigentes. Las políticas públicas son el resultado del proceso político y representan las decisiones formales, los objetivos y las estrategias tomadas por los diferentes niveles de la administración gubernamental. Debido a que cada política se ocupa de diferentes problemas e intereses que atañen a la sociedad, es

necesario que exista armonía y coherencia entre cada una de estas propuestas en función de que puedan cumplir sus objetivos de forma integral, complementaria y sin contradicciones.

La PCDG representa la forma en que el Estado actúa frente al crimen y como una política formulada desde un enfoque integral, implica de forma directa e indirecta la articulación con otras políticas de Estado. Dentro de su formulación conceptual, la PCDG parte del entendido que los fenómenos criminales son multicausales y reconoce la necesidad de un esfuerzo interinstitucional que permita crear las condiciones necesarias para que el Estado pueda asumir la implementación, monitoreo y evaluación de la política criminal. Esta perspectiva además de ser democrática e incluyente, es también consciente de los problemas coyunturales e institucionales que inciden como causas del fenómeno criminal.

En el desarrollo de los cuatro ejes de la PCDG -prevención, investigación, sanción y reinserción- se menciona la necesidad de articular las estrategias y objetivos planteados por la política criminal y aquellos que ejecutan desde otras políticas. En el contexto de este estudio es necesario establecer este análisis desde dos ejes, el primero respecto a las políticas que tienen una relación directa con los cuatro ejes estratégicos de la PCDG, mientras que el segundo eje hace referencia a aquellas políticas relacionadas al abordaje de CSA.

Según las entrevistas realizadas, se percibe un consenso en afirmar que en términos generales se observa la existencia de armonía conceptual entre la PCDG y otras políticas que abordan temas relacionados, por ejemplo, la Política de prevención de la violencia y el delito. Sin embargo, los expertos en políticas públicas señalan que más allá de las propuestas conceptuales, en la práctica no existe una verdadera coordinación interinstitucional entre el MP y otras instancias para integrar la armonía entre políticas de forma complementaria; por el contrario, cada una funciona con su propia coordinación y directrices.

De acuerdo con las opiniones consultadas, esto es resultado de la *discontinuidad* institucional que resulta de los cambios en la administración gubernamental, por lo que muchas políticas públicas quedan “*huérfanas*” con el cambio de autoridades y su implementación no logra permanecer con el paso del tiempo. Esto se debe no solamente a la falta de voluntad política

de dar seguimiento a proyectos iniciados en administraciones pasadas, sino también a la falta de acumulación de capacidades institucionales, estructuras funcionales y manejo gerencial adecuado y sostenido en el tiempo. Actualmente están vigentes 71 políticas del Estado de Guatemala, en el contexto de este estudio es importante mencionar la relación que la PCDG tiene con las políticas vigentes en temas de seguridad y recursos naturales.

Tabla No. 2 Políticas estatales relacionadas con la PCDG

Nombre de la Política	Tema
Política Nacional Prevención de la violencia y el delito, seguridad ciudadana y convivencia pacífica	Seguridad
Política Nacional de Seguridad	
Política de Defensa de la Nación	
Política Nacional contra las adicciones y el tráfico ilícito de drogas	
Política de Seguridad Marítima	
Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014-2024	
Política Nacional de Datos Abiertos	
Política Nacional y Estrategias para el Desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas	Recursos Naturales
Política de Conservación, Protección y Mejoramiento del Ambiente y de los Recursos Naturales	
Política Nacional de Humedales de Guatemala	
Política Ambiental de Género	
Política Forestal de Guatemala	
Política para la Desconcentración y Descentralización de la Gestión Ambiental	
Política Nacional del Sector de Agua Potable y Saneamiento	
Política Marco de Gestión Ambiental	
Política Nacional para la Gestión Integral de los Residuos y Desechos Sólidos	Economía
Política Energética 2019 - 2050	

Fuente: Elaboración propia con datos de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, 2020

Del total de políticas públicas vigentes en temas de seguridad y recursos naturales, es importante para este análisis incluir algunos elementos específicos de la Política de prevención de la violencia y el delito¹¹⁷, la Política de la Reforma Penitenciaria¹¹⁸ y en el marco de los CSA, la Política Agraria¹¹⁹ de 2014.

La Política de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad y Convivencia Pacífica 2014-2034 (PPVD) tiene como principal objetivo el

asentar las bases de una cultura de prevención por convicción de la violencia y el delito, orientada a la participación de la población en el marco de la seguridad ciudadana y la convivencia pacífica, que incida en la reducción objetiva de la violencia y el delito, así como en el temor de las personas a ser víctimas de la violencia¹²⁰.

Esta política se refiere directamente al tema de prevención y de acuerdo con la información obtenida desde la Unidad de acceso a la información pública del Organismo Ejecutivo, se conoce que se realizaron acciones interinstitucionales a través del departamento de Organización Comunitaria para la Prevención de la Violencia, cuyos delegados han participado en actividades relacionadas a la implementación de la PCDG. Dentro de estas actividades se incluyen la conformación de comisiones para conocer el contenido de la PCDG e implementarlo bajo la coordinación del MP, a partir de las que los delegados metropolitanos y departamentales del departamento de la Organización Comunitaria han impulsado acciones relacionadas con la prevención y reinserción social. Debe mencionarse que se hace énfasis en que fue durante los años 2017 y 2018 en que ocurrieron las actividades organizadas por el MP con relación a la implementación de la PCDG.

¹¹⁷ Política Nacional Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad ciudadana y Convivencia Pacífica 2014-2034. Disponible en: https://www.siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/gt_0764.pdf

¹¹⁸ Política de la Reforma Penitenciaria 2014-2024 Rehabilitación para la paz social. Disponible en: <https://uip.mingob.gob.gt/wp-content/uploads/2019/03/Pol%C3%ADtica-Nacional-de-Reforma-Penitenciaria-2014-2024.pdf>

¹¹⁹ Política Agraria, Acuerdo gubernativo 372-2014. Disponible en: http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Desarrollo%20Agropecuario/Politica_Agraria_2014.pdf

¹²⁰ Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito, *Política Nacional Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2014-2034*. (Guatemala s/e. 2014), 20

Por su parte, la Política Nacional de Reforma Penitenciaria tiene como objetivo consolidar un sistema penitenciario nacional confiable y seguro para la sociedad. Al igual que la PCDG, esta política tiene un enfoque de derechos humanos y se relaciona directamente con los ejes de sanción y reinserción de la PCDG.

Sin embargo, en el caso tanto de la Política Nacional de Reforma Penitenciaria como con la Política de Prevención de la Violencia y el Delito, además de una alineación conceptual con la PCDG, también se observa una duplicidad de temas en el abordaje de temas que estos dos esfuerzos institucionales ya habían desarrollado. De acuerdo con expertos consultados, en el caso específico de la Política de Prevención, ya existía un proceso de trabajo que llegaba a la formulación de Políticas Municipales de Prevención mientras que la PCDG plantea reiniciar un proceso de mesas de prevención. En la formulación de la PCDG no se incluyó de forma sustantiva los elementos ya desarrollados por la Política de Prevención, de tal manera que las acciones propuestas por la PCDG en materia de prevención no solamente se sobreponen al trabajo ya realizado a través de la Política de Prevención, sino que incluso pusieron en riesgo los avances alcanzados.

En el caso de la Política Nacional de Reforma Penitenciaria, no existió ningún acercamiento entre ambas para el abordaje de los elementos coincidentes entre ambas políticas, sino por el contrario cada institución -el MP y el Ministerio de Gobernación- trabajó de forma independiente y paralela, por lo que no se contempló una cooperación institucional.

De acuerdo con expertos en temas de seguridad y democratización, en la realidad existen contradicciones evidentes entre el entramado institucional y las conductas del Estado. En el contexto del tema de seguridad, permanece una inconsistencia entre la cultura política y la normativa formal que ha logrado avanzar en términos mucho más rápidos que la mentalidad autoritaria por lo que el Estado continúa haciendo uso de medidas autoritarias para regular la conflictividad. Aunque existen al menos 2 o 3 políticas públicas que hacen referencia al manejo de la seguridad de forma democrática, la falta de implementación coordinada de estrategias y la continuada aplicación de medidas punitivas significa que los marcos

normativos aún no se han podido traducir en conductas concretas más que en algunos casos aislados.

En el marco del abordaje de CSA desde la PCDG, también es importante analizar su nivel de armonización con la Política Agraria 2014. El objetivo de la Política Agraria es “transformar la situación agraria de Guatemala, en busca de la democratización del acceso a la tierra y con el fin supremo de la realización del bien común, observando la primacía de la vida humana, la libertad, la justicia, la paz, la integridad, la seguridad y el desarrollo humano integral de las personas”¹²¹.

Más específicamente en conexión con la PCDG, uno de los objetivos específicos de la Política Agraria es “fortalecer la atención y resolución de conflictos agrarios a través de métodos alternos y por la vía jurisdiccional pertinente con equidad de género y respeto a la multiculturalidad”. La resolución de la conflictividad agraria se plantea como uno de los ejes de la política, para la cual se plantea el uso de mecanismos de resolución democráticos y descentralizados basados en el diálogo y la negociación, de una forma alineada a los principios de la PCDG en los procesos de prevención. Sin embargo, a pesar del énfasis que ambas políticas dan a la necesidad de generar esfuerzos interinstitucionales, ninguna de las dos ha logrado consolidar medidas democráticas en la resolución de conflictos agrarios y/o CSA.

a. Armonización con legislación vigente

Esta armonización se define como la coherencia entre la PCDG y las disposiciones legislativas vigentes. El análisis efectuado da cuenta de la coherencia de la Política con las disposiciones constitucionales y el derecho internacional, al enmarcarse en los artículos 1, 2, 134 incisos a) y b), 151, 152, 153, 154, 165 y 251 de la Constitución Política de la República de Guatemala, la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad, el Tratado Marco de Seguridad Democrática de Centroamérica y los tratados y convenios en materia de derechos humanos, con cuyo contenido es coherente dicha política.

¹²¹ Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República, *Política Agraria Acuerdo Gubernativo 372-2014*, (Guatemala s/E, 2014), 20

Si bien es válido que una política se plantee nuevas leyes o reformas legales como mecanismo para alcanzar su objetivo estratégico tal como ocurre con la PCDG, el condicionamiento impuesto por el principio de legalidad propio del derecho penal, implica ciertas limitaciones específicas en la aplicación de los ejes de investigación, persecución y sanción de dicha política. Por ello, es importante identificar dos tipos de brecha en la armonización de la PCDG con la legislación vigente, por un lado, la brecha relacionada con el derecho penal y por otro, la legislación ordinaria de diversas materias, distintas a la penal, que requiere modificaciones para ser coherente con la PCDG.

En relación a la brecha de la PCDG con el derecho penal, es importante recordar que el Código Penal de Guatemala, fue emitido en el año 1973, en un contexto de política contrainsurgente por lo que la tipificación de muchos de los delitos originalmente contemplados en su texto, tienen este sesgo. Actualmente existen 491 delitos tipificados, 369 de ellos en el Código Penal y 122 de ellos regulados en las 33 leyes penales especiales¹²² y leyes de otras materias que contemplan delitos dentro de su contenido. El Código Penal ha sido modificado mediante cincuenta reformas realizadas en el Congreso de la República y se han expulsado de su contenido delitos a través de seis inconstitucionalidades de carácter general parcial. También se ha declarado una inconstitucionalidad por omisión respecto de su contenido¹²³. Este es uno de los instrumentos normativos de mayor relevancia para una política criminal democrática y no responde a las necesidades de la sociedad guatemalteca en la actualidad.

Sobre la necesidad de un nuevo Código Penal, la CICIG se pronunció en diversas recomendaciones. La Comisión de Reformas al Sector Justicia puso en marcha en 2018 la discusión sobre un nuevo Código Penal, con el apoyo de la misma agencia de cooperación

¹²² Congreso de la República. *Iniciativa 5494 que dispone aprobar el Código Penal*. Guatemala, 8 de noviembre de 2018 (Guatemala: s/e, 2018), 5-6, consultado el 24 de julio, 2020. https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/5536#gsc.tab=0

¹²³ Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). *Catálogo de delitos y penas*. Documento de trabajo. (Guatemala: s/e, 2018)

que implementó el proceso de elaboración de la PCDG. Esta iniciativa se encuentra en discusión ante el Congreso de la República bajo el número 5484¹²⁴.

Cabe rescatar que antes de la existencia de la PCDG y aún después que ésta fue emitida, la respuesta frente a los distintos tipos de violencia y criminalidad, ha sido fundamentalmente la tipificación constante de nuevas conductas en el Código Penal y el endurecimiento de las penas¹²⁵ así como la proliferación de leyes penales especiales que son acompañadas de discursos de *populismo punitivo*¹²⁶ relacionados con la mano dura, y que se han mantenido en el escenario político y jurídico durante al menos tres décadas en Guatemala. Esta tendencia se expresó nuevamente en 2020 durante el discurso de toma de posesión del Presidente Alejandro Giamattei¹²⁷ y ha tenido excepciones a partir de 2018 únicamente en relación a delitos de criminalidad compleja por los cuales se investiga y persigue a políticos y empresarios de alto perfil.

Esta discusión es relevante, particularmente en el eje de investigación y persecución penal de la PCDG, pues operadores/as de justicia, jueces, juezas y fiscales, están sujetos a la legislación nacional, en muchos casos haciendo una aplicación exacerbada de positivismo jurídico, negando la aplicación de legislación internacional bajo la invocación de la soberanía

¹²⁴ Congreso de la República (Noticias) *Diputados Socializan Iniciativa que plantea aprobar un nuevo código penal*. Consultado el 14 de agosto 2020. Disponible en:

https://www.congreso.gob.gt/noticias_congreso/4464/2020/3

¹²⁵ Según ASIES, entre 1973 cuando se aprobó el Código Penal y 2014, el número de delitos aumentó en 45%. Adolfo Alarcón Duque. *Política Criminal en Guatemala*. (Guatemala: ASIES, 2014), 14-15, consultado el 22 de julio, 2020. <http://www.asies.org.gt/download.php?get=revista-4--pol--tica-criminal-en-guatemala.pdf>

¹²⁶ Como populismo punitivo puede entenderse la instrumentalización del derecho penal con fines políticos o electorales promoviendo reformas jurídicas generalmente vinculadas al endurecimiento de penas e incluso a la promoción de la pena de muerte como castigo ejemplificante. El populismo punitivo según Laurari se contextualiza en el neoliberalismo económico que recorta el estado social y pasa a gobernar a través de un estado punitivo; el neoconservadurismo político, que enfatiza el mensaje de la peligrosidad de la delincuencia; el surgimiento de un sentimiento de inseguridad ontológica producido probablemente por la ausencia de una comunidad local o nacional; y un aumento continuado del delito tanto en términos cuantitativos como cualitativos. Esta autora explica que en opinión de Bottoms, el populismo punitivo se refiere al uso del derecho penal por los gobernantes cuando aparece guiado por tres asunciones: que mayores penas pueden reducir el delito; que las penas ayudan a reforzar el consenso moral existente en la sociedad; y que hay unas ganancias electorales producto de este uso. Elena Laurari. *Populismo punitivo...y cómo resistirlo*. consultado el 1 de noviembre, 2020, <http://www.bdr.sintese.com/AnexosPDF/REC%2025%20-%20Doutrina%20Estrangeira.pdf>

¹²⁷ Gobierno de Guatemala. *Discurso del Presidente Alejandro Giamatei en su toma de posesión*. Consultado el 22 de julio, 2020. https://www.youtube.com/watch?v=dc5ZGB_8teA

nacional y de disposiciones de política pública que son ajenas a su ámbito de acción. Es relevante mencionar que en Guatemala existen dos tradiciones entre los operadores de justicia, la predominante, de corte conservador que respondería a lo descrito en este párrafo y otra que aboga por la efectiva aplicación de un enfoque de derechos humanos y de figuras como el bloque de constitucionalidad y el control de convencionalidad como herramientas integradoras del derecho en múltiples niveles.

En el caso de los tipos penales, por principio de legalidad establecido en el Art. 17 de la Constitución Política de la República de Guatemala, no son punibles las acciones u omisiones que no estén calificadas como delito o falta y penadas por la ley anterior a su perpetración. El principio de legalidad también impide que, en materia penal, se resuelvan casos haciendo aplicación de analogía. Esto implica que una persona operadora de justicia en el ámbito penal, está obligada a optar de manera preferente por aplicar la legislación nacional ordinaria, antes que una disposición internacional o un mandato de política pública que, para efectos de su trabajo, no tiene carácter vinculante.

En relación con la segunda vertiente de armonización a analizar, es decir la que corresponde a normas distintas al Código Penal, la PCDG estableció una agenda legislativa de reformas necesarias para cerrar las brechas normativas que pudieran impedir u obstaculizar la aplicación adecuada de la política o resultar en una aplicación incoherente. Esto implica que la viabilidad en su implementación está mediada, entre otros factores, por dichas reformas, cuyo proceso de gestación, discusión y aprobación, estaba asociado al funcionamiento del Consejo de Política Criminal, del cual haría parte el Presidente del Congreso de la República, lo que garantizaba en alguna medida la puesta en marcha de esta agenda, lo cual no ocurrió.

La agenda de reformas planteada en la PCDG es la siguiente:

- “Constitución Política de la República de Guatemala: Reformar lo relacionado con el Sistema de Justicia, reformas al Organismo Judicial y al tema de las comisiones de postulación. Priorizar el fortalecimiento de las instituciones del Estado vinculadas al tema de seguridad y justicia.

- Ley de amparo, exhibición personal y habeas corpus: Regular la interposición de los amparos, para evitar que se conviertan en mecanismos dilatorios del proceso.
- Ley de Armas y Municiones: Reformar a fin de tipificar algunos hechos delictivos (delito de intermediación, por ejemplo) y establecer requisitos más estrictos para la adquisición y manejo de armas.
- Código Penal: Revisar la efectividad del funcionamiento del Sistema Penal para definir la uniformidad en la parte general, despenalizar delitos de mínima lesividad y escasa afectación social. Reformular tipos penales de mayor incidencia para mejorar su descripción. Incluir catálogo más amplio de penas alternativas, evitando la imposición de dos penas principales. Positivizar las medidas prácticas que efectivamente resulten útiles como herramientas para atenuar los hechos delictivos o bien excluir la práctica de las que resulten violatorias de algún derecho humano y no tengan respaldo en el ordenamiento positivo vigente. Evitar la criminalización de las mujeres que delinquen como parte de un círculo de violencia.
- Código Procesal Penal: Ampliar la cobertura de las salidas alternas. Regular lo relacionado con las excusas para suspender audiencias por litigio de mala fe.
- Código de Comercio: Efectuar las reformas necesarias, a fin de adecuarlo a los fines de la Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala.
- Ley Orgánica del Ministerio Público: Reformar para mejorar la regulación de la carrera fiscal. Ley del Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala: Reformar para mejorar su capacidad técnica y financiera, de forma que le facilite participar efectivamente en los diferentes escenarios del crimen.
- Ley Constitucional de Orden Público: Reformarla de conformidad con el artículo 139 de la Constitución y los tratados internacionales, que señala que debe existir un marco normativo regulatorio de los estados de excepción.
- Ley contra el femicidio y otras formas de violencia contra la mujer: Reformarla a fin de mejorar la tipificación de delitos que no cuenten con descripciones claras y específicas y analizar las medidas a imponer.
- Ley de Espectáculos Públicos: Actualizarla para generar mecanismos que eviten la violencia.
- Ley de creación del Consejo de Política Criminal: Elaborarla.

- Ley de Protección del Patrimonio Cultural de la Nación: Adecuarla a la protección efectiva del patrimonio cultural.
- Leyes vinculadas con el medio ambiente: Adecuarlas a la efectiva protección del medio ambiente.
- Ley de Probidad: Adecuar a los requerimientos de la Política de Transparencia y Rendición de Cuentas en la función pública.
- Ley Electoral y de Partidos Políticos: Reformar para replantear el tema del financiamiento y el sistema de cuotas de representación, a fin de evitar la corrupción.
- Ley de la Carrera Judicial del Organismo Judicial, revisar y readecuar.
- Ley Orgánica del Instituto de la Defensa Pública Penal¹²⁸”

De acuerdo con los actores consultados, no existe una armonía real entre la PCDG y la legislación vigente, debido principalmente al hecho de que mientras existen procesos institucionales hacia la democratización, continúa la tipificación de conductas, lo que resulta en un uso excesivo e incluso malicioso del derecho punitivo en el manejo de los conflictos. La propuesta preventiva establecida por la PCDG no se implementa, ya que se contrapone a la legislación penal vigente que se aplica en la mayoría de casos de conflictividad. Las personas consultadas también hicieron referencia a la necesidad de actualizar la normativa procesal penal.

b. Permanencia en el tiempo

Como elemento institucional de la política formal-legal estatal, la PCDG debería ser ajena a los cambios en la administración gubernamental y es parte permanente del interés del Estado. Sin embargo, a partir del análisis de este principio desde la falta de acciones por parte de los entes rectores y según los actores entrevistados, la autonomía y la permanencia de la PCDG en el tiempo son cuestionables.

Desde la formulación de la PCDG, se establece como uno de los principios rectores la Estatalidad de la política en el que se “reafirma el carácter institucional de la PCDG, garantizando su continuidad en el tiempo, ajena a los cambios políticos o relevo de los

¹²⁸ *Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala*, 60

gobiernos”. Como elemento central del Plan Estratégico del Ministerio Público es de interés Estatal dar continuidad a los esfuerzos en el proceso de democratización independientemente de los cambios en la dirección administrativa de las instituciones.

En el análisis de la oportunidad de permanencia en el tiempo de la PCDG, expertos consultados mencionaron que es necesario contextualizar la administración institucional del Estado guatemalteco y establecer que, desde el inicio de la era democrática, el Estado se constituye en un espacio *ambiguo*¹²⁹ en el que se manifiesta un avance claro del marco normativo-formal en materia democrática, y en contraposición no existen cambios manifiestos en la voluntad y la cultura política. Esto resulta en que la *discontinuidad* de los procesos institucionales -como la implementación de políticas públicas- se presente como un elemento característico de la institucionalidad pública. Comúnmente, cada gobierno representa un cambio en la toma de decisiones y en el equipo administrativo, por lo que no se acumulan capacidades institucionales.

De acuerdo a actores participantes en la formulación de la PCDG, ésta surge en un momento coyuntural en el que los dirigentes del MP y los organismos del Estado la formulan y aprueban con un proyecto de implementación que dejaba al MP como actor central, con el apoyo de los tres poderes del Estado, lo que se traduciría en la conformación, primero, de la Comisión y luego, del Consejo Nacional de Política Criminal Democrática. Aunque se logró conformar la Comisión en 2016, no se concretó el siguiente paso que era establecer el Consejo del Sistema Nacional de Política Criminal Democrática, ni se obtuvo una asignación presupuestal para dar seguimiento a todos los procesos de implementación. El depender totalmente del financiamiento proveniente de la cooperación internacional y de ser implementada únicamente por el MP -que no tiene las atribuciones normativas ni las capacidades gerenciales-administrativas para implementar política pública- la implementación sostenida y permanente de la PCDG se ve completamente obstaculizada.

¹²⁹ *Estado ambiguo* entendido como la convivencia entre el claro avance de los marcos normativos en términos de democratización y en contradicción la permanencia de una mentalidad autoritaria y una cultura punitiva tanto a nivel político como social.

Como resultado, la implementación se limitó al plan piloto en 4 municipios inicialmente y se extiende posteriormente en 23 municipios más, ejercicio del cual solamente se tiene reporte hasta el año 2018, en el que se menciona un aproximado de 6647 personas involucradas. En opinión de expertos entrevistados, la formulación de la PCDG y los acuerdos iniciales que se establecieron al inicio de su implementación, daban la pauta a un avance considerable hacia los procesos de democratización, sin embargo, debido al choque entre algunos aspectos de la Política e intereses sectoriales y a que no se consolidó el apoyo del Organismo Ejecutivo a través de la conformación del Consejo, la propuesta se redujo más bien a un esfuerzo teórico y parcialmente práctico que a uno implementado sostenidamente en la práctica.

De acuerdo con la información obtenida desde los 4 entes rectores, las acciones de implementación, capacitación o incluso de difusión de la información se realizaron principalmente durante los años 2017 y 2018, sin embargo, no hay datos concretos para confirmar una implementación sostenida desde 2015 a 2020 de una manera práctica y su aplicación en el manejo de la resolución de conflictos.

c. La premisa del Estado dual o híbrido

Para los fines de esta investigación, se define operativamente la premisa del Estado híbrido como la existencia de una institucionalidad formal expresada en la normativa de la cual forma parte la PCDG y una institucionalidad informal que se expresa a partir de las dinámicas clientelares dentro del Estado e incluso a través de las relaciones ilícitas que actualmente lo mantienen cooptado.

Desde la formulación de la PCDG se menciona a la corrupción y a la impunidad como algunas de las tantas causas de la criminalidad en Guatemala, así como factores que contribuyen a institucionalizar la violencia. La debilidad de las instituciones para enfrentar la criminalidad se refleja a partir de la baja efectividad en investigaciones y resoluciones. La lucha contra la corrupción y la impunidad forman parte de los ejes transversales que orientan el plan de implementación de la PCDG, a través de la implementación de mecanismos institucionales que se dirijan a la eliminación de prácticas de corrupción e impunidad tanto dentro de la administración pública como desde el sector privado. En este sentido, la

formulación conceptual de la PCDG hace referencia también a la necesidad urgente de un cambio actitudinal hacia valores democráticos en el Estado que se traduzcan en la transparencia y la rendición de cuentas y el desarrollo de mecanismos capaces de desarticular grupos de criminalidad organizada y aparatos clandestinos de seguridad que operan dentro del Estado.

A pesar de que la lucha contra la corrupción es una constante en la formulación conceptual de la PCDG, en su implementación se evidencia un choque con la realidad. La lucha contra la corrupción y la movilización social que caracterizó el año 2015, en que se formula la PCDG, perdió fuerza en los siguientes años. Las iniciativas de cambio propuestas en ese contexto no pudieron consolidarse de manera sustantiva dentro de las estructuras del Estado que, hasta el día de hoy, permanecen bajo el control de redes criminales que ponen en riesgo los avances en temas de justicia y Estado de derecho¹³⁰.

De acuerdo con expertos en procesos de democratización, la implementación de la PCDG se ve limitada debido a la corrupción sistémica que caracteriza al Estado Guatemalteco; las redes criminales, el narcotráfico entre otros, y los poderes corporativos tienen el poder económico para permear las estructuras del Estado. No existe confianza en el Estado porque se percibe que sus decisiones responden a una lógica sectorial e intereses dominantes y no al principio de bien común, como se establece en la Constitución. La cooptación del Estado conduce a que éste y sus capacidades sean utilizadas para la concentración del poder y la riqueza en actores determinados y que la continuidad de los proyectos dependa de los intereses del momento. Mientras el Estado permanezca bajo el control de actores ilegítimos, débil y frágil políticamente, no es factible el alcance de la autonomía e independencia orientadas al bien común, de tal manera que la relación que existe entre el Estado y las redes ilícitas determinará la forma y alcance con que va a implementarse y aplicarse o no la PCDG.

La relación informal/ ilegal entre el Estado y actores no estatales a través de la conformación de redes ilícitas (financiamiento electoral, impunidad, etc.) resultan en un proceso de toma

¹³⁰ Adeline Hite y Álvaro Montenegro, *Los corruptos de Guatemala amenazan con socavar el legado anticorrupción*. Consultado el 14 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/corruptos-de-guatemala-amenazan-legado-anticorrupcion/>

de decisiones formales que benefician intereses de grupos de poder determinados, y en el caso específico de la evaluación de alcances y límites de la PCDG en el marco de los CSA, la toma de decisiones que favorece a las grandes corporaciones sobre los intereses comunitarios.

En el contexto de la cooptación del Estado y de la volatilidad coyuntural con la que se toman decisiones institucionales, la PCDG no tiene la capacidad de solventar el problema del manejo de la conflictividad y la criminalidad en Guatemala, la institucionalidad informal que ha capturado al Estado guatemalteco inutiliza la aplicación de la PCDG en áreas que se acomodan a los intereses criminales. Mientras las cortes y el congreso continúen cooptados por intereses criminales y antidemocráticos, no existirán las condiciones necesarias para continuar con los procesos de democratización más allá de la generación de documentos conceptuales normativos.

4.1.2 Legitimidad

Desde el punto de vista de la legitimidad normativa, la PCDG pasó por un proceso participativo de formulación, y cumplió con todos los requisitos administrativos y procedimentales requeridos por la Secretaría de Planificación y Programación -SEGEPLAN- para ser aprobada como una política vigente. Su valor institucional se vio reforzado por el respaldo de los presidentes de cada uno de los tres Organismos del Estado y la fiscal general. Finalmente, se contó con el acompañamiento y la asistencia técnica de la cooperación internacional a través del proyecto Seguridad y Justicia de USAID por lo que la PCDG es el resultado de un esfuerzo cooperativo interinstitucional de alto nivel.

En cuanto a la perspectiva procedimental, la legitimidad implica la participación inclusiva en el proceso de formulación de la política, el reconocimiento de los principios y estrategias propuestos en ella y finalmente el proceso de apropiación actitudinal tanto en el plano institucional como dentro de la sociedad civil.

a. Mecanismos de formulación y participación, así como consultas de los grupos de interés

En este apartado se analizan las estrategias adoptadas durante la formulación, implementación y monitoreo de la política para asegurar la participación, consulta y vinculación de distintos grupos de interés a la PCDG.

De acuerdo con la información recabada, con el apoyo de la cooperación internacional, el MP realizó el diseño metodológico de construcción de la política; se identificaron los Acuerdos de Paz como antecedente; se realizó análisis de experiencias comparadas que incluyó los casos de Colombia y Perú y se elaboró un documento base. Posteriormente se abrió espacio a mesas técnicas con instituciones de seguridad y justicia y luego con instituciones encargadas del desarrollo, incluyendo municipalidades y gobernaciones. En este proceso participaron universidades, personas expertas, tanques de pensamiento, personas que han estudiado el enfoque criminológico en Guatemala y fuera del país. Se invitó también a las autoridades de los pueblos indígenas para tener el enfoque de las comunidades. El mayor reto dentro de este proceso fue el consenso de los contenidos dada la diversidad de actores.

Este catálogo de actores se convocó en todas las regiones del país. Este ejercicio se desarrolló entre 2014 y 2015, y el documento que contiene la PCDG estuvo listo a inicios de ese año. Debido a los acontecimientos nacionales que concluyeron con la salida del binomio presidencial, la presentación de la PCDG se realizó en época de Jimmy Morales como Presidente de la República, de Mario Taracena como Presidente del Congreso y de Ranulfo Rojas como Presidente del Organismo Judicial.¹³¹

La política se construyó en diferentes fases: documento mártir o base. Luego, mesas técnicas a nivel metropolitano y del interior del país, en esas mesas de trabajo, se realizaron convocatorias a organizaciones, autoridades indígenas, hubo participación del sector económico y religioso, de tanques de pensamiento, de cooperación internacional y sobre todo de las universidades del país. Se replicó en diferentes lugares de la República. Se trató de

¹³¹ Entrevista Rootman Pérez.

abarcar a nivel república la representatividad de los actores. La mayor dificultad se vio en esto, en identificar puntos de encuentro y consenso frente al contenido.

b. Reconocimiento de la existencia de la política por actores sociales

Se define este indicador como el hecho de que actores de diferentes ámbitos de la sociedad tengan conocimiento de la existencia de la PCDG, su función y objetivos. Para el análisis de este elemento, se complementa el contenido de las entrevistas realizadas con los resultados obtenidos del uso del instrumento “Encuesta sobre la Política Criminal Democrática en Guatemala”.

El conocimiento de la existencia, función y objetivos de la PCDG en los ámbitos jurídicos, políticos, de derechos humanos, académicos y de sociedad civil son fundamentales para alcanzar una implementación exitosa, la PCDG contempla la necesidad de divulgar el documento a la población en función de “fomentar la participación institucional y ciudadana (...) y fortalecer la cultura de paz y convivencia pacífica, retomando la confianza y credibilidad en las instituciones del Estado”¹³². Si bien la importancia del reconocimiento de la existencia de la PCDG es un elemento contemplado en la formulación de la política, a partir del estudio realizado para esta investigación se percibe un débil conocimiento de ésta y su contenido en diversos ámbitos sociales.

Dentro del reconocimiento de su existencia, se analiza por un lado el conocimiento de la existencia de la PCDG y por otro, el conocimiento de su contenido conceptual y su implementación. En primera instancia, entre los entrevistados existe un reconocimiento moderado de su existencia y un conocimiento limitado del contenido de la misma. Principalmente entre expertos en sistema de justicia y en materia de políticas públicas se evidenció un amplio conocimiento de los objetivos de la PCDG y su proceso de formulación e implementación inicial.

De acuerdo con nuestra Encuesta sobre la Política Criminal Democrática¹³³, un 42% de los participantes conocen la PCDG, de los cuales casi un 50% la conoce debido a que participó

¹³² Política Criminal Democrática, 59

¹³³ Encuesta realizada de forma abierta a diversos sectores sociales.

en actividades de presentación o discusión de la Política, un 30% la conoció a través de publicaciones en medios de comunicación y redes sociales, y un 15% recibió formación directa a través de una institución.

El desconocimiento de la PCDG y su contenido a nivel de todos los sectores de la sociedad afecta considerablemente las condiciones para su implementación. Dentro del eje de prevención, se requiere desde una perspectiva institucional, el abordaje integral de todas las causas que provocan la violencia y la criminalidad, y desde una perspectiva social implica la interiorización actitudinal de las personas en función de convivir armoniosamente. El fortalecimiento del tejido social en materia de prevención requiere de acciones en diversos niveles y dirigidos a diferentes públicos con la finalidad de generar un avance no solamente en el marco normativo sino también actitudinal.

En cuanto a los ejes de investigación, sanción y reinserción, es indispensable que tanto los operadores de justicia como los funcionarios públicos, los expertos en política pública, los integrantes de organismos no gubernamentales, de organismos de defensa de derechos humanos y organizaciones internacionales estén familiarizados con el contenido de la PCDG para poder aplicarla desde las perspectivas de resolución judicial, como también en el abordaje de preparación de defensa y diseño de proyectos relacionados a temas de seguridad. Mientras no exista una clara campaña de difusión sobre el contenido de la PCDG dirigida a todos los sectores sociales, no existe tampoco la posibilidad de hacerla transitar de un marco meramente normativo hacia uno práctico.

c. Apropiación de la política

Para los usos de esta investigación, definimos apropiación como los cambios culturales y actitudinales en los actores sociales a partir de la asimilación de la PCDG; eso incluye tanto a los operadores de justicia y a los abogados litigantes, como a la población en general.

Además del reconocimiento de la existencia de la PCDG, para una exitosa implementación es necesaria la apropiación de los principios tanto de forma institucional como social para hacer la transición hacia una cultura de paz. Como se ha establecido anteriormente, en el

contexto sociopolítico guatemalteco se ha observado una transición sostenida de la normativa formal hacia la democratización, aunque contrariamente, la cultura política continúa con una marcada tendencia hacia un manejo violento y punitivo de la conflictividad.

Ese desfase entre ambas esferas del Estado se refleja en lo que algunos de los entrevistados señalaron como una falta de conciencia del respeto al Estado de derecho, lo que deriva en malas prácticas enraizadas, no solo en operadores de justicia, sino también en instituciones públicas en general. Es importante mencionar que a pesar de que Guatemala ha transitado de ser un Estado en el que la violación de derechos humanos era una política de hecho, hacia uno que ahora los protege normativamente, aún existe falta de voluntad política y de cambios actitudinales para implementar transformaciones en la práctica. Esto demuestra que a pesar de que existen las normativas formales, y aunque puedan ser comprendidas claramente, no se les presta atención ni se aplican en la práctica.

Es importante mencionar que, de acuerdo con la experiencia de algunos de los entrevistados con casos de conflictividad, se evidencian avances respecto a la apropiación de la PCDG a nivel operativo, como resultado quizás de los esfuerzos de difusión y formación que se realizaron al inicio de su implementación, lo que puede significar que dichos esfuerzos realizados en los últimos 5 años -principalmente en los primeros dos- penetraron más a nivel operativo que político.

Otro de los cambios que se evidencian es que la falta de voluntad no radica solamente en el Estado, sino también en los sectores corporativos. Existe un proceso de progresiva privatización de la seguridad que, no solo ha condicionado la forma en que se realiza el abordaje de CSA, evidenciando la posición privilegiada de los intereses privados y corporativos, sino también ha implicado la erosión de un soporte estatal básico a la ciudadanía: las empresas privadas de seguridad reproducen el militarismo de las fuerzas públicas y su número de agentes supera al de los elementos de la policía nacional civil. Esto se suma a que buena parte de los directivos de empresas privadas de seguridad son personas

con vínculos militares o policíacos de alto rango en situación de retiro, que en muchas ocasiones mantienen vínculos con la institución de la cual se retiraron¹³⁴.

Por ejemplo, en el conflicto socioambiental ocurrido en San Juan Sacatepéquez, según el Procurador de Derechos Humanos,

además de acusaciones, órdenes de captura y encarcelamientos se dieron múltiples abusos por parte de las fuerzas de seguridad del Estado, los trabajadores de la empresa y agentes de seguridad privada en contra de quienes se oponían a la cementera en la comunidad (...) este tipo de situaciones evidencia la actuación coordinada de agentes de la fuerza pública con integrantes de la seguridad privada de empresas y megaproyectos¹³⁵”.

La creación de grupos como la llamada *Asociación de Finqueros de Alta Verapaz*, que exigen la imposición de Estados de Sitio en la región es otro ejemplo que demuestra la poca disposición desde los sectores privados a evitar medidas extremas¹³⁶.

En este sentido, para los actores entrevistados se confirma el hecho de que existe un claro problema, debido a que un sector social no se siente parte activa de la construcción normativa del Estado en un enfoque democrático y de derecho. Esto se evidencia en una generalizada percepción de que no existe la justicia, y de que este país se ha construido como un proyecto excluyente, racista y discriminador, puesto que varios sectores han sido marginados históricamente de la participación integral en los procesos de transición democrática.

4.1.3 Nivel de implementación de la PCDG

Se define como el grado de avance en la ejecución efectiva de los aspectos orgánicos y sustantivos de la PCDG desde la perspectiva de los tres Organismos del Estado y del Ministerio Público como ente impulsor de su discusión, aprobación e implementación. Este apartado está basado en información pública obtenida de los Organismos Ejecutivo,

¹³⁴ Escobar Noriega, Lorena, *La regulación de los servicios de seguridad privada en Guatemala*, Asociación de investigación y estudios sociales, Revista ASIES, No. 2-2011, Guatemala, 2011, Pág. 10

¹³⁵ María Martín, *Criminalización de Defensoras y Defensores*, 33

¹³⁶ Redacción, “Urge Estado de Sitio en Alta Verapaz”, publicado en primeraplana.gt el 18 de abril de 2020. Consultado el 25 de octubre de 2020. Url. <https://primeraplana.gt/2020/04/18/urge-estado-de-sitio-en-alta-verapaz/>

Legislativo y Judicial y en información documental y entrevistas obtenidas de funcionarios y exfuncionarios del MP.

a. Ente rector

Para efectos de este estudio, se entenderá por ente rector, la estructura interinstitucional e intrainstitucional para la implementación de la PCDG, que permita por un lado, adoptar decisiones de alto nivel congruentes con dicha política y por otro, hacerlas operativas en la práctica.

Desde su formulación, la PCDG reconoce la importancia del trabajo articulado y se propone una implementación coordinada por los tres organismos del Estado y el MP. Así, al Organismo Ejecutivo le corresponde el desarrollo del eje de prevención del delito y la resocialización y reinserción social. Al Organismo Legislativo, la revisión y adecuación de la normativa vinculada con la PCDG, respaldada en estudios de realidad que establezcan la viabilidad de las medidas legales a tomar y la asignación de presupuestos indispensables para que las instituciones involucradas en la PCDG puedan cumplir sus funciones. Al Organismo Judicial le corresponde, la correcta aplicación de la sanción, considerando los principios y fines de la política, para lo cual debe fortalecer la capacitación, sensibilización y especialización de sus funcionarios, así como asegurar la independencia judicial. Al Ministerio Público le corresponde la implementación del eje de investigación criminal.

Para hacer efectiva la articulación entre estos entes, la PCDG estableció la necesidad de crear el Consejo de Política Criminal Democrática, que se integraría con representantes de los tres Organismos del Estado, del Ministerio Público, representantes del sector académico y sociedad civil organizada incluyendo a los pueblos indígenas. La creación del Consejo sería establecida mediante Decreto Legislativo y constituiría el espacio de planeación estratégica, táctica y de dirección de la política criminal democrática del Estado, así como de su monitoreo y evaluación. Este Consejo estaría llamado a coordinar sus acciones con otras instancias relacionadas con la seguridad, tales como el Consejo Nacional de Seguridad (CNS) y el Consejo Asesor de Seguridad (CAS)¹³⁷.

¹³⁷ Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala, 66-67

Con este objetivo, el entonces Presidente del Congreso de la República, Mario Taracena Díaz-Sol, presentó el 10 de mayo de 2016, la iniciativa 5083, Ley de Creación del Sistema Nacional de Política Criminal Democrática,¹³⁸ la cual quedó aprobada en segunda lectura en noviembre del mismo año. Desde esa fecha quedó estancada en el Congreso de la República.

Según la información recabada mediante las entrevistas, el Consejo Nacional de Política Criminal Democrática de Guatemala, integrado por los Presidentes de los tres organismos de Estado y la Fiscal General de la República, sólo se reunió en dos ocasiones durante 2018 para definir acciones estratégicas. A partir de esa fecha, ninguno de estos entes asumió la responsabilidad de continuar ejerciendo las coordinaciones a que se comprometieron en el marco de la PCDG. Adicionalmente, algunos de los organismos del Estado hacen referencia en sus comunicaciones oficiales al MP como ente rector de la PCDG, desconociendo su responsabilidad en cuanto a la misma¹³⁹.

A este respecto es importante hacer notar que no es indispensable la existencia de una ley para generar las coordinaciones necesarias para implementar de manera articulada la PCDG. A pesar de ello, algunas de las personas entrevistadas señalan que, al no lograrse la creación del Consejo Nacional de Política Criminal Democrática de Guatemala, su implementación recae totalmente sobre el Ministerio Público, el cual no cuenta con las plenas atribuciones normativas ni con las capacidades institucionales para implementar una política pública. En este sentido se hace indispensable contar con el apoyo y la cooperación interinstitucional con el Organismo Ejecutivo, que posee las capacidades y la cobertura para implementar una política pública.

Se hace referencia al Organismo Ejecutivo en su conjunto, dado que les corresponde no sólo al Ministerio de Gobernación, sino a instancias como la SEGEPLAN, el Ministerio de Finanzas Públicas y las gobernaciones a nivel local, entre otras, la implementación de

¹³⁸ Congreso de la República de Guatemala. Iniciativa de ley 5083, Ley de Creación del Sistema Nacional de Política Criminal Democrática. Guatemala, 2016, consultado el 14 de octubre de 2020, file:///C:/Users/usuario/Downloads/Registro5083.pdf

¹³⁹ Ministerio de Gobernación. UAIP Exp. 1729-2020.

diversas acciones que aseguren la efectividad de la política. En el marco del Ministerio de Gobernación, es fundamental señalar el papel del Viceministerio de Prevención y la Unidad de Prevención de la Violencia Comunitaria como ente técnico a cargo de implementar el eje de prevención de la política.

A lo interno de las instituciones, el Ministerio Público da seguimiento a la implementación de la PCDG a través de la Secretaría de Política Criminal, responsable de implementar el eje de investigación criminal. El Ministerio de Gobernación reporta que la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia, dentro de su mandato tiene por objeto “el desarrollo y aplicaciones de planes, proyectos y programas de prevención comunitaria de la violencia, dentro de las políticas de seguridad pública, establecidas por el Ministerio de Gobernación” (Artículo 2 del Acuerdo Ministerial 542-2008, publicado el 21 de febrero de 2008). Esta es la encargada de implementar la Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad y Convivencia Pacífica 2014 - 2034 emitida por el Ministerio de Gobernación en el año 2014. Dentro de esta Unidad, corresponde al Departamento de Organización Comunitaria para la Prevención realizar las acciones relacionadas con la prevención de la Violencia a nivel nacional y a la la sección Post Penitenciaria realizar los procesos respectivos para fortalecer la reinserción social de los privados de libertad que han cumplido las penas impuestas por el Organismo Judicial¹⁴⁰.

Finalmente, cabe mencionar que ni en el Congreso de la República ni en el Organismo Judicial, se identifica estructura organizativa interna que esté a cargo del seguimiento y la ejecución de la PCDG. Por su parte, SEGEPLAN declaró la inexistencia de registros sobre el nivel de implementación de la política y sistema de monitoreo vigente¹⁴¹.

b. Difusión/Conocimiento

Se define como la estrategia de comunicación interinstitucional y de medios de comunicación para divulgar el contenido de la PCDG a los actores e instituciones que participan de su implementación y a la población en general.

¹⁴⁰ Ministerio de Gobernación. Exp. UAIP 1729-2020

¹⁴¹ SEGEPLAN. Unidad de Acceso a Información Pública. Exp. UAIP-468-2020.

En el marco de estrategia de divulgación se plantea la difusión de la PCDG con el objeto de fomentar la participación institucional y ciudadana en los planes de política criminal y políticas públicas tendientes a fortalecer la cultura de paz y convivencia pacífica; para ello menciona la necesidad de implementar acuerdos con medios de comunicación y la realización de actividades formativas e informativas¹⁴².

El Organismo Judicial reporta de la participación en tres actividades de capacitación: el *Conversatorio sobre los derechos fundamentales de los privados de libertad con enfoque de género y discriminación, en el marco de eje de reinserción de la PCDG* y el *Taller en delitos contra el régimen aduanero dentro del marco de implementación de la PCDG* (Impartido en dos ocasiones). Ambas actividades se realizaron en el año 2018¹⁴³. Desde el Ministerio de Gobernación también se confirmó la participación en actividades organizadas por parte del MP en relación a la implementación de la PCDG en el período 2017-2017.

A lo interno del MP, se reporta que con el objetivo de que el personal fiscal se apropiara de las disposiciones de la PCDG, desde el momento en que se construyó la metodología se les dio participación en todas las mesas técnicas, incluidas las de discusión, implementación y seguimiento. Asimismo, se les involucró en la coordinación de mesas de trabajo, revisión de resultados y conducción de reuniones de trabajo.

De acuerdo con los resultados de la “Encuesta sobre la Política Criminal Democrática en Guatemala”, los principales medios de comunicación y difusión de la PCDG fueron los eventos de formación organizados por el MP, instituciones estatales y el Proyecto Seguridad y Justicia de USAID para la formación de funcionarios públicos y la conformación de mesas de trabajo que incluyeron la participación de miembros de diversos sectores sociales. Dentro de los resultados de la encuesta un porcentaje menor de encuestados mencionó la difusión a través de medios de comunicación y redes sociales.

¹⁴² Política Criminal Democrática, 59

¹⁴³ Organismo Judicial. Exp. UAIP 928-2020

Más allá de los procesos formativos desarrollados institucionalmente durante el período de 2016 a 2018, no existen datos sobre la implementación de estrategias claras de difusión extendida hacia diferentes sectores de la sociedad civil, la academia o medios de comunicación.

c. Desarrollo normativo para la implementación de la política

En ejecución del mandato que le compete al Ministerio Público en el marco de la Política Criminal Democrática, se emitió la Política de Persecución Penal Democrática (PPPDMP), aprobada el 10 de mayo de 2018, mediante Instrucción General 06-2018 de la Fiscal General Thelma Aldana, dotándola de cumplimiento obligatorio para todo el personal de las áreas fiscal, administrativa, técnica y de apoyo. Este instrumento define la actuación institucional en materia de investigación y persecución penal conforme a la PCDG y orienta en forma adecuada los recursos humanos, materiales y de análisis para la toma de decisiones institucionales.

La implementación de esta política está a cargo de la Secretaría de Política Criminal a través del Departamento de Políticas de Persecución Penal. La Instrucción General 06-2018 establece la integración de un equipo coordinador de la implementación de la PPPDMP, con perfiles y funciones específicas que aseguren su efectividad. Esto implica la existencia de un cuerpo normativo obligatorio para el personal fiscal, que obliga a aplicar las disposiciones de la PCDG en cuanto al eje de investigación criminal.

El informe de gestión 2019-2020, da cuenta que la Secretaría de Política Criminal con la cooperación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), durante el 2020, tiene prevista la actualización de la Política de Persecución Penal Democrática del Ministerio Público. El objetivo es establecer un marco general de actuación de la institución en el ejercicio de la investigación y persecución penal con enfoque de género y pertinencia cultural, así como con enfoque victimológico, que permitan procurar a la víctima y por extensión a la sociedad en su conjunto, la solución de su caso mediante un tratamiento

eficiente de la investigación de los hechos punibles¹⁴⁴. Es relevante asegurar que los avances realizados por una administración del MP, no sean revertidos en la siguiente y que el rol de la cooperación internacional sea coadyuvar al fortalecimiento de los procesos iniciados.

En relación con el Organismo Ejecutivo, no se emitieron disposiciones para la aplicación de la PCDG y el Ministerio de Gobernación reporta que el instrumento base para su trabajo en prevención, tal y como se mencionó en párrafos anteriores, es la Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad y Convivencia Pacífica 2014 - 2034, que antecede a la PCDG.

El Congreso de la República continuó promoviendo reformas legislativas al margen de la PCDG, que no incluyen las propuestas derivadas de la agenda legislativa de la PCDG y en el Organismo Judicial no se identificó normativa alguna que hiciera referencia a la necesidad de que los jueces penales apliquen la PCDG.

c. Planificación y presupuesto

En este apartado se analiza si las entidades responsables de la implementación de la PCDG han incluido en su planificación, acciones relacionadas con la misma y si han asignado y ejecutado presupuesto para ello.

Uno de los elementos que reiteradamente se señaló por parte de las personas expertas entrevistadas, fue que el proceso de formulación y aprobación dependió prácticamente en su totalidad del apoyo financiero de la cooperación internacional a través del proyecto Seguridad y Justicia de la Agencia de desarrollo internacional de los Estados Unidos - USAID- y el apoyo técnico de Checchi and Company Consulting Inc. Guatemala, el cual finalizó en 2018. Dado que la PCDG no había sido institucionalizada, al retirarse la asistencia técnica y financiera al proceso, ésta quedó sin seguimiento e implementación dentro de las

¹⁴⁴ Ministerio Público. Segundo Informe Anual. Período 2019-2020. Guatemala, 2020, 338, consultado el 14 de octubre de 2020, <https://www.mp.gob.gt/transparencia/info/res/source/Articulo%2010:%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20de%20Oficio/29%20Otra%20informacion/2020/SEGUNDO%20INFORME%20ANUAL%20MP%202019-2020.pdf>

instituciones. En junio 2020 dió inicio un nuevo proyecto del mismo cooperante, ahora bajo el nombre Justicia y Transparencia¹⁴⁵, dentro del cual se prevé dar acompañamiento a la PCDG.. Esto demuestra la necesidad de debatir sobre el rol de la cooperación internacional y la ausencia de institucionalidad real en el Estado.

De la información obtenida del Organismo Judicial y del Organismo Legislativo, se conoce que en la actualidad no hay presupuesto específico asignado a las acciones de implementación de la PCDG y tampoco se tiene conocimiento de la disponibilidad de fondos provenientes de la cooperación internacional¹⁴⁶. En el caso del Organismo Ejecutivo, el Ministerio de Gobernación reporta acciones y presupuesto para la Política de Prevención de la Violencia y el Delito. El MP reporta contar con acciones y presupuesto destinado a la Secretaría de Política Criminal con el objetivo de implementar la Política de Persecución Penal Democrática del MP, como eje de la PCDG.

Es evidente la falta de apropiación institucional de los Organismos de Estado de la PCDG, lo que se refleja en una falta de planificación articulada y de asignación presupuestaria específica.

d. Acciones de implementación

Según información brindada por funcionarios de la administración del MP 2014-2018, la PCDG quedó implementada a mayo del 2018, en 23 municipios del país con 6647 personas involucradas en ese proceso. Esta implementación consistió en la instalación de mesas técnicas intersectoriales para la definición de estrategias de prevención, investigación y persecución penal atendiendo a los niveles de criminalidad y fenómenos delictivos propios de cada municipio, lo que tuvo efectos positivos, incluida la desarticulación de bandas criminales¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Redacción, “Presentan Proyecto Justicia y Transparencia”, *Diario de Centroamérica*, 8 de junio de 2020. Disponible en: <https://dca.gob.gt/noticias-guatemala-diario-centro-america/presentan-proyecto-justicia-y-transparencia/>

¹⁴⁶ Ministerio de Gobernación. Exp. UIP 1969-2020
Organismo Judicial. Exp. UAIP 929-2020

¹⁴⁷ Se mencionó como ejemplo la desarticulación de la banda “Los de la O”, acusada de cinco asesinatos en Suchitepéquez, Escuintla y Quetzaltenango, en diciembre de 2016.

Sin embargo, el cambio de autoridades en el Ministerio Público y la ausencia de la cooperación internacional, tuvieron un efecto negativo en la implementación de la PCDG. De acuerdo con el informe de labores del MP 2019-2020, para la implementación de la política se realizaron seis talleres que tuvieron como resultado “el compromiso de los actores, de realizar campañas de prevención del delito y fomentar la cultura de denuncia de los delitos que pueden ser gestionados mediante la aplicación de salidas alternas al proceso penal común”¹⁴⁸. No se reportan avances territoriales en la implementación ni resultados concretos en términos de casos o proceso.

Por su parte, el Organismo Ejecutivo a través del Ministerio de Gobernación, continuó con la implementación de las acciones de la Política de Prevención de la Violencia, que cuenta además con una Estrategia Nacional de Implementación¹⁴⁹ diseñada en conjunto por el Tercer Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito del Ministerio de Gobernación, la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia y la Subdirección de Prevención del Delito de la Policía Nacional Civil, así como el Gabinete de Desarrollo Social, la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Seguridad y la Secretaría de Política Criminal del Ministerio Público.

En relación a la PCDG como tal, el Mingob reporta haber participado en los años 2013, 2017 y 2018 en actividades convocadas por el Ministerio Público “como ente rector de la política” a través de los delegados del Departamento de Organización Comunitaria para la Prevención, que incluyeron mesas de discusión e implementación y grupos de trabajo para la planificación de ejecución de la Política organizados por el Ministerio Público.

El Organismo Judicial y el Congreso de la República no reportan acciones de implementación de la PCDG.

¹⁴⁸ Ministerio Público. Segundo Informe Anual. Período 2019-2020. Guatemala, 2020, 140, consultado el 14 de octubre de 2020, <https://www.mp.gob.gt/transparencia/info/res/source/Articulo%2010:%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20de%20Oficio/29%20Otra%20informacion/2020/SEGUNDO%20INFORME%20ANUAL%20MP%202019-2020.pdf>

¹⁴⁹ Ministerio de Gobernación. Estrategia Nacional de implementación de la Política de Prevención de la Violencia y el Delito 2017-2027. Guatemala, 2017, consultada el 14 de octubre de 2020, <https://mingob.gob.gt/wp-content/uploads/2018/04/ESTRATEGIA-DE-PREVENCION.pdf>

e. Sistema de monitoreo y evaluación

La información recabada permite establecer que la PCDG no cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación. El Ministerio Público reporta contar con una hoja excel para documentar los avances en el cumplimiento de la Política de Persecución Penal Democrática.

4.2 Variables Intrínsecas (VI) de la PCDG

A partir del enfoque cualitativo y multidisciplinario y partiendo de la información de fuentes primarias y secundarias, en este apartado se presentan los hallazgos en relación a los límites y alcances intrínsecos en la aplicación de la PCDG. Para este efecto, se entenderá como variables intrínsecas (VI) todos aquellos elementos relacionados con el diseño conceptual y contenido de la política y los elementos cuya implementación o aplicación directa corresponde al Ministerio Público como entidad impulsora y promotora de la PCDG.

4.2.1 Sobre el contenido de la PCDG

En este apartado se presentan los hallazgos relacionados con el diseño conceptual de la PCDG, los principios, valores, disposiciones, ejes estratégicos y acciones plasmadas en el documento que la contiene y la menor o mayor brecha que este contenido tiene con su aplicación práctica. Para el desarrollo de este análisis, el contenido de la Política se ha desglosado en diversos elementos que se abordan a continuación. La información que se presenta en este apartado está fundamentada en el análisis documental y las opiniones de personas expertas entrevistadas.

a. Coherencia interna

Por coherencia interna entenderemos para efectos de esta investigación, la congruencia entre los principios, marco referencial, marco jurídico, marco estratégico y el marco institucional expresado en la PCDG.

De acuerdo al análisis del documento que la contiene y a las entrevistas realizadas, el contenido de la PCDG es consistente con su objetivo de,

establecer estrategias interinstitucionales para el abordaje articulado de los hechos y fenómenos criminales priorizados, sobre la base de cuatro ejes o líneas de acción: la prevención, la investigación, la sanción y la reinserción social, en coordinación con las

organizaciones de la sociedad civil y otros actores sociales del país. Se pretende enfrentar la criminalidad y la violencia, bajo el paradigma de la seguridad humana, por lo que es una política criminal inclusiva, orientada a atender también las particularidades de las poblaciones vulnerabilizadas, con perspectiva de género, pertinencia cultural y lingüística, enfoque victimológico y consideración particular del derecho indígena¹⁵⁰.

Es fundamental señalar también que el diseño responde a los requerimientos de una política criminal democrática, en tanto tiene como centro y fin a la persona humana y busca la solución pacífica de conflictos, poniendo énfasis en la prevención y no únicamente en la represión. La PCDG establece que,

Las directrices de política criminal que se ofrecen, se fundamentan en un modelo democrático, garantista, de uso restrictivo del derecho penal, reservado para los casos más graves. Apuesta por la prevención como herramienta fundamental para evitar la ocurrencia de hechos delictivos y promueve el profundo respeto a los derechos humanos de todas las personas. De igual forma, apunta a la eliminación de las propuestas que fomentan el uso excesivo de la reclusión carcelaria como sanción y el aumento de penas, potenciando otros mecanismos más efectivos de resolución de los conflictos y respeto del derecho indígena y garífuna.

Para algunos expertos, el calificativo de democrática es trascendental, en tanto enmarca esta herramienta en las obligaciones derivadas del Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centro América y reafirma los esfuerzos regionales emprendidos para buscar la paz una vez finalizado el conflicto armado interno.

En relación con los CSA, la PCDG se refiere dentro de sus principios rectores a la promoción del diálogo de las partes en conflicto, a efecto de lograr “el entendimiento de los conflictos derivados de las demandas sociales de los habitantes del país, evitando la criminalización de sus líderes y lideresas, cuando sus planteamientos sean basados en el principio de legalidad”.

A este respecto es indispensable hacer notar que la selección del principio de legalidad como parámetro de análisis no es casual, pues corresponde a la visión positivista del derecho que se apega a una interpretación literal de la norma jurídica, y no necesariamente a una visión

¹⁵⁰ Ministerio Público, Política Criminal Democrática, 9

más evolutiva y de interdependencia e integralidad de los derechos humanos, que considere otros parámetros como la legitimidad de los planteamientos, el contexto cultural, histórico, político, social y económico de las demandas y los conflictos, entre otros. Bajo el planteamiento del principio de legalidad, las demandas basadas en el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y particularmente en el sistema jurídico propio de los pueblos indígenas, correrían riesgo de no ser considerados, pues según esta visión, no están expresamente escritos en la ley, o codificados como el derecho occidental.

En términos de CSA, en los que se hace necesario comprender desde una visión jurídica, sociocultural, ecológica, económica y antropológica los conflictos que surgen, es posible que el principio de legalidad, visto de manera aislada y entendido desde una perspectiva positivista, pueda ser insuficiente para abordar desde una perspectiva democrática y con visión intercultural los conflictos. Llama la atención que se haga referencia a este principio al referirse la PCDG al tema de la criminalización, lo que indicaría en este tema una visión más restrictiva que en otros elementos de la política.

Dentro de los lineamientos estratégicos de prevención, la PCDG refiere tres que son centrales para comprender el rol de las instituciones obligadas a ponerla en práctica, frente a las CSA:

1. Implementar la Política Nacional de Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad Ciudadana y Convivencia Pacífica 2014-2034.
2. Desarrollar mecanismos de alerta temprana de conflictos, que permitan abordar en forma preventiva la conflictividad social, mediante la coordinación entre instituciones estatales, autoridades indígenas y sociedad civil.
3. Articular los esfuerzos que permitan generar acciones comunitarias que promuevan la convivencia armónica, el fortalecimiento del tejido social y el fomento de la convivencia y paz social, así como el respeto por el medio ambiente y el patrimonio natural y cultural de la nación.

Dentro de los resultados de prevención también se incluyen los siguientes:

- Transformadas las respuestas violentas a la solución de los conflictos y fortalecida una cultura de paz, convivencia armónica, respetuosa de los derechos humanos y del medio ambiente.
- Fortalecida la prevención del delito con la articulación entre el sistema jurídico de autoridades ancestrales y el sistema de justicia oficial (...).
- Fortalecida la cultura de solución y/o transformación de los conflictos, a través del sistema oficial y el de autoridades indígenas y garífunas.

Actores consultados coinciden en que la PCDG es una herramienta técnica, jurídica y científicamente sustentada y que constituye una propuesta estratégica de articulación de esfuerzos. Estos actores señalan que su importancia radica en el enfoque, pues la tendencia ha sido el incremento de medidas punitivas y legislativas orientadas a restringir derechos y al aumento de las penas. Frente a esta realidad, la política implica no solamente privilegiar la punición sino la prevención, trabajar el aspecto preventivo y los mecanismos de control social.

En este marco, tiene mucha importancia la organización, el rol de comunidades y autoridades comunitarias, iglesia, familia y de toda expresión de organización social que pueda contribuir a evitar el surgimiento o el agravamiento de conflictos y la espiral de violencia que éstos pueden generar. Otro elemento relevante mencionado por las personas consultadas es la posibilidad de focalizar recursos y descargar las instituciones de justicia. Desde un punto de vista de economía procesal, es inconsistente que un sistema de justicia cuya eficiencia y fortalecimiento se promueve, se recargue asimismo con casos infundados y recursos frívolos e improcedentes.

Durante las entrevistas los actores reiteraron que existe una clara coherencia interna en la formulación de la PCDG, pero que no hay una correlación entre su contenido y la aplicación que de la misma hace el sistema de justicia. Los actores consultados expresan fuertes cuestionamientos a las brechas que presenta el diseño de la PCDG frente a su implementación en la práctica. De manera reiterada se señaló que la aplicación práctica va en sentido contrario a lo establecido en el documento que contiene la política.

b. Aplicación del enfoque de derechos humanos

Bajo este apartado se examina la incorporación de los principios y disposiciones derivados de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos en la PCDG, tanto en cuanto a su contenido como en cuanto a su aplicación.

Como se mencionó en párrafos anteriores, la plena observancia de los derechos humanos internacionalmente reconocidos, se encuentra entre los principios rectores de la PCDG. Las personas entrevistadas hicieron énfasis en el trabajo desarrollado por diversos Fiscales Generales en el marco de sus mandatos para asegurar la aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de la figura del control de convencionalidad y coinciden en señalar que se ha hecho importantes esfuerzos de formación y sensibilización en el MP, el Organismo Judicial y la Policía Nacional Civil con carácter de permanencia.

Sin embargo, para algunos integrantes de sociedad civil, aún existen muy pocos espacios dentro del Ministerio Público que tienen, por un lado, la experticia en materia de derechos humanos y por otro, la sensibilidad para abordar su labor desde este enfoque. Por el contrario, para los funcionarios del MP que fueron entrevistados, sí existe un conocimiento y aplicación del enfoque de derechos humanos en la función fiscal.

Personas expertas entrevistadas, también hicieron referencia a las barreras culturales y al trabajo realizado en varias administraciones del Ministerio Público implementando no sólo formación sino políticas de género y pluriculturalidad, cuyos avances se desconocen. Se mencionó la importancia del periodismo independiente, el trabajo de los pueblos indígenas, de las organizaciones de mujeres y otros actores de sociedad civil, que mantienen el tema de derechos humanos en la discusión social, lo que permea a algunos funcionarios. Sin embargo, se reconoce la gravedad de que las expresiones racistas, homofóbicas y machistas vengan del más alto nivel del Estado como ha ocurrido en Guatemala, puesto que el mensaje que reciben quienes ejercen la ley es que serán retribuidos si actúan en congruencia con ese discurso contrario a los derechos humanos.

Abogados/as defensores/as de personas defensoras del territorio, personas expertas en políticas públicas y representantes de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, establecen que hay poca comprensión por parte de los jueces del control de convencionalidad y observan falta de aplicación de la Convención Americana de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales sobre la materia en los casos concretos.

A este respecto se señaló, por un lado, que algunos jueces se niegan a aplicar la doctrina del control de convencionalidad y aplican indebidamente la ley y, por otro lado, que la corrupción tiene un impacto en la falta de aplicación en estos instrumentos. Algunos expertos mencionaron categóricamente que no consideran que se aplique el enfoque de derechos humanos a ninguno de los cuatro ejes estratégicos de la PCDG.

También se identificó la necesidad de salir del sistema eminentemente procesal y positivista para transitar a la aplicación efectiva de la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, y que esto tenga como resultado juicios justos a la luz de los estándares internacionales.

En relación a la aplicación de un enfoque de derechos humanos, es relevante mencionar que de acuerdo a la opinión de personas expertas en políticas de seguridad, el análisis del comportamiento del Estado de Guatemala, respecto de la aplicación de los Estados de Excepción, permite establecer que se continúan implementando medidas autoritarias en ausencia de políticas integrales. A este respecto, los expertos consideran que el Estado, a pesar de ser democrático formalmente, mantiene resabios de la doctrina de seguridad nacional, privilegiando los intereses estatales y no el bienestar de las personas y comunidades.

Para algunos expertos, Guatemala, aún se encuentra en una etapa de transición entre dos marcos distintos para entender y aplicar la seguridad (y podríamos agregar, la justicia); un rezago de marcos autoritaristas y una transformación normativa hacia los procesos democráticos y respetuosos de los derechos humanos. Cuando conviven dos marcos diferentes el resultado es una convivencia no consolidada, entre dos modelos diferentes que genera contradicción y ambigüedad. Una de las personas entrevistadas recordó que Guatemala viene de un modelo en el que la política de violación de derechos humanos era

una política de Estado y si bien hoy en día formalmente ya no existe esa política y el Estado protege legalmente los derechos humanos, en la realidad las "figuras incómodas" se reprimen, no directamente desde el Estado, sino desde actores privados y lo que se observa es una privatización de la seguridad.

A lo anterior es preciso añadir que la implementación de los Estados de Excepción en el marco de CSA o como medida que sustituyen las políticas de seguridad, son expresión de un enfoque de militarización incongruente con el modelo democrático de Estado de derecho y que evidencian la urgente necesidad de la *desmilitarización del modelo de resolución de conflictos sociales a nivel departamental y nacional*, así como la aprobación urgente por parte del Congreso de la República de la nueva ley de orden público que actualiza la actualmente vigente que data de 1965 y que por ende está elaborada bajo un enfoque contrainsurgente¹⁵¹.

Diversas organizaciones sociales emprendieron un proceso de propuesta e incidencia respecto de una nueva ley de orden público, lo que llevó a la elaboración de la iniciativa de ley 4985, aprobada en tercer debate por el Congreso de la República y que fue dictaminada favorable por la Corte de Constitucionalidad dentro del expediente 919-2016. El Congreso de la República tiene la responsabilidad histórica de proceder a la aprobación final y por artículos para poner en vigencia una ley congruente con los estándares internacionales de derechos humanos.

Las entrevistas también permitieron establecer la relación entre la falta de aplicación del enfoque de derechos humanos y el modelo estatal híbrido y neoliberal. Según una de las personas consultadas: “El enfoque de derechos humanos no se aplica porque rige la lógica de quien tiene el poder económico y toda la institucionalidad está acoplada a ello. La gente piensa y actúa sobre la base del militarismo, la imposición, el desprecio y el racismo”¹⁵². El

¹⁵¹ Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Seguridad (FOSS). **Informe de auditoría social. Uso de los estados de excepción y limitación de derechos fundamentales en el Estado de Guatemala.** (Guatemala, 2020),

consultado el 23 de octubre de 2020,

https://drive.google.com/file/d/1Ts3m_I433_Xni28mxXGkDACAQAdfzr2e/view

¹⁵² Entrevista a Benito Morales

arraigo del fenómeno del racismo y la discriminación también fue identificado por algunos actores como limitante para la aplicación de un enfoque de derechos humanos.

c. Aplicación del enfoque de género, diversidad y pluriculturalidad

En esta categoría se analiza la incorporación de un análisis diferenciado de la PCDG a casos de mujeres y personas de la comunidad LGBTIQ+, así como el respeto de la pluriculturalidad.

Aunque estos enfoques se incluyen nominalmente dentro de la propuesta teórica de la PCDG, las personas consultadas señalan que es importante entender la lógica de un Estado construido desde la exclusión y desde la negación de la otredad, desde la discriminación y el racismo. De acuerdo a la información recabada, especialmente para las personas expertas en materia de justicia, queda claro que existen avances sustanciales en la aplicación del enfoque de género tanto a través de políticas institucionales, del establecimiento de una jurisdicción especializada y de la resolución de casos concretos, aunque reconocen que aún persiste la resistencia de algunos operadores de justicia a su aplicación. Se reconocen grandes avances en la justicia especializada para atender la violencia contra la mujer y los femicidios, y se plantea que el recorrido desde 2008, fecha en que se aprobó la ley, a la fecha, es alentador.

Por el contrario, en el tema de la pluriculturalidad se reconocen pocos avances a pesar de los compromisos formales y las obligaciones reconocidas por el Estado, incluido el Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. En ese marco, la obligación de consultar es una de las más rezagadas y su falta de cumplimiento se reconoce como un foco de conflictividad social, pues tampoco existen otros mecanismos institucionales desde el Estado para interactuar con los pueblos indígenas y recoger sus demandas.

A pesar de la existencia de Secretarías de Pueblos Indígenas tanto en el MP como en OJ, estas instancias reconocen una deuda histórica del sistema de justicia con los pueblos indígenas y la persistencia de patrones de racismo y discriminación, que impactan con más énfasis en las mujeres indígenas, planteándose como un reto, el abordaje adecuado de género tomando en cuenta la realidad pluricultural.

La Secretaría de Pueblos Indígenas del MP reconoce su papel trascendental dentro del eje de prevención de la PCDG y su función como puente entre las comunidades y las autoridades indígenas y el MP para la resolución de los conflictos. Esta función, también está asociada a la asesoría que desde la Secretaría se brinda a distintas fiscalías para fortalecer la comprensión de los CSA desde una perspectiva histórica y antropológica y no sólo punitiva. La Secretaría promovió y puso en marcha la Política de Acceso de los Pueblos Indígenas al MP 2017-2025¹⁵³, una de cuyas líneas de acción incluye “Fortalecer la relación entre el Ministerio Público y Autoridades Indígenas, para promover la coordinación y cooperación entre el sistema de justicia de los Pueblos Indígenas y el sistema de justicia ordinario”. Dentro de los resultados esperados de esta política se encuentra,

el establecimiento de espacios interinstitucionales de formación, encuentro y coordinación con las instituciones del sistema de justicia a nivel central, regional y departamental, para la comprensión común de los alcances del respeto y garantía de los derechos de los Pueblos Indígenas, con énfasis en el sistema de justicia de dichos pueblos.

Algunas fuentes consultadas manifiestan haber tenido buenas experiencias de coordinación con la Secretaría de PI del MP, pero que no se replican en las fiscalías territoriales cuando se trata de la atención a casos concretos, en particular de conflictividad social y de criminalización de defensores/as de derechos humanos.

Durante las entrevistas, las personas consultadas hicieron referencia a las ideas preconcebidas de los fiscales sobre las comunidades como sujetos conflictivos y violentos, que les detendrán ilegalmente si ellos hacen presencia en el territorio, lo que genera negativa en las fiscalías distritales y municipales a movilizarse para tomar denuncias e investigar. En algunos casos estas ideas están basadas en situaciones reales, en las que algunos fiscales han sido retenidos ilegalmente por grupos de personas de las comunidades¹⁵⁴. Se hizo referencia a negociaciones realizadas por el MP con las comunidades para lograr la liberación de fiscales retenidos en

¹⁵³ Ministerio Público. Política de Acceso de los Pueblos Indígenas al Ministerio Público 2017-2025 (Guatemala, 2017), consultado el 5 de octubre de 2020, <https://www.mp.gob.gt/transparencia/info/res/source/Articulo%2010:%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20de%20Oficio/28%20Informe%20sobre%20pertenencia%20sociolingüística/POL%C3%8DTICA%20ACCESO%20DE%20LOS%20PUEBLOS%20IND%C3%8DGENAS%20AL%20MP.pdf>

¹⁵⁴ Sánchez, Glenda. “Fiscales de Ixchiguan continúan de rehenes”, *Prensa Libre* 1 de junio de 2015. Disponible en: <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/fiscales-de-ixchiguan-continuan-de-rehenes/>

casos como el de Ixchiguán, San Marcos, indicando que algunas de estas acciones comprometen la capacidad del MP de actuar dentro de las comunidades.

En el caso de la Secretaría de Pueblos Indígenas del OJ, que presentó la Política de Acceso a la Justicia del Organismo Judicial durante el 2020, la institucionalidad se observa a sí misma con poco nivel de incidencia directa para contribuir a la aplicación de la PCDG y la considera como un asunto de competencia del MP. Esta Secretaría realiza un trabajo muy relevante en cuanto a la formación y sensibilización a personal de la judicatura y la magistratura, a la provisión de intérpretes y a la asesoría hacia las magistraturas

En relación con el enfoque de respeto a la diversidad, particularmente a las personas LGBTIQ+, organizaciones de derechos humanos plantean que personas a las que han dado acompañamiento han experimentado casos de discriminación por parte de fiscales dentro de la propia Fiscalía de Sección de Derechos Humanos. A través de capacitaciones que han impartido sobre la Instrucción General del Ministerio Público que aprueba el Protocolo de Investigación de Delitos Cometidos contra Defensoras y Defensores de Derechos Humanos 5-2018, han detectado ideas preconcebidas que atribuyen una carga negativa hacia la defensa de los derechos humanos.

d. Aplicación del principio de intervención mínima y criminalización

Por intervención mínima, para efectos de esta investigación, se entenderá el uso restrictivo del derecho penal, con aplicación exclusiva a los casos más graves. La PCDG la define como “la intervención del Sistema de Justicia Penal, como la última instancia de resolución de conflictos y solamente para los casos más graves, impidiendo además que se causen más daños. En este contexto, se reconoce el carácter social del fenómeno delictivo y los factores multicausales que intervienen”¹⁵⁵.

Por su parte, el MP en el marco de la PPPMP, establece que se desarrollarán criterios específicos para la actuación fiscal en el marco de la conflictividad social, según los cuales se tomará en consideración los siguientes aspectos:

¹⁵⁵ Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala, 33

- Principio de proporcionalidad, cuando se cometan delitos con ocasión de una manifestación que deja de ser pacífica y se torna violenta afectando bienes jurídicos tutelados por la legislación penal vigente.
- Se analizarán las circunstancias eximentes de responsabilidad penal, particularmente las que tengan que ver con elementos culturales y la defensa de los recursos naturales y demás derechos humanos reconocidos a través de los diferentes instrumentos internacionales aceptados y ratificados por Guatemala.
- La calificación de grupo delictivo organizado no es aplicable a grupos de personas que realizan protestas sociales, salvo indicios fehacientemente comprobados durante la investigación que acrediten el dolo en la realización de las conductas delictivas descritas en la norma que se refiere a la delincuencia organizada.
- Se privilegiará salidas alternas que contengan medidas de reparación desde una perspectiva comunitaria, para lo cual se tendrán en cuenta los lineamientos propuestos mediante la intervención del Departamento de Pueblos Indígenas¹⁵⁶.

De acuerdo a las opiniones recabadas dentro del Ministerio Público, el principio de intervención mínima se encaminó en una lógica institucional desde por lo menos dos administraciones anteriores del Ministerio Público (Claudia Paz y Paz y Thelma Aldana) por eso se fortalecieron mucho más las unidades que atienden los delitos menos graves, a través de decisiones tempranas y mecanismos de desjudicialización. En ambas administraciones, las estadísticas demostraron un uso significativo de estos mecanismos, cambiando así los resultados en los niveles de efectividad del Ministerio Público. La idea era expandirse en planes conjuntos con los juzgados de paz a nivel nacional, buscando ser un proceso de resolución de conflictos sin agotar la vía penal. Adicionalmente, en ambas administraciones se implementaron y fortalecieron mecanismos específicos para la incorporación del enfoque de pluriculturalidad en el quehacer institucional.

Sin embargo, en opinión de algunos expertos el manejo de evaluaciones cuantitativas en el Ministerio Público ha hecho que, en vez de auténticas resoluciones de conflictos, se busque únicamente cumplir con la “estadística” de acusaciones, sindicaciones, prisiones preventivas o sentencias condenatorias, lo que no coadyuva a la aplicación del principio de intervención

¹⁵⁶ Ministerio Público, Política de Persecución Penal Democrática, 96

mínima. Para cambiar esto se hace necesario enfocarse en un nuevo rol del MP, en el que contribuya a la resolución de los conflictos antes de llegar a sede judicial. En opinión de algunos expertos la aplicación de este principio se observa con mayor énfasis en la política criminal juvenil, no así en la justicia penal de adultos, donde los elementos de justicia restaurativa y participación de la comunidad, así como el uso de la mediación y la conciliación puesta en marcha por personas profesionales, aún son escasos e insuficientes. En términos generales, las personas consultadas no consideran que se haga uso del principio de intervención mínima en el marco de los CSA.

A pesar de la existencia de directrices claras en la PPPDMP, se constatan altos niveles de criminalización contra personas defensoras de derechos humanos vinculadas a conflictos socioambientales. La PDH y la OACNUDH, refieren que

“la criminalización de personas defensoras surge en el contexto de la falta de respuestas adecuadas, incluyendo por vías de diálogo, democráticas o judiciales, a demandas legítimas de la sociedad guatemalteca y en especial de los sectores más desfavorecidos. En este contexto, las personas organizaciones y comunidades realizan actos de protesta, denuncia pública o manifestación pacífica, para visibilizar sus demandas y exigir respuestas, siendo a menudo criminalizadas por su participación en las mismas”¹⁵⁷.

Dentro de los patrones observados en estos casos se encuentran:

- *la identificación y criminalización selectiva de líderes y lideresas*, particularmente indígenas relacionadas con resolución de conflictos en sus comunidades y con la defensa de la tierra, territorios y recursos;
- el *involucramiento de actores no estatales*, incluidos finqueros, trabajadores de empresas o empresas que presentan denuncias, figuran como agraviados o como querellantes adhesivos, observándose un desequilibrio en cuanto a influencia política y recursos económicos y posicionando a la persona defensora en situación de desventaja en el proceso penal. Ejemplo de ello son los casos de los defensores

¹⁵⁷ OACNUDH-PDH. Situación de las personas defensoras de derechos humanos, 15-17

Bernardo Caal, condenado a siete años de prisión; el caso de Abelino Chub Caal y el de la Gremial de Pescadores de El Estor, Izabal¹⁵⁸;

- *Problemas en el acceso a la justicia independiente*, lo que podría ser un indicador de cooptación del sistema de justicia a nivel local;
- *Débil sustento de los casos*; evidenciado en falta de calidad de la prueba;
- *Limitaciones a la garantía del debido proceso*, incluido el ejercicio del derecho de defensa, el uso del propio idioma, irregularidades en los plazos, entre otros;
- *Demoras en los procesos judiciales*, lo cual está relacionado con la suspensión de audiencias, sobrecargo de agendas y estrategias dilatorias. Los procesos y las órdenes de captura quedan pendientes por años como amenazas latentes que pueden ser activadas. En el caso de San Juan Sacatepéquez, algunos detenidos tuvieron que esperar 3 años en prisión antes de acudir a su primera audiencia¹⁵⁹.
- *Uso reiterado de tipos penales como la usurpación agravada, coacción, amenazas, instigación a delinquir, detenciones ilegales, hurto, hurto de fluidos y asociación ilícita*, los cuales permiten una persecución relativamente rápida contra las personas acusadas, con base en testimonios¹⁶⁰.

Para algunos actores consultados, las expresiones de política criminal de la Fiscalía General y de la CSJ son claramente autoritarias en casos de criminalización, donde no solamente se persigue a defensores de la tierra y del territorio sino a los mismos fiscales y jueces que están haciendo su trabajo y velando por el estado de derecho; es decir que no se persigue los delitos que más afectan a la sociedad, sino a actores que están sosteniendo los valores democráticos del Estado¹⁶¹. Para estos expertos/as, la limitación a la libertad de expresión y el uso arbitrario del poder punitivo para responder a los conflictos socioambientales, incluida la reforma a delitos como el de usurpación y el de secuestro, así como las penas atribuidas a

¹⁵⁸ Consultar: Involucramiento de actores no estatales en: OACNUDH-PDH. Situación de las personas defensoras de derechos humanos, 20. Disponible en: https://www.oacnudh.org.gt/images/CONTENIDOS/ARTICULOS/PUBLICACIONES/Informe_personas_defensoras.pdf

¹⁵⁹ Brigadas Internacionales de Paz, *Prisión Preventiva y debido proceso penal*, 8

¹⁶⁰ OACNUDH-PDH. Situación de las personas defensoras de derechos humanos, 17-21

¹⁶¹ Entrevista Claudia Paz y Paz, Ex Fiscal General de la República de Guatemala, 28 de octubre de 2020.

éstos, son una expresión clara de una política autoritaria del Estado frente a los conflictos socioambientales.

En relación con la criminalización de personas que defienden el Estado de Derecho, existen casos emblemáticos como el de la Ex Fiscal General Thelma Aldana, quien a este respecto manifestó una gran preocupación porque el MP desgaste sus recursos institucionales en la construcción de casos falsos, la participación en campañas de estigmatización y desprestigio y señaló que la criminalización también es uno de los resultados de la captura del Estado. Dada su experiencia, hace referencia a la criminalización como una especie de muerte civil para la persona que la sufre y refiere que en Guatemala prácticamente no hay recursos para defenderse de este tipo de ataques¹⁶².

Sobre la participación de actores no estatales en la criminalización, durante las entrevistas se hizo referencia a casos en los que hay fuerte evidencia de que el personal de la seguridad privada de empresas involucradas en el conflicto, hicieron trabajo de inteligencia y elaboraron documentos referidos a las personas defensoras del territorio, que posteriormente sirvieron de base para que fueran investigadas por el MP y emitidas órdenes de captura (Minera San Rafael e Hidroeléctrica en Barillas). En casos como CGN en El Estor Izabal, La Puya, o en la costa sur en relación con el tema de desvío de ríos y la palma africana se identifica este mismo procedimiento¹⁶³. Con estos recursos el Ministerio Público actúa de manera rápida y eficiente, en contraposición a la lentitud que caracteriza el abordaje de las denuncias que presentan las personas defensoras de derechos humanos, o la persecución de oficio que le corresponde por múltiples delitos ambientales.

En el caso de las autoridades ancestrales de Santa Cruz Barillas y Santa Eulalia Huehuetenango que participaron dentro de actividades de oposición a la Hidroeléctrica Santa Cruz¹⁶⁴, se estableció la existencia de un informe titulado “Estructura Criminal” elaborado

¹⁶² Entrevista a Thelma Aldana, Ex Fiscal General de la República de Guatemala, 30 de octubre de 2020.

¹⁶³ Valle del Polochic, Guatemala. *Hudbay Minerals/CGN usaba estrategia militar cuando asesinaron a Adolfo Ich y dejaron a varios gravemente heridos*. Publicado 8 de diciembre de 2015. Consultado el 5 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://valledelpolochic.wordpress.com/2015/12/08/hudbay-mineralscg-n-usaba-estrategia-militar-cuando-asesinaron-adolfo-ich-y-dejaron-a-varios-gravemente-heridos/>

¹⁶⁴ Esta acusación alcanzó a los señores Mynor Manuel López Barrios; Arturo Pablo Juan, Sotero Adalberto Villatoro Hernández, Francisco Juan Pedro, Bernardo Ermitaño López Reyes, Rigoberto Juárez Mateo y Domingo Baltasar.

por personal de dicha hidroeléctrica en mayo de 2014, con el subtítulo “Conflicto social en Huehuetenango” donde, se le da una connotación criminal a los líderes comunitarios del norte de Huehuetenango. Se elaboraron perfiles, acompañados de fotografías e incluso certificaciones del Registro Nacional de las Persona y se hace referencia a ellos como “personas que acostumbran resolver sus conflictos por medio de la violencia”, “manipulan al colectivo social para sus propios fines políticos”, “capacitan y adoctrinan a personas y les dan instrucciones sobre próximos actos delictivos a realizar”. Este documento, elaborado de manera similar a los perfiles utilizados en el marco del conflicto armado para identificar el enemigo interno, fue la base del Ministerio Público para acusar a las autoridades comunitarias del delito de plagio y secuestro, haciendo aplicación errada de dicho tipo penal¹⁶⁵.

Las autoridades ancestrales Q’anjob’ales Rigoberto Juárez y Domingo Baltasar, sindicados en el caso referido en el párrafo anterior, también fueron ligados a proceso desde el año 2013 en relación al caso de la Hidroeléctrica San Luis, dentro del cual el debate oral y público se ha pospuesto desde el 2017. Tras siete años de proceso penal en curso, durante la audiencia en la que se tenía previsto iniciar con el debate oral y público, se planteó una salida alterna, se archivó el proceso y cesaron las medidas de coerción contra las autoridades ancestrales¹⁶⁶.

Según ex funcionarios del MP, durante la gestión de la Fiscal General Thelma Aldana, se creó un espacio de análisis técnico de los casos con organizaciones indígenas y líderes comunitarios en Alta Verapaz y con la Secretaria de Pueblos Indígenas del MP, para analizar cada caso y suspender cualquier tipo de diligencia judicial provocada por el MP hasta tener la certeza de haber agotado el diálogo con las comunidades. Esto se consideró un ejercicio congruente con la Instrucción 3-2012 para la investigación del delito de usurpación y la solicitud y tramitación de desalojos¹⁶⁷, según la cual, deben agotarse varias vías. Sin embargo, se reconoce que no todos los fiscales respetan esta instrucción general, por lo que

¹⁶⁵ Bufete de Derechos Humanos. Extractos de la sentencia parcialmente absolutoria de las autoridades ancestrales de Santa Cruz Barillas y Santa Eulalia de Huehuetenango. 175-176, Guatemala: Serviprensa, 2017

¹⁶⁶ Nim Ajpu. Asociación de Abogados y Notarios Mayas de Guatemala. Se cierra caso de criminalización en contra de autoridades ancestrales del pueblo maya Q’anjob’al. Guatemala, 27 de octubre de 2020, <https://nimajpu.org/se-cierra-caso-de-criminalizacion-en-contra-de-autoridades-ancestrales-del-pueblo-maya-qanjobal/>, consultado el 1 de noviembre de 2020.

¹⁶⁷ Ministerio Público. Instrucción General No. 03-2012 para la investigación del delito de usurpación y la solicitud y tramitación de desalojos. Guatemala, 2012, consultada el 12 de octubre de 2020, <https://www.mp.gob.gt/wp-content/uploads/2013/03/INSTRUCCION-GENERAL-03-2012.pdf>

ha sido necesario recordar que su aplicación es obligatoria y que no acatarla es sancionable administrativamente.

Las personas, organizaciones e instituciones de protección de los derechos humanos han documentado el uso incorrecto de las mesas de diálogo coordinadas por el Estado, que han sido utilizadas para identificar liderazgos, criminalizarlos y capturarlos, como en el caso de Erwin Haroldo Choc Sam y Martín Chuj Cajbón, capturados saliendo de una mesa de diálogo con la institucionalidad agraria del Estado en 2018 en Alta Verapaz; Blanca Huitz y Rolando Huitz Pop, capturados en 2017 al salir del Ministerio Público de Cobán para el desistimiento de otro caso; y Julio Cuc Coc, capturado en febrero de 2019 en Alta Verapaz, al salir de una mesa de trabajo de la Comisión Presidencial de Diálogo¹⁶⁸. Según opinión de expertos en el tema de diálogo y prevención de conflictos, la participación del MP en mesas de diálogo puede generar un conflicto de intereses si posteriormente se debe investigar y sancionar a sujetos con quienes se establecieron acuerdos.

Para los pueblos indígenas, el sistema de justicia oficial puede llegar a ser sinónimo, no de resolución de conflictos, sino de afectar a la contraparte. En palabras de uno de los entrevistados, “los indígenas a veces decimos “te voy a llevar al juzgado y te voy a chingar” y no es para resolver un conflicto, sino para lo contrario”. Esta frase representa el temor que puede infundirse a través de la judicialización de los casos.

Organismos de protección de derechos humanos, han registrado casos de criminalización colectiva en conflictos territoriales y socioambientales, en los que no se individualiza la participación de las personas acusadas en estos hechos, tal como ocurrió en el caso de la Comunidad Corozal Arriba de La Unión, Zacapa y Choctún Basilá, en Cobán, Alta Verapaz¹⁶⁹.

Dado que el MP es una institución jerárquica de acuerdo a su ley orgánica, que se requiere una logística importante para el desarrollo de sus funciones, -incluidas órdenes de captura- y que los casos de CSA generalmente se visibilizan ampliamente en los medios de

¹⁶⁸ OACNUDH-PDH, Situación de las personas defensoras de derechos humanos, 16

¹⁶⁹ Iduvina Hernández, “Liberar, no criminalizar” *Plaza Pública 10 de agosto de 2018*. Consultado el 2 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/liberar-no-criminalizar>

comunicación y a través de comunicaciones de la comunidad nacional e internacional, es posible afirmar que no sólo los fiscales a nivel local, sino también distrital, regional y a nivel nacional (la Fiscal General de la República), tiene conocimiento de cómo éstos son abordados y que existe una responsabilidad institucional en los casos de criminalización.

Algunas personas consultadas hicieron referencia a un cambio en el abordaje de estos conflictos desde el MP a partir de 2010, pues históricamente se evidenciaba la protección de las licencias, del capital transnacional y la invisibilización de violaciones a derechos humanos y delitos cometidos contra personas defensoras del territorio por parte de grupos integrados por ex militares, empresas privadas de seguridad y otras empresas que protegen intereses empresariales. Algunas personas defensoras de derechos humanos, no comparten esta visión. y sostienen la existencia de dos Ministerios Públicos, uno a nivel nacional que ha actuado con enfoque democrático durante las administraciones previas a 2018 y otro a nivel local, que ha mantenido un *continuum* en la represión dirigida a personas defensoras de derechos humanos.

Durante las entrevistas también se hizo referencia a que la intervención mínima del derecho penal también está condicionada por el hecho que, durante los últimos años, es únicamente a través de esta vía -el derecho penal- y de la actuación del Ministerio Público y de la CICIG, que la sociedad guatemalteca ha tenido la posibilidad de pensar en un estado más democrático en el que ninguna persona está por encima de la ley. La idea de la intervención mínima está relacionada también con la prevención, las oportunidades de trabajo, el acceso a servicios básicos, el respeto a la cultura, pero dado que en Guatemala no sucede así, a partir de la llegada de CICIG, ante la ausencia de políticas por parte del Organismo Ejecutivo y la manipulación del Organismo Legislativo, la justicia penal ha sido el brazo derecho del Estado de Derecho y de la democracia en Guatemala, por lo que al contrario, ha sido la aplicación máxima del derecho penal, el único mecanismo que ha ayudado un poco a detener la cooptación de la que ha sido objeto el Estado¹⁷⁰.

¹⁷⁰ Entrevista a Thelma Aldana, Ex Fiscal General de la República de Guatemala, 30 de octubre de 2020.

e. Aplicación mínima de la prisión preventiva

En este apartado se analiza el uso de la prisión preventiva como medida de última ratio en el marco de los CSA. En materia de prisión preventiva, existe una necesidad manifiesta de armonizar la legislación nacional a la Convención Americana de Derechos Humanos, pues existen normas contrarias a los estándares internacionales sobre derechos humanos, como la posibilidad de prorrogar indefinidamente esta medida de coerción, lo que implica que en Guatemala no existe un plazo máximo para permanecer en prisión preventiva.

De acuerdo con la información brindada por el MP, la Secretaría de Política Criminal ha invertido esfuerzos para que los fiscales hagan acopio de las instrucciones generales y apliquen la prisión preventiva como última medida. Esto, aunado al esfuerzo de apertura de más fiscalías a nivel nacional, privilegiando medidas alternas al proceso penal, debe dar como resultado evitar la conflictividad y la penalización de delitos de menor impacto social.

Algunos expertos consultados hacen referencia a las altas tasas de prisionización y señalan que en el marco de la pandemia por COVID-19, se identifican algunas resoluciones judiciales que otorgan medida sustitutiva argumentando medidas sanitarias de prevención.

Es relevante rescatar que las personas defensoras de derechos humanos sujetas a procesos de criminalización en el marco de conflictos socioambientales, suelen ser imputadas por delitos como robo agravado, plagio o secuestro, que no son elegibles para el otorgamiento de medidas sustitutivas, presuntamente para asegurar que las personas serán enviadas a prisión preventiva. PDH y OACNUDH han constatado que las medidas sustitutivas otorgadas, son cauciones económicas elevadas que no corresponden al perfil de escasos recursos, lo cual contraviene el Art. 264 del Código Procesal Penal, que establece que se evitará la imposición de una caución económica cuando el estado de pobreza o carencia de los medios del imputado impidan la presentación.

Estas entidades también han constatado que existen casos en los que se ha impuesto como condición para la libertad condicional, la prohibición de participar en actividades de defensa de derechos humanos y de relacionarse con su organización. Como ejemplo se cita el caso de una autoridad ancestral de San Pablo, San Marcos, a quien el Juzgado de Primera Instancia Penal de Malacatán le prohibió en el marco de las medidas sustitutivas, concurrir a reuniones con líderes o representantes del pueblo maya de San Marcos y tratar lo relacionado a la

actividad de la empresa Hidrosalá, S.A. También se cita el caso de autoridades indígenas ch'orti' de Tisipe, Camotán, Chiquimula, a quienes les impusieron como “medida de no repetición” dentro de un criterio de oportunidad, dejar de luchar por la tierra¹⁷¹.

Las personas expertas consultadas señalaron los graves efectos que tiene el uso de la prisión preventiva contra líderes comunitarios en casos de CSA, indicando que “algunas personas después de enfrentarse a la criminalización, mueren enfermos, empobrecidos, desarraigados”¹⁷²;

La comunidad deja de volcarse en la defensa del territorio y se vuelcan en la defensa de la persona. Son experiencias devastadoras para las comunidades, hay que pagar gastos en la cárcel producto del sistema corrupto, empobrecen más a las comunidades y destruyen esa capacidad de organización, las esposas tienen que venir desde las comunidades y prestar dinero para defender a sus familiares. Es un arma política de destrucción de los movimientos sociales y de las personas pues, aunque se logren sentencias absolutorias, la persona ya pasó en privación de libertad dos o tres años. Sistema lento, disfuncional, que no cumple plazos y con unos gastos enormes¹⁷³.

Son múltiples los ejemplos del uso arbitrario de la prisión preventiva en casos de personas defensoras del territorio. Uno de los más emblemáticos, citado en buena parte de las entrevistas realizadas para efectos de este estudio, es el caso de Abelino Chub Caal, cuyo trabajo en derechos humanos le llevó a acompañar a 29 comunidades en Sierra Santa Cruz, Izabal, en la defensa de su territorio frente a las operaciones de la Compañía Guatemalteca de Níquel (CGN) y finqueros del área. Abelino Chub Caal fue detenido por tres oficiales de policía el 4 de febrero de 2017 cuando se encontraba en un comedor local con su familia. Fue trasladado al Juzgado de Turno de Carchá, Alta Verapaz, donde se le informó que era acusado de "usurpación agravada", "incendio", "coacción", "asociación ilícita" y "agrupaciones ilegales de gente armada" ocurridos el 7 de agosto de 2016, en la Finca Plan Grande, de la empresa Inversiones Cobra, S.A. y CX S.A., en el municipio de El Estor, departamento de Izabal. Tenía orden de captura desde el 17 de octubre de 2016. Fue

¹⁷¹ OACNUDH-PDH, Situación de las personas defensoras de derechos humanos, 17-18

¹⁷² Entrevista a Jorge Santos.

¹⁷³ Entrevista a Alejandro Rodríguez Barillas

trasladado al Centro Preventivo para hombres de la zona 18 en ciudad de Guatemala, a más de 200 kilómetros de distancia de su lugar de residencia y de su familia. Unos días antes de su detención el defensor Chub Caal, había participado en una mediación entre la Secretaría de Asuntos Agrarios y la comunidad Nueva Generación del Estor en Sierra Santa Cruz, relativa a los derechos de la comunidad sobre su territorio. Cuando la reunión llegó a su fin, uno de los participantes fue detenido¹⁷⁴. Abelino Chub Caal, había fungido en diversos conflictos de la zona como mediador entre comunidades, autoridades locales y sector privado. Más de 120 organizaciones de todo el continente se pronunciaron contra su situación.

El 26 de abril de 2019, el Tribunal de Sentencia de Mayor Riesgo A de Guatemala por unanimidad absolvió a Abelino Chub Caal de todos los cargos, después de más de dos años de encontrarse en prisión preventiva. La Jueza Presidenta del Tribunal de Sentencia que conoció el caso, indicó que el análisis de los medios probatorios presentados por el Ministerio Público permitió establecer que no existía la comisión de ninguno de los delitos imputados al defensor de derechos humanos y que se constató a través de videos y fotografías que las acusaciones eran infundadas. La fiscal de Morales, Izabal, Judith Villagrán, durante sus conclusiones, solicitó que Chub Caal fuera condenado a tres años de prisión por usurpación agravada y fuera absuelto por asociación ilícita e incendio. La Cámara del Agro, ante la absolución del defensor de derechos humanos, manifestó su preocupación por la falta de certeza jurídica en relación con el derecho a la propiedad privada¹⁷⁵.

A criterio de la Jueza Presidenta del Tribunal A de Sentencia Penal, es fundamental que jueces y fiscales cumplan con su rol en el marco de una sociedad democrática y que es deber de los operadores de justicia proceder únicamente en aquellos casos que tienen fundamento para evitar la instrumentalización del sistema de justicia penal. No se tiene conocimiento de

¹⁷⁴ Front Line Defenders. *Detención arbitraria y criminalización del defensor de los derechos de los pueblos indígenas y defensor del territorio Abelino Chub Caal*. <https://www.frontlinedefenders.org/es/case/authorities-detain-and-criminalise-indigenous-and-land-rights-defender-abelino-chub-caal>, consultado el 30 de octubre de 2020.

¹⁷⁵ Prensa Libre. Tribunal absuelve a Abelino Chub Caal y ordena su libertad inmediata. <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/tribunal-absuelve-a-abelino-chub-caal-y-ordena-su-libertad-inmediata/>, consultado el 30 de octubre de 2020.

que existan investigaciones o sanciones administrativas en contra de los operadores de justicia que por acción u omisión han contribuido a la criminalización de personas defensoras de derechos humanos¹⁷⁶.

En el caso de las autoridades ancestrales de Santa Cruz Barillas y Santa Eulalia Huehuetenango, quedó comprobado mediante el debate que operadores de justicia del Centro de Administración de Justicia de Santa Eulalia Huehuetenango, coordinaron actos para afectar de manera directa a las autoridades ancestrales que encabezaron la lucha por los derechos de la población ante la Hidroeléctrica Santa Cruz. En estos acuerdos ilícitos, se documentó que no sólo hubo actores locales del sistema de justicia involucrados, sino también integrantes de la Fiscalía de Derechos Humanos en la capital, lo que derivó en una privación de libertad de 16 meses. En este caso, el tribunal conminó al Ministerio Público para que no sea utilizado como instrumento de criminalización de la protesta¹⁷⁷.

En el caso de San Juan Sacatepéquez y la conflictividad socioambiental surgida a partir de la instalación de una cantera y fábrica de cemento en el territorio donde habitan 12 comunidades rurales denominadas en conjunto como colectivo Q'a molo Q'i San Juan, los pobladores de estas comunidades han denunciado desde 2005 amenazas en su contra y violación a los derechos humanos¹⁷⁸. En este caso se ha contabilizado que un total de 83 personas pertenecientes al colectivo han sido procesadas y han guardado prisión preventiva por más de 40 días¹⁷⁹. En el año 2008, tres líderes comunitarios fueron detenidos bajo acusación de asesinato y no fue sino hasta en 2011 en que empiezan las audiencias judiciales; durante todo este tiempo, los acusados guardaron prisión preventiva y posteriormente uno de ellos, Abelardo Curup sería sentenciado a 150 años de prisión¹⁸⁰. En el contexto de este caso, también se observa una clara desigualdad en el retardado avance de las denuncias interpuestas

¹⁷⁶ Entrevista a Yassmin Barrios, Jueza Presidenta del Tribunal de Mayor Riesgo A, 30 de octubre de 2020.

¹⁷⁷ Bufete de Derechos Humanos. Extractos de la sentencia parcialmente absolutoria de las autoridades ancestrales de Santa Cruz Barillas y Santa Eulalia de Huehuetenango. 169-176, Guatemala: Serviprensa, 2017

¹⁷⁸ Brigadas Internacionales de Paz, "Prisión Preventiva y debido proceso penal: vecinos de comunidades de San Juan Sacatepéquez privados de libertad", *Segundo Boletín 2011* No. 24. Guatemala, 2011. Disponible en: https://pbi-guatemala.org/fileadmin/user_files/projects/guatemala/files/spanish/PBI_Guatemala_Boletin_01.pdf

¹⁷⁹ Brigadas Internacionales de Paz, *Prisión Preventiva y debido proceso penal*", 8

¹⁸⁰ Brigadas Internacionales de Paz, *Prisión Preventiva y debido proceso penal*", 8

por los comunitarios en contra de los actores estatales y no estatales por la violación de derechos humanos, y el rápido avance de los procesos judiciales iniciados por la empresa en contra de los líderes comunitarios.

En estos casos se observan patrones de campañas de desprestigio, acompañadas de acoso judicial, en casos débilmente sustentados en los que se giran órdenes de captura contra personas defensoras de derechos humanos, que son ejecutadas en momentos clave de los conflictos socioambientales dentro de los cuales se desenvuelven. Generalmente, se les imputa por cargos a los cuales les corresponde prisión preventiva obligatoria, lo que deriva en largos períodos de detención, muchas veces en lugares geográficamente alejados de sus comunidades. El hecho de que el Código Procesal Penal permite la prórroga indefinida de la prisión preventiva es contrario a los derechos humanos y es utilizado en los casos analizados como una pena anticipada pues, aunque las personas sean declaradas inocentes, han permanecido durante años privadas de su libertad.

Conclusiones

A partir de los Acuerdos de Paz, el Estado de Guatemala promovió un cambio de paradigma en diversas áreas. Desde la concepción de un estado pluricultural, pasando por la necesidad de democratizar la seguridad y promover el fortalecimiento del poder civil, hasta llegar a la necesidad de una justicia que asegure la vigencia de los derechos humanos, entre muchos otros temas. La creación de una política criminal democrática como concepto hizo parte de este nuevo paradigma y de las discusiones que, durante años, diversos sectores promovieron para asegurar que el poder punitivo del Estado se orientara hacia objetivos concretos basados en valores democráticos y respetuosos de los derechos humanos.

Mientras algunas transformaciones institucionales y políticas ocurrían desde esta concepción de Estado, nuevas visiones del desarrollo empezaban a implantarse en un terreno fértil -como la economía extractivista- y antiguos paradigmas luchaban por arraigarse aún más -el autoritarismo y el racismo entre otros-. Los conflictos socioambientales que se agudizan con el inicio del siglo XXI y la nueva fase del modelo económico, fueron abordados con respuestas represivas, como los estados de excepción en territorios considerados “conflictivos” y la criminalización de líderes encajados en la figura del “enemigo”.

Después de un largo proceso histórico y en un momento coyuntural particular para Guatemala, en el que se creía posible desarticular redes ilícitas de poder enquistadas en el Estado, se concretó la existencia de la PCDG 2015-2035 con el liderazgo de una de las figuras emblemáticas en ese momento histórico del país: la Fiscal General Thelma Aldana. Sin embargo, el contexto de cooptación, racismo y autoritarismo en el que se insertó la política, el nivel de influencia corporativa en las instituciones del Estado, el embate que sufrieron los avances políticos jurídicos e institucionales después de la salida de CICIG y la falta de voluntad política del Estado en su conjunto para llevar adelante la política como un proyecto de Estado, limitó severamente sus resultados. La criminalización sigue, así, siendo un patrón de respuesta que enfrentan defensoras y defensores de derechos como el territorio y los bienes naturales.

El estudio analítico de las variables y categorías seleccionadas en esta investigación para determinar los límites y alcances de la PCDG en el marco de los CSA, permitió establecer que dicha política, existe en dos sentidos:

1. *Un sentido formal*, expresado en el documento que contiene la PCDG, que fue discutida y aprobada mediante un procedimiento participativo, con un contenido coherente con la Constitución y los convenios internacionales en materia de derechos humanos, así como con un enfoque interinstitucional e intersectorial, lo que corresponde a un modelo democrático de abordaje de la violencia, el crimen y la conflictividad. En sentido formal, la PCDG constituye la materialización de un compromiso derivado de los Acuerdos de Paz y asumido por sucesivos gobiernos durante al menos dos décadas, lo cual fue posible en el marco de un espacio de apertura en el que las RPEI se encontraban expuestas debido a la acción del MP y la CICIG y el impulso de la sociedad civil. Desde esta perspectiva, la PCDG constituye una expresión estatal democrática en contraposición al maximalismo penal y al populismo punitivo que caracteriza la producción de la legislación guatemalteca y su aplicación por parte del sistema de justicia. Asimismo, goza de una solidez teórico conceptual, de legitimidad formal otorgada por su reconocimiento como política de estado y de aparente continuidad dado que su vigencia está prevista hasta 2035.
2. *Un sentido material*, la política criminal guatemalteca está expresada en una serie de acciones desarticuladas implementadas por los Organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como por el MP, en algunos casos carentes de enfoque de derechos humanos, que demuestran falta de conocimiento, de legitimidad, falta de apropiación y de voluntad política por parte de dichas entidades. En algunos casos estas acciones son coincidentes con el contenido de la PCDG (por derivación de otras políticas e instrumentos vigentes como es el caso de la Política de Prevención de la Violencia), pero en otros casos, las acciones son de corte autoritario, expresiones del racismo estructural del Estado y evidentemente contradictorias con los principios de la PCDG, como en el caso de la criminalización y el uso reiterado de los estados de excepción

para atender la violencia y conflictividad en algunos territorios, lo que implica la militarización del abordaje del conflicto.

Tomando en cuenta los hallazgos del estudio, es posible afirmar que los alcances -a pesar de que se limitan al *sentido formal*- implican un importante avance en la propuesta normativa para la prevención y el manejo de la conflictividad y la criminalidad; la PCDG plantea, desde el uso de un lenguaje incluyente y democrático, una estrategia interinstitucional para hacer la transición de un manejo autoritario y punitivista del crimen hacia uno preventivo, con enfoque de derechos humanos y respetuoso de las medidas de diálogo en primera instancia.

Por otro lado, existen serios límites a la aplicación de la PCDG a los CSA y como consecuencia de ello y de la intervención de actores no estatales con fuertes cuotas de poder en los territorios y con poder de cooptación del Estado, la matriz de la respuesta estatal a este tipo de conflictos sigue estando permeada por rasgos de racismo, militarización y punitivismo, en contraposición a la visión democrática que persigue la PCDG. Las decisiones adoptadas por las autoridades en el marco de los CSA responden a una lógica de economía extractivista, de invisibilización de los derechos de los pueblos indígenas y de intereses dominantes, ajenos a la PCDG.

Se determinó la existencia de una brecha entre la PCDG y las leyes ordinarias vigentes en Guatemala, lo que dificulta su implementación, pues las personas operadoras de justicia optarán por aplicar el derecho penal en estricto apego al principio de legalidad y con una visión positivista propia de la cultura jurídica guatemalteca, que generalmente no expande la interpretación hacia instrumentos y estándares internacionales de derechos humanos. Esto demuestra el rol fundamental que el Congreso de la República juega en relación con la política criminal del Estado, pues su dimensión vinculante deriva de las normas emitidas en este espacio donde, a la fecha, la PCDG es prácticamente desconocida.

A pesar de que existe una armonía conceptual entre el planteamiento de la PCDG y el de otras políticas del Estado en temas de seguridad y recursos naturales, también se identificó una duplicidad en el contenido y abordaje de los ejes de la PCDG, lo que refleja una falta de

coordinación, comunicación y acercamiento interinstitucional durante el proceso de formulación, que como resultado genera dos líneas de trabajo para un mismo contenido. Esto pone en riesgo avances alcanzados por procesos iniciados e implementados con anterioridad y provoca una reacción de *competencia* entre instituciones en detrimento de los posibles avances que se podrían lograr conjuntamente.

Los escasos niveles de conocimiento y apropiación de la PCDG también representan una fuerte limitante para la implementación de la política. En primera instancia, la debilidad y discontinuidad de los procesos de formación dirigidos a funcionarios públicos y operadores de justicia, significa que muchos de quienes participan directamente en el manejo de la conflictividad conocen muy poco o desconocen completamente el contenido de la PCDG, lo que impide el desarrollo de medidas de abordaje acordes a esta propuesta estratégica.

A esa debilidad se aúna la falta de procesos internos de transformación democrática, en cuanto a formación y sensibilización en derechos humanos, enfoque de género e interculturalidad, para trascender los imaginarios sociales de discriminaciones diversas (raza, clase, género, sexo...) en el ejercicio de la función pública. Dentro del cuerpo de funcionarios públicos y operadores de justicia se percibe negligencia en el cumplimiento de instrucciones implementadas institucionalmente para agotar el uso de vías alternas antes de proceder con medidas represivas y penales. Por otro lado, el desconocimiento casi total que la sociedad civil tiene de la PCDG significa que ésta no contribuye de ninguna manera a fortalecer la transición de una cultura social punitivista hacia una de diálogo democrático, proceso que forma parte de los objetivos de los Acuerdos de Paz pero que en la práctica se encuentra estancado.

En términos de las dos áreas estratégicas de atención desde la PCDG a los CSA, desde la *prevención* no existen esfuerzos para prevenir los actos criminales en contra del medio ambiente ni para desincentivar a los actores que intervienen en el marco de estos conflictos. Por el contrario, la criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos en esta arena, que es visible desde inicios del siglo XXI, ha aumentado en los últimos cinco años y desde los entes rectores de la PCDG no existen propuestas para prevenir este problema.

También se evidencia una falta de monitoreo en el actuar de las empresas que se instalan en las comunidades y principalmente una falta de interés por parte del Estado por controlar la progresiva privatización de la seguridad, los vínculos que las empresas privadas de seguridad mantienen con fuerzas armadas militares del Estado y el ejercicio compartido que hacen del monopolio de la violencia. Estas condiciones dificultan la prevención de la violencia en el marco de CSA.

En materia de *investigación, persecución y sanción administrativa y penal*, los hallazgos de este estudio permiten concluir que no se han implementado medidas estratégicas interinstitucionales para investigar, perseguir y sancionar conductas sancionables en el marco de los CSA, tales como el tráfico de influencias, fraude o abusos cometidos en el marco de los procesos de exploración y explotación de recursos naturales. Desde esta perspectiva no se observan aportes estratégicos a partir de la PCDG.

Ante este escenario, durante la investigación se obtuvieron elementos que permiten establecer que el Ministerio Público, a pesar de contar con directrices derivadas de la Política de Persecución Penal Democrática del MP (actualmente en revisión), continúa ejerciendo la persecución penal en términos que criminalizan la defensa y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras, territorios y recursos naturales, desconociendo en muchos casos el marco histórico, antropológico, económico y sociocultural de los conflictos. A esto también contribuye la ausencia, cada vez mayor, de un enfoque que promueva que la institucionalidad destinada a resolver estos conflictos lo haga desde una perspectiva descriminalizadora y despenalizadora.

Finalmente, al examinar la credibilidad en el proceso de implementación de la PCDG, es posible afirmar que su debilidad responde en alguna medida a problemas de estabilidad, adaptabilidad, coherencia, dinámicas intra-burocráticas y la vinculación entre actores estatales y no estatales, así como a la inexistencia de un presupuesto destinado al proceso de implementación. De acuerdo a los elementos presentados en este estudio, se percibe en la PCDG una estabilidad superficial como resultado de que durante los últimos cinco años no se ha modificado el texto, sin embargo, esto refleja no solamente la falta de un sistema de

monitoreo y evaluación, sino también la desarticulación de la Comisión Nacional de PCDG y la ausencia del Consejo rector.

No existen esfuerzos de adaptabilidad de los ejes de la PCDG al manejo de CSA, lo que se refleja en la ausencia de cambios en el abordaje de la conflictividad y la criminalización constante de defensores y defensoras de derechos humanos. La dinámica intra-burocrática es otro de los grandes obstáculos para la credibilidad en el proceso de implementación, debido a la sucesiva y recurrente toma de posición en las dependencias públicas y sus vinculaciones con actores sociales (empresas, socios, cuerpos de seguridad, aliados desde otros sectores, etc). Mientras los procesos internos de implementación de la PCDG no logren articularse efectivamente, se pierde la oportunidad política de establecer una estrategia de abordaje de CSA que garantice y recupere el propósito del bien común.

Recomendaciones

Sobre la Política Criminal Democrática de Guatemala 2015-2035

1. Promover el relanzamiento de la Política Criminal Democrática de Guatemala, dada la necesidad de focalizar recursos hacia los fenómenos criminales que más afectan a la sociedad. Hacer un esfuerzo crítico por comprender y superar las deficiencias del proceso descrito en este estudio, particularmente la falta de apropiación por parte de los tres Organismos de Estado, los efectos negativos en los cambios de administración de las instituciones del Estado, la falta de seguimiento por parte de la SEGEPLAN y la dependencia de la cooperación internacional.
2. Reflexionar y obtener lecciones aprendidas sobre el rol del Ministerio Público en esta tarea desde dos perspectivas: la primera, la de la legitimidad de la que gozaba al momento en que la PCDG fue aprobada y que ha decaído dada la actuación de la administración que asumió en mayo 2018; y la segunda, la naturaleza y mandato institucional, que es el ejercicio de la investigación, persecución y acción penal.
3. Tomar en consideración que en cada uno de los organismos de Estado la implementación de la PCDG enfrenta distintos desafíos. En el caso del Organismo Legislativo, se requieren pactos políticos multipartidarios que permitan avanzar en una agenda legislativa congruente con los postulados de la PCDG y no con una agenda punitivista. En el caso del Organismo Judicial, la PCDG debe implementarse en pleno respeto de la independencia judicial, por lo que las acciones a adoptarse deben ir dirigidas a la formación y sensibilización del personal que atiende casos penales, para cumplir de manera eficaz con la labor de protección, restitución y reparación de los derechos humanos que cumple el sistema de justicia. El Organismo Ejecutivo, a través de la SEGEPLAN y del MINGOB, debe jugar un rol articulador de todas las instancias relacionadas con la PCDG, respetando los mandatos institucionales.
4. Avanzar en la superación de las brechas entre normativa, políticas y cultura institucional, a través de la formación continua dirigida a funcionarios/as públicos en materia de políticas públicas con enfoque de derechos humanos, género y diversidad y la sensibilización. En el caso de las personas operadoras de justicia, la formación

debe ser continua, sistemática y permanente y estar vinculada a la evaluación de desempeño para medir la efectividad en la aplicación de los derechos humanos, el enfoque de género, diversidad y pluralidad. Articular procesos de cooperación interinstitucional con la Comisión Presidencial por la Paz y los Derechos Humanos - COPADEH- para el desarrollo de estrategias de manejo y abordaje de la conflictividad que respondan a los principios planteados por la PCDG.

5. Establecer mecanismos de planificación, monitoreo y evaluación periódica, para establecer alcances, límites y reorientaciones necesarias a la política. Asimismo, dotar de un presupuesto razonable, tanto para incorporar de manera efectiva a la dinámica institucional los postulados de la PCDG, como para llevar a cabo las acciones necesarias para su implementación.
6. Establecer indicadores de avance de la PCDG en términos de casos concretos, de manera que en la práctica policial, fiscal y jurisdiccional, no se observen manifestaciones contrarias a la política. Promover una discusión crítica sobre el rol de la cooperación internacional en el proceso de formulación, aprobación e implementación de las políticas públicas y en especial de la PCDG, de manera que su aporte se dirija al fortalecimiento institucional para alcanzar la autonomía en la ejecución de las mismas.
7. Formular una campaña de difusión tanto a nivel institucional como a nivel de sociedad civil que incluya, tanto actividades de formación, como espacios de discusión que favorezcan la reflexión sobre los cambios actitudinales necesarios para la implementación de estrategias pacíficas en el manejo y resolución de conflictividad.
8. El Congreso de la República debe asumir un rol desde sus diferentes instancias para la fiscalización de la ejecución de la PCDG.
9. Aprobar la iniciativa de ley 4985, que contiene reformas al Decreto Ley 7 de la Asamblea Nacional Constituyente, Ley de Orden Público, pendiente únicamente de aprobación final y por artículos por parte del pleno del Congreso de la República, la cual cuenta con dictamen favorable de la Corte de Constitucionalidad y un amplio proceso de discusión social que la respalda. Dicha propuesta es congruente con los estándares internacionales sobre la materia.

10. Una política criminal democrática requiere una legislación penal acorde a ésta, por ello, se recomienda promover la aprobación de un nuevo código penal y de las reformas a la justicia indispensables para asegurar la independencia judicial.

Sobre los mecanismos de abordaje de los CSA

11. Mantener desde la academia, en la agenda nacional y en la opinión pública, una discusión crítica sobre los conflictos socioambientales en el país, sus antecedentes, perspectivas, mecanismos de abordaje y propuestas.
12. Promover el diseño e implementación de mecanismos estatales de abordaje de la conflictividad social que superen el vacío actual que conduce, tanto a la intervención mediante estados de excepción, como a la penalización exacerbada de conflictos que por su naturaleza no son penales y que actualmente no tienen vías adecuadas de resolución ante el desmantelamiento producido a partir de 2018 en la institucionalidad de diálogo, de paz y de resolución de conflictos.
13. Promover para los funcionarios a cargo de mecanismos de resolución de conflictos la formación y sensibilización sobre los orígenes y la naturaleza multicausal de los conflictos, la promoción de la convivencia intercultural y los derechos de los pueblos indígenas, particularmente las instituciones responsables de la atención al tema de derechos humanos en el Estado, en el sistema de justicia y las autoridades a nivel local.
14. Hacer un esfuerzo de articulación entre la PCDG, las políticas medioambientales y las políticas de atención a la conflictividad, con un enfoque nacional y local, lo cual corresponde a la SEGEPLAN.
15. Retomar las discusiones sobre la necesidad de una jurisdicción agraria en el país.
16. Es indispensable y urgente desarrollar campañas de comunicación que transformen la narrativa en relación con la defensa del territorio, como expresión de defensa de derechos humanos, a efecto de sensibilizar a la ciudadanía y a las personas operadores de justicia.
17. Promover de manera decidida la implementación del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes y demás instrumentos

internacionales sobre derechos de los pueblos indígenas, así como la actuación del Ministerio de Ambiente en relación con el derecho humano al agua y a otros recursos naturales.

18. Realizar una revisión analítica profunda sobre la legislación nacional relacionada con la minería y las actividades extractivas, así como la legislación relacionada con el uso de recursos naturales a efecto de establecer su coherencia con los estándares internacionales y definir una agenda de reformas y políticas necesarias para dar cumplimiento a los compromisos internacionales.

Sobre la criminalización de personas defensoras del territorio

19. Asegurar la implementación de las instrucciones generales del Ministerio Público relacionadas con conflictos socioambientales y fortalecer las instancias internas que puedan coadyuvar a hacer un análisis más integral y democrático de este tipo de fenómenos.
20. Revisar los criterios del encuadramiento penal y en el marco del proceso de investigación, implementar el uso de peritaje y contextualización histórica y antropológica.
21. Realizar procesos de capacitación y sensibilización a jueces y fiscales sobre la aplicación del principio de intervención mínima del derecho penal a conflictos socioambientales, especialmente en las áreas de mayor conflictividad del país, a efecto de potenciar sus capacidades para aplicar en la práctica dicho principio.
22. Formación de operadores de justicia para aplicar la prisión preventiva con carácter excepcional, de conformidad con la política criminal democrática y un enfoque de derechos humanos, género e interculturalidad.
23. Continuar fortaleciendo el rol de las Secretarías de Pueblos Indígenas del OJ y MP en los casos donde se identifica criminalización de liderazgos indígenas que defienden el territorio, a efecto de que puedan proveer insumos concretos que coadyuven a la correcta comprensión del rol de la defensa de la tierra, el territorio y los recursos naturales y del origen de los conflictos.

24. Debido a que es reiterada la percepción de que la criminalización está asociada a colusión entre empresas extractivistas en los territorios y operadores de justicia, es recomendable establecer mecanismos de rotación de personal, evaluación y supervisión desde las unidades pertinentes del OJ y el MP, y enfocarse específicamente en los resultados de la aplicación de los lineamientos de la Política de Persecución Penal Democrática en los conflictos socioambientales.
25. Fortalecer las capacidades de la PDH para continuar apoyando tanto en el monitoreo y acompañamiento de conflictos socioambientales como de casos de criminalización.
26. Activar los mecanismos de investigación interna y disciplina institucional para deducir responsabilidades de jueces, juezas y fiscales que contribuyan a la criminalización de personas defensoras del territorio.
27. Asegurar que dentro del Ministerio Público se implementen mesas técnicas de trabajo en los que se discutan y analicen diferentes perspectivas de los conflictos socioambientales, particularmente desde la perspectiva de derechos humanos, a efecto que los fiscales actúen de manera acertada, evitando la aceleración de la conflictividad.
28. Asegurar que las sentencias y otras formas de terminación anticipada de los procesos penales, los jueces y juezas documenten las anomalías en casos de criminalización, de manera que puedan encaminarse acciones legales contra operadores/as de justicia que permiten o contribuyen con la criminalización y promover la reparación a las personas afectadas en estos casos.
29. Capacitar y concientizar a operadores/as de justicia sobre el uso de los mecanismos de desjudicialización y que para su aplicación no debe limitarse ningún derecho fundamental de las personas a las que se otorgan, particularmente los derechos a la asociación, la participación y la defensa de los derechos humanos.
30. Promover evaluaciones de desempeño en el Ministerio Público y en el Organismo Judicial, que permitan establecer el rendimiento y la eficiencia de los y las operadores de justicia, sin sacrificar la resolución del conflicto de fondo y la atención a las personas y casos de acuerdo a los estándares de derechos humanos, lo que implica una evaluación cualitativa y no solamente cuantitativa.

Anexos

1. Tablas

Tabla No 1. Variables extrínsecas (VE) de la PCDG			
Se considerarán como tal todos aquellos elementos externos al diseño conceptual y al contenido de la PCDG y que dependen de actores estatales o sociales diferentes a los rectores de la PCDG.			
Variable	Categorías	Definición operativa	Fuente
<ul style="list-style-type: none"> ● Estatalidad de la política 		La PCDG como parte de las capacidades desplegadas por el aparato estatal y el sector público a través de la política legal-formal, garantizada a continuar en el tiempo, ajena a cambios en la administración gubernamental.	
	-Armonización con otras políticas del Estado	-Conexión de la PCDG con los elementos propuestos y facilitados por otras políticas estatales.	Documental/bibliográfica Entrevistas
	-Armonización con legislación vigente	-Conexión y coherencia entre la PCDG y las disposiciones implementadas en la legislación vigente	Documental/bibliográfica Entrevistas
	-Permanencia en el tiempo	- Como elemento institucional de la política formal-legal estatal, la PCDG no depende de la administración de turno, sino que es parte permanente del interés del Estado.	Documental/bibliográfica Entrevistas
	-La premisa del Estado cooptado/ Estatalidad híbrida ¹⁸¹	-La relación informal/ ilegal entre el Estado y actores no estatales a través de la conformación de redes ilícitas (financiamiento electoral, impunidad, etc) que resultan en un proceso de toma de decisiones formales que benefician intereses de grupos de poder determinados. En el caso específico de la PCDG, la toma de decisiones que favorecen a las grandes corporaciones sobre los intereses comunitarios.	Documental/bibliográfica Entrevistas

¹⁸¹ Un concepto más complejo de estatalidad que comprende además de la política legal-formal que establece el estado de derecho, aquella estructura informal y a veces ilegal que asegura los intereses de clase del Estado y garantiza su mantenimiento en el tiempo.

<ul style="list-style-type: none"> ● Legitimidad: 		Normativa en cuanto a la armonía entre sus objetivos y el marco constitucional. Procedimental en cuanto a la participación integral en su formulación, implementación y apropiación tanto a nivel institucional como la sociedad civil.	
	-Armonización normativa	Conexión entre la PCDG con la Constitución Política de la República de Guatemala y otros marcos normativos del proceso democrático.	
	- Reconocimiento de la existencia de la política por actores sociales	Actores de diferentes ámbitos conocen la existencia de la PCDG, su función y objetivos	Entrevistas Encuestas
	-Apropiación de la política	-Cambios culturales y actitudinales en los actores sociales a partir de la asimilación de la PCDG	Entrevistas Encuestas
<ul style="list-style-type: none"> ● Nivel de implementación de la PCDG: 		Grado de avance en la ejecución efectiva de los aspectos orgánicos y sustantivos de la PCDG	
	-Ente rector	Existencia de estructura institucional para la implementación de la PCDG	Entrevistas
	-Difusión	Estrategia de comunicación interinstitucional y de medios de comunicación para divulgar el contenido de la PCDG a los actores e instituciones que participan de su implementación y a la población en general.	Documental/Bibliográfica Entrevistas
	-Presupuesto	Asignación de presupuesto por parte de las autoridades competentes -Congreso de la República-	Entrevistas Estadísticas
	-Aplicación a casos concretos	Integración de la PCDG al abordaje de casos	Entrevistas Encuestas

Tabla No. 2. Variables intrínsecas (VI) de la PCDG

Se considerarán como VI variables intrínsecas (VI) todos aquellos elementos relacionados con el diseño conceptual y contenido de la política y los elementos cuya implementación o aplicación directa corresponde al Ministerio Público como entidad impulsora y promotora de la PCDG.

Variable	Categoría	Definición operativa	Fuentes
Contenido de la política pública		Diseño conceptual, principios, valores, disposiciones, ejes estratégicos y acciones que hacen parte de la PCDG y que han quedado expresamente establecidas en el documento que la contiene.	Documental/ bibliográfica
	Coherencia interna	Congruencia entre los principios, marco referencial, marco jurídico, marco estratégico y marco institucional de la PCDG	Documental/ bibliográfica
	Aplicación del enfoque de derechos humanos	Incorporación de los principios y disposiciones derivados de las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos aplicables a la PCDG	Documental/ bibliográfica Entrevistas Encuestas
	Aplicación del enfoque de género, diversidad y pluriculturalidad	Incorporación de un análisis diferenciado de cómo la PCDG debe abordar e impactar en casos de mujeres, hombres y personas de la comunidad LGBTIQ+	Documental/ bibliográfica Entrevistas Encuestas
	Aplicación del principio de intervención mínima	Uso restrictivo del derecho penal, con aplicación exclusiva a los casos más graves	Documental/ bibliográfica Entrevistas Encuestas
	Aplicación mínima de la prisión preventiva	Uso restrictivo de la prisión preventiva como medida de coerción	Documental/ bibliográfica Entrevistas Encuesta
	Aplicación mínima de la pena de prisión	Uso restrictivo de la pena de prisión como sanción	Documental/ bibliográfica Entrevistas Encuestas
Legitimidad			
	Mecanismos de formulación/ participación/consultas de los grupos de interés (Intrínseco)	Estrategias adoptadas durante la formulación, implementación y monitoreo de la política para asegurar la participación, consulta y vinculación de distintos grupos de interés a la PCDG	Documental Entrevistas

Nivel de implementación de la Política Criminal Democrática		Grado de avance en la ejecución efectiva de los aspectos orgánicos y sustantivos de la PCDG	Documental/ bibliográfica Entrevistas Estadísticas
	Ente rector (Diferenciar entre el Consejo y el MP) (Extrínseco)	Existencia de estructura institucional para la implementación de la PCDG tanto a nivel político como a nivel operativo	Entrevistas
	Armonización normativa a nivel interno (Intrínseca) la misma política tiene un listado de legislación a desarrollar	Disposiciones que contribuyan al desarrollo y ejecución institucional de la PCDG dentro del MP	Documental/ bibliográfica Entrevistas
	Difusión/Conocimiento de la PCDG entre operadores de justicia (Extrínseca)	Grado de conocimiento por parte de los operadores de justicia de las disposiciones de la PCDG.	Entrevistas Encuestas
	Formación (Intrínseca)	Procesos de capacitación dirigidos al personal de las instituciones que deben implementar la PCDG sobre el contenido y mecanismos para su aplicación	Entrevistas Encuestas
	Presupuesto (Extrínseco/Intrínseco)	Disponibilidad financiera para la implementación de las acciones establecidas en la PCDG	Entrevistas
	Planificación (Intrínseco)	Incorporación de acciones de la PCDG a la planificación estratégica y operativa de las instituciones relacionadas	Documental Entrevistas
	Mecanismos de monitoreo y evaluación (Intrínseco)	Establecimiento y funcionamiento de mecanismos o sistemas de monitoreo periódico y de evaluación de la PCDG	Documental Entrevistas
	Aplicación a casos concretos (Intrínseco y extrínseco)	Integración de la PCDG al abordaje de casos	Documental Entrevistas Estadísticas Análisis de casos

2. Entrevistas realizadas

No.	Sujetos	Personas entrevistadas
1	Personas expertas en sistema de justicia y política criminal	1. Rotman Pérez, Ex Secretario de Política Criminal del MP
		2. Alejandro Rodríguez, Ex Secretario de Política Criminal del Ministerio Público
		3. Pedro Ixchiu, Secretario de Pueblos Indígenas del Organismo Judicial
		4. Claudia Paz y Paz, Ex Fiscal General de la República de Guatemala, período 2010-2014
		5. Thelma Aldana, Ex Fiscal General de la República de Guatemala, período 2014-2018
2	Personas expertas en sistema de diálogo y conflictos socioambientales	6. Miguel Angel Balcárcel, Ex Comisionado Presidencial para el Sistema de Diálogo
		7. Leocadio Juracán, Exdiputado al Congreso de la República, Miembro de UVOC
3	Personas expertas en políticas públicas	8. Bernardo Arévalo de León, Diputado al Congreso de la República, experto en políticas de seguridad democrática
		9. Luis Mack, Experto en Políticas Públicas
		10. Édgar Gutiérrez, Experto en Políticas Públicas
4	Ministerio Público	11. Rodemiro García, Profesional en Política Criminal, delegado de la Secretaría de Política Criminal del Ministerio Público
		12. Pedro Baran, Secretario de Pueblos Indígenas del Ministerio Público
	Abogados de casos de conflictividad y defensa del territorio	13. Benito Morales 14. Lucía Xiloj
6	Órganos y organizaciones de protección de derechos humanos	15. Jordán Rodas, Procurador de los Derechos Humanos
		16. Jorge Santos, UDEFEGUA
7	Personas defensoras del territorio y de derechos humanos	17. Omar Jerónimo, Coordinadora Campesina Chortí, Nuevo Día
8.	Funcionarios/as de justicia	18. Yassmin Barrios, Presidenta del Tribunal de Sentencia Mayor Riesgo A

3. Instrumentos

Instrumento No. 1
Formato de entrevista semiestructurada para para personas
expertas en sistema de justicia y conflictos socioambientales

Entrevista No.	
Institución	
Fecha	
Hora	
Entrevistador(a)	

Instrucciones: Esta entrevista tiene el propósito de recopilar información para la determinación de los alcances y límites de la Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala a los conflictos socioambientales.

A. Información de la persona entrevistada	
1.	Nombre de la persona entrevistada:
2.	Unidad o Departamento:
3.	Cargo actual:
4.	Tiempo de servicio:

Preguntas

1. Tomando en cuenta la historia y el contexto guatemalteco, ¿qué importancia tiene la aprobación e implementación de la PCDG?
2. ¿Considera usted que se aplica en la práctica el enfoque de derechos humanos y el enfoque de género, diversidad y pluriculturalidad establecidos en la PCDG? ¿Cuáles son los mayores desafíos en esta materia?
3. ¿Considera usted que en Guatemala actualmente se hace aplicación del principio de intervención mínima establecido en la PCDG? ¿y del uso restrictivo de la prisión preventiva? ¿Por qué?
4. ¿Cómo valoraría el nivel de legitimidad de la PCDG dentro del MP y en los distintos sectores sociales?
5. ¿Qué acciones de implementación de la PCDG conoce? ¿Qué grado de avance considera que tiene la implementación de la PCDG?
6. ¿Cómo describiría usted el abordaje de los conflictos socioambientales en Guatemala? ¿Qué ejemplos concretos podría citar?
7. ¿Considera que este abordaje tiene relación con la aplicación de la PCDG?
8. ¿Qué recomendaciones podría dar relación con la PCDG en general y con el abordaje de los conflictos socioambientales?
9. ¿Cómo valora la PCDG desde su experiencia y conocimiento sobre el sistema de diálogo?

Instrumento No. 2

Formato de entrevista semiestructurada personas expertas en políticas públicas (Expertos en el objeto de estudio y especialistas en el tema) Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala -PCDG-

Entrevista No.	
Institución	
Fecha	
Hora	
Entrevistador(a)	

Instrucciones: Esta entrevista tiene el propósito de identificar los alcances y límites de la PCDG en el contexto de los conflictos socioambientales según su contenido e implementación de acuerdo a la perspectiva de los expertos en el área de políticas públicas y democratización.

A. Información del funcionario(a) entrevistado(a)	
1.	Nombre del funcionario(a) entrevistado(a):
2.	Unidad o Departamento:
3.	Cargo:
4.	Tiempo de servicio:

B. Preguntas

1. ¿Conoce usted la Política Criminal Democrática de Guatemala y qué consideraciones generales le merece?
2. ¿Cómo valoraría el nivel de legitimidad de la PCDG a nivel estatal y social?
3. ¿Considera que existe la estructura interna institucional para la implementación de la PCDG a nivel político y operativo? ¿y la estructura externa?
4. ¿Existe conexión y armonía entre la PCDG y los elementos implementados por otras políticas estatales?
5. ¿Considera que existe las condiciones adecuadas para cumplir con la estatalidad de la política y respetar su permanencia en el tiempo independientemente de los cambios en administración gubernamental?
6. Desde la perspectiva de la estatalidad híbrida, partiendo de que el Estado mantiene relaciones informales e incluso ilegales con redes político-económicas, ¿Qué efecto tiene este contexto para la implementación de la PCDG, específicamente en el manejo de conflictos socioambientales?
7. ¿Considera que existe una apropiación relacionada a cambios culturales y actitudinales de diversos actores sociales a partir de la asimilación de la PCDG?
8. A su parecer, ¿Se ha logrado la exitosa difusión del contenido de la PCDG tanto a nivel institucional como a la población en general?
9. ¿Qué recomendaciones podría dar relación con la PCDG en general y con el abordaje de los conflictos socioambientales?

Instrumento No. 3

Formato de entrevista para funcionarios/as del Ministerio Público

Entrevista No.	
Institución	
Fecha	
Hora	
Entrevistador(a)	

Instrucciones: Esta entrevista tiene el propósito de recopilar información para la determinación de los alcances y límites de la Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala a los conflictos socioambientales. En particular, en el caso del MP como ente impulsor de la PCDG, es relevante establecer el grado de avance en la implementación de dicha política.

A. Información de la persona entrevistada	
1.	Nombre de la persona entrevistada:
2.	Unidad o Departamento:
3.	Cargo actual:
4.	Tiempo de servicio:

Preguntas

1. Para introducirnos al tema, ¿Qué consideraciones generales podría hacer sobre el estado actual de la PCDG en Guatemala?
2. Tomando en cuenta la historia y el contexto guatemalteco, ¿qué importancia tiene la aprobación e implementación de la PCDG?
3. ¿Cuáles fueron los mayores desafíos para su discusión, aprobación y puesta en marcha?
4. ¿Considera usted que se aplica en la práctica el enfoque de derechos humanos y el enfoque de género, diversidad y pluriculturalidad establecidos en la PCDG? ¿Cuáles son los mayores desafíos en esta materia?
5. ¿Considera usted que en Guatemala actualmente se hace aplicación del principio de intervención mínima establecido en la PCDG? ¿y del uso restrictivo de la prisión preventiva? ¿Por qué?
6. ¿Cómo valoraría el nivel de legitimidad de la PCDG dentro del MP y en los distintos sectores sociales al día de hoy?
7. ¿Cómo funciona actualmente el Consejo Nacional de Política Criminal Democrática? ¿Qué acciones realiza el MP para asegurar su funcionamiento?
8. ¿Se han emitido disposiciones internas para asegurar el cumplimiento de la PCDG por parte de los fiscales: instrucciones generales, circulares, manuales, protocolos?
9. ¿Qué acciones se han realizado para difundir la PCDG a lo interno de la institución? ¿Ha medido el MP el conocimiento que tienen los fiscales de la PCDG?

10. ¿Qué acciones de formación se han implementado en relación con la PCDG?
11. ¿Cuál ha sido la disponibilidad financiera del MP para la implementación de la PCDG del 2016 a la fecha?
12. ¿Ha recibido el MP, apoyo de la cooperación internacional ya sea financiero o técnico para avanzar en implementación o monitoreo de las acciones de la PCDG?
13. ¿Qué acciones de la PCDG se han incorporado a la planificación estratégica y operativa del MP de 2016 a la fecha?
14. ¿Existe un sistema de monitoreo en funcionamiento para establecer los avances en la implementación?
15. ¿Qué grado de avance tiene la implementación de la PCDG?
16. ¿Cómo describiría usted el abordaje de los conflictos socioambientales en Guatemala en lo que corresponde al Ministerio Público? ¿Qué ejemplos concretos podría citar?
17. ¿Considera que este abordaje tiene relación con la aplicación de la PCDG?
18. ¿Cuáles son los mayores desafíos que enfrenta el MP para abordar los conflictos socioambientales?
19. ¿Qué recomendaciones podría dar relación con la PCDG en general y con el abordaje de los conflictos socioambientales?

Instrumento No. 4

Encuesta sobre la Política Criminal Democrática en Guatemala

Esta encuesta se realiza en el marco de una investigación que actualmente realiza el Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado de la Universidad Rafael Landívar. La encuesta tomará solamente dos minutos y su respuesta es anónima.

1. ¿Conoce usted la Política Criminal Democrática de Guatemala (PCDG) 2015-2035?
 - Si
 - No

2. Si su respuesta fue si en la pregunta anterior, ¿Cómo tuvo conocimiento de la PCDG?
 - A través de los medios de comunicación o redes sociales
 - Participó en eventos de presentación o discusión
 - Recibió formación por parte de alguna institución
 - Cuenta con directrices para su implementación
 - Otro _____

3. ¿Aplica usted la PCDG en el ámbito de su trabajo?
 - Si
 - No

4. Si su respuesta a la pregunta anterior fue si, favor indicar cómo la aplica

5. Si su respuesta a la pregunta 3 fue no, indique por qué.

6. ¿A qué institución u organización pertenece?

- Ministerio Público
- Organismo Judicial
- Instituto de la Defensa Pública Penal
- Abogado/a en ejercicio independiente
- Sociedad civil
- Academia
- Cooperación internacional
- Organismo Legislativo
- Organismo Judicial

Instrumento No. 5

Formato de entrevista semiestructurada Organismo Ejecutivo, Judicial y Legislativo (Directivos)

Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala -PCDG-

Entrevista No.	
Institución	
Fecha	
Hora	
Entrevistador(a)	

Instrucciones: Esta entrevista tiene el propósito de identificar las medidas adoptadas por los entes rectores de la PCDG para la formulación, implementación práctica y monitoreo de las propuestas planteadas en la Política.

A. Información del funcionario(a) entrevistado(a)	
1.	Nombre del funcionario(a) entrevistado(a):
2.	Unidad o Departamento:
3.	Cargo:
4.	Tiempo de servicio:

B. Preguntas

1. Hasta el momento, ¿Cuál considera que es el grado de avance en la ejecución efectiva de los aspectos orgánicos y sustantivos de la PCDG? ¿Se refleja su aplicación en el manejo de conflictos socioambientales?
2. ¿Existe la estructura interna institucional para la implementación de la PCDG a nivel político y operativo? ¿y la estructura externa?

3. ¿Qué disposiciones se han tomado dentro del ejecutivo/legislativo/judicial para contribuir al desarrollo y ejecución institucional de la PCDG?
4. ¿Se ha difundido efectivamente la información y se ha facilitado formación de los operadores de justicia respecto a las disposiciones de la PCDG?
5. ¿Existe la disponibilidad financiera para la implementación de la PCDG? ¿Se han asignado los fondos necesarios para la implementación de la PCDG?
6. ¿Se han incorporado las acciones establecidas por la PCDG a la planificación interna de acciones del organismo?
7. ¿Se han establecido los mecanismos necesarios para ejecutar un monitoreo periódico y evaluación de la PCDG?
8. ¿Cómo funciona actualmente el Consejo Nacional de Política Criminal Democrática?
9. ¿Qué estrategias se han implementado para la divulgación del contenido de la PCDG?
10. ¿Se ha logrado la exitosa difusión del contenido de la PCDG tanto a nivel institucional como a la población en general?

Instrumento No. 7

**Formato de entrevista semiestructurada derechos humanos
(Órganos nacionales e internacionales de protección de derechos humanos y organizaciones de protección a personas defensoras de derechos humanos)
Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala -PCDG-**

Entrevista No.	
Institución	
Fecha	
Hora	
Entrevistador(a)	

Instrucciones: Esta entrevista tiene el propósito de identificar la forma en que los órganos nacionales e internacionales de protección de derechos humanos y organizaciones de protección a personas de derechos humanos perciben los alcances y límites de la PCDG en el contexto de los conflictos socioambientales de acuerdo con su formulación e implementación.

A. Información del funcionario(a) entrevistado(a)	
1.	Nombre del funcionario(a) entrevistado(a):
2.	Unidad o Departamento:
3.	Cargo:
4.	Tiempo de servicio:

B. Preguntas

1. ¿Desde el mandato de su institución, considera que la PCDG cumple con la aplicación de un enfoque de derechos humanos a partir de las disposiciones derivadas de obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos?
2. ¿Cómo se analiza el manejo de los conflictos socioambientales desde la perspectiva de los derechos humanos?
3. Desde la relación entre el Estado y las corporaciones, ¿Qué efecto tiene este contexto para la implementación de la PCDG, específicamente en el manejo de conflictos socioambientales?
4. ¿Se ha logrado que actores de diferentes ámbitos reconozcan la existencia y legitimidad de la PCDG?
5. ¿Mas allá del reconocimiento de la existencia de la PCDG, existe una apropiación relacionada a cambios culturales y actitudinales de los actores sociales a partir de la asimilación de la PCDG? ¿En el caso de conflictos socioambientales desde la perspectiva institucional, medios de comunicación y las mismas comunidades?
6. ¿Considera que la implementación de la PCDG se refleja en el manejo de los conflictos socioambientales?
7. ¿Cuáles son los principales obstáculos para asegurar la garantía de derechos humanos en el contexto de conflictos socioambientales? ¿Puede la PCDG contribuir a esta garantía?
8. ¿Qué tipos de violaciones a derechos humanos han sido denunciadas en casos de conflictos socioambientales?
9. ¿A qué casos concretos se les ha dado seguimiento y por qué?
10. ¿Quisiera compartir algunas consideraciones finales respecto a la PCDG?

Instrumento No. 8

Listado de información a ser solicitada a las UAIP

Instrucciones: El listado de información que se presenta a continuación será solicitada a las Unidades de Información Pública del Ministerio Público, Organismo Legislativo, Organismo Ejecutivo y Organismo Judicial

Ministerio Público

Datos de 2016 al 2020 sobre:

1. Estructura institucional para la implementación de la Política Criminal Democrática de Guatemala a nivel directivo (Secretarías u otros órganos) y a nivel operativo (personal que ejecuta).
2. Disposiciones emitidas para la implementación de la Política Criminal Democrática de Guatemala por parte del Ministerio Público (Instrucciones generales, oficios, reglamentos, protocolos, entre otros)
3. Campañas de difusión sobre el contenido de la PCDG dirigidas al personal del MP
4. Campañas de difusión sobre el contenido de la PCDG dirigidas a otros actores
5. Procesos de capacitación dirigidos al personal del MP sobre contenido y aplicación de la PCDG
6. Presupuesto asignado a la implementación de la PCDG dentro el MP

7. Acciones de la PCDG incluidas en la planificación operativa anual del MP
8. Sistema de monitoreo utilizado para establecer los avances en la implementación de la PCDG.
9. Avances en la implementación de la PCDG por parte del MP
10. Estadísticas de delitos relacionados con conflictos socioambientales, sentencias, salidas alternas, entre otros.
11. Mecanismos de coordinación activos con otras entidades para la implementación de la política (convenios de cooperación, mesas de trabajo, intercambio de información, entre otros)
12. Cooperación internacional que apoya la implementación de la PCDG.

Organismo Legislativo

Datos de 2016 al 2020 sobre:

1. Estructura institucional para la implementación de la Política Criminal Democrática de Guatemala con la que cuenta el Organismo Legislativo
2. Disposiciones emitidas para la implementación de la Política Criminal Democrática de Guatemala por parte del Organismo Legislativo
3. Campañas de difusión sobre el contenido de la PCDG dirigidas a diputados y diputadas o Comisiones específicas
4. Procesos de capacitación recibidos sobre contenido y aplicación de la PCDG
5. Avances en la implementación de la PCDG por parte del Organismo Legislativo
6. Reformas realizadas al Código Penal y al Procesal Penal de 2016 a 2020.

Organismo Ejecutivo

Datos de 2016 al 2020 sobre:

1. Estructura institucional para la implementación de la Política Criminal Democrática de Guatemala con la que cuenta el Organismo Ejecutivo
2. Disposiciones emitidas para la implementación de la Política Criminal Democrática de Guatemala por parte del Organismo Ejecutivo
3. Campañas de difusión sobre el contenido de la PCDG dirigidas a personal del Organismo Ejecutivo
4. Campañas de difusión sobre el contenido de la PCDG dirigidas a otros sectores
5. Procesos de capacitación recibidos sobre contenido y aplicación de la PCDG
6. Avances en la implementación de la PCDG por parte del Organismo Ejecutivo
7. Procesos de capacitación impartidos a personal del Organismo Ejecutivo sobre contenido y aplicación de la PCDG
8. Presupuesto asignado a la implementación de la PCDG dentro del Organismo Ejecutivo
9. Acciones de la PCDG incluidas en la planificación operativa anual del Organismo Ejecutivo
10. Sistema de monitoreo utilizado para establecer los avances en la implementación de la PCDG.
11. Mecanismos de coordinación activos con otras entidades para la implementación de la política (convenios de cooperación, mesas de trabajo, intercambio de información, entre otros)
12. Cooperación internacional que apoya la implementación de la PCDG en el Organismo Ejecutivo

Organismo Ejecutivo

Datos de 2016 al 2020 sobre:

1. Estructura institucional para la implementación de la Política Criminal Democrática de Guatemala con la que cuenta el Organismo Ejecutivo
2. Disposiciones emitidas para la implementación de la Política Criminal Democrática de Guatemala por parte del Organismo Ejecutivo
3. Campañas de difusión sobre el contenido de la PCDG dirigidas a personal del Organismo Ejecutivo
4. Campañas de difusión sobre el contenido de la PCDG dirigidas a otros sectores
5. Procesos de capacitación recibidos sobre contenido y aplicación de la PCDG
6. Avances en la implementación de la PCDG por parte del Organismo Ejecutivo
7. Procesos de capacitación impartidos a personal del Organismo Ejecutivo sobre contenido y aplicación de la PCDG
8. Presupuesto asignado a la implementación de la PCDG dentro del Organismo Ejecutivo
9. Acciones de la PCDG incluidas en la planificación operativa anual del Organismo Ejecutivo
10. Sistema de monitoreo utilizado para establecer los avances en la implementación de la PCDG.
11. Mecanismos de coordinación activos con otras entidades para la implementación de la política (convenios de cooperación, mesas de trabajo, intercambio de información, entre otros)
12. Cooperación internacional que apoya la implementación de la PCDG en el Organismo Ejecutivo

Organismo Judicial

Datos de 2016 al 2020 sobre:

1. Estructura institucional para la implementación de la Política Criminal Democrática de Guatemala con la que cuenta el Organismo Judicial
2. Disposiciones emitidas para la implementación de la Política Criminal Democrática de Guatemala por parte del Organismo Judicial
3. Campañas de difusión sobre el contenido de la PCDG dirigidas a personal del Organismo Judicial
4. Procesos de capacitación recibidos por jueces y juezas sobre contenido y aplicación de la PCDG
5. Avances en la implementación de la PCDG por parte del Organismo Judicial
6. Presupuesto asignado a la implementación de la PCDG dentro del Organismo Judicial
7. Acciones de la PCDG incluidas en la planificación operativa anual del Organismo Judicial
8. Sistema de monitoreo utilizado para establecer los avances en la implementación de la PCDG por parte del Organismo Judicial
9. Mecanismos de coordinación activos con otras entidades para la implementación de la política (convenios de cooperación, mesas de trabajo, intercambio de información, entre otros)
10. Cooperación internacional que apoya la implementación de la PCDG en el Organismo Ejecutivo
11. Estadísticas según delitos.

Referencias Bibliográficas

2001. 646-2001 (Corte Constitucional de Colombia). Último acceso: 14 de Julio de 2020. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-646-01.htm>.

ASIES. *La política criminal democrática en Guatemala. Revista ASIES No. 4*. Guatemala: ASIES, 2014. Artículo 63 de la Ley de Minería Decreto No 48-97 Url. http://www.sice.oas.org/Investment/NatLeg/GTM/Mineria_s.pdf

Binder, Alberto “La política criminal en el marco de las políticas públicas. Bases para el Análisis Político Criminal”. *Revista de Estudios de la Justicia No. 12* (Chile: Facultad de Derecho Universidad de Chile, 2010), 218-220, consultado el 24 de julio, 2020, <http://web.derecho.uchile.cl/cej/rej12/BINDER%208.pdf>

Bufete de Derechos Humanos. Extractos de la sentencia parcialmente absolutoria de las autoridades ancestrales de Santa Cruz Barillas y Santa Eulalia de Huehuetenango. Guatemala: Serviprensa, 2017

Brigadas Internacionales de Paz, “Prisión Preventiva y debido proceso penal: vecinos de comunidades de San Juan Sacatepéquez privados de libertad”, *Segundo Boletín 2011* No. 24. Guatemala, 2011. Disponible en: https://pbi-guatemala.org/fileadmin/user_files/projects/guatemala/files/spanish/PBI_Guatemala_Boletin_01.pdf

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). *Criminalización de la labor de las defensoras y los defensores de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 49/15. Washington, CIDH, 2015. Url: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/criminalizacion2016.pdf>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. Washington, D.C.: CIDH, 2018, consultado el 23 de julio, 2020. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasPublicasDDHH.pdf>

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). *Actualización sobre el Estado de la Reforma a la Justicia en Guatemala. Texto para el debate*. (Guatemala: s/e, 2015), 13-15

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). *XI Informe Anual de Labores. Seguimos trabajando*. Guatemala: s/e 2018. Consultado el 22 de julio, 2020, https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2018/11/XI_Informe_Anual_CICIG_2018.pdf

Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. *Informe temático. Guatemala: Un estado capturado*. Guatemala: s/e, 2019. 105, consultado el 23 de julio, 2020, https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe_Captura_Estado_2019.pdf

Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia. *20 años de avances en una nueva justicia para la paz. XX aniversario de la creación de la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia*. Guatemala: Ediciones Superiores, S.A., 2017.

Congreso de la República (Noticias) *Diputados Socializan Iniciativa que plantea aprobar un nuevo código penal*. Consultado el 14 de agosto 2020. Disponible en: https://www.congreso.gob.gt/noticias_congreso/4464/2020/3

Congreso de la República de Guatemala. *Iniciativa de ley 5083, Ley de Creación del Sistema Nacional de Política Criminal Democrática*. Guatemala, 2016, consultado el 14 de octubre de 2020, file:///C:/Users/usuario/Downloads/Registro5083.pdf

Constitución Política de la República de Guatemala. Disponible en: https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/dcp_marcolegal/bases_legales/Constitucion_politica_de_la_república_de_guatemala.pdf

Contreras García, Ana Gabriela. “Pobreza, exclusión social y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en el marco del proceso de paz guatemalteco” En *Pobreza, exclusión social y discriminación étnico-racial en América Latina y el Caribe*. Colombia. CLACSO/Siglo del Hombre Editores, 2008. Consultado el 14 de agosto, 2020, <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20120611094527/19contre.pdf>

Contreras García, Ana Gabriela . *El papel de la Iglesia Católica en la reivindicación de los derechos de los pobres*. En *¿El reino de Dios es de este mundo? : el papel ambiguo de las religiones en la lucha contra la pobreza*. (Bogotá, Siglo del Hombre- CLACSO, 2008), <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/clacso-crop/20120701100521/14contre2.pdf>, consultado el 1 de noviembre de 2020

Contreras, Giovanni. “Guatemala suma 25 años de diálogos fallidos”, *Prensa Libre* 13 de mayo, 2013. Consultado el 14 de octubre de 2020. Disponible en https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/anos_0_917908231-html/

Decreto No. 17/73 Código Penal de Guatemala. Disponible en: http://ww2.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnálisisDocumentaciónJudicial/cds/CDs%20compilaciones/Compilación%20Leyes%20Penales/expedientes/01_CódigoPenal.pdf

Foro de Organizaciones Sociales Especializadas en Temas de Seguridad -FOSS-, *Informe de Auditoría Social: Uso de los estados de excepción y limitación de derechos fundamentales en el Estado de Guatemala*. Guatemala, FOSS, 2020.

Fraenkel, Ernst. *El Estado Dual: Una contribución a la Teoría de la Dictadura*, Oxford University Press; 1941.

Front Line Defenders. *Detención arbitraria y criminalización del defensor de los derechos de los pueblos indígenas y defensor del territorio Abelino Chub Caal*. <https://www.frontlinedefenders.org/es/case/authorities-detain-and-criminalise-indigenous-and-land-rights-defender-abelino-chub-caal>, consultado el 30 de octubre de 2020.

Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, (FESPAD). *Bases para la discusión sobre Política Criminal Democrática*. El Salvador: Fespada Ediciones, 2003. Consultado el 24 de julio, 2020. file:///D:/URL/00129%20BASES%20PARA%20LA%20DISCUSION%20SOBRE%20POLITICA%20CRIMINAL%20DEMOCRATICA.pdf

Garay, L. y Salcedo-Albarán, E. *La captura y reconfiguración cooptada del Estado*, Bogotá, s/e, 2008. doi: https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_col_sc_anexo8.pdf, consultado el 24 de octubre de 2020

Garay, L. y Salcedo-Albarán, E. *Narcotráfico, corrupción y Estados. Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*. Bogotá: Random House Mondadori, 2012.

García, Jody. “Estado de sitio en Izabal y Alta Verapaz: amparos, amapola y miedo a la represión”, *Nómada* 22 de julio de 2020. Consultado el 25 de octubre de 2020. Url: <https://nomada.gt/pais/entender-la-politica/estado-de-sitio-en-izabal-y-alta-verapaz-amparos-amapola-y-miedo-a-la-represion/>

Gobierno de Álvaro Colom. Guatemala. *Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia*. Guatemala: S/E, 2009. Consultado el 15 de julio, 2020. http://www.segeplan.gob.gt/downloads/clearinghouse/politicas_publicas/Acuerdo%20Nacional%20de%20Seguridad%20y%20Justicia.pdf.

Gobierno de Guatemala. Dirección General del Sistema Penitenciario. *Política Nacional de Reforma Penitenciaria 2014-2024*. Guatemala: s/e, 2015. Consultado el 22 de julio, 2020 <http://www.sejust.gob.gt/sites/default/files/Política%20de%20Reforma%20Penitenciaria.pdf>

González, Jesús y Mugarik Gabe, *Transnacionales, Oligarquía y Criminalización de la protesta social. El caso de Guatemala*. Euskal Herria, s/E, 2017. Disponible en: <https://www.mugarikgabe.org/wp-content/uploads/2017/11/Informe-transnacionales-Guatemala.pdf>

Hernández, Iduvina. “Liberar, no criminalizar” *Plaza Pública 10 de agosto de 2018*. Consultado el 2 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.plazapublica.com.gt/content/liberar-no-criminalizar>

Hite, Adeline y Álvaro Montenegro, Los corruptos de Guatemala amenazan con socavar el legado anticorrupción”. Consultado el 14 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/corruptos-de-guatemala-amenazan-legado-anticorrupcion/>

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), *La minería en Guatemala: realidad y desafíos frente a la democracia y el desarrollo*”. Guatemala: ICEFI, 2014.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Oxfam Guatemala, *La Corrupción: sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación*. ICEFI, OXFAM; 2015.

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur (IPPDH). *Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*. Buenos Aires: IPPDH, 2014. Consultado el 22 de julio, 2020. http://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/12/GanarDerechos_Lineamientos1.pdf

Jakobs, Günther. “Criminalización en el estadio previo a la lesión de un bien jurídico”, en *Estudios de derecho penal*, 1997.

Laurrari, Elena. *Populismo punitivo...y cómo resistirlo*. Consultado el 1 de noviembre, 2020, <http://www.bdr.sintese.com/AnexosPDF/REC%2025%20-%20Doutrina%20Estrangeira.pdf>

Maldonado, Rafael entrevistado por Karen Hudlet y Ana Zbona, Centro de Información sobre Empresas y Derechos Humanos. Business & Human Rights Resource Centre. Consultado el 15 de agosto de 2020. url: <https://www.business-humanrights.org/es/entrevista-con-pedro-rafael-maldonado-flores-calas-guatemala-lo-que-realmente-est%C3%A1-en-contradici%C3%B3n-y-la-cooptaci%C3%B3n-del-estado>

Martín, María. *Criminalización de defensoras y defensores de Derechos Humanos. Categorización del fenómeno y medidas para su afrontamiento*. Protection International, 2015.

Mazariegos, Mónica. “En nombre del desarrollo, el interés nacional y el bien común: violencia legítima y derecho penal del enemigo en tiempos de antiterrorismo”. *Deusto Journal of Human Rights*, no 5. doi <http://dx.doi.org/10.18543/djhr.1749>

Ministerio de Gobernación. *Acuerdo Ministerial del 18 de febrero de 1986. Cancelación de miembros del Consejo Asesor de Política Criminal*. Guatemala: Diario Oficial, 1976. Consultado el 24 de julio, 2020. <http://jurisprudencia.oj.gob.gt/>

Ministerio Público, *Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala 2015-2035*. Guatemala, ServiPrensa, 2015. Url: <https://www.mp.gob.gt/transparencia/info/res/source/Articulo%2010:%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20de%20Oficio/29%20Otra%20informacion/2016/Politica%20Criminal%20Democratica%20del%20Estado%20de%20Guatemala.pdf>

Ministerio Público. *Instrucciones Generales de Política de Persecución Penal*. Guatemala: Serviprensa, 2006. Consultado el 23 de julio, 2020 http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2201/instrucciones_2005.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Ministerio Público. *Plan Estratégico del Ministerio Público 2018-2023*. Guatemala: s/e, 2018. Consultado el 22 de julio, 2020. <https://mp.gob.gt/transparencia/info/res/source/Articulo%2010:%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20de%20Oficio/29%20Otra%20informacion/2019/Plan%20Estrate%CC%81gico%20del%20Ministerio%20Pu%CC%81blico%202018-2023.pdf>

Ministerio Público. *Plan Estratégico del Ministerio Público 2018-2023*. Guatemala: s/e, 2018. Consultado el 22 de julio, 2020. <https://mp.gob.gt/transparencia/info/res/source/Articulo%2010:%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20de%20Oficio/29%20Otra%20informacion/2019/Plan%20Estrate%CC%81gico%20del%20Ministerio%20Pu%CC%81blico%202018-2023.pdf>

Monitor Civicus, “Presidencia de Jimmy Morales termina con importantes retrocesos para la libertad de expresión”, en *Latest Developments*, Guatemala Country Page, consultado el 10 de agosto de 2020 <https://monitor.civicus.org/updates/2020/02/07/jimmy-morales-presidency-ends-significant-setbacks-freedom-expression-guatemala/>

Morales, Henry et al, *Extractivismo y derechos en Guatemala. Legislación, fiscalidad, organización y género*. Cordaid, Asociación Servicios a Programas de Desarrollo e Investigación, 2014. Url: <http://tzukimpop.org/wp-content/uploads/2020/02/Extrativismo-y-derechos-humanos-en-Guatemala.pdf>

Nim Ajpu. Asociación de Abogados y Notarios Mayas de Guatemala. Se cierra caso de criminalización en contra de autoridades ancestrales del pueblo maya Q’anjob’al. Guatemala, 27 de octubre de 2020, <https://nimajpu.org/se-cierra-caso-de-criminalizacion-en-contra-de-autoridades-ancestrales-del-pueblo-maya-qanjobal/>, consultado el 1 de noviembre de 2020.

Normanns, Gustavo y Byron Morales, *Nuestro futuro. Conflictos y Naturaleza*. Guatemala, Universidad Rafael Landívar Editorial Cara Parens, 2016. Url. http://biblio3.url.edu.gt/publiclg/url/libros/ISE/conflis_natural.pdf

Observatorio de Política Criminal Dirección de Política Criminal y Penitenciaria Ministerio de Justicia y del Derecho. *¿Qué es la política criminal?* Bogotá, D.C.: s/e, 2015. Consultado el 23 de julio, 2020. <http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/queespoliticacriminal-ilovepdf-compressed.pdf>

Oficina del Alto Comisionado de la Organización de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) e Institución del Procurador de los Derechos Humanos (PDH). *Situación de las personas defensoras de derechos humanos en Guatemala. Entre el compromiso y la adversidad*. Informe conjunto de la Procuraduría de los Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala. Guatemala: 2019. Consultado el 9 de octubre, 2020, https://www.oacnudh.org.gt/images/CONTENIDOS/ARTICULOS/PUBLICACIONES/Informe_personas_defensoras.pdf

Organismo Judicial. Resolución 438-2020

Ozafrain, Lizandro. *Política criminal y enfoque de derechos: la incidencia de los estándares del derecho internacional de los derechos humanos en el ejercicio de la violencia estatal*. Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. U.n.l.p. 2015. Consultado el 1 de noviembre de 2020. http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/50664/Documento_completo.pdf-PDFA.pdf?sequence=1&isAllowed=y

PNUD. *Hacia una política de seguridad ciudadana POLSEC. Seguridad y sistema de administración de justicia*. Productos generados por los grupos de trabajo. Guatemala: Magna Terra Editores, 2004. Consultado el 3 de octubre, 2020. https://www.interpeace.org/latinoamerica/wp-content/uploads/sites/7/2015/08/2004_Seguridad_y_sistema_de_administracion_de_justicia.pdf

Política Nacional Prevención de la Violencia y el Delito, Seguridad ciudadana y Convivencia Pacífica 2014-2034. Disponible en: https://www.siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/gt_0764.pdf

Prensa Libre. *Tribunal absuelve a Abelino Chub Caal y ordena su libertad inmediata*. <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/tribunal-absuelve-a-abelino-chub-caal-y-ordena-su-libertad-inmediata/>, consultado el 30 de octubre de 2020.

Presidencia de la República. *Acuerdo Gubernativo 03-12-1976. Créase e intégrase el Consejo Asesor de Política Criminal y Delincuencia del Estado como dependencia del Ministerio de Gobernación* (Guatemala: Diario Oficial, 1976), consultado el 24 de julio, 2020. https://leyes.infile.com/index.php?id=182&id_publicacion=3387

Presidencia de la República. *Acuerdo Gubernativo 15-03-1978. Acuérdate que el Ministerio de Gobernación, organizará y designará al personal que integrará el consejo asesor de política criminal y prevención de la delincuencia* (Guatemala: Diario Oficial, 1978), consultado el 24 de julio, 2020. https://leyes.infile.com/index.php?id=182&id_publicacion=3955

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Más allá del conflicto, luchas por el bienestar. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016*. Guatemala, PNUD, 2012. Url: <https://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/library/poverty/informes-nacionales-de-desarrollo-humano.html>

Redacción, “Urge Estado de Sitio en Alta Verapaz”, publicado en primeraplana.gt el 18 de abril de 2020. Consultado el 25 de octubre de 2020. Url. <https://primeraplana.gt/2020/04/18/urge-estado-de-sitio-en-alta-verapaz/>

Redacción, “Instalan Comisión de Política Criminal Democrática”, *El Periódico*, 28 de abril de 2016, consultado 20 de julio, 2020, <https://elperiodico.com.gt/nacion/2016/04/28/instalan-comision-nacional-de-politica-criminal-democratica/>

Redacción, “Presentan Proyecto Justicia y Transparencia”, *Diario de Centroamérica*, 8 de junio de 2020. Disponible en: <https://dca.gob.gt/noticias-guatemala-diario-centro-america/presentan-proyecto-justicia-y-transparencia/>

Rodríguez, Alejandro. “Persecución penal estratégica: una propuesta de política criminal”. *Análisis político*. Volumen 2. Año 3, 61-62, consultado el 20 de julio, 2020, <http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2996/persecucionpenalestrategica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Rodríguez, Iokiñe et al, *Conflictividad socioambiental en Latinoamérica: Aporte de la transformación de conflictos socioambientales a la transformación ecológica*. Ciudad de México, Friedrich Ebert Stiftung, 2019. Url <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/15783-20191202.pdf>

Sánchez, Glenda. “Fiscales de Ixchiguán continúan de rehenes”, *Prensa Libre* 1 de junio de 2015. Disponible en: <https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/fiscales-de-ixchiguan-continuan-de-rehenes/>

SNDP, *Sistema Nacional de Diálogo Permanente, un instrumento del Estado para la gestión de la conflictividad y la gobernabilidad*. Guatemala, s/E, 2012.

Svampa, Maristella. “Extractivismo neodesarrollista y movimientos sociales ¿Un giro ecoterritorial hacia nuevas alternativas? En *Más allá del desarrollo* compilado por Miriam Lang y Dunia Mokrani. México: Fundación Rosa Luxemburg, 2012.

Torres, Selvin “Conflictividad en Guatemala. Criminalización de la defensa del territorio en Santa Cruz Barillas, Huehuetenango” *Revista de la Carrera de Sociología* Vol 9 Núm. 9 2019, 68-95. Consultado el 13 de septiembre de 2020. Url. <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/entramadosy perspectivas/article/view/4549>

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. Disponible en: <https://www.oas.org/csh/spanish/c&ttratadocentroamerica.asp>

Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de Guatemala (UDEFEFUGA), *Aporte de la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos para el IV informe periódico del Estado de Guatemala. 122º Sesión del Comité de Derechos Humanos*. UDEFEGUA, 2018. Url: [url:https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/GTM/INT_CCPR_CSS_GTM_30278_S.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/GTM/INT_CCPR_CSS_GTM_30278_S.pdf)

Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos de Guatemala (UDEFEFUGA), *Informe de situación de personas defensoras de derechos humanos 2019-2020*, consultado el 25 de octubre de 2020. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=TJDBjkdzb4&ab_channel=UDEFEFUGAGuatemala

Valle del Polochic, Guatemala. *Hudbay Minerals/CGN usaba estrategia militar cuando asesinaron a Adolfo Ich y dejaron a varios gravemente heridos*. Publicado 8 de diciembre de 2015. Consultado el 5 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://valledelpolochic.wordpress.com/2015/12/08/hudbay-mineralscgn-usaba-estrategia-militar-cuando-asesinaron-adolfo-ich-y-dejaron-a-varios-gravemente-heridos/>

Véliz, Rodrigo “El extractivismo en Guatemala” en *El extractivismo en América Central: Un balance del desarrollo de las industrias extractivas y sus principales impactos en los países centroamericanos*”. Panamá, Fundación Friedrich Ebert, 2015. Url: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/11626.pdf>

Zaffaroni, Eugenio. *Estructura básica del derecho penal*. (Ediar, 2009) Buenos Aires: citado por Mónica Mazariegos, *En nombre del desarrollo, el interés nacional y el bien común: violencia legítima y derecho penal del enemigo en tiempos de antiterrorismo*, (Deusto Journal of Human Rights, 2020) n.5: 69-98 doi: <http://dx.doi.org/10.18543/djhr.1749>

II. Informe

Alcances y límites de la acción
estatal en casos de conflictividad
socioambiental en Honduras

Contenido

- A **Introducción**

- B **Contextualización**
 - 1 Contexto histórico
 - 2 Contexto económico
 - 3 Contexto socioambiental
 - 4 Contexto normativo

- C **Criminalización de la conflictividad**
 - 1 Caracterización
 - 2 Derecho penal del enemigo
 - 3 Criminalización/judicialización
 - 4 Securitización
 - 5 Grado de cumplimiento del principio
 - 6 Prácticas y mecanismos legales
 - 7 Aciertos y desaciertos de la desjudicialización

- D **Alcances y limitaciones de la acción estatal**
 - 1 Alcances
 - 2 Limitaciones
 - 3 Valoración

- E **Conclusiones y recomendaciones**
 - 1 Conclusiones
 - 2 Recomendaciones a nivel nacional

- Referencias**
- Anexos**
 - 1 Fuentes primarias/ Entrevistas
 - 2 Fuentes secundarias
 - 3 Guía para sistematización de fuentes secundarias
 - 4 Guía para entrevistas

Siglas y Acrónimos

AHER	Asociación Hondureña de Energía Renovable
ANAFAE	Asociación Nacional para el Fomento de la Agricultura Ecológica
ASONOG	Asociación de Organismos No Gubernamentales
CEDOH	Centro de Documentación de Honduras
CEHPRODEC	Centro Hondureño de Promoción para el Desarrollo Comunitario
CEPROSAF	Centro de Promoción en Salud y Asistencia Familiar
CESPAD	Centro de Estudio para la Democracia
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CNSD	Consejo Nacional de Seguridad y Defensa
CODEH	Comité de Derechos Humanos
COHDEFOR	Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal
CONADEH	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos
COPINH	Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DEFOMIN	Dirección Ejecutiva de Fomento a la Minería
DNII	Dirección de Investigación e Inteligencia
ENEE	Empresa Nacional de Energía Eléctrica
ERIC	Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús en Honduras
FIDH	Federación Internacional por los Derechos Humanos
FOSDEH	Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras
INHGEOMIN	Instituto Hondureño de Geología y Minas
MACCIH	Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras
MADJ	Movimiento Amplio por la Dignidad y la Justicia
MAS	Movimiento Ambientalista Santabarbarensense
MILPAH	Movimiento Independiente Indígena Lenca de La Paz Honduras
MP	Ministerio Público
OBNDH	Observatorio de Bienes Naturales y Derechos Humanos
OFRANEH	Organización Fraternal Negra de Honduras
OIT	Organización Internacional de los Trabajadores
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OXFAM	Oxford Committee for Famine Relief: Comité de Orford de Ayuda contra el Hambre
RED	Regímenes Especiales de Desarrollo o Ciudades Modelo
SERNA	Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente
UFECIC	Unidad Fiscal Especial Contra la Impunidad de la Corrupción
UNAH	Universidad Nacional Autónoma de Honduras

A. Introducción

Al analizar el desarrollo histórico de nuestro país podemos concluir que la historia tiende a repetirse, aunque el contexto sea diferente; que los protagonistas de entonces insisten en seguirlo siendo ahora para lo cual hacen ligeros cambios en su visión y en el abordaje de los fenómenos que caracterizan a nuestra sociedad. Lo anterior queda claramente ilustrado con la recuperación de lo que fue la Doctrina de la Seguridad Nacional en los años ochenta del siglo pasado, según la cual se identificaban como enemigos del Estado a todos aquellos que lucharon por sus derechos, los que cuestionaron el sistema político o aquellos que intentaron sacudir la estabilidad político-social de esa época.

Hoy, casi cuarenta años después, cuando desaparecieron la guerra fría y la guerra centroamericana, y cuando todo parecía indicar que el concepto de enemigo ideológico había desaparecido, se activa nuevamente ese abordaje militarizado y con un fuerte sesgo ideológico típico de un Estado autoritario con fuerte sello militar policial. Aunque la conflictividad social ha cambiado de actores y objetivos, en esencia se mantiene, incorporando nuevos elementos que la presentan más en sus diferencias que en sus similitudes. El objetivo ha dejado de ser el Estado como ente abstracto y se ha centrado en las instituciones responsables de la represión (militares y policías); de la judicialización (operadores de justicia, específicamente fiscales y jueces), de la corrupción, impunidad y violación de la Constitución de la República y sus leyes (en los tres poderes del Estado); del despojo de territorios y derechos ambientales (empresas nacionales e internacionales y todos los anteriores en condición de cómplices) y del atropello a los derechos políticos (golpe de Estado, fraude electoral).

Lo anterior nos permite deducir que, aunque no exista una política criminal explícita, existe una política de hecho o *de facto* que caracteriza al Estado de hoy en el abordaje y manejo de la conflictividad social en general y de la conflictividad ambiental en particular. Esto se observa en el alineamiento de militares, policías, fiscales y jueces en torno a la criminalización/judicialización de la protesta social de todo tipo y con objetivos diversos y, nuevamente, se ve la coincidencia de todos ellos, o de la mayoría, en percibirlos y tratarlos

como el viejo enemigo de los años ochenta. Por eso no resulta extraño aplicar el concepto de “derecho penal del enemigo” como una coincidencia desde lo jurídico con la trascendencia ideológica del enemigo de entonces.

Para que esto se produzca o se reactive, se necesita la coincidencia de varios factores como la debilidad del Estado de derecho, la politización partidaria de las instituciones, la corrosión del Estado por la corrupción y el narcotráfico, una profusa compra de conciencias, votos y respaldos a cambio de dinero, privilegios y canonjías, y un profundo irrespeto por la Constitución, las leyes y sus reglamentos. Todo ello sale o se deduce de esta investigación que centra su atención en la conflictividad socioambiental en la que los viejos y nuevos responsables estigmatizan, persiguen, intimidan, detienen, secuestran o asesinan a los defensores criminalizándolos, judicializándolos y convirtiéndolos en el enemigo que parecen necesitar para justificar su desempeño público.

Este informe parte de la contextualización del fenómeno (histórica, económica, socioambiental y normativa), para centrarse en los canales en que se expresa la criminalización y la forma en que esta es abordada por los diferentes actores, continuando con los alcances y limitaciones de la acción estatal, y terminando con las conclusiones y recomendaciones para la formulación de una política criminal que, de manera formal o no, supere el autoritarismo actualmente existente y se caracterice por ser verdaderamente democrática. Esto supone respeto a los derechos humanos y a los convenios y tratados internacionales; investigación profesional, eficiente y dinámica; garantías al debido proceso, un profundo respeto a la soberanía e integridad territoriales y un respeto mayor por aquellos que exponen su tranquilidad, su bienestar, su familia, su integridad y sus vidas por la defensa de recursos ambientales que también servirán a los que insisten en criminalizarlos y a sus descendientes.

B. Contextualización

1. Contexto histórico

La historia de los conflictos ambientales data de la época colonial y, una vez constituido el país como república, han proseguido con la aquiescencia del Estado, en carácter de concesiones con un alcance de muchas décadas, sin beneficios sociales para las comunidades afectadas. Los conflictos ambientales actuales se asemejan a los suscitados en los períodos coloniales y de la posindependencia en tanto no han tomado en cuenta la voluntad ni la capacidad de los habitantes que ocupan las zonas en disputa, para respetar su derecho a saber y a decidir libremente, ni el Estado ha ejercido su responsabilidad primordial de proteger y tutelar los bienes jurídicos de sus pobladores y de la nación. Pero a diferencia de aquellos, estos conflictos se alimentan, en lo jurídico, con la aprobación de leyes nacionales que persiguen y criminalizan la defensa ambiental, y la castigan como un acto de terrorismo. En lo mediático, los proyectos extractivistas construyen estrategias “amigables” para los consumidores de los medios digitales y de las redes sociales, que los “legitiman” y que estigmatizan la defensa ambiental; y a nivel internacional, cuentan con tratados de libre comercio que otorgan a la libre empresa derechos por encima de los derechos comunitarios. Para analizar el caso específico de Honduras, podemos clasificar la evolución del derecho ambiental en tres etapas históricas:

La primera etapa se sitúa de 1950 a 1993, subdividida, a su vez, en tres períodos.

- 1950-1972, donde se ubican los antecedentes de la modernización del Estado, con escasa visión en lo referente al derecho ambiental. El objetivo central era organizar administrativamente al país (creación de institucionalidad pública). En el sector educación surgen, por ejemplo, la Escuela Nacional de Ciencias Forestales en Siguatepeque y la Escuela Nacional de Agricultura. Los recursos naturales no se conciben como un bien jurídico protegido y, en consecuencia, en esta etapa el concepto material de delito ambiental es prácticamente inexistente.
- 1972-1975, llamado el período “reformista” del Estado, encabezado por un gobierno militar surgido de un golpe de Estado. Se aprueba un Plan Nacional de Desarrollo que

incluyó una Ley de Reforma Agraria (para mejorar la producción y productividad), la nacionalización de los bosques y la creación de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal, COHDEFOR) (para aprovechar los recursos naturales, protección y seguridad del bosque) y una estrategia para normar la explotación minera en el país. Desde el punto de vista penal, la principal preocupación era castigar la tala ilegal de los bosques.

- 1975-1993, otro golpe militar derroca al gobierno reformista y cambia de rumbo la estrategia de desarrollo. El sector privado inicia su recuperación del control de la economía y de los recursos naturales, en particular del usufructo ilimitado de la tierra. La modernización del agro ya no pasaría por la reforma agraria. Se termina imponiendo el Programa de Ajuste Estructural de la Economía, de corte neoliberal.

La segunda etapa se sitúa de 1993 a 2009. Es un período que parte de la aprobación de la Ley General del Ambiente (1993), que lo tutela como bien jurídico; un derecho fundamental. Con esa ley se diversifica la institucionalidad ambiental y surge la necesidad de tipificar el delito ambiental. Simultáneamente, en 1994, una crisis energética promueve la asignación de contratos a generadores privados de energía, despertando en estos el interés por controlar fuentes renovables, especialmente las de potencial hidroeléctrico. En la iniciativa privada surge el interés por la actualización de leyes ambientales específicas (bosques y agua) que garanticen la rentabilidad de sus inversiones. Cabe mencionar que en ese período se inscribe el devastador impacto del Huracán Mitch (1998) que confirma la fragilidad ambiental del país. Desde la sociedad civil organizada se formulan propuestas de un nuevo ordenamiento territorial.

La tercera etapa parte del golpe de Estado ejecutado en contra del presidente Manuel Zelaya Rosales (2009) hasta la actualidad. Esta etapa tiene dos tendencias: la primera es la multiplicación y diversificación de leyes, reglamentos y disposiciones que promueven el extractivismo, y, la segunda, es la aprobación de leyes que promueven la criminalización y judicialización de la sociedad que reclama y protesta. Ambas terminan dando forma a una Política Criminal Autoritaria del Estado, *de facto*, para enfrentar la conflictividad

medioambiental. Destaca la entrada en vigor de un nuevo Código Penal (2020) que choca con el sistema nacional e interamericano de protección a los derechos humanos y estratifica el ordenamiento jurídico de manera tal que la validez de la norma inferior (apegada al interés económico-empresarial) se impone a las normas superiores (apegadas al interés constitucional).

La segunda etapa en la evolución del derecho ambiental – 1993 a 2009- a la que se hizo referencia anteriormente, fue, en perspectiva histórica, una oportunidad perdida de contar con una Política Criminal Democrática del Estado para el Ambiente. Posibilidades hubo, pero no la decisión política y, posiblemente, tampoco la visión jurídica-social para proponerla.

La promulgación de la Ley General del Ambiente fue un momento clave de inflexión puesto que proporcionó la base conceptual para una nueva institucionalidad pública en materia ambiental. Pocos años después se actualizaron legislaciones obsoletas para recursos como el agua, los minerales y bosques, al tiempo que el Estado suscribía tratados internacionales y regionales en la materia.

La Ley General del Ambiente, pese a surgir en la primera ola de reformas institucionales de corte neoliberal, representa un avance doctrinario sustancial. En su artículo 1 establece como mandato que “la protección, conservación, restauración y manejo sostenible del ambiente y de los recursos naturales son de utilidad pública y de interés social. El Gobierno Central y las municipalidades propiciarán la utilización racional y el manejo sostenible de esos recursos, a fin de permitir su preservación y aprovechamiento económico. El interés público y el bien común constituyen los fundamentos de toda acción en defensa del ambiente; por tanto, es deber del Estado a través de sus instancias técnico-administrativas y judiciales, cumplir y hacer cumplir las normas jurídicas relativas al ambiente”.

“A los efectos de esta ley, sostiene el artículo 2, se entiende por ambiente el conjunto formado por los recursos naturales, culturales y el espacio rural y urbano, que puede verse alterado por agentes físicos, químicos o biológicos, o por otros factores debido a causas naturales o

actividades humanas, todos ellos susceptibles de afectar, directa o indirectamente, las condiciones de vida del hombre y el desarrollo de la sociedad”. Un acierto interesante en la Ley General del Ambiente fue introducir el concepto de cuencas hidrográficas, como la unidad básica de operación y manejo. También consideraba obligatorio un plan de ordenamiento hidrológico y una evaluación ambiental. Derivada de esa ley surgen la Secretaría del Ambiente, el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, el Sistema de Cuentas Nacionales, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y el Sistema de Cuencas Hidrográficas.

En 1996, como parte del proceso de modernización del Estado se sustituyen las Secretarías de Ambiente y la de Recursos Naturales por la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA). Asimismo, se creó la Procuraduría del Ambiente, dependiente de la Procuraduría General de la República, encargada de representar administrativa y judicialmente los intereses del Estado en litigios ambientales. En síntesis, la Ley General del Ambiente propuso un diseño administrativo que no existía y un enfoque sostenible de los recursos naturales; sin embargo, adolecía de una visión del delito ambiental y de espacios de participación ciudadana destinados a su prevención social.

De haberse dado ese paso normativo es posible que hubiese desembocado en una Política Criminal Democrática de Estado para el Ambiente. El problema de fondo es que esa ley reñía con el marco contextual vigente, es decir, el neoliberalismo, y también con la existencia de poderes fácticos criminales interesados en apoderarse de áreas estratégicas del territorio, incluyendo parte de reservas naturales. En ambos casos, el Estado adoptó, en el plano económico, la política de “dejar hacer, dejar pasar”, y en el plano de la violencia promovió la impunidad de los hechos.

Los primeros años de vigencia de la ley coinciden con una crisis energética que motiva al gobierno encabezado por el liberal Carlos Roberto Reina (1994-1998) a suscribir una serie de contratos leoninos con generadores privados de energía eléctrica. La fuente inicial de energía que utilizaron para atender la demanda pública fue convencional (térmica, a partir de hidrocarburos), pero el negocio era tan rentable que pronto entendieron que la matriz

energética nacional y mundial tendía a las fuentes con recursos “renovables”, en especial hidroeléctricas, con lo cual, lograr el concesionamiento de los ríos se volvió prioritario para la sostenibilidad del negocio. Numerosas denuncias y estudios confirmaron que esos contratos fueron producto de negociaciones que violentaban los principios de transparencia y competencia de los procesos de licitación.

El otro aspecto por tomar en cuenta fue la violencia selectiva, con un hecho que marcó un precedente lamentable. El 6 de febrero de 1995, Blanca Jeannette Kawas Fernández fue asesinada como represalia a su labor de defensa de los derechos humanos y el ambiente. Ella era presidenta de la Fundación para la Protección de Lancetilla, Punta Sal, Punta Izopo y Texiguat (Prolansate), organización creada con el objeto de mejorar la calidad de vida de los pobladores de las cuencas hidrográficas de la Bahía de Tela, en el litoral atlántico. Debido a su liderazgo, había denunciado, entre otras cosas, los intentos de personas y entidades privadas de apoderarse ilegalmente de la península de Punta Sal, la contaminación de las lagunas y la degradación de los bosques de la región. Tras su muerte se constataron graves omisiones que demuestran que las autoridades estatales no actuaron con la debida diligencia, puesto que no adoptaron todas las medidas que eran necesarias para impulsar una investigación que pudiera llegar a un resultado concreto. Como consecuencia del incumplimiento estatal de sus deberes, se negó el derecho de los familiares de la víctima a conocer la verdad sobre lo sucedido y a que se repararan los daños y perjuicios sufridos.

Este caso reviste un particular simbolismo. Su expediente se elevó en 2002 a consideración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, siete años después, emitió sentencia, concluyendo que el Estado de Honduras era responsable por violación del artículo 4 de la Convención Americana, cuyo texto señala que “Toda persona tiene derecho a que se respete su vida. Este derecho estará protegido por la ley y, en general, a partir del momento de la concepción. Nadie puede ser privado de la vida arbitrariamente”.

Si en aquel entonces, los dos gobernantes liberales de turno: Carlos Roberto Reina (1994-1998) y Carlos Roberto Flores (1998-2002), hubiesen defendido los intereses del Estado antes que los corporativos o fácticos, pudo ser posible estructurar una Política Criminal

Democrática de Estado para el Ambiente; pero no ocurrió así, y a partir de entonces, las consideraciones legales sobre el uso y manejo sostenible de los recursos naturales se volvieron prioridad empresarial y se dispersaron en múltiples leyes, cada vez más específicas, al grado de crear traslape de competencias y conflicto entre las mismas leyes. También empezaron a multiplicarse, impunemente, los asesinatos en contra de dirigentes ambientalistas en todo el país, entre ellos uno paradigmático por su trascendencia internacional, el de Berta Cáceres, dirigente del Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (COPINH), ocurrido el 2 de marzo de 2016.

En el Estado se fue imponiendo una política de hecho hacia los defensores del ambiente, excluidos de los procesos de negociación y adopción de decisiones. La criminalización se volvió una estrategia política e institucional para impedir la resistencia social y deslegitimar su labor. Consideraciones de género, procedencia étnica, aislamiento en zonas rurales y condición socioeconómica, fueron factores que concurrieron para volver víctimas de atentados, amenazas y hostigamiento judicial a personas, grupos y comunidades.

2. Contexto económico

Las nuevas formas de la conflictividad ambiental no transcurren al margen del modelo neoliberal que las cobija, el que a su vez se incubó en los diez instrumentos de política económica conocidos como el Consenso de Washington, un acuerdo asumido el 29 de noviembre de 1989, por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Tesoro de los Estados Unidos, todos con sede en Washington. Este consenso resume los fundamentos de un nuevo modelo económico, político y social para ser aplicado por los gobiernos de América Latina, con carácter prioritario, como una solución al bache económico que estaban viviendo las naciones latinoamericanas.

Hacia finales de los años ochenta del siglo anterior, el crecimiento económico de América Latina se había estancado a causa de los elevados precios del petróleo y al aumento del servicio de la deuda externa. La crisis ponía cierre al modelo de sustitución de importaciones que impulsaba la CEPAL para la región, desde los años cincuenta. Los Estados mostraban la

deficiencia de su gestión en altos déficits públicos, mercados financieros reprimidos, un control artificial de los mercados cambiarios, producción de bienes sin capacidad competitiva, restricciones a la inversión extranjera, empresas estatales ineficientes, rígidas relaciones laborales y derechos de propiedad mal definidos (Martínez, Reyes Garmendia, 2012).

A excepción de Costa Rica, Chile, Colombia y Barbados, el Producto Interno Bruto per cápita observado entre 1981 y 1989 mostraba estancamiento o porcentajes negativos en el resto de los países de la región. En el caso de Honduras, de un -12% (Id., 2012). Al viejo modelo se impuso uno nuevo que apostaba por economías abiertas (que permitieran y facilitaran el comercio internacional entre los países en vías de desarrollo y los desarrollados); estables (mediante una disciplina macroeconómica de control a las finanzas públicas) y liberales (mercados libres de la intervención del Estado), como soluciones para restablecer el crecimiento económico.

Las propuestas del Consenso de Washington “descansan en la teoría económica neoclásica y en el modelo ideológico y político del neoliberalismo” (Id., 2012), por lo que consideraron al Estado como un obstáculo para el crecimiento económico y reivindicaron el protagonismo del sector privado. Los instrumentos que propuso originalmente el Consenso de Washington y los posteriores que sumó (Consenso de Washington II, Consenso de Washington III) afectaron de manera directa los bienes jurídicos comunitarios y nacionales, estimularon la conflictividad ambiental y vulneraron progresivamente la defensa de los recursos ante un Estado que tomó partido por el libre mercado.

Algunas de las políticas neoliberales derivadas del Consenso de Washington se resumen en: una disciplina fiscal para atraer a la inversión extranjera mediante concesiones extractivistas violatorias a la soberanía de las comunidades; reordenar las prioridades del gasto público y eliminar subsidios y subvenciones a empresas paraestatales, reasignándolos a otras áreas consideradas “más estratégicas”; reformas fiscales para ampliar la recaudación tributaria y disminuir el gasto público; una liberalización financiera que permite al mercado determinar

los tipos de interés y distribuir los recursos; o una devaluación de la moneda para estimular la industria de exportación.

El modelo impuesto liberalizó el comercio y anuló restricciones a la inversión extranjera para favorecer al sector exportador, mediante la reducción o la eliminación de aranceles, para que pudiera importar sus insumos o para atraer capitales. Por primera vez planteó privatizar los recursos y los servicios públicos, para aliviar los presupuestos de los gobiernos destinados a empresas del Estado, efectivamente deficientes, inoperantes e insolventes. Los Estados emprendieron un proceso de desregulación que posibilitó el ingreso de empresas nacionales y extranjeras, mediante la modificación de leyes y reglamentos para nuevos inversionistas; y aseguró los derechos de propiedad para los capitales privados.

A 94 días de formularse el Consenso de Washington y 35 días después de que un nuevo gobierno tomara posesión en Honduras, encabezado por Rafael Leonardo Callejas (1990-1994), el Congreso Nacional aprobó el decreto 18-90, del 3 de marzo de 1990, contentivo de la Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía. Fue el acta de nacimiento del neoliberalismo en Honduras. El ensayo llegó para quedarse, al margen de los partidos que encabezaron los sucesivos gobiernos, aunque no solucionó los problemas que buscaba atacar. Los indicadores económicos mostraron tasas fluctuantes, poco alentadoras y frágiles frente a desastres naturales o coyunturas poco favorables. La producción del cemento y del azúcar pasó a manos privadas, y fueron parcialmente privatizados algunos de los servicios de energía eléctrica, agua y telecomunicaciones, casi todos vinculados al tema ambiental, afectado también por la devaluación permanente de la moneda a que dio origen el modelo.

Los instrumentos económicos lo son también políticos, sociales y culturales; no es posible hablar del neoliberalismo sin hablar del Consenso de Washington. El modelo neoliberal es el consenso. El manejo de los recursos naturales bajo las reglas del modelo neoliberal determina la calidad de vida de las poblaciones afectadas; no les genera bienestar a estas, ni un crecimiento económico al país. Por el contrario, se trata de una acumulación del capital extranjero que establece alianzas -formales o no- con los organismos multilaterales que dan vida al modelo, en connivencia con el Estado y en sociedad con capitales nacionales

procedentes de las élites económicas y políticas, para arrebatar las posesiones territoriales a las comunidades, por vías violentas.

Se trata de una “acumulación por desposesión”¹⁸² frente a la cual las comunidades se encuentran desprotegidas y desprovistas de los medios suficientes y de las condiciones necesarias para defender lo que les pertenece. Los conflictos se encienden en diversos focos del país, en tanto que los reflectores de la agenda informativa nacional se concentran alrededor de las grandes urbes políticas y económicas, distantes a esta conflictividad. El reordenamiento territorial por regiones ricas en recursos fluviales, minerales, forestales, etc., que resultan funcionales al extractivismo y a la acumulación por desposesión, desarrolla políticas públicas ecocidas y etnocidas carentes de consideraciones éticas. La consideración que busca validar es que países como Honduras y otros de América Latina son ricos en recursos naturales y deben especializarse en exportarlos, al margen de los costos sociales y ambientales que eso represente (Id, 2012). “Latinoamérica aspira a convertirse en el supermercado del mundo” dice textualmente una nota que publica la página web del BID Invest que exalta los atributos de la región: “(posee) un tercio del agua potable del mundo, tierras con potencial de ser cultivables y (...) una enorme biodiversidad”, para ofrecerla a los mejores postores económicos como tierras libres.

Con el respaldo de la banca internacional que, además, condiciona a los Estados para el qué hacer y cómo hacer, el capital se acumula y se reproduce mediante el asalto de los espacios territoriales que cuentan con recursos estratégicos para la venta y la exportación. Alrededor de estos procesos surgen grupos antagónicos, unos de despojo y aprovechamiento y otros de defensa y resistencia; con herramientas y relaciones de poder desiguales.

El enfoque de derecho al ambiente lleva implícito otros derechos, como la salud, la vida digna, la integridad, la alimentación y la cultura. La oposición de personas y comunidades a

¹⁸² El geógrafo y sociólogo inglés, David Harvey, acuñó este concepto a partir de considerar que “la incapacidad de acumular a través de la reproducción ampliada sobre una base sustentable ha sido acompañada por crecientes intentos de acumular mediante la desposesión”, una conclusión, señala, que algunos llaman “el nuevo imperialismo” y que se puso de manifiesto tras las crisis del Estado de bienestar y del petróleo, en los años 70 (Harvey, 2005).

la implementación de proyectos extractivos en sus regiones se debe, precisamente, a que serán expuestos a situaciones de contaminación y destrucción irreversible, en detrimento de su presente y su futuro. Los Estados incurren en una violación a sus deberes constitucionales si no cumplen con el deber de proteger a la población, en particular a sus sectores más vulnerables, como las poblaciones indígenas. A propósito de ello, en Honduras la relación entre derecho y modelo económico siempre se ha decantado a favor del segundo.

Se entiende que el concepto de desarrollo para los sectores tradicionales de poder es una categoría económica con relevancia jurídica, no social. Esto ha derivado en graves violaciones de derechos humanos que van desde el desplazamiento forzado de personas y comunidades, hasta la violación sistemática del derecho a la consulta previa de pueblos indígenas y tribales, y a la participación efectiva en materia ambiental de miles de personas afectadas.

Cabe destacar que dichos impactos al ambiente y a los derechos humanos exceden las fronteras nacionales. Actualmente en la zona transfronteriza entre Honduras y El Salvador se identifican más de 40 proyectos mineros e hidroeléctricos, todos en territorio hondureño, algunos con el potencial de conflictuar las relaciones bilaterales.

La construcción de represas en ríos internacionales o la destrucción de ecosistemas vitales para la producción y almacenamiento de agua potable demuestran la complejidad de la situación y la necesidad de ser abordada desde una perspectiva multilateral. En aras de posibilitar la inversión privada, no sólo se atropellan los derechos de las comunidades donde se asentará el capital, sino que, el propio Estado, se atropella a sí mismo, invalidando normas de la propia Constitución de la República y leyes secundarias. En 1990, por ejemplo, el Congreso Nacional reformó el artículo 107 de la Constitución de la República que prohibía la adquisición de bienes por parte de inversionistas extranjeros de terrenos en zonas limítrofes y costeras (en un radio de 40 kilómetros). Originalmente esos bienes sólo podrían ser adquiridos, poseídos o tenidos a cualquier título por hondureños por nacimiento, por sociedades integradas en su totalidad por socios hondureños y por instituciones del Estado. En 1998 y 1999 se emitieron decretos que ratificaron la modificación constitucional

posibilitando a empresas e inversionistas extranjeros convertirse en propietarios, lesionando los derechos ancestrales de las comunidades hondureñas que habitaban las zonas. La escalada privatizadora no ha frenado desde entonces. En el año 2013 el Congreso Nacional aprobó la reducción de la zona núcleo del Parque Carlos Escaleras en 217 hectáreas, las que fueron entregadas en concesión minera a manos privadas.

Entre las consecuencias de la creación de monopolios naturales en manos del sector privado se encuentran: el debilitamiento de la capacidad de regulación y control del Estado sobre las actividades privatizadas; la formación de grandes y poderosos conglomerados empresariales y su consecuente efecto sobre la estructura de la producción y las relaciones de poder entre el Estado, las corporaciones y las comunidades; la subordinación del interés social a los criterios de rentabilidad empresarial; el desplazamiento de pobladores y la represión o intimidación a dirigentes comunales opuestos a esa política.

3. El contexto socioambiental

Un estudio conjunto de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) con el Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH) y OXFAM estimó que la concesión minera a gran escala está presente en 156 municipios del país, y la de energía eléctrica en 100, y que juntos afectan 194 municipios, equivalentes al 65% de los existentes (UNAH, 2019). Ese mismo estudio señala que en los territorios pertenecientes a los pueblos indígenas y afrodescendientes existen 54 concesiones mineras, 36 proyectos de generación de energía eléctrica y la única concesión de hidrocarburos; y que dentro de áreas protegidas y/o microcuencas declaradas, hay 79 proyectos mineros y 37 proyectos de generación de energía eléctrica. Este recuento no incluye las desposiciones de tierras para emprender grandes proyectos turísticos y agrícolas.

El área total destinada para la extracción minera se estima en 375,165 hectáreas y en 307 los proyectos concesionados para producir energía eléctrica. En contraste con tanta dadivosidad de recursos, la producción minera aporta menos del 1% del PIB, y la capacidad de energía que pueden producir las plantas hidroeléctricas, una vez operando, es dos veces más de lo que necesitará el país en los próximos diez años (UNAH, 2019). Cada proyecto que busca

posecionarse de un río o de un suelo rico en minerales, desata un conflicto con las comunidades que han cuidado de ellos y a quienes pertenece, son historias de resistencia y confrontación abierta con las empresas ejecutoras de los proyectos extractivistas. Todas revelan la colusión del capital con el Estado y, las mejor documentadas, dan cuenta de prácticas específicas de corrupción y complicidad de la institucionalidad pública.

Este capítulo no puede ser exhaustivo con los casos, lo que busca es encontrar un orden en función de los períodos cronológicos que, en general, desarrollan. Todos o casi todos siguen patrones comunes que se repiten, con frecuencia a un costo irreparable: el de la pérdida de vidas humanas por la defensa de sus territorios, ante los ojos de un Estado que condena su lucha.

Un hito de la conflictividad ambiental es cuando las empresas extractivistas incursionan a los territorios ricos en recursos naturales, de los que han obtenido concesiones del Estado para su explotación (minera, hidroeléctrica, forestal, etc.), luego de haber incidido en la creación o adaptación de leyes favorables a sus intereses. Esta incursión tuvo su auge entre los años 2010 y 2014, con las oleadas de concesiones masivas otorgadas por el Estado hondureño, la primera de ellas, seis meses después del golpe de Estado y todas las que siguieron, durante los gobiernos del partido Nacional que se mantiene en el poder en los últimos once años.

Gran parte de las empresas extractivas hidroeléctricas que gozan de concesiones en Honduras definen sus proyectos como “pequeños proyectos”, bien porque la producción de energía eléctrica que generan es limitada en relación con las necesidades nacionales (menos o igual a 20 megavatios), porque la altura de la cortina de agua es pequeña (menos de diez metros) o porque la capacidad de su embalse es reducida (menos de cien mil metros cúbicos). Esto las clasifica en términos técnicos como “pequeñas represas”. Pero lo “pequeño” como proyecto es grande en su impacto social y determinante en la vida de poblaciones enteras y en el de las generaciones por venir. El Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, de la SERNA, aprobado en 2015, define en la categoría de “Megaproyecto” cualquier actividad de generación hidroeléctrica y de explotación minera

metálica, entre otras, por el impacto directo que provocan “de índole ambiental, económico, social y/o cultural” de gran alcance para la comunidad y el país (La Gaceta, 2015).

La destrucción ambiental, el desplazamiento forzado de comunidades vulnerables, la pérdida de fuentes de alimentación y de sustento y la falta de participación pública y acceso a la información forman parte de las secuelas inmediatas y a largo plazo (CESPAD, 2014). Paradójicamente, un recurso como el agua, considerado renovable, se vuelve no renovable para el aprovechamiento colectivo.

Dos son las causas principales que originan los conflictos en las comunidades donde se establecen proyectos extractivos, la primera, es que llegan a las comunidades sin haberlas consultado e informado acerca de los planes que las empresas se proponen realizar con sus recursos naturales; y la segunda, es el impacto social y ambiental que ocasionan. La reacción comunitaria frente a la ausencia de consultas se corresponde, en gran medida, con su nivel organizativo. En las comunidades menos organizadas, la resistencia a los proyectos puede gestarse una vez que los daños que provocan se han consumado o están en ese proceso.

La única alusión a este tema en la Ley de Aguas se remite al artículo 72, sobre condiciones relativas a los derechos de aprovechamientos, cuando señala que estos “no podrán transferirse ni darse en garantía o enajenarse de cualquier o de ninguna otra forma, mientras no se consulte con las municipalidades o comunidades”, pero, al mismo tiempo, el artículo anterior establece que el Estado puede otorgar estos derechos, “con carácter temporal” hasta por treinta años prorrogables. Por su parte, el mecanismo de consulta que plantea la Ley General de Minería violenta el derecho a una consulta previa, libre e informada a los pueblos, la que se realizará después de la firma de tres tipos de contratos con la empresa minera (contrato de concesión, contrato de prospección y contrato de exploración), es decir, que las comunidades afectadas se percatan de la actividad de las empresas mineras cuando inicia la explotación y tienen una relación contractual con el Estado, lo cual faculta a este a extenderles las licencias ambientales “sin infringir la ley”.

Por su parte, el Convenio 169 de la OIT, sobre Pueblos Indígenas y Tribales, suscrito por Honduras en 1994, que entró en vigor en 1995, no solo reconoce el “derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan” estos pueblos y su derecho “a los recursos naturales existentes en sus tierras...”, sino que también insta a los gobiernos a velar porque se efectúen estudios, en cooperación con ellos, para “evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre estos pueblos”. Los resultados que deriven de estos estudios deben considerarse “criterios fundamentales” para ejecutar las obras (OIT, 1989).

Los daños que ocasionan los proyectos extractivistas son múltiples y complejos, visibles y menos evidentes, de índole material e intangibles, pero -en general- permanentes e irreversibles. La conflictividad es una amenaza declarada o latente. Una de las secuelas más recurrentes, sino la primera, es la afectación del agua para el consumo humano. Varios de los casos han sido documentados por la Dirección de Evaluación y Control Ambiental, un órgano inscrito a la SERNA, la institución pública que extiende las licencias ambientales, pero no disponibles para su consulta en línea. Sobre el particular, algunos ejemplos:

- En el Proyecto Hidroeléctrico Mezapa de Tela, en el departamento de Atlántida, los pobladores se opusieron desde el 2010 a su construcción porque advirtieron que las dos represas construidas en los años noventa, para captar agua para el consumo de unas 45 mil personas, en quince comunidades de los municipios de Tela, Los Naranjos y El Progreso, se verían disminuidas en su abastecimiento porque al ubicar el proyecto en la parte superior de las mismas, su prioridad sería alimentarlo con el agua que cae, antes que abastecer a sus habitantes.
- En el Proyecto Minero de Nueva Esperanza, también en el municipio de Tela, donde la empresa Minerales Victoria explota óxido de hierro, según un informe de la SERNA citado por Global Witness, “el suministro de agua de la comunidad se ha contaminado, los peces han desaparecido de los ríos y se ha arrasado con los árboles... los residuos de la minería no se estaban desechando adecuadamente y la mina había

causado desprendimientos de tierras, inundaciones y erosión del suelo” (Global Witness, 2017).

- En el municipio de El Corpus, departamento sur de Choluteca, donde se otorgaron al menos quince concesiones para explotar oro, plata y otros metales después de 2010, los desechos que unas 195 rastras vierten a la quebrada, contaminan de mercurio y cianuro (tóxicos utilizados para separar el oro) en todo su paso hasta desembocar en el Golfo de Fonseca, lo que también ocasiona daños a las empresas camaroneras del lugar y ha provocado demandas por parte de El Salvador y Nicaragua, que comparten aguas. Ha desaparecido la vida acuática en parte del río San Juan y en quebradas aledañas, los abrevaderos han dado muerte al ganado y en algunas aldeas hubo que desmontar las tuberías de conducto de agua porque era inutilizable para el consumo humano (PBI, 2013).

La escasez de agua es un común denominador en todos los proyectos. Un informe independiente de ANAF AE, para el Examen Periódico Universal del 2015, sobre cómo se ven afectados los derechos a la salud, la alimentación, el agua y el ambiente por la minería y los proyectos hidroeléctricos, señaló, en primer lugar, la alteración de los modos de vida y la disminución de las fuentes de ingreso, en actividades agrícolas y ganaderas, como principales medios de subsistencia de la población. A las ya precarias condiciones de salud se suman otras, como consecuencia de la contaminación de las fuentes de agua por metales pesados, visibles en enfermedades dermatológicas; valores de mortalidad infantil por encima de la media nacional (en el Valle de Siria fue doce veces mayor entre la población promedio y 33 veces más entre los hijos de los trabajadores de la mina, según un reporte de la Secretaría de Salud, citado por ANAF AE) y otras enfermedades causadas por altas concentraciones de arsénico, plomo y cianuro en la sangre.

En el caso de las explotaciones mineras, los pobladores reportan el agrietamiento de sus viviendas a causa de la vibración que ocasionan las detonaciones con explosivos a cielo abierto. Las afectaciones en el tejido social de los pobladores se vinculan con la pérdida de tierras, los desplazamientos forzosos de familias o su desintegración como núcleo; la

deserción escolar en niños y jóvenes, y, ligado a este fenómeno, el consumo y venta de drogas, principalmente entre los trabajadores mineros.

Otro momento de la conflictividad ambiental se observa a partir de 2010, cuando se gesta una diversidad de movimientos sociales que nacen de lo local y se articulan hacia lo regional o nacional. Reciben el acompañamiento de otras organizaciones sociales y no gubernamentales, con larga presencia en sus zonas y con una trayectoria de solidaridad, y de redes de abogados comprometidos con la defensa de los derechos humanos. Algunos desarrollan altas capacidades de incidencia internacional.

Contrario a los años noventa, cuando la tendencia era que las ONG fueran el actor central, los focos de las luchas ambientales se han desplazado de las grandes ciudades hacia los caseríos, que son las unidades comunales básicas de las zonas rurales en el país, pequeños poblados, ni siquiera cabeceras departamentales, ricos en recursos hidrográficos, mineros, costeros o forestales, donde han surgido liderazgos comunitarios y regionales para defender sus territorios, que están siendo alterados por los proyectos extractivistas. Las concesiones otorgadas a compañías mineras afectan a 1,072 caseríos, cuya suma poblacional representa el 3% de los habitantes del país y el 4% de los caseríos existentes. Alrededor suyo convergen la atención internacional y la tensión nacional.

Entre estos nuevos liderazgos destacan mujeres y jóvenes en la dirección, denuncia y accionar de sus movimientos, contra el establecimiento de actividades extractivas, expuestos a perder la vida, verse forzados a desplazarse, ser perseguidos, encarcelados o amenazados continuamente por parte de grupos armados y de choque o de agentes de la institucionalidad pública. Organizaciones con asiento en los departamentos afectados, con una proyección en las comunidades, o los sectores más comprometidos de la iglesia dan acompañamiento a los pobladores desde los primeros brotes de resistencia y movilización. Los movimientos comunitarios tienen su propia razón de ser y desarrollan una dinámica en sus espacios de vida. Sus miembros son quienes mejor conocen las necesidades de la población y la geografía de su entorno, quienes padecen directamente las consecuencias que genera el extractivismo y se encuentran en la primera línea de una batalla, en condiciones desiguales.

El rechazo y la oposición al golpe de Estado de 2009, avivó la llama de muchos movimientos de resistencia, vinculados a la defensa de los territorios y el ambiente, que fortalecieron la identidad étnica de los pueblos, su identidad de género y su conciencia entre la juventud. Es complejo referirse a estos movimientos al margen de una enconada posición y activismo contra el actual gobierno, porque es innegable, además, que las políticas de expoliación arreciaron en el posgolpismo¹⁸³.

La lista del movimiento ambientalista es extensa y ha florecido con la masificación de las concesiones. Lo integran ONG, redes de defensores legales, organizaciones sociales, articulaciones regionales y nacionales, y -en primer lugar- las comunidades en resistencia, de las que se brinda a continuación un breve ejemplo:

- En 2010 fue inmediata la respuesta de comunidades del norteño departamento de Atlántida frente a la gestión de 24 proyectos hidroeléctricos en las 73 vertientes y quebradas de escorrentía que tiene el departamento. Estas se organizaron en plataformas locales, constituidas a partir de patronatos, comunidades eclesiales de base, juntas de agua, asociaciones de madres y padres de familia, para conformarse después en la Red Departamental de Organizaciones en Defensa de los Recursos Naturales de Atlántida (MADJ, id.).
- A inicios de 2015, siempre en el departamento de Atlántida, había 43 concesiones mineras no metálicas y 24 concesiones para la instalación de represas hidroeléctricas. En total, se contabilizaban 27 áreas afectadas en este departamento, con megaproyectos turísticos, proyectos de generación de energía (hidroeléctricos y térmicos) y minería. La modalidad de lucha pacífica trazada por este movimiento contra las hidroeléctricas consiste en instalar “Campamentos dignos por el agua y por la vida”, para impedir el paso de la maquinaria y evitar la construcción de los

¹⁸³ El tratamiento informativo con que los medios suelen abordar el asesinato de defensores ambientalistas, sobre quienes sugieren, de manera peyorativa, que eran “revoltosos por participar en manifestaciones y protestas antigubernamentales; sumado a la falta de una investigación criminal sobre sus muertes, construye en la sociedad patrones que justifican sus muertes, les marca su trayectoria social y los criminaliza.

proyectos. La organización que acompaña esta lucha en Atlántida es el Movimiento Amplio por la Dignidad y la Justicia, MADJ, que tuvo su embrión en la huelga de hambre de fiscales contra la corrupción, en el año 2008.

- En el departamento de Santa Bárbara, en 2011, la concesión de más de 70 licencias mineras y la afectación de 28 de los ríos animó la formación del Movimiento Ambientalista Santabarbarenses (MAS), que se ha posicionado en 18 de los 28 municipios, en comités comunitarios por la defensa de los territorios.
- El Bajo Aguán, en el norteño departamento de Colón y en la parte noreste del departamento de Yoro, plantea uno de los conflictos por la tierra más complejos de la historia nacional, que data de los años setenta del siglo pasado, con la colonización de la zona y una exacerbada confrontación con latifundistas, para sentar parte de las bases más importantes de lo que fue la reforma agraria, impulsada por regímenes militares reformistas. En la actualidad se reporta la existencia de 22 grupos, organizados como “movimientos campesinos” o bajo el antiguo modelo agrarista de “empresas asociativas campesinas”, en una zona de 200,000 hectáreas y en seis municipios (CEPROSAF, id.). Alrededor de la palma, como el cultivo principal, existe una lucha por controlar el proceso de siembra y la intermediación de la materia prima a los mercados internacionales y nacionales, que favorece a los grandes productores y exportadores, en un contexto de militarización, represión, despojo y muerte permanente, presentes en la región desde hace más de cuarenta años.
- En el territorio lenca, asentado en los departamentos de Intibucá, Lempira y el sur de Santa Bárbara, el Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (COPINH), fundado en 1993, es el referente principal de resistencia.
- En el departamento de La Paz, también de poblaciones de origen lenca, los referentes son el Movimiento Independiente Indígena Lenca de La Paz Honduras (MILPAH), que surgió en 2010 para resistirse a la construcción del proyecto de represa de Los Encinos, en el río Chinacla, del municipio de Santa Elena; y la Red de Sociedad Civil,

en las comunidades de Aguacatal, Granadillas, Zapotal y Linderos, en la montaña del Jilguero; de los municipios indígenas de San José, Chinacla, Santa María y San Pedro de Tutule, para defender su derecho al agua, violentado con la concesión del río Zapotal, en 2009 (ANAF AE, 2015).

- La Organización Fraternal Negra de Honduras (OFRANEH) es un referente importante de la lucha de los pueblos garífunas contra proyectos extractivistas, en la defensa de las tierras y el hábitat de las 48 comunidades que existen a lo largo del Litoral Atlántico. La lucha de estas comunidades es más compleja frente a fallos judiciales que consideran a sus pobladores “no originarios” y, por lo tanto, no beneficiarios del Convenio 169, de la OIT.

Un momento clave de la conflictividad ambiental es la criminalización de la defensa de los derechos ambientales, desarrollado con más detalle en el siguiente capítulo, que expresa su impacto más trágico en la muerte violenta de las defensoras y defensores ambientalistas. Aunque se reportan asesinatos por la defensa territorial desde 2002, estos han tenido su máxima expresión en la última década, con particular fuerza entre 2010 y 2014, coincidiendo con la entrada de las empresas extractivas a las comunidades.

Global Witness ubicó a Honduras como el quinto país con más asesinatos de ambientalistas en el mundo, catorce en el año 2019 (le antecedieron Colombia, Filipinas, Brasil y México); y el primero con más asesinatos per cápita (número de ambientalistas muertos por cada millón de ciudadanos), seguido por Colombia, Nicaragua, Guatemala y Filipinas (Global Witness, 2020). También con “el mayor aumento en el porcentaje de ataques letales contra activistas”, Honduras fue calificado en 2017 el país “más peligroso para defender el planeta”, al exponer los vínculos del Estado y la corrupción con los megaproyectos en las comunidades (Global Witness, id.).

Los informes anuales que elabora Global Witness, desde 2010, establecen que, entre 2002 y 2009 murieron en Honduras 10 defensores ambientalistas; 101 en el período comprendido entre 2010 al 2014; y 45, entre 2015 y 2019. En 2020 han muerto al menos 5 defensores.

Unos 160 activistas a favor del medio ambiente han perdido la vida defendiendo sus territorios en el presente siglo. A ellos se suman las muertes violentas de campesinos en el Bajo Aguán y en otras partes del país, por la defensa de la tierra para el cultivo. También habría que sumar a esta lista de muertes violentas, los casos de defensores del ambiente muertos en circunstancias no esclarecidas, pero vinculados a la conflictividad no solo ambiental, sino política nacional que polarizó al país a partir del golpe de Estado del 2009.

La ausencia de una investigación criminal efectiva entierra muchas de esas muertes en una nebulosa que estigmatiza a sus víctimas, las revictimiza y cercena la libertad de expresión y el derecho a saber de la ciudadanía, sometida a una cultura del miedo y a un régimen de terror. Las organizaciones ambientalistas estiman que más del 90% de los casos no son investigados ni castigados. Las capturas, las amenazas a muerte, los hostigamientos continuos, los desalojos violentos y diversos tipos de vejámenes son cometidos continuamente contra los movimientos opositores a los proyectos extractivistas y denunciados a las autoridades correspondientes, a organizaciones defensoras de derechos humanos o a instancias internacionales. Muchos de los defensores que han perdido la vida gozaban de medidas cautelares, pero estas no bastaron para que fuera respetada su integridad humana.

Un hito esperanzador en la defensa ambiental es el impulso de consultas ciudadanas en municipios y comunidades, a través de cabildos abiertos, para declararse territorios libres de minería o de proyectos hidroeléctricos. Entre 2014 y 2019, al menos 17 municipios y 64 comunidades hicieron la declaratoria. Las comunidades han buscado hacer valer la ley, en este caso la de Municipalidades, que permite los cabildos abiertos como figuras de participación ciudadana (art. 25. 9). A través de estos han exigido a las autoridades municipales que garanticen a sus habitantes no otorgar concesiones de proyectos extractivistas, por lo menos dentro de un lapso de tres años.

El Observatorio de Bienes Naturales y Derechos Humanos (OBNDH), del Centro Hondureño de Promoción para el Desarrollo Comunitario (CEHPRODEC), señala que hay 17 municipios

en ocho departamentos del país que se han declarado libres de concesiones mineras; 3 de los casos, también de hidroeléctricas, y 1 contra las fotovoltaicas, como se detalla a continuación:

- La primera declaratoria de territorio libre de explotación minera la hizo el municipio de El Negrito, departamento de Yoro, en 2014; ese mismo año le siguieron los municipios de Balfate (Colón), de San Nicolas (Santa Bárbara); de Catacamas (Olancho); y 16 comunidades del Sector de Florida, en el municipio de Tela, Atlántida.
- En 2015, el municipio de San Francisco, en Atlántida, se declaró por cuarta vez libre de exploración y explotación minera. En 2016, los municipios de Copán Ruinas, Santa Rita y Cabañas, en Copán, de origen maya chortí. Existen cuatro concesiones de minería metálica en territorios cercanos a sus comunidades, otorgadas en 2015, una de ellas a menos de un kilómetro de distancia de la zona de influencia del Parque Arqueológico de Copán.
- También en 2016, el Municipio de Ceguaca, departamento de Santa Bárbara, se declaró libre de explotación minera, aunque aquí se permiten las hidroeléctricas.
- En 2017, el municipio de La Paz, departamento de La Paz, se declaró contra la exploración y la explotación minera a cielo abierto, en específico en contra de las minas Chantón 1 y 2.
- En 2018, lo hizo todo el municipio de Tela, en Atlántida; el municipio de Orocuina, en Choluteca, que ratificó su declaratoria contra la minería metálica y no metálica y las plantas fotovoltaicas; el de Nueva Frontera (Santa Bárbara) y el de San José de la Paz, (La Paz).
- En 2019, los municipios de El Triunfo, en Choluteca, lo ratificó por tres años más; el de Arizona (Atlántida), contra concesiones mineras y proyectos hidroeléctricos; el de 32 comunidades de Atima (Santa Bárbara), también contra proyectos hidroeléctricos y mineros.

El Movimiento Amplio por la Dignidad y la Justicia (MADJ) en Atlántida, agrega que los municipios de San Francisco, La Masica, El Porvenir, Arizona y el Sector Florida en Tela, se han autodeclarado territorios libres de mineras e hidroeléctricas, pero que “los

empresarios, con el visto bueno de las autoridades, han irrespetado la voluntad del pueblo, y las intenciones de represar los ríos continúan.

Por su parte, el MAS, de Santa Bárbara, paralizó en la aldea de Arenales, del municipio de Gualala, un proyecto que había sido concesionado en 2009 por el gobierno *de facto* surgido del golpe de Estado de ese año, para obtener yeso en un espacio de 900 hectáreas; y señala que hasta 2019 había liderado la declaración de 14 de los 28 municipios, libres de extractivismo, incluyendo minería, represas hidroeléctricas y caficultura migratoria.

4. Contexto normativo

El primer paso del Estado, de común acuerdo con las empresas extractivas, fue construir un andamiaje legal favorable a la libre explotación de los recursos naturales. Esta etapa inició en 1998, con la aprobación de la Ley General de Minería, el Reglamento de la Ley Marco del Subsector de Energía Eléctrica y herramientas legales para permitir el desarrollo y la generación de energía por fuentes nuevas y renovables. No concluye aún, pero reporta como actividad clave, más reciente, la simplificación de la entrega de licencias ambientales por línea, a partir de 2018, y su correspondiente declaración como información clasificada.

El 19 de enero de 2012, mediante Decreto 270, el Congreso Nacional reformó el artículo 145 de la Constitución de la República, para declarar el acceso al agua y el saneamiento como un derecho humano, “cuyo aprovechamiento y uso será equitativo preferentemente para consumo humano. Asimismo, se garantiza la preservación de las fuentes de agua a fin de que estas no pongan en riesgo la vida y salud pública”. Fue una reforma constitucional importante que derivó de un reconocimiento a ese derecho por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 28 de julio del 2010, y del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el 30 de septiembre del mismo año. Honduras vivía la etapa inmediata al golpe de Estado y el gobierno electo en 2009 intentaba dar muestras de progresividad en materia de derechos humanos en Honduras ante la comunidad internacional.

El artículo constitucional reformado colocó un marcaje positivo en la puntuación para el Examen Periódico Universal de los Derechos Humanos, que se celebra cada cinco años ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, previsto para el año en que se

aprobó la reforma. Sin embargo, el 24 de agosto de 2009, dos meses después del golpe de Estado, se había aprobado la Ley General de Aguas, que derogó la de 1927, y que abrió los espacios para “licencias, permisos y concesionamientos (...) mediante concurso” de los recursos hídricos. El gobierno *de facto* siguió propiciando más condiciones favorables a la explotación extractivista. Previo a la toma de posesión del presidente Porfirio Lobo Sosa (2010-2014), se aprobó la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras que derogó las leyes de Modernización del Estado, de 1992, y de Participación Ciudadana, de 2006.

Esta ley dividió al país en seis¹⁸⁴ “regiones de desarrollo”, en función de las cuencas hidrográficas -18 en total, más las Islas de la Bahía-; y en doce subregiones, con ejes en valles, cordilleras, la biosfera del río Plátano, La Mosquitia y el Golfo de Fonseca. El desarrollo nacional fue concebido alrededor del aprovechamiento de la riqueza natural de las regiones y subregiones.

A este plan de país prosiguió la aprobación de múltiples “contratos de aprovechamiento de aguas nacionales para la generación de energía eléctrica” para construir proyectos hidroeléctricos sobre diferentes vertientes de las cuencas hidrográficas y sus correspondientes contratos de operación para generar, transmitir y comercializar la energía eléctrica. Tales contratos fueron suscritos entre los representantes legales de las empresas extractivistas y el titular de la Secretaría de Recursos Naturales (SERNA), y formaron parte de resoluciones de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE). Luego fueron aprobados por el Congreso Nacional, sancionados por el presidente de la República y publicados en el diario oficial La Gaceta. Su duración inicial oscila entre los veinte y treinta años, dependiendo de la capacidad de energía generada, al término de la cual pueden renovarse hasta agotar la vida útil de las represas. El usufructo de los recursos naturales deja de pertenecer a la población que habita las zonas.

¹⁸⁴ De acuerdo con el artículo 5 de la referida ley, las cuencas hidrográficas de las que derivan las diferentes vertientes, son los ríos: Ulúa, Chamelecón y Motagua (para la Primera Región o Región del Valle de Sula); los ríos Aguán y Sico palaya (Segunda Región o Región del Valle de Aguán o Caribe Hondureño); ríos Patuca, Plátano, Coco o Segovia, Warunta, Nakunta, Cruta y Mocorón (Tercera Región o de la Biosfera); los ríos Choluteca, Goascorán, Nacaome, Negro y Sampire (Cuarta Región o Región Sur); el río Lempa (Quinta Región o Región Lempa Lempa); las Islas de la Bahía (Sexta Región o del Arrecife Mesoamericano).

Aunque la publicación oficial de varios de estos contratos se hizo efectiva en el gobierno de Porfirio Lobo Sosa, algunos fueron firmados por la SERNA días antes de su toma de posesión, temiendo, posiblemente, que el gobierno entrante de “Reconciliación Nacional” pudiera denegarlos. La Ley General de Aguas posibilitó al Congreso Nacional aprobar, en 2009, 49 contratos de producción de energía renovable, para contratar 250 megavatios de energía por parte de la ENEE, mediante una licitación internacional que no fue transparente y se realizó al margen de las comunidades en donde se instalarían los proyectos hidroeléctricos (CESPAD, Id.).

Con relación a las concesiones mineras, en 1998 fue aprobada una nueva ley de minería que se apoyó en estudios y asistencia técnica del Banco Mundial y el BID y en cuya elaboración intervinieron las empresas que tenían concesiones mineras en el país. La Asociación de Organismos No Gubernamentales (ASONOG) estimó que bajo esta ley se entregaron unos 35 mil km² de territorio, a través de 350 concesiones mineras (CEPROSAF, 2018). Al entrar en vigor esta ley iniciaron operaciones de exploración y explotación 22 empresas de Estados Unidos, Canadá y Europa. En 2002, la producción minera metálica se había triplicado en el país. En el contexto del golpe de Estado de 2009 se dio un nuevo proceso de concesiones mineras, cuando se aprobó un decreto (No. 233-2010) que derogó la prohibición de los proyectos hidroeléctricos en áreas protegidas y dejó el espacio libre para aprobar leyes de concesionamiento de los ríos, la construcción de represas, la explotación minera, la exploración de hidrocarburos y la aprobación de los Regímenes Especiales de Desarrollo o “Ciudades Modelo” (CEPROSAF, id.).

La última Ley General de Minería, aprobada en 2013, con un articulado que se contradice a sí mismo y a otras leyes, incluida la Constitución de la República, concede estabilidad jurídica a las empresas que explotan minerales y desconoce los derechos de las personas y comunidades afectadas, al permitir que aquellas utilicen el agua dentro o fuera del ámbito de la concesión; así como la extracción de minerales en zonas productoras de agua y de reserva natural no declaradas como tales. Posibilita, también, una explotación a cielo abierto a perpetuidad al no establecer períodos máximos de aprovechamiento.

Desde la concepción neoliberal del extractivismo, es válido todo cuanto contribuya a eliminar los obstáculos para agilizar la realización de los proyectos, no importa a qué costo social. En 2015 un diario anunció en su encabezado: “El camino para el desarrollo del país se está abriendo” para informar que la Cumbre Nacional de Negocios fue portadora “de buenas noticias” porque las licencias ambientales se otorgarían en un día y en línea, a partir de marzo de 2015 (La Prensa, 2015). Fue en agosto de 2018, cuando la Secretaría de Energía, Recursos Naturales, Ambiente y Minas (MiAmbiente) simplificó los procedimientos de los trámites “que antes duraban años y que ahora se realizan a través de una plataforma digital” (UNAH, 2019). También en 2018 se aprobó un acuerdo ministerial (1402-2018), que clasifica la información de los estudios técnicos, de las licencias ambientales y de la ubicación de las concesiones, como parte de la Ley para la Clasificación de Documentos Públicos Relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional o «Ley de Secretos», en vigor desde marzo de 2014.

El mapeo de concesiones de proyectos extractivos, el pago de permisos, las exenciones tributarias, la aprobación de estudios de impacto ambiental o la forma como el Estado pretende monitorear las obligaciones contenidas en dichos estudios, son informaciones a las que no se permite acceder a las comunidades interesadas (CEPROSAF, id.). La aprobación de instrumentos legales para favorecer “el desarrollo y generación de energía por fuentes renovables” y para promover y desarrollar obras públicas y de infraestructura nacional, así como la aprobación de la anterior Ley de Minería, en 1998, permitió el surgimiento de nuevos proyectos y también de una conflictividad ambiental que varias de las comunidades arrastran desde entonces. Nuevos conflictos se sumaron y multiplicaron en los últimos diez años. Sin embargo, es importante destacar que, aunque por su naturaleza capitalista todos estos proyectos son de expoliación, no siempre desatan la conflictividad, no de manera inmediata o no de alta intensidad. La toma de conciencia comunitaria del daño que provocan, la identidad cultural y la tradición de lucha comunitaria determinan en mucho las acciones organizadas para la defensa ambiental (CESPAD, id.).

Antes y durante la construcción de los mecanismos legales para favorecer las concesiones, es posible que se hubiera desarrollado un período poco estudiado de apropiación territorial que se anticipó para garantizar el éxito de los proyectos. El MADJ, por ejemplo, advertía en 2010 que el empresario Emín Abufefe estaba comprando propiedades en la cordillera Nombre de Dios, donde nacen innumerables ríos que bañan el departamento de Atlántida, para poder privatizar la cuenca y establecer su proyecto aguas más abajo (MADJ, 2010). Esta cordillera es uno de los principales manantiales de agua dulce del Litoral Atlántico.

Después del golpe de Estado se ha dado vida a una normativa e institucionalidad dispersa orientada a establecer la denominada “Seguridad Jurídica para las Inversiones”¹⁸⁵, lo que ha conducido a endurecer prácticas punitivas, tanto jurídicas, como políticas y sociales, que con matices de “legalidad” representan una preocupante regresividad en el disfrute y garantía de los derechos humanos en contextos de conflictos socioambientales.

En contraposición a la obligación del Estado de establecer límites en la explotación indiscriminada y sin control de los recursos naturales, con penas y sanciones coercitivas y preventivas de la generación de conflictos y de castigo a los delitos ambientales, se han aprobado normas y disposiciones para criminalizar y penalizar la defensa de los recursos naturales y los medios de vida de las poblaciones, con la excusa de atraer las inversiones y flexibilizar las normativas, y se han facilitado y simplificado los trámites administrativos para las inversiones, dentro de una lógica extractivista indiscriminada y de despojo de los recursos naturales y los territorios.

Este análisis parte de que en Honduras existen rasgos de una política criminal, entendida como “ese poder que puede manifestarse de formas violentas afectando la libertad, la vida,

¹⁸⁵ En junio de 2014, la entonces embajadora de aquel país, Lisa Kubiske, declaró que *...Los representantes de importantes empresas me han confesado que quieren invertir en Honduras, pero no lo hacen porque no ven una estabilidad ni verdadera seguridad jurídica aquí. No digo que todas las cortes hondureñas sean malas, pero sí que hay una mala percepción... Si se encuentra personal del sector judicial que no esté actuando de forma objetiva hay que tomar medidas... Los jueces son responsables de hacer respetar la ley, por eso es importante que no estén sobre ella y si alguno de ellos se involucra en actividades criminales o de corrupción, deberían ser removidos inmediatamente.* Declaraciones Publicadas por el diario La Prensa y disponibles en su versión digital en: <https://www.laprensa.hn/honduras/tegucigalpa/716529-98/no-hay-condiciones-para-inversionistas-en-honduras-kubiske>

la psique y el cuerpo de las personas” como lo señala Edgardo Alberto Amaya¹⁸⁶. Por ejemplo, el sector minero cuenta con una Ley de General de Minería vigente desde 2013; con ella y con la Ley Marco del Subsector Eléctrico se aprobaron muchísimas concesiones hidroeléctricas, antes de que perdiera vigencia en 2014, cuando Juan Orlando Hernández (2010-2014) era presidente del Congreso Nacional.

La Ley de Minería no contempla ninguna categorización de delitos ambientales ni establece sanciones penales, en los títulos de XIII y XIV sobre las causales de suspensión y terminación de los títulos mineros y de sanciones administrativas, respectivamente,¹⁸⁷ solamente sanciones por incumplimiento de disposiciones administrativas y cierre temporal o permanente por incumplimiento de medidas y recomendaciones. Tampoco, la institución rectora de la política minera del país, el Instituto Hondureño de Geología y Minas (Inhgeomin), ha aplicado el principio de precaución, que en teoría debería ser una norma de cumplimiento obligatorio en más de una docena de conflictos existentes actualmente en el ámbito minero, pues es la institución facultada por ley para implementar la Declaración de Río de Janeiro, sobre medioambiente y Desarrollo¹⁸⁸, a fin de prevenir la ocurrencia de conflictos socioambientales y daños ecológicos.

Están vigentes la Ley General de la Industria Eléctrica y la Ley de Promoción de Generación de Energía Eléctrica con Recursos Renovables, aprobadas en 2014 y 2007, respectivamente, y principales herramientas para concesionar los territorios con el objetivo de instalar proyectos hidroeléctricos, eólicos y fotovoltaicos. Esta última ley fue reformada en 2013 y es considerada muy dañina por las organizaciones ambientalistas porque ni siquiera plantea sanciones administrativas y supone, desde su aprobación original, una entrega incondicional de los recursos naturales del país. La ley general que establece de manera diferenciada la comisión de delitos y faltas, así como el correspondiente catálogo de sanciones y penas es la

¹⁸⁶ Amaya Cobar, Edgardo Alberto. “Bases para la Discusión Sobre Política Criminal Democrática”. Primera Edición, San Salvador, El Salvador. FESPAD. 2003. Página 7.

¹⁸⁷ Poder Legislativo. Decreto 238-212, “Ley General de Minería”, publicado en el Diario Oficial La Gaceta # 33,088 del 2 de abril del 2013. Artículos: 78 al 85

¹⁸⁸ Naciones Unidas. “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y El Desarrollo. 1992. Disponible en: <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>

Ley de Áreas Protegidas, Conservación Forestal y Vida Silvestre¹⁸⁹. De igual manera, la Ley General del Ambiente de 1993, en su Título III, establece una serie de prohibiciones, de prevención del daño ambiental y humano. En el Título VI, establece de manera diferenciada los catálogos de infracciones, faltas y delitos, así como la subsecuente categorización de sanciones y penas, sin menoscabo a los establecido en el Código Penal¹⁹⁰.

Por mandato constitucional, toda la normativa internacional de derechos humanos, establecida en convenciones y tratados internacionales, suscrita y ratificada por el Estado hondureño, forma parte de su cuerpo legal nacional y debería, *per se*, ser de obligatorio cumplimiento¹⁹¹. En materia de derechos humanos, Honduras ha suscrito la mayoría de tratados, convenios y pactos internacionales tendientes a garantizar el libre ejercicio y disfrute de los derechos humanos¹⁹², incluido el derecho a defender los denominados derechos ambientales (al agua, al ambiente sano, a la tierra y el territorio, la protección y precaución sobre recursos en riesgo o endémicos, entre otros); no obstante, su reiterada y creciente violación en conflictos socioambientales refleja una práctica de elementos de una política criminal autoritaria centrada en el enemigo.

C. Criminalización de la conflictividad

1. Caracterización

En la década de los años ochenta del siglo pasado se implantó en Honduras un modelo de seguridad nacional que, en el marco del conflicto centroamericano, se utilizó para crear dentro del Estado instancias de seguridad que, al margen de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, se encargaban de combatir a un “enemigo interno” calificado como “subversivo”. Se postulaba el principio de que, al garantizar la seguridad del Estado, se garantizaba la seguridad de la sociedad. Tal práctica tuvo múltiples consecuencias, entre ellas

¹⁸⁹ Poder Legislativo. Decreto # 98.2007. Ley Forestal, Áreas Protegidas y Vida Silvestre”. Publicado en el Diario Oficial La Gaceta # 31,544, el 26 de febrero de 2008. Título X. Artículos 166 al 195.

¹⁹⁰ Poder Judicial. “Ley General del Ambiente”. Título VI. Artículos 86 al 99.

¹⁹¹ Asamblea Nacional Constituyente. Diario Oficial La Gaceta # 23,612, decreto # 131, contenido de la “Constitución Política de Honduras. Artículos 15, 16, 17 y 18”. Publicada el 20 de enero de 1982 y disponible en el portal del Poder Judicial Hondureño: <http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/Constituci%C3%B3n%20de%20la%20Rep%C3%ABlica%20de%20Honduras%20%28Actualizada%202014%29.pdf>

¹⁹² Para mayor ilustración ver grafica número 1 sobre derechos humanos e instrumentos internacionales suscritos por el Estado de Honduras.

criminalizar los conflictos sociales, provocando múltiples arbitrariedades o violaciones de los derechos humanos.

En la última década Honduras experimentó un proceso parecido, pero en un contexto distinto. El defensor de los derechos humanos es equiparado al “subversivo” y parte del principio de que la seguridad del modelo económico garantiza la seguridad del Estado. A partir de 2010 se aplica ese concepto con decretos como el No. 418-2013: Ley para la clasificación de documentos públicos relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional; el No. 168-2013, que crea la Policía Militar de Orden Pública o el No. 6-2017, que es la “Ley para el Fortalecimiento y Efectividad de la Política de Seguridad”. Mención particular merece la creación del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa (CNSD), que es un órgano que reúne a la policía, Fuerzas Armadas, Ministerio Público, Dirección de Investigación e Inteligencia (DNII), Congreso Nacional, Corte Suprema de Justicia y presidencia de la República.

El CNSD, a consideración de la Relatoría Especial de Derechos Humanos de la ONU, muestra una creciente concentración e injerencia del Poder Ejecutivo sobre los Poderes Legislativo y Judicial, ya que este Consejo "es el máximo órgano encargado de rectorar, diseñar y supervisar las políticas generales en materia de seguridad, defensa nacional e inteligencia". Particularmente preocupante es la presencia en ese órgano del Poder Judicial puesto que muchas de las disposiciones o acuerdos que allí se toman limitan las garantías individuales y sociales de la población. De hecho, cada vez que se expande el poder punitivo del Estado, se recorta el marco de garantías que protegen a las personas, cada vez más vulnerables ante la fuerza desproporcionada del Estado. En esa dirección destacan dos acciones: la primera es el fortalecimiento de la Ley Antiterrorista aprobada en 2010 y, la segunda, la aprobación del nuevo Código Penal. La primera encaja perfectamente en la segunda.

El 18 de enero de 2018, el Congreso Nacional de la República aprobó el nuevo Código Penal de Honduras mediante el Decreto Legislativo No. 130-2017, publicado el 10 de mayo de 2019 en el Diario Oficial La Gaceta, que entró en vigor en junio de 2020. Su orientación encaja en la tendencia que se advierte en la última década de dotar al Estado de instrumentos

orientados a controlar y reprimir la protesta social. Cualquier persona u organización que exprese ideas, visiones o valores de disenso, oposición, denuncia o reivindicación, puede ser objeto de vigilancia y judicialización. Para ello se han aprobado decretos que autorizan la escucha telefónica o la interceptación de mensajes electrónicos. Desde la perspectiva de los derechos humanos, el Código Penal es sumamente preocupante porque incluye:

- a. Normas que contemplan penas que violan el principio de humanidad y proporcionalidad de la pena.
- b. Tipificación de delitos cuya persecución constituye una violación a la libertad de expresión.
- c. Tipificación de delitos cuya persecución constituye una violación a la libertad de reunión, manifestación y asociación.
- d. Tipificación de delitos cuya persecución viola el principio de legalidad.

Visto de esa manera, el código se vuelve un instrumento eficaz en la política de criminalización del Estado porque se refiere a un encuadramiento penal ahistórico, descontextualizado y malicioso de determinadas acciones de defensa de los derechos humanos. “Eso es lo que pasa con el país: se criminaliza el reclamo social. No importa quién sea, quien reclame, pueden ser pobladores, pueden ser campesinos, puede ser mujer, bueno... puede ser periodista; si denuncia, si reclama, si da evidencia de un abuso y lo hace público, se expone a recibir la acción del derecho penal en su contra”, dijo uno de los abogados entrevistados por el CEDOH.

En efecto, la esencia autoritaria de esa política del Estado es que no acepta la disidencia, las opiniones contrarias a lo que ha dispuesto, si alguien insiste en la denuncia o en la conducta de reclamar derechos, entonces el expediente del recurso del derecho penal, está a la orden del día. Un instrumento institucional clave para imponerlo es el Ministerio Público, que, aunque su estatuto le impone velar por la correcta aplicación de la ley, la sociedad se encuentra ante la paradoja de que quien tiene esa obligación es precisamente quien abusa de su prerrogativa, al grado que hay múltiples casos en los cuales, además de una aplicación incorrecta del derecho penal, se tergiversan las causas, agravando delitos o inventándolos.

Más grave aún es que esa práctica del Ministerio Público suele validarse con la sentencia de los jueces en los tribunales. Evidentemente hay excepciones, pero en general las organizaciones sociales reclaman la inexistencia del debido proceso pues la falta de una investigación criminal seria, profesional y científica hace que se cometan muchos abusos y muchas injusticias.

Uno de los abogados entrevistados por el CEDOH resume esa situación señalando que “lo que se aplica es la doctrina del derecho penal del enemigo, que en el país se expresa más de manera fáctica que al amparo de una ley; es una especie de política criminal no escrita que en realidad se materializa a través de una especie de acuerdo tácito, pero, que tiene vigencia en los hechos entre jueces, fiscales, órganos de investigación y la policía para atacar de cierta manera a ciertas personas”. Es un enfoque que se aplica con solo presumir la comisión de un delito, sin importar que no lo haya sido cometido. Este procedimiento, con el nuevo código alcanza una dimensión judicial preocupante para criminalizar los movimientos al incluir, para el caso, los siguientes artículos:

- *Artículo 541. Perturbación ilícita del funcionamiento de las instituciones.* Quienes con violencia, intimidación o fuerza invaden la sede del Congreso Nacional, de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) o la Sede Titular del Poder Ejecutivo, cuando están reunidos en el ejercicio de sus funciones, deben ser castigados con las penas de prisión de tres (3) a seis (6) años e inhabilitación especial para cargo u oficio público de seis (6) a diez (10) años. Quienes con violencia, intimidación, fuerza, simulando autoridad o invocando falso orden, tratan de impedir el ejercicio de las funciones del Congreso Nacional, de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) o la Sede Titular del Poder Ejecutivo, deben ser castigados con las penas de prisión de dos (2) a cinco (5) años e inhabilitación especial para cargo u oficio público por el doble del tiempo de la pena de prisión... Quienes con violencia, intimidación, fuerza, simulando autoridad o invocando falsa orden, tratan de impedir el ejercicio de las funciones de las corporaciones municipales, deben ser castigados con pena de prisión de uno (1) a tres (3) años e inhabilitación especial para cargo u oficio público por el doble del tiempo de la pena de prisión.

- *Artículo 553. Reuniones y manifestaciones ilícitas.* Son reuniones o manifestaciones ilícitas las siguientes: 1) Las que se convocan con la expresa finalidad de cometer delitos. Para que concurra este supuesto es necesario que exista una planificación del presunto delito; y, 2) Aquellas a las que concurren sus participantes portando armas de fuego, artefactos explosivos u otros objetos igual de peligrosos que los anteriores. Para que concurra este supuesto se exige que sean los promotores o asistentes los que lleven las armas u objetos, no personas ajenas a la reunión o manifestación. Quienes promueven, dirigen o presiden las reuniones o manifestaciones a las que se refieren los numerales anteriores, deben ser castigados con la pena de prisión de dos (2) a cuatro (4) años. El resto de los partícipes en la reunión o manifestación ilícitas deben ser castigados con la pena de prisión de uno (1) a tres (3) años. Las penas anteriores se deben imponer sin perjuicio de las que correspondan por los concretos delitos que se puedan cometer.
- *Artículo 554. Asociación para delinquir.* Son asociaciones ilícitas las constituidas, sea de modo permanente o transitorio, por dos (2) o más personas con la finalidad de cometer ilícitos penales. Asimismo, se consideran asociaciones ilícitas las que después de constituidas lícitamente dedican su actividad, en todo o en parte a la comisión de delitos. Poseen también la consideración de asociaciones ilícitas las que aun teniendo como objeto uno lícito, emplean como estrategia permanente y definida medios violentos, intimidatorios u otros ilícitos para el logro de aquél. Los directivos, promotores y financistas de la asociación ilícita deben ser castigados con las penas de prisión de diez (10) a quince (15) años. Los simples integrantes de la asociación deben ser castigados con las penas de prisión de seis (6) a diez (10) años.
- *Artículo 570. Atentado.* Quien acomete contra la autoridad, funcionarios o empleados públicos, los intimida gravemente, hace resistencia activa grave o emplea la fuerza contra ellos, cuando están en el ejercicio de las funciones de su cargo o como consecuencia de este, debe ser castigado como autor de un delito de atentado con las penas de prisión de uno (1) a tres (3) años. Si en los supuestos anteriores el atentado

se verifica con armas, explosivos o prevaliéndose el culpable del ejercicio de funciones públicas, las penas deben ser incrementadas en un tercio (1/3).

- *Artículo 572. Desobediencia.* Quienes, sin estar comprendidos en los artículos anteriores, desobedecen gravemente a la autoridad, funcionarios o empleados públicos en el ejercicio de sus funciones, deben ser castigados con las penas de prisión de seis (6) meses a dos (2) años.
- *Artículo 573. Desórdenes públicos.* Quien mediante violencia o intimidación grave atemoriza a una población o parte de ésta, debe ser castigado con la pena de prisión de uno (1) a tres (3) años. Si se crea un grave peligro para la vida, la salud de las personas o el patrimonio, la pena a imponer se debe incrementar en un tercio (1/3), salvo que los hechos estén castigados con pena más grave en otras disposiciones del presente Código. Quien públicamente difunde de forma reiterada noticias o rumores falsos que atemoricen a la población o parte de ésta y, de este modo se crea un peligro grave para la vida, la salud de las personas o el patrimonio, debe ser castigado con la pena de prisión de uno (1) a tres (3) años, salvo que los hechos estén castigados con penas más graves en otras disposiciones del presente Código.
- *Artículo 574. Perturbación del orden.* Quienes actuando en grupo perturban el orden público causando lesiones a las personas, produciendo daños o invadiendo con violencia o intimidación graves instalaciones o edificios, deben ser castigados con las penas de prisión de uno (1) a tres (3). Deben ser castigados con la pena de multa prevista en el párrafo anterior quienes perturban gravemente el orden en un Órgano Jurisdiccional competente, en los actos públicos propios de cualquier autoridad o corporación, en oficina o establecimientos públicos, en centro docente o con motivo de la celebración de espectáculos deportivos o culturales.

Ese tipo de artículos facilita que los fiscales y operadores de justicia realicen interpretaciones amplias, lo que trae como consecuencia que se sancionen conductas que no corresponden a la gravedad y naturaleza del delito. El hecho de que se penalice la resistencia pasiva puede

implicar, simplemente, que no se acaten disposiciones de orden administrativo, muchas veces emitidas en contravención del ordenamiento legal o con la intención de impedir el ejercicio de los derechos constitucionales, con lo cual se criminaliza la protesta social y se abre la puerta al Estado para castigar todas las expresiones de disenso social.

Como se ha expresado, un hecho preocupante es que la criminalización de la protesta social es complementada con la remilitarización del Estado y la sociedad hondureña, volviendo, de nuevo, a las fuerzas armadas un actor central de la gestión pública. Ese proceso se manifiesta en la participación activa de soldados y policías que militarizan las comunidades, pero también en un paramilitarismo que atenta impunemente contra los dirigentes populares y que en el país se ejecuta a través del “sicariato”¹⁹³. Frente a esa agresión, los defensores legales de los pobladores y las comunidades recurren a los tribunales correspondientes en busca de justicia y protección, pero la mayoría de sus recursos son desestimados.

2. Derecho penal del enemigo

Uno de los mecanismos para aplicar e impulsar el Derecho Penal del Enemigo, además de la puesta en vigencia del nuevo Código Penal en mayo de 2020, que criminaliza y endurece las penas para defensores del ambiente, la tierra y el territorio, llegando inclusive a ubicarlos en la categoría de terroristas, y liberando de responsabilidad a los perpetradores de los crímenes (agentes de seguridad y operadores de justicia), como la represión y uso excesivo de la fuerza, detención arbitraria, desalojos forzosos, amenaza, tortura, desapariciones y hasta asesinatos, al igual que el uso abusivo e indebido del derecho penal.¹⁹⁴ Esta alarmante agresión criminal estatal forma parte de un patrón de despojo y reiteradas violaciones a derechos humanos en la región, tal y como quedó evidenciado en la Audiencia Temática denominada “Defensores del Ambiente e Industrias Extractivas”, celebrada el 19 de octubre de 2015, en la que se

¹⁹³ El sicariato en Honduras se ha incrementado exponencialmente en el presente siglo debido a varias razones que incluyen la nula investigación o captura de los criminales y la falta de aplicación de la justicia en el país.

¹⁹⁴ En este sentido es ilustrativo el informe anual de la OACNUDH 2019, que en su numeral 57 señala que: “El uso abusivo del derecho penal contra las y los defensores de derechos humanos y de la tierra continuó. En agosto, nueve defensores de derechos humanos fueron enviados a prisión preventiva, acusados de asociación ilícita por su trabajo en la defensa del agua en la zona del Parque Natural de los Botaderos.” Disponible en: https://oacnudh.hn/wp-content/uploads/2020/10/A_HRC_43_3_Add.2_SP-final.pdf

presentaron los hallazgos de un informe elaborado por 39 organizaciones a América Latina. En dicha Audiencia, se denunció cómo en toda la región:

...quienes defienden estos derechos (a la tierra, territorio y ambiente), en el contexto de proyectos económicos a gran escala, entre ellos, hidroeléctricos extractivos, agroindustriales, de tala y eólicos, están expuestos a riesgos elevados y diferenciados, como son, en primer lugar, los asesinatos... en segundo lugar la estigmatización y las campañas de desprestigio, para deslegitimar el trabajo de las personas defensoras. Este tipo de acción en la que les acusa de ser opositores del desarrollo, terroristas, conspiradores, entre otros, afecta su capacidad de exigir justicia ante el Estado y los deja más susceptibles a otras amenazas, agresiones físicas y otros obstáculos. En tercer lugar, la criminalización de defensoras y defensores a través de la formulación de tipos penales vagos, ambiguos y poco definidos. La promulgación de nuevas leyes que restringen aún más el marco legal para la defensa de estos derechos, especialmente en el contexto de la protesta social, la utilización de legislación antiterrorista para criminalizar y estigmatizar a quienes defienden la tierra, el territorio y el ambiente, y el empleo del poder punitivo en contra de defensoras y defensores. Entre los casos documentados se pueden identificar como actores materiales a los agentes de seguridad privada, las fuerzas de seguridad del Estado, incluyendo policía y ejército, y agentes del crimen organizado. Sin embargo, también se pueden encontrar casos de agresiones físicas y verbales, y amenazas proferidas por otros funcionarios de empresas públicas y privadas y también de agentes estatales y medios de comunicación. Debido a los altos niveles de impunidad de estos actos, en muchos casos no se investiga ni identifica con certeza quiénes son los autores materiales e intelectuales, responsables de las agresiones e incluso en los casos donde hay testigos y evidencias clave, los culpables no son llevados ante la justicia.¹⁹⁵

Esta denuncia regional, presenta una imagen muy clara de cómo opera el derecho penal del enemigo y puede aplicarse en su totalidad a la realidad hondureña de esta última década.

En relación al nuevo Código Penal, cuya legalidad y legitimidad han sido puestas en tela de juicio por renombrados juristas, se ha denominado “Código Penal de la Impunidad”, ya que crea el blindaje para las crecientes violaciones a derechos humanos en conflictos socioambientales, limita la libertad de expresión, criminaliza la labor de defensores de

¹⁹⁵ CIDH. 156 periodo de Sesiones. Audiencia Temática “Defensores del ambiente e industrias extractivas”. 19 de octubre de 2015. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=k5qQwQj_R4E

derechos humanos y el derecho a defender los derechos, entre otras cosas, tal y como lo señala con extrema preocupación el grupo de trabajo de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos, quien expresó su preocupación por algunos de los delitos descritos en el nuevo Código Penal, como la “usurpación”, las “reuniones y manifestaciones ilícitas” y la “asociación para delinquir”, que podrían dar lugar a la imposición de restricciones indebidas a las libertades de reunión y expresión, y participación¹⁹⁶. Otro asunto preocupante es la enmienda sobre el terrorismo, que en el Nuevo Código penal en su artículo 587, define las “asociaciones terroristas” como cualquier grupo de dos o más personas que cometan un delito con la intención de “subvertir gravemente el orden constitucional; o, provocar un estado de terror en la población o parte de ella”. Esa terminología tan vaga y amplia puede criminalizar a las personas que ejerzan sus derechos a las libertades de expresión, reunión y asociación.

Sin pretender hacer un análisis exhaustivo del Nuevo Código Penal, basta señalar lo expresado por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el Informe Anual 2019, sobre la situación de los derechos humanos en Honduras. Dicho informe literalmente señala que:

En mayo, el Congreso publicó el Decreto núm. 130-2017 sobre el nuevo Código Penal, que, en opinión del ACNUDH, está por debajo de las normas internacionales y regionales de derechos humanos en lo que respecta a la calificación de los delitos penales de corrupción, violencia contra la mujer y aquellos que afectan a la libertad de expresión y de reunión. Entre otras preocupaciones, la propuesta reduce las penas de prisión por delitos contra la administración pública como el lavado de dinero, el fraude y la malversación de fondos.¹⁹⁷

Esta afirmación de la OACNUDH, se alinea totalmente con la percepción, crítica y denuncia ciudadana de que este código criminaliza la protesta social y la libertad de expresión, como mecanismos directos para ejercer una coerción indebida y abusiva para el ejercicio de estos derechos fundamentales para la democracia y el Estado de derecho, al convertirlos en figuras penales y, como contrapartida, alienta la corrupción y el saqueo de los fondos públicos, lo

¹⁹⁶ Organización de las Naciones Unidas. Declaración de las Naciones Unidas al final de la visita a Honduras del Grupo de Trabajo sobre empresas y derechos humanos Tegucigalpa, 28 de agosto de 2019.

¹⁹⁷ Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Honduras. “Informe Anual 2019”. Página 3. Numerales 6 y 7.

que lo convierte efectivamente en un código que criminaliza el ejercicio de derechos y blinda de impunidad la corrupción y el debilitamiento del Estado.

En su apartado sobre empresas y derechos humanos, la ACNUDH, recuerda al Estado las recomendaciones del grupo de trabajo sobre Empresas y Derechos Humanos al finalizar su visita al país, en agosto de 2019 y hace un especial énfasis en,

la necesidad de realizar reformas institucionales y jurídicas inmediatas y profundas, en particular para garantizar la independencia del sistema judicial, la participación de las personas y las comunidades en la adopción de decisiones y el derecho al consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas.¹⁹⁸

Es de hacer notar que durante los últimos años se han incrementado las denuncias sobre la participación de altos funcionarios, como una vicepresidenta del Congreso Nacional, diputados y alcaldes, mayoritariamente del partido en el poder, en proyectos extractivistas y en graves conflictos ambientales que han ocasionado la muerte y la criminalización de defensores ambientales¹⁹⁹. Finalmente, los hallazgos y recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre los derechos humanos y las empresas, luego de su visita a Honduras del 19 al 28 de agosto de 2019, plantean:

El Grupo de Trabajo observó la ausencia de un marco normativo e institucional sólido que protegiera de los abusos de derechos humanos relacionados con las empresas y proporcionara acceso a un recurso efectivo, en un contexto en el que los proyectos de desarrollo y las inversiones parecían haber superado la protección de las personas y el medio ambiente. Observó que la falta de rendición de cuentas por los daños causados por las empresas a menudo se veía agravada por los ataques, el hostigamiento y la intimidación contra quienes se pronunciaban en contra de los abusos y exigían responsabilidades por las víctimas, lo cual a su vez había alimentado conflictos sociales y la falta de confianza en las instituciones del Estado, con repercusiones negativas duraderas en las comunidades locales, las empresas y los inversores²⁰⁰.

¹⁹⁸ Ibid. Página 4, Numeral 16

¹⁹⁹ Un amplio detalle sobre esta grave situación, se encuentra plasmado en el informe de Global Witness 2017, titulado: “Honduras, el país más peligroso del mundo para el activismo ambiental”. Disponible en : <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/honduras-el-pa%C3%ADs-m%C3%A1s-peligroso-del-mundo-para-el-activismo-ambiental/>

²⁰⁰ Naciones Unidas. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. 44 periodo de sesiones. “Visita a Honduras

Asimismo, el grupo de trabajo señaló que:

Una de las causas fundamentales de la mayoría de los conflictos sociales es la falta sistemática de transparencia y de una participación significativa de las comunidades afectadas en las decisiones relativas a los proyectos de desarrollo y la explotación de los recursos naturales, así como en los sectores de la energía y la agroindustria”²⁰¹.

El Grupo de Trabajo advirtió que la impunidad y la corrupción habían erosionado la confianza en las autoridades públicas y su capacidad para proteger a las comunidades afectadas de los abusos de derechos humanos relacionados con las empresas, en particular en el caso de las personas que se encontraban en situaciones más vulnerables, como los pueblos indígenas y las mujeres trabajadoras²⁰².

Un dato revelador de este informe, que reafirma la urgente necesidad de contar con una política criminal en el marco de la conflictividad socioambiental, es la constatación de un desarrollo (crecimiento) económico acelerado de las inversiones en los sectores de energía y minería, sin normas o incentivos para que las empresas respeten los derechos humanos, ha sido uno de los principales generadores de conflictos y violaciones a los derechos humanos.²⁰³

Ante la ausencia de una política criminal democrática en casos de conflictividad socioambiental, Honduras enfrenta una debilitada institucionalidad y un fragmentado marco normativo que lejos de contribuir a la resolución de conflictos relacionados con la explotación de los recursos naturales, la labor de los defensores y defensoras, y el acceso efectivo a la justicia, al carecer de limitaciones al ejercicio del poder arbitrario, la definición y tipificación de tipos penales en crímenes y delitos ambientales, desde un enfoque de derechos, la finalidad de una política criminal se vuelve una ilusión, dando lugar a la proliferación de usos abusivos e indebidos del derecho penal y violaciones a derechos

Informe del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas”. A/HRC/44/43/Add.2, Ditr. Gral. 15 de mayo de 2020

²⁰¹ Ibidem

²⁰² Ibidem

²⁰³ Ibid. Numeral 9.

humanos contra comunidades y defensores de derechos que, paradójicamente, deberían tener una adecuada protección y las salvaguardas necesarias para el ejercicio de sus labores y del disfrute de sus libertades, representando un grave proceso regresividad en esta materia y el fracaso en su cometido de proteger la vida y la persona humana, como fin máximo del Estado.

3. Criminalización/ judicialización

En palabras del Juez Ramón Cadenas Rámila, director de la Comisión Internacional de Juristas,

En la criminalización se inventan hechos delictivos... el grado extremo de la criminalización, es la ejecución, el asesinato, que se repite en Centroamérica y en Honduras específicamente, dándole valor a testigos que están mintiendo en las cortes, para lograr la condena. El derecho penal se convierte así en una herramienta para criminalizar a la gente.

Existen tres círculos en los que opera la criminalización. En el primer círculo de la criminalización están los operadores de Justicia: Jueces, abogados y fiscales, que hacen una valoración arbitraria y errónea de la prueba, de manera especial los testimonios. En el segundo círculo se encuentran la policía nacional y el ejército, encargados de hacer cumplir la ley; y el tercer círculo son las empresas transnacionales que compran y cooptan a funcionarios, llegando inclusive a utilizar al crimen organizado. Todo lo anterior crea una violación permanente del “pacta sunt servanda” (todo lo establecido en un contrato o convención debe ser fielmente cumplido por las partes) y existe un fraude de ley permanente, que utilizan normas jurídicas para evitar la aplicación de otras normas jurídicas más idóneas”.²⁰⁴

Con una peculiar narrativa literaria, Umberto Eco, nos presenta cómo, a lo largo de la historia y de las sociedades, se ha utilizado la construcción del enemigo, como un mecanismo para legitimar y justificar todas las agresiones, vejámenes, ataques físicos, psíquicos, morales, sociales y de diversa índole, hacia aquella persona, colectivo, partido, región, nación, ideología, que nos interesa destruir para avanzar en nuestros fines y propósitos o bien para

²⁰⁴ Cadenas, Ramón. Extractos de conferencia brindada en el foro virtual “Carlos Escaleras, su memoria brilla en tiempos de criminalización e impunidad”. 20 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.facebook.com/watch/live/?v=623724208322070&ref=search>

generar una especie de válvula de escape para liberar la “presión” interna y volver la mirada hacia otro lado para evadir responsabilidades o disfrazar la ineficiencia en el abordaje y prevención de la situación o situaciones generadoras de tal presión que pueden estallar de manera desfavorable a nuestros intereses o bien para eliminar o neutralizar en el caso de que pudiera convertirse en un obstáculo para nuestros fines y no porque sea una amenaza, sino simplemente por el hecho de existir y de actuar en base a un código de principios, creencias, normas, que difieren y colisionan con las nuestras.²⁰⁵

En Honduras, la violencia, dirigida desde las cúpulas del poder, que se ha traducido en la muerte de activistas y defensores de derechos humanos, periodistas, abogados y más de un centenar de campesinos que luchan por la libertad de gozar de su derecho a la tierra en el Bajo Aguan, durante la última década se ha visto incrementada por políticas orientadas a considerar la Madre Tierra y los bienes naturales que la sustentan, como mercancías que se pueden entregar al mejor postor y que están dando paso a un tipo de Estado en el que las corporaciones empresariales (mineras, petroleras, hidroeléctricas, agro combustibles y conglomerados para el procesamiento de materias primas, más conocidas como ciudades modelos o regiones especiales de desarrollo, para mencionar algunas) son las que deciden el saqueo y expoliación que se realiza con la complicidad de políticos y gobiernos nacionales y extranjeros y se disfrazan bajo los discursos oficiales de que la inversión extranjera traerá “desarrollo”, “progreso” y “bienestar”.

Las intenciones perversas de este nuevo colonialismo corporativo tienen su corolario en la pretendida subyugación de la población a través de la creación de enemigos a su conveniencia. Para que este modelo funcione se requieren poblaciones sumidas en la miseria y en el terror, y nada mejor que incrementar políticas represivas en materia social, regresivas en materia económica y descalificadoras en materia política e ideológica. De esta forma los defensores y defensoras de la Madre Tierra son ahora enemigos del Estado y enemigos del pueblo. Quienes critican, cuestionan y evidencian la entrega del territorio, la soberanía y la sumisión del Estado a los intereses del capital corporativo y de los gobiernos que patrocinan están empresas, son criminalizados y quienes denuncian a los grupos políticos que imponen

²⁰⁵ Eco, Umberto. “Construir al enemigo”. Editorial Titivillus. 2011. Páginas 7-21

por la fuerza estas medidas regresivas son los nuevos radicales, enemigos y traidores de la patria²⁰⁶. Montado este escenario, la llegada del corporativismo se presenta como la salvación del Estado y de la población. La colonización y la esclavitud corporativa es el nuevo “Estado de Bienestar” pregonado.

Las luchas de Bertha Cáceres asesinada el 2 de marzo de 2016 y las acciones en su contra impulsadas desde la empresa “Desarrollos Energéticos S.A.”, sectores empresariales, medios de comunicación, policía y poder judicial entre otros y ampliamente documentadas por diversas organizaciones de derechos humanos, nos muestran un ejemplo viviente de cómo se construye un enemigo a través de un proceso progresivo de agresiones, que en este caso concluyeron de manera fatal y con un alto grado de impunidad en su posterior proceso de búsqueda de Verdad, Justicia y Reparación Integral. Berta Cáceres, mujer lenca, creció durante la etapa de violencia que se propagó en Centroamérica en los años ochenta. Su madre, una partera y activista social, dio amparo y cuidó a refugiados de El Salvador, enseñándole a sus hijas e hijos pequeños la importancia de defender a los pueblos desposeídos.

En 1993 fue cofundadora del Consejo Cívico de Organizaciones Populares e Indígenas de Honduras (COPINH), cuyo objetivo fundacional fue hacer frente a las crecientes amenazas que representa la tala ilegal, defendiendo los derechos del pueblo lenca y mejorando sus condiciones de vida. Su lucha también la realizó en el plano político defendiendo los derechos de las mujeres y denunciado cada vez que podía las alianzas político- militares que urdieron el golpe de Estado de 2009 y la creciente inversión en gastos militares para reprimir al pueblo y asesinar defensores y defensoras de derechos humanos y el ambiente, activistas políticos, abogados y periodistas. Tras su asesinato el 2 de marzo de 2016, la organización de derechos humanos Front Line Defenders, resumió así, cómo los sectores que se sentían desenmascarados por las luchas de Bertha, lanzaron un proceso escalonado y creciente de ataques en contra su trabajo y su integridad física. “Como respuesta a su batalla por los derechos de su pueblo y de otros grupos indígenas de Honduras, recibió amenazas de muerte, violación y ataque físico. Se enfrentó a cargos falsos de "posesión ilegal de un arma de fuego

²⁰⁶ Para mayor detalle de cómo actúa este mecanismo de construcción de enemigo los reportes de la ONG Global Witness de los años 2016 al 2020 dan cuenta cada vez más como el gobierno de Honduras considera a quienes defienden el medioambiente como uno de sus principales enemigos.

poniendo en peligro la seguridad del Estado de Honduras", usurpación de tierras, y coacción. También fue acusada de provocar más de 3 millones de dólares americanos en daños y perjuicios a DESA, una empresa hidroeléctrica.

En una entrevista con La Prensa, su hermano Gustavo ha declarado: Berta Cáceres recibió cientos de amenazas y siempre dio la cara. Nunca utilizó un arma para protestar, porque su arma era su voz, para denunciar violaciones a los derechos de las poblaciones indígenas y la destrucción de los recursos naturales. Berta Cáceres era un poderosa y pacífica defensora de derechos humanos. Ha soportado más de dos décadas de amenazas e intimidaciones para proteger a su propia comunidad, así como a miles de otras poblaciones indígenas en Honduras. Ella construyó un movimiento que no se puede matar. Mary Lawlor, Directora Ejecutiva de Front Line Defenders²⁰⁷

Por su parte, el diario "The New York Times", en su publicación de marzo de 2016, a pocas horas del asesinato de Bertha Cáceres, mostró cómo la construcción del enemigo por parte de estos poderes, también se acompaña de campañas de desprestigio, acusaciones falsas, amenazas y asesinatos a miembros de su entorno cercano entre otras. En aquella ocasión este diario publicó lo siguiente: "En mayo de 2013, fue detenida y acusada de portación de arma sin licencia. Ella argumentó que el arma había sido "plantada" por los militares que la detuvieron en un puesto de control. En julio del mismo año, el ejército mató durante una protesta a otro de los líderes del COPINH, Tomás García, e hirió de gravedad a su hijo. En agosto de 2013, fue denunciada junto a otros dos dirigentes, Tomás Gómez y Aureliano Molina, por usurpación, coerción y daños continuados contra la empresa que desarrollaba el proyecto de la presa. Entre septiembre de 2013 y febrero de 2014, la justicia hondureña dictó prisión para Cáceres. No llegó a ingresar en la cárcel, pero tuvo prohibido salir del país y tenía que firmar cada semana en el juzgado. Por aquel entonces, también la empresa privada hondureña cargó contra ella. Aline Flores, presidenta del Consejo Hondureño de la Empresa Privada dijo en una rueda de prensa el 29 de octubre de 2013 que los grupos liderados por Berta Cáceres estaban "boicoteando, invadiendo y poniendo a Honduras en mal a nivel internacional". Agregó que era "triste" que Cáceres tuviera "protección de la Comisión

²⁰⁷ <https://www.frontlinedefenders.org/es/statement-report/indigenous-rights-defender-bertha-caceres-murdered>

Interamericana de Derechos Humanos y Amnistía Internacional con fondos e impuestos de europeos y americanos”.²⁰⁸

Con posterioridad al asesinato de Bertha Cáceres, la Fiscalía de las Etnias presentó requerimiento Fiscal en contra de la Señora Elsie Paz, representante de la Asociación de Productores de Energía Renovable de Honduras, por racismo y discriminación, ya que reiteradamente se ha referido al pueblo lenca y a Copinh, como ignorantes, agitadores, activistas y de hacer negocios presentándose como defensores del ambiente. El Copinh sintetizó fragmentos de las principales comparecencias de Elsie Paz en diferentes programas de televisión a lo largo los últimos años.²⁰⁹

En el ámbito de la construcción del enemigo desde la judicialización, el Ministerio Público y el poder Judicial han convertido en una práctica el uso abusivo e indebido del derecho penal para desarticular las luchas legítimas en defensa de la tierra y el territorio. A manera de ejemplo presentamos una síntesis de un amplio seminario facilitado por el penalista y defensor de derechos humanos Edy Tabora, ex fiscal de Ministerio Público, miembro del equipo de defensa de los criminalizados por la defensa del río Guapinol, al hacer un análisis del nuevo Código Penal desde la mirada de la criminalización y judicialización de defensores apunta los siguientes elementos que constituyen parte de la estrategia de judicialización en esta práctica de construcción del enemigo:

“El Código Penal que entró en vigor el 25 de junio de 2020, es la construcción de un proceso que viene desde 2014 cuando fiscales, jueces y militares sentaron las bases para criminalizar la pobreza y los movimientos sociales, y a través de reducción de penas y desaparición de delitos. Al Código Penal se le denomina “pacto de impunidad”, porque vino a desbaratar los

²⁰⁸ <https://www.nytimes.com/es/2016/03/03/espanol/america-latina/berta-caceres-lider-indigena-y-ambientalista-asesinada-en-honduras.html>

²⁰⁹ La Fiscalía de Etnias presentó requerimiento fiscal contra Elsie Paz, presidenta de la Asociación Hondureña de Energía Renovable, por el delito de discriminación en perjuicio del pueblo Lenca. El COPINH ha denunciado en distintas ocasiones el trato racista de parte de Paz hacia el pueblo lenca, y particularmente hacia el COPINH refiriéndose a las y los lencas como personas que "no piensan bien por sí solos" y otros comentarios discriminatorios. Para más detalle ver: <https://www.facebook.com/copinh.intibuca/videos/atenci%C3%B3n-fiscal%3%ADa-de-etnias-presenta-requerimiento-fiscal-contra-elsia-paz-presi/601428217366643/>

procesos penales importantes presentados e investigados por la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (Maccih) y la Unidad Fiscal Especial Contra la Impunidad de la Corrupción (Ufecic), donde se acusaron a diputados, funcionarios y empresarios que jamás imaginaron poner un pie en los tribunales. Gente con poder político y económico que goza de impunidad en el país.

El Código Penal goza del rechazo ciudadano e ilegitimidad, porque fue aprobado bajo el autoritarismo que caracteriza al régimen de Juan Orlando Hernández. Algunas personas influyentes de la empresa privada y diputados han hecho acciones para abrogarlo, sin embargo, el abogado lamenta que muchas acciones fueron tardías y sin atacar de raíz las otras normativas que flexibilizan la impunidad. En Honduras se utiliza el derecho penal como una herramienta de despojo. Primero, hay un proyecto económico y político que sienta las bases para controlar a los defensores y defensoras a través de la flexibilización de los derechos y la coerción punitiva que controla sus luchas. En segundo lugar, está la creación de decretos legislativos, ejecutivos y leyes de promoción de inversión privada que legalizan el despojo. “Desde el golpe de Estado se ha creado una maraña de normas para que la empresa privada se apropie de los bienes naturales”.

Al momento de criminalizar a los defensores y ambientalistas el Ministerio Público invoca las leyes antes mencionadas, bajo el argumento que la población se opone al desarrollo y a la generación de empleo. Esas leyes y decretos flexibilizan el escenario al momento de aplicar el Código Penal y provocan desmovilización en la ciudadanía, porque el temor de ir a prisión se convierte en una realidad. “Antes acusaban a los defensores por delitos políticos, por ejemplo, de manifestación ilícita y sedición. Actualmente los fiscales se especializan en estudiar el Código Penal para interpretarlo a beneficio de los grupos de poder y aplicarlo de forma arbitraria”, dijo el abogado explicando que ahora las acusaciones, en su mayoría, son por asociación ilícita con una pena de 10 a 15 años de reclusión.

Bajo la amenaza de ser acusados por ese delito, varios movimientos territoriales han mermado la lucha en defensa de sus bienes. Un ejemplo es el caso de Guapinol en Tocoa, Colón, aunque ocho de sus ambientalistas están presos por incendio y privación injusta de la

libertad, inicialmente fueron acusados y llevados a un juzgado con competencia nacional por asociación ilícita. “Lo mismo podría pasar con las personas que se organizan para defender la salud y la educación”, sostiene el abogado Edy Tábora. Se puede interpretar que el Código Penal da seguridad jurídica a los empresarios y funcionarios públicos, pero no a la ciudadanía que se organiza en su comunidad para hacer valer sus derechos. “Este Código fue importado de España y, si revisamos, en ese país hay muchos presos políticos solo por cuestionar al rey o al presidente. Lo que buscan aquí es tener una ciudadanía callada, sumisa con miedo”.²¹⁰ De este análisis se puede desprender varios elementos constitutivos de la estrategia de construcción del enemigo desde el plano de la judicialización y la criminalización.

4. Securitización

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Honduras, el 31 de diciembre de 2015, describe cómo la securitización -en respuesta a los altos índices de criminalidad que llevaron a Honduras a ser considerado el país más violento del mundo- y la militarización de la sociedad, han sido las respuestas del Estado para reducir la criminalidad, y con ello, la implantación de la fallida respuesta de combatir a la violencia con violencia. En palabras de la CIDH “Los altos niveles de violencia persistente en el país han traído como correlación una elevada demanda de justicia que no ha tenido una respuesta eficaz por parte del Estado, configurándose una situación de impunidad estructural. Cifras oficiales hechas públicas en 2013 indicaban que 80% de los homicidios cometidos en Honduras quedaban en la impunidad por falta de capacidad de los órganos de investigación. Durante la visita, organizaciones de la sociedad civil entrevistadas indicaron que los niveles de impunidad persistente en Honduras serían mayores. La policía nacional ha perdido la confianza de la ciudadanía debido a una falta de respuesta eficaz, denuncias de corrupción y vínculos con el crimen organizado. Por ello el Estado ha enfocado sus esfuerzos en reformas legales e institucionales por medio de las cuales las fuerzas armadas han ido ganando participación en funciones que no necesariamente corresponderían con su naturaleza, relativas, por ejemplo, a tareas regulares de seguridad ciudadana.

²¹⁰ Síntesis de un foro con las organizaciones defensoras del ambiente, tierra y territorios de la región noroccidental de Honduras. Disponible en: <https://radioprogreso.net/noticias-nacionales/eddy-tabora-codigo-penal-busca-que-ciudadania-este-callada-sumisa-y-con-miedo/>

Diversos actores entrevistados durante la visita se refirieron a la existencia de un proceso creciente de militarización para abordar la inseguridad, y por lo tanto una mayor presencia de militares en las zonas de mayor conflictividad, así como a una “lucha abierta contra el crimen organizado”, sin un claro proceso para fortalecer a la policía nacional. En este marco, se creó la Policía Militar y también un grupo de jueces y fiscales de jurisdicción nacional cuyo objetivo es acompañar a la Policía Militar para asegurar que sus actuaciones estén enmarcadas en la ley. Estos jueces y fiscales no cuentan con suficientes garantías de independencia e imparcialidad para conocer violaciones a derechos humanos conocidas por los miembros de dicha Policía. Con base en su análisis, la CIDH ha identificado una serie de preocupaciones entre otras, que fuerzas militares realizan actividades que no implican la defensa del país sino hacer cumplir la ley, cuestiones que deberían corresponder a la policía.”²¹¹

Este resumen señala los elementos fundamentales de la estrategia de los gobiernos posgolpe: a) fortalecer las instituciones represivas de la policía y el ejército²¹², no para garantizar seguridad interna y externa, sino para neutralizar la protesta social y la conflictividad derivada de la crisis política y la crisis socioambiental, b) militarización de la ciudadanía al asignar a las fuerzas armadas funciones de seguridad interna propias de la policía nacional²¹³. La prevalencia de los altos índices de impunidad, la falta de investigación y la vinculación de la policía y el ejército con el crimen organizado son muestras de la fallida estrategia, pese a la creación de una comisión depuradora de la policía nacional, la profesionalización de esta

²¹¹ OEA/CIDH. “Situación de Derechos Humanos en Honduras. Informe de País”. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 42/15 31 diciembre 2015

²¹² En diciembre de 2019 una publicación digital de Criterio.hn explicó, entre otras cosas, por qué la bancada del partido Libre se oponía a la aprobación del presupuesto para 2020, en su parte central, el reportaje señala que “*En los últimos diez años el presupuesto de la Secretaría de Defensa se ha aumentado en 303.4 % al pasar de L. 2,101.3 millones en el año 2009 a L. 8.530.3 millones en el año 2020. En la Secretaría de Seguridad se ha incrementado en 151.8% al pasar de L. 2.704.10 millones en el 2009 a L 6,569.5 millones en el año 2020. En contraposición de los aumentos en la Secretaría de Salud de 73.6% al pasar de L. 9,079.8 millones en el año 2009 a L 15,765.2 millones en el año 2020 y en la Secretaría de Educación de 47.9% al pasar de L 20.163.10 millones en el año 2009 a L. 29.820.6 millones en el año 2020.*” Disponible en <https://criterio.hn/por-falta-de-equidad-y-excesivo-gasto-en-defensa-y-seguridad-libre-no-aprueba-presupuesto-para-el-ano-2020/>

²¹³ Esta ha sido una de las denuncias reiteradas durante los últimos 10 años tanto en el seno de la CIDH, como de la ONU, como constan en diversos reportes, informes y conclusiones de grupos de trabajo de estos sistemas internacionales a lo largo de la década.

y la polémica creación de la policía militar, por considerarse la creación de una especie de guardia pretoriana al servicio de Juan Orlando Hernández.

Es necesario hacer mención particular a la creación de la Policía Militar del Orden Público²¹⁴ y las constantes críticas y señalamientos de inconstitucionalidad, suplantación de funciones, pero además por su relación directa con los conflictos socioambientales y con la neutralización de la protesta social. Esta ley en su considerando quinto, equipara la criminalidad organizada, a grupos terroristas, subversivos e insurgentes²¹⁵. Por su parte, en el artículo 5 de la referida ley se señala que: “Además de lo establecido en el decreto # 241-2010 que contiene la Ley Contra el Financiamiento del Terrorismo, se consideran también actos de terrorismo las acciones realizadas por el crimen organizado encaminadas a atemorizar a las instituciones y a la población mediante la extorsión, el chantaje o la intimidación en cualquier forma que limite el accionar de los operadores de justicia, o los derechos fundamentales de los ciudadanos, tanto a la libre locomoción, libertad de empresa, residencia u otros derechos fundamentales garantizados por la Constitución de la República y los Convenios Internacionales de Derechos Humanos”.²¹⁶

Con este artículo se crea el andamiaje legal y se construye como enemigos a quienes realizan manifestaciones pacíficas en reclamo a sus derechos y en ejercicio de una garantía constitucional, así como también a las personas, colectivos y comunidades defensoras del ambiente, ya que el Ministerio Público hace uso de la figura de criminalidad organizada para acusarles; los medios de comunicación posicionan el imaginario propuesto por el empresariado; y la policía los considera terroristas y los trata tal cual, desvelando así su estrategia revestida de legalidad para convertir a las víctimas en enemigos del Estado. Además, en las funciones definidas en esta ley para la policía militar, encontraremos los tipos

²¹⁴ Creada mediante decreto legislativo # 168-2013. Disponible en su versión digital en: https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley_Policia_militar_orden_publico_2013.pdf

²¹⁵ Ibidem

²¹⁶ Congreso Nacional de la Republica: decreto legislativo # 168-2013. Diario Oficial La Gaceta # 33,211, del 24 de agosto de 2013. Artículo 5. Disponible en: https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley_Policia_militar_orden_publico_2013.pdf

de criminalidad mayormente utilizados por el Estado y el sector privado para criminalizar a quienes defienden el ambiente, la tierra y el territorio.²¹⁷

Otro rasgo característico del Estado policial/militar es la restricción de garantías ciudadanas como la manifestación pacífica, que en su mayoría han sido disueltas por la policía nacional, policía militar y ejército, haciendo un uso excesivo y desproporcionado de la fuerza, llegando inclusive a utilizar la fuerza letal para disolver las manifestaciones y protestas, tanto en el ámbito de demandas políticas, como en el caso de conflictos socioambientales, reflejados en los casos de Guapinol, Yorito, Hilamito, Mezapa, El Porvenir, entre otros.

Un elemento a tomar en cuenta es la existencia de grupos de poder político-económico inmersos en la explotación de recursos minerales, forestales e hídricos, así como la expansión de las zonas de monocultivos y la expansión de proyectos turísticos, quienes para hacer prevalecer sus intereses además de convertir a las mismas comunidades y defensores del ambiente en enemigos del Estado y del desarrollo, se amparan en estas premisas para implantar una práctica de securitización, caracterizada por la presencia activa de la policía y el ejército, los cuales, además de implantar una política de control territorial, se convierten en gendarmes del capital extractivista, llegando a cometer abusos que van desde las amenazas a muerte, al establecimiento de Estados de sitio no declarados, hasta el extremo de participar en desalojos violentos, haciendo uso excesivo y desproporcionado de la fuerza, hasta su participación en secuestros y asesinatos de defensores de la tierra y el territorio.

Ejemplo de lo anterior es lo vivido en las comunidades del Sector Florida en Tela, Atlántida donde el empresario Lenir Pérez, vinculado a la familia Facussé, al pretender explotar un yacimiento de hierro en el sector, mostró la ferocidad del aparato represor del Estado en contra de las comunidades. Una investigación realizada por el ERIC en 2015, mostró como entre 2011-2013 las comunidades fueron víctimas de la militarización y paramilitarización de sus territorios, persecución, amenazas, hostigamiento policial y judicial, y secuestros de sus líderes.²¹⁸

²¹⁷ Ibid. Artículo # 7.

²¹⁸ Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC). “Impacto socio ambiental de la Minería en la Región Noroccidental de Honduras a la Luz de Tres Estudios de Caso”.

En esta línea, el testimonio de la líder Tolupán, Consuelo Soto, víctima y sobreviviente del terrorismo de Estado en contra de defensores de la tierra y el territorio, considerados como un obstáculo para las inversiones, muestra la brutalidad del actual régimen que impone el modelo extractivista con un flagrante uso violento de las fuerzas represivas. “Además de la persecución, amenazas, criminalización jurídica, hostigamiento policíaco y militar, la población y organizaciones que nos oponemos a este tipo de proyectos debemos enfrentar el sicariato pagado por empresas o por personas afines que reciben beneficios de estas. A consecuencia de nuestra lucha en defensa de los recursos naturales, mi esposo fue asesinado este año y en la actualidad, junto a varios compañeros de lucha, estamos amenazados a muerte”.²¹⁹

Un ejemplo concreto de la judicialización en este proceso de construcción del enemigo, es el sinnúmero de arbitrariedades, abusos judiciales de poder, uso indebido y abusivo del derecho penal para criminalizar y judicializar los defensores de derechos humanos y ambientales de la Comunidad de Guapinol, así como a integrantes del Comité de Defensa de los Bienes Comunes y Públicos de Tocoa. A continuación, un extracto de la Conferencia de prensa, y comunicado ofrecidos en las puertas de la Corte Suprema de Justicia por violaciones al debido proceso:

El equipo de defensa legal buscar defender los derechos de 13 personas reconocidas por el Estado de Honduras como Defensores de los Derechos Humanos, del agua, del ambiente y de la vida, quienes han sido judicializados indebidamente por el Ministerio Público de Tocoa y la empresa minera Inversiones Los Pinares. Familiares de los defensores encarcelados ilegalmente hace más de un año y miembros del Comité de Defensa de los Bienes Comunes y Públicos de Tocoa, presentan el amparo, al mismo tiempo que el parlamento de la Unión Europea, anunciara los finalistas del prestigioso premio Sajarov para el que han sido nominados las defensoras y defensores de Guapinol y Berta Cáceres.

La acción legal responde a las resoluciones de la corte de apelaciones de jurisdicción nacional, tomada en marzo, pero no notificada hasta agosto del 2020, que vulnera los

²¹⁹ Fragmento del discurso pronunciado por Consuelo Soto al momento de Recibir el premio nacional “Carlos Escaleras” a la defensora del ambiente en ceremonia realizada el 18 de octubre de 2017.

derechos al debido proceso, a la asociación y reunión pacífica. Un fallo revocó arbitrariamente el sobreseimiento definitivo de cinco defensores altamente reconocidos, inicialmente otorgado en marzo del 2019; además, la corte ratificó el auto de formal procesamiento para ocho defensores encarcelados sin fundamento razonable. Y mientras la criminalización continúa contra los defensores del agua de Guapinol, las campañas de difamación han resurgido poniendo en peligro la vida de los defensores y sus familias.

Además de los dos fallos de la Corte de Apelaciones, la sala de lo Constitucional admitió un amparo en septiembre, contra otro fallo de la Corte de Apelaciones sobre la aplicación ilegal de la medida cautelar de prisión preventiva, que había sido copiada y pegada de un fallo completamente diferente; mostrando una vez más, la naturaleza imprudente y arbitraria de las decisiones y procedimientos de los tribunales en este caso. La Sala de lo Constitucional todavía no ha emitido su sentencia final. Con la presencia de los amparos presentados, se solicita que las resoluciones de la corte de apelaciones de jurisdicción nacional sean dejadas sin efecto y que se garanticen los derechos fundamentales establecidos en la Constitución de la República y Tratados Internacionales de Derechos Humanos. La Corte debe responder a la acción judicial en 48 horas”.²²⁰

5. Grado de cumplimiento del principio de intervención mínima

La práctica cotidiana y progresiva ha sido el abandono del principio de intervención mínima del derecho penal ya que la norma es la aplicación abusiva e indebida del derecho penal para criminalizar y judicializar a defensores. La importancia de precisar este elemento radica en que, posteriormente, grupos defensores del agua y el ambiente en contra de proyectos mineros, como el Comité de Guapinol, fueron acusados de criminalidad organizada, equiparándolos así a grupos terroristas.

La desjudicialización y despenalización ha sido una demanda de las organizaciones de derechos humanos y de los organismos internacionales como la ONU y el SIDH; sin embargo, el Estado ha ignorado estos llamados. Esta situación se ve agravada por el

²²⁰ Transcripción de la transmisión en vivo de la Conferencia de prensa del 20 de octubre de 2020. Disponible en: <https://www.facebook.com/294664414587056/videos/350547412925481>

incremento de concesiones otorgadas por las autoridades de gobierno para explotación de recursos naturales en zonas de alta vulnerabilidad ambiental y bajo protección y regulación especial, mediante la manipulación e interpretación arbitraria de la ley y la falta de acceso a mecanismos apropiados de consulta previa, lo que ha generado una intensificación de conflictos socioambientales que, al carecer Honduras de una adecuada legislación en la materia, así como la débil e ineficiente institucionalidad ambiental y la promoción para la atracción de inversiones a través del relajamiento normativo, han sido elementos que han impedido avanzar hacia la despenalización y desjudicialización de conflictos socioambientales y, por el contrario, el gobierno ha optado por la criminalización, la judicialización y penalización de defensores ambientales, todo con la finalidad de dar una imagen de existencia de seguridad jurídica para las inversiones.

La falta de cumplimiento en la obligación estatal de adaptar la normativa interna a los estándares y obligaciones de convencionalidad adquiridas por el Estado, expone al actual régimen como coludido y, a la vez, promotor del modelo extractivista, basado en el despojo de tierra y territorios, en la impunidad para los que cometen delitos ambientales y en la criminalización de defensores. “Resulta evidente que los grupos políticos corruptos, aliados a empresarios voraces, ven en la crisis de institucionalidad una gran oportunidad para incrementar sus capitales y han decidido, vía flexibilización normativa y fiscal, entregar los recursos naturales del país al capital transnacional, aunque esto implique una nueva etapa de conflictividad en las comunidades indígenas y campesinas, que son las más afectadas con la imposición de la política extractivista. Además, esto genera una serie de incumplimientos de las obligaciones convencionales del Estado hondureño.

La criminalización y judicialización de los liderazgos y colectivos comunitarios que se oponen al extractivismo, han desatado una verdadera cacería de defensores y defensoras de los territorios y los bienes naturales²²¹. Este patrón de criminalización es un elemento grave

²²¹ El Movimiento Amplio por la Dignidad y la Justicia (MADJ) denunció en un pronunciamiento que, entre el 27 de noviembre de 2017 y el 3 de marzo de 2018, ha sido víctima de 17 ataques de diferente índole dirigidos principalmente contra la dirigencia del MADJ y los colectivos comunitarios instalados en campamentos permanentes para defender los territorios en las comunidades de Pajuiles e Hilamito, en el departamento de Atlántida, que se han organizado para proteger sus ríos frente a proyectos.

que se suma a las acciones del Estado que vulneran los derechos de la ciudadanía puesto que, además de desconocer el derecho de defender los derechos, violenta los derechos a la manifestación pública, a la libertad de expresión y hasta el derecho a la vida. En los dos últimos gobiernos posteriores al golpe de Estado -Porfirio Lobo Sosa (2010-2014) y Juan Orlando Hernández (2014-2018)-, se ha modificado y flexibilizado el marco normativo nacional para facilitar las inversiones en proyectos extractivistas; para ello se ha aprobado una serie de leyes que representan en la práctica una regresividad en materia de derechos humanos.”²²²

6. Prácticas y mecanismos legales

La investigadora hondureña Ana Ortega, resume así los mecanismos y prácticas de cómo opera la impunidad para el sector extractivo y la criminalización para quienes defienden el medioambiente:

el conflicto es inherente a la dinámica extractivista, en una paradójica situación en la que los regímenes políticos formalmente democráticos esgrimen discursos de respeto a los derechos humanos a la vez que el modelo económico que promueven e implementan propicia la violación a esos mismos derechos, en ese escenario tanto las normativas nacionales como las internacionales vinculadas a la vigencia y respeto a los derechos humanos se tornan irrelevantes. La abundante evidencia que apunta hacia la precarización y el deterioro de la calidad de vida debido a los problemas de salud que genera la contaminación ambiental y el despojo de bienes comunes de la naturaleza; el desplazamiento de comunidades enteras o la persecución, hostigamiento e incluso el exterminio físico de luchadores sociales dan cuenta de una situación éticamente intolerable, en tanto atenta contra la sostenibilidad de la vida, lo cual se convierte en el foco principal de la conflictividad actual.²²³

Por su parte, el doctor en derechos humanos y abogado Joaquín Mejía, sintetiza los mecanismos de criminalización dentro de un patrón progresivo en los niveles de violencia y

²²² Extractos de un artículo de uno de los autores de esta investigación, Pedro Landa, titulado: “La obligación estatal de adaptar la normativa interna a los estándares internacionales de derechos humanos”. Publicado por el ERIC-Sj en el libro colectivo:” Obligaciones internacionales del Estado de Honduras en materia de derechos humanos y bienes naturales”. Editorial Guaymuras. Primera Edición. octubre de 2018

²²³ Fundación Friedrich Ebert / Fes, América Central. “El Extractivismo en América Central”. Un balance del desarrollo de las industrias extractivas y sus principales impactos en los países centroamericanos. Julio 2015. Página 92. Disponible en: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/fesamcentral/11626.pdf>

acoso judicial, hasta llegar a los extremos del encarcelamiento con o sin sentencia, o al asesinato de los defensores y defensoras del ambiente:

Esta violencia comienza con campañas a través de medios de comunicación pertenecientes a las élites de poder, quienes acusan a los defensores del territorio y del medio ambiente de ser enemigos del desarrollo, traidores a la patria y otros calificativos degradantes. Luego vienen las amenazas, hostigamientos, los ataques contra las personas que se oponen al modelo, seguido de la represión militar y de guardias privados de seguridad contra los campamentos de dignidad y de la gente que se opone. Un cuarto nivel tiene que ver con la utilización del Ministerio Público y del derecho penal para criminalizar y acusar por delitos de sedición, terrorismo, usurpación, asociación ilícita, etcétera, y el quinto y último nivel son los asesinatos, como ocurrió con Berta Cáceres.²²⁴

En el informe alternativo presentado ante el Examen Periódico Universal de 2015²²⁵ se señala que durante el gobierno *de facto* producto del golpe de Estado de 2009 se aprobó el decreto 233-2010 que derogó los decretos ministeriales 001-96 y 158-2009 que prohibían los proyectos hidroeléctricos en áreas protegidas²²⁶ posibilitando que en el siguiente gobierno (2010-2014) presidido por Porfirio Lobo Sosa se aprobaran leyes que favorecieron el concesionamiento de los ríos, la construcción de represas, la explotación minera, la exploración de hidrocarburos y la aprobación de los Regímenes Especiales de Desarrollo (RED) o “Ciudades Modelo”²²⁷

La Ley General de Aguas, reformada también durante el 2009, promueve el concesionamiento del agua a terceros y a partir de este marco legal se conceden el siguiente

²²⁴ Expediente Publico. Revista de periodismo de investigación. Declaraciones de Joaquín Mejía, para el reportaje: “Río Petacón, entre el poder y la corrupción” disponible en : <https://expedientepublico.org/rio-petacon-entre-el-poder-y-la-corrupcion/> . 19 de junio de 2020.

²²⁵ AA.VV. “Violaciones de Derechos Humanos en Proyectos Extractivistas en Honduras”. Al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas 19 periodo de Sesiones del grupo de trabajo EPU 2015

²²⁶ Informe presentado a la Ilustre Comisión interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el marco de la audiencia sobre Consulta previa y Megaproyectos en Honduras. Pág. 4

²²⁷ La presentación de recursos de inconstitucionalidad al proyecto de “Ciudades Modelo” por parte de grupos de sociedad civil en la Corte Suprema de Justicia obligo al gobierno reformar el proyecto presentándolo ahora como Zonas de Empleo y Desarrollo Económico (ZEDE) manteniendo en esencia la misma naturaleza y la Corte Suprema sobreseyó el caso argumentando que no se violaba la integridad nacional.

año 40 contratos a empresas privadas de generación de energía eléctrica y la construcción de represas sin que las comunidades indígenas hayan sido consultadas previamente.²²⁸

La ley General de Minería, Decreto 32-2013, permite una estabilidad jurídica para las empresas que explotan minerales sin importar los derechos fundamentales de las personas como la vida, la alimentación y la seguridad sobre la tenencia de la tierra. Permite que las empresas mineras utilicen toda el agua que esté dentro o fuera de la concesión²²⁹ a pesar de que existen restricciones para su uso en la misma ley de minería²³⁰, Ley General del Ambiente²³¹ y la Constitución de la República²³². Sin embargo, de manera contradictoria la ley de minería permite la extracción de minerales en zonas productoras de agua y zonas de reserva natural cuando no están declaradas e inscritas en el Catálogo de Patrimonio Público Forestal Inalienable y en el Instituto de la Propiedad Inmueble, instancia que en realidad no opera en la estructura institucional. Se suma a esto, la posibilidad de acceso a zonas declaradas exentas de explotación minera en algún momento al determinar que la exclusión de territorios no es permanente²³³

La definición de zonas de exclusión según la ley deja sin protección el 90%²³⁴ de las consideradas áreas protegidas del país. Sin mencionar las zonas productoras de agua y reserva natural que, de igual manera, están fuera de los requisitos administrativos engorrosos y amaños de las instituciones públicas encargadas de declararlas zonas de reserva o como áreas productoras de agua. Deja abierta también la posibilidad de conceder una explotación

²²⁸ Informe presentado a la Ilustre Comisión interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el marco de la audiencia sobre Consulta previa y Megaproyectos en Honduras

²²⁹ Artículo 53 de la Ley General de Minería referente a los derechos de los concesionarios en uso de la superficie, de las aguas y de la confidencialidad de información técnica y estados financieros.

²³⁰ Artículo 48 de la ley en referencia a las zonas de exclusión como áreas protegidas declaradas, zonas productoras de agua declaradas.

²³¹ Artículo 64 prohibición a la empresa minera de verter desechos tóxicos y no tóxicos sin su debido tratamiento para evitar perjudicar la salud humana; Artículo 92 considera como delito ambiental la descarga contaminante peligrosos que pueden causar la muerte o daño a la salud humana o al ecosistema.

²³² Artículo 145, Constitución de la República hace hincapié en la preferencia del uso del agua para consumo humano y lo declara un derecho humano.

²³³ Ver artículo 49 Ley General de Minería

²³⁴ Informe sobre las afectaciones socioambientales de megaproyectos presentado por CEHPRODEC y otras organizaciones en el 149 período de sesión de la CIDH en el 2013

a cielo abierto prácticamente a perpetuidad pues no establece períodos máximos de aprovechamiento²³⁵

Tal y como se planteó en la parte del contexto, el mecanismo de consulta planteado en la nueva Ley de Minería, violenta el derecho que los pueblos tienen a una consulta previa, libre e informada pues, según la ley, esta se realizará después de que el Estado haya firmado tres tipos de contratos con la empresa minera (contrato de concesión, contrato de prospección y contrato de exploración) violentando principios constitucionales y convenios internacionales. Las comunidades afectadas se percatan de la actividad de empresas mineras hasta el momento en que se inicia la explotación y el Estado aduce que ya existe una relación contractual entre el Estado y el ente privado, y que, por lo tanto, ya no es posible dar marcha atrás. De manera explícita la ley de minería menciona la consulta en el momento previo a la concesión de explotación²³⁶

A pesar de que el agua es, en su acepción más simple, un recurso natural de cantidad limitada e indispensable para vivir dignamente, su efectivo acceso y disfrute es considerado hoy un derecho humano esencial, del cual depende, además, la realización de muchos otros derechos humanos. Ese reconocimiento del agua como un derecho humano merecedor de una especial protección ha tenido un lento pero importante recorrido, principalmente en el ámbito internacional²³⁷ Por su parte, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas estableció que los Estados tienen la obligación de impedir que terceros, bien sea particulares, empresas y/u otras entidades, “menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho al agua”²³⁸, así como su deber de mantener la higiene ambiental, adoptando

²³⁵ Ley General de Minería, artículo 22 “La concesión de explotación de minerales no metálicos y de gemas o piedras preciosas, tendrá un plazo no menor de 10 años contratados a partir de su otorgamiento. La concesión de explotación de minerales metálicos, tendrá un plazo no menor de 15 años, a partir de su otorgamiento.

²³⁶ Artículo 67 de la Ley General de Minería

²³⁷ La Conferencia de Naciones Unidas sobre el Agua, Mar del Plata en 1977, declaró el agua como bien común y con éste se avanzó en el reconocimiento del acceso al agua potable como un derecho de todas las personas; la Séptima Conferencia Internacional de Derecho Ambiental “Agua, Derecho y Red de Vida”, celebrada en São Paulo en junio de 2003, reconoce al agua como un bien ambiental, social y derecho sustantivo para los seres humanos, esencial para el ejercicio de otros derechos, como la salud, la alimentación digna, la reducción de la pobreza, la protección de los ecosistemas, la estabilidad de las regiones y la paz, y se contempla la existencia de una obligación a cargo de los Estados para proteger el recurso y garantizar su goce por parte de la población.

²³⁸ CDESC, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), E/C.12/2002/11, 2002, párr.23.

medidas para evitar los riesgos para la salud que representa el agua insalubre y contaminada por sustancias tóxicas²³⁹

La Ley General de Minería de Honduras, vigente a partir del mes de abril de 2013, ha significado un atentado contra el disfrute del derecho humano al agua para la mayoría de la población hondureña, al crear un subterfugio que bajo la apariencia de protección y uso prioritario del agua para consumo humano, en la práctica implica una entrega de este valioso bien natural y esencial para la vida a la actividad extractiva minera, tal y como lo evidencia el artículo 48 de la referida ley: “En ningún caso la Autoridad Minera otorgará derechos mineros en las zonas siguientes: 1. Las áreas protegidas declaradas e inscritas en el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable y en el Registro de la Propiedad Inmueble, zonas productoras de agua declaradas, playas y zonas de bajamar declaradas como de vocación turística”.²⁴⁰.

En la práctica, de las 107 áreas protegidas reconocidas por el Estado Hondureño, solamente 57 han completado los requisitos de declaración, registro e inscripción que condiciona esta ley para quedar excluidos de la actividad minera, lo que significa que no menos de 8,000 kilómetros cuadrados de las restantes 50 áreas protegidas propuestas están amenazadas y/o en proceso de concesión para actividades extractivas, tal y como se demuestra, a manera de ejemplo, a través del otorgamiento de concesiones mineras para la extracción de hierro en el Parque Nacional Montaña Botaderos²⁴¹, donde se encuentran los principales nacimientos de agua para las comunidades de los municipios de Gualaco y San Esteban en el departamento de Olancho, Tocoa y Sabá en el departamento de Colón, y Olanchito en el departamento de Yoro.

²³⁹ Ibid. Párrafo 8.

²⁴⁰ Ley General de Minería, publicada en el diario oficial La Gaceta, Numero, 33,088. Del 2 de abril de 2013. Artículo 48.

²⁴¹ La declaratoria del parque nacional “Montaña Botaderos”, fue realizada mediante acuerdo ejecutivo 002-2011, y publicado en el diario oficial “La Gaceta”, en su edición Número 32,495, del 18 de abril del 2011. Por otra parte, de acuerdo con información proporcionada por la dependencia estatal responsable de la administración de los Recursos Minerales (INHGEOMIN), se han aprobado concesiones mineras en áreas comprendidas como parte integrante del parque Nacional Botaderos.

En dichos municipios residen en total 255 mil habitantes que se abastecen mayoritariamente de las fuentes de agua que se originan en dicho parque. La misma situación se ha producido en el Parque Nacional Texiguat en el departamento de Yoro y en otras áreas protegidas del país. Por si esto fuera poco, el artículo 53 de la misma ley de minería otorga a los concesionarios mineros el beneficio accesorio para el libre uso de las aguas necesarias para sus operaciones mineras, aunque estas se encuentren fuera de los perímetros de las áreas concesionadas, lo que en la práctica se traduce en un proceso activo de usurpación y expropiación de este bien natural y por ende una grave violación al derecho humano al agua, tomando en consideración las enormes cantidades de agua que requiere la actividad minera a cielo abierto.

Esta aberración legislativa además de una grave regresividad en materia de derechos humanos, además de constituir la base de la conflictividad se convierte en una política de criminalización activa contra defensores del agua, la tierra y el territorio, ya que la misma Ley de Minería convierte a todo el sistema de seguridad nacional en socio activo de los emprendimientos mineros al otorgar el 2% de los impuestos pagados al Estado por el sector minero para la tasa de seguridad²⁴², repotenciando la criminalización y la securitización a favor del sector extractivo, ya que genera incentivos económicos a la policía y el ejército para la neutralización y represión de las acciones de defensoría de derechos humanos y ambientales, convirtiéndolos así en enemigos públicos del Estado.

En Honduras, la ley de minería aprobada en 2013 otorga el agua a las corporaciones mineras como un “derecho accesorio” a la concesión, el uso de las aguas necesarias para sus operaciones sin importar si las fuentes de agua se encuentran dentro o fuera de la concesión. Por otra parte, el artículo 48 de la referida ley crea un artificio al indicar como áreas de exclusión para actividad minera las zonas productoras de agua, pero condicionándolas a que dichas zonas productoras estén declaradas e inscritas en diferentes dependencias del Estado. La realidad en Honduras es que más del 90% de las zonas productoras de agua no cuentan con la formalidad condicionante de esta ley, creando una desprotección general para la salvaguarda de este derecho humano. Para ejemplo, en el Parque nacional “Montaña

²⁴² Ley general de Minería, Artículo # 76, Inciso H, literal a).

Botaderos” se encuentran los nacimientos de agua que abastecen a más de 100 comunidades de los departamentos de Colón, Olancho y Yoro. Pese a ello el gobierno de Honduras ha otorgado al menos 8 concesiones mineras en esta zona productora de agua.

Como resultado de lo anterior, se organiza en 2014 el Comité para la Defensa de los Bienes Comunes y Públicos de Tocoa y el Comité ambiental en Defensa del agua de la Comunidad de Guapinol. Existe amplia documentación sobre este caso, por lo que nos limitamos a precisar que, a raíz de la defensa del Agua y el parque Nacional “Montaña de Botaderos”, el Estado de Honduras ha criminalizado 32 líderes ambientales y emitido órdenes de captura contra 31 líderes más. 12 de ellos se presentaron voluntariamente al sistema judicial hondureño y fueron procesados en los juzgados antiextorsión de jurisdicción nacional, reservados para crímenes de alto impacto, precisamente por la puesta en marcha del código penal del enemigo y la estrategia importada de los “Falsos Positivos”²⁴³.

Luego de sufrir una campaña mediática local, nacional e internacional de estigmatización, desprestigio y calumnias, se dio el paso al procesamiento por parte del Ministerio Público al acusarlos de: a) privación arbitraria de la libertad en contra de un empleado de Inversiones los Pinares, b) asociación ilícita para delinquir y criminalidad organizada, c) daños a la propiedad pública y privada y d) detención de espacios públicos; todo esto por el reclamo de la población a participar en la toma de decisiones sobre la instalación del proyecto minero y por el ejercicio de la garantía constitucional a la protesta pacífica, al instalar un campamento pacífico en la mitad de la vía de acceso al sitio de explotación.

Para evidenciar cómo opera esta política criminal, baste señalar que el juez de jurisdicción nacional Víctor Méndez, decretó el sobreseimiento definitivo al reconocer que todas las acusaciones, además de carecer de méritos por su inexistencia, había sido una elaboración de

²⁴³La Fiscalía de la Corte Penal Internacional, 2012, párrafo 11, en relación al conflicto armado en Colombia, definió de esta forma la doctrina o estrategia de los falsos positivos en derechos humanos: “La gran escala de los ataques, el número de víctimas, las semejanzas entre las denuncias de crímenes presentadas en todo el país, la planificación y organización necesarias para cometer los asesinatos y registrarlos posteriormente como bajas en combate indican que los asesinatos de ‘falsos positivos’ equivalen a un ataque sistemático y a gran escala contra la población civil”.

Disponible en :

<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/22317/CONTENIDO.pdf?sequence=1>

ficción por parte del Ministerio Público y la parte acusadora en representación de la Empresa Inversiones los Pinares²⁴⁴. Posteriormente, la jueza Lisseth Vallecillo, decretó prisión preventiva contra 8 líderes del Comité Ambiental, acusados de los mismos delitos y al margen de todo procedimiento del debido proceso, pese a la jurisprudencia ya existente con el fallo anterior, sin ninguna carga probatoria de mérito y sin presentar el razonamiento debido de su sentencia, decretó prisión preventiva y apertura a juicio a 7 defensores del agua y los derechos humanos de Guapinol²⁴⁵

En febrero 2020 la OACNUDH, le recordó al Estado de Honduras las recomendaciones hechas por el Relator Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos de: “abstenerse de penalizar por su trabajo a las personas defensoras del medio ambiente”; de igual manera, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas le recomendó “impedir que se siga utilizando indebidamente el derecho penal para criminalizar a estas personas”. Algunos proyectos de desarrollo o concesión de recursos, pueden menoscabar los recursos que allí se encuentran y afectar la supervivencia y la identidad cultural de los pueblos indígenas.

7. Aciertos y desaciertos de la desjudicialización.

La desjudicialización, como mecanismo idóneo para la resolución de conflictos socioambientales, ha sido una aspiración y una exigencia de amplios sectores de derechos humanos, llegando inclusive a hacer llamados, alertas y recomendaciones a fin de que aquellos países cuyos sistemas penales se basan en la judicialización, criminalización y represión, como el caso de Honduras, modifiquen radicalmente sus políticas criminales. Pero este mecanismo va más allá de tratar de resolver los conflictos socioambientales por la vía política, la negociación entre las partes o la mediación, para mencionar algunas prácticas propuestas.

La desjudicialización implica reformas profundas a la normativa que penaliza ciertas conductas y acciones y debería abarcar la eliminación de su tipificación legal; ese debería ser

²⁴⁴ <https://wp.radioprogreso.hn.net/declaran-sobreseimiento-definitivo-a-favor-de-ambientalistas-de-guapinol/>

²⁴⁵ <https://wp.radioprogreso.hn.net/arbitrariamente-envian-a-carcel-de-maxima-seguridad-defensores-del-rio-guapinol/>

el primer paso para una efectiva desjudicialización. También implica una mayor precisión de las normas penales a fin de no dar cabida a la discrecionalidad que puede trascender a la arbitrariedad en el uso de tipos penales vagos, ambiguos y poco definidos, como “la detentación de espacios públicos”, o la “oposición u obstaculización de la libertad de empresa” o la “usurpación”. Implica, además, poner limitaciones al uso del poder que, apeándose literalmente al principio de legalidad, tanto en el ámbito judicial-punitivo-sancionatorio, como en el de seguridad pública, atropella los derechos de quienes se oponen a la imposición de proyectos extractivistas en sus territorios, con todo lo que conlleva de modificación de la convivencia ciudadana, los modos y medios de vida. La desjudicialización también puede implicar la reducción de las penas establecidas en la legislación penal.

En el caso hondureño, la norma imperante en materia de conflictos socioambientales es que cuando los afectados son los empresarios, la respuesta es la judicialización de los implicados, como lo muestra evidentemente el caso de los defensores del río Guapinol, en Tocoa, ya mencionado como caso emblemático en esta investigación. Por el contrario, cuando las víctimas de conflictos socioambientales son las comunidades o los defensores, la práctica es la negligencia del Ministerio Público y la policía, en las investigaciones, el cierre de expedientes por la expiración de plazos en el mismo Ministerio Público o en las cortes, el incumplimiento de medidas cautelares y en casos extremos, cuando los casos son llevados a juicio, la aplicación de medidas sustitutivas y el sobreseimiento de los encausados²⁴⁶.

D. Alcances y limitaciones de la acción estatal

1. Alcances

La respuesta del Estado hondureño ha estado centrada en la criminalización mediante la represión y judicialización, así como en el relajamiento de las normas de control para la

²⁴⁶ En el año 2000 la corte Suprema de Justicia cerró administrativamente un recurso de apelación presentado por el Ministerio Público en contra de la empresa minera Entremares por los delitos de contaminación y afectación de fuentes de agua. <https://www.laprensa.hn/honduras/679526-97/corte-suprema-cierra-caso-contraminera-entremares>. En 2010 el Ministerio Público presentó requerimiento fiscal contra ejecutivos de la empresa minera Entremares y contra funcionarios de la entonces Dirección de Fomento a la Minería (Defomin) por daños ambientales. Se celebró audiencia inicial en el juzgado seccional de la comunidad de Talanga y pese a la existencia de prueba de mérito, fueron sobreseídos bajo la excusa de que, si bien la mina generó contaminación por drenaje ácido, era algo que la empresa no podía prever. En: [http:// www.business-humanrights.org/Categories/Individualcompanies/E/EntreMarespartofGoldcorp].

prevención de conflictos socioambientales y ha demostrado ser ineficaz ya que, contrario a la disminución de conflictos, ha contribuido a la exacerbación de estos, en el ámbito socioambiental.

De igual manera, ha sido contraproducente promover instancias de mediación sesgadas, con organizaciones de derechos humanos que previamente han realizado convenios con el sector empresarial extractivista, tal y como sucedió con el conflicto de la concesión otorgada sobre el río Petacón en territorios del pueblo Lenca asentado en la comunidad de Reitoca, mismo que aún conserva los títulos colectivos coloniales, que lo identifican como pueblo indígena originario. La concesión se otorgó a un magnate de los combustibles y de la generación de energía hidroeléctrica en el país en abierta violación al Convenio 169 y a la Convención Americana de Derechos de los pueblos Indígenas, así como a toda la jurisprudencia emanada de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a las recomendaciones del SIDH y de la relatoría de pueblos indígenas de la ONU, en el sentido de que deben garantizarse procesos efectivos de consulta a los pueblos indígenas y que estos deben ser previos al otorgamiento de cualquier permiso, licencia o concesión para proyectos de desarrollo en sus territorios; debe ser libre, sin injerencias, coacciones o sesgos de parte interesada, incluyendo al Estado y, además, la población debe contar con la información suficiente y en lenguaje comprensible que les permita valorar los riesgos y beneficios del emprendimiento.

Durante el conflicto, el comité ambiental de defensa del río Petacón sufrió amenazas, atentados y procesos de judicialización. En medio del conflicto y con un abierto sesgo a favor de las empresas extractivistas, el director del Comité para la Defensa de los Derechos Humanos, Hugo Maldonado, firmó un convenio con la Asociación Hondureña de Energía Renovable (AHER), para mediar en el conflicto. Esto desnaturalizó la labor de un defensor de derechos, que es la de estar del lado de las víctimas y en su defensa, y no en colusión con sus agresores, como quedó evidenciado en los hechos ocurridos a inicios de 2019, cuando ejecutivos de la empresa Progelsa llegaron a la zona donde permanece el conflicto por el proyecto hidroeléctrico sobre el Río Petacón en Reitoca, en compañía de al menos 150 trabajadores procedentes de comunidades de Lepaterique, con la intención de reiniciar la obra que se encuentra paralizada desde el 15 de enero de 2018.

La estrategia de confrontación contó con el apoyo del presidente del Comité de Derechos Humanos (Codeh), Hugo Maldonado y de medios de comunicación corporativos que llegaron al campamento donde los miembros del Comité de Protección de Reitoca tenían una toma para evitar el reinicio del proyecto. Este respaldo del Codeh se da pese a que, como parte del conflicto existente, resultaron por lo menos tres personas heridas de bala por parte de los cuerpos de seguridad del Estado”²⁴⁷. Al respecto, Andoni Ruiz, un poblador del municipio de Reitoca, señaló que: “como defensor de derechos humanos, Maldonado deja mucho que desear y ha sido declarado Non Grato por los pobladores de Reitoca. Un defensor de derechos humanos es para proteger a los pobladores y no provocar que otras comunidades se alcen en odio contra el pueblo de Reitoca. ¿qué tipo de defensor de derechos humanos es Hugo Maldonado si se presta a destruir los bosques y a destruir los ríos?”²⁴⁸

Estos ejemplos nos muestran cómo en Honduras no existen las condiciones para generar procesos de mediación y de diálogo, cuando se propician este tipo de complicidades en el gobierno, los órganos de seguridad, pseudo defensores de derechos humanos y el empresariado extractivista. A nivel de gobiernos locales ha sido cada vez más evidente la divergencia entre visiones y políticas de desarrollo, ya que hasta la fecha existen más de 60 cabildos abiertos realizados a nivel nacional en los últimos 7 años como un esfuerzo ciudadano por impedir los daños y conflictos ambientales, y la destrucción de sus comunidades y territorios, mientras que el gobierno central promueve el concesionamiento a favor grandes corporaciones, llegando inclusive a amenazar con prisión a los alcaldes que promueven las declaratorias de municipios libres de minería.

El Ministerio Público ha mostrado su ineptitud y falta de capacidad para investigar las denuncias de delitos ambientales y de crímenes en contra de defensores del ambiente, pero ha mostrado su interés por criminalizar y obtener condenas en contra de defensores del ambiente acusados penalmente por el sector empresarial. A nivel del otorgamiento de concesiones y permisos para emprendimientos mineros y de generación de energía, la

²⁴⁷ Expediente Publico. Óp. Cit.

²⁴⁸ Declaraciones de Andoni Ruiz, publicadas en el medio digital Critero.hn, disponible en : <https://criterio.hn/presidente-del-codeh-es-declarado-non-grato-en-reitoca-video/>

institucionalidad del poder Ejecutivo ha impulsado un proceso de relajación normativa y desregularización en materia de control ambiental y prevención de daños.

La falta de persecución de delitos ambientales y la poca existencia de casos llevados a procesos judiciales transmite una imagen de colusión del Estado con quienes cometen delitos ambientales. La no tipificación de delitos, faltas y crímenes, con su consecuente sanción administrativa y penal, ha sido un aliciente para el incremento de conflictividad socio ambiental. No existe confianza ni credibilidad en la institucionalidad Estado. Por otra parte, miembros de comunidades en conflicto socioambientales, derivados de empresas extractivistas en Guapinol, Tocoa, Colón; en Nueva Esperanza, Sector Florida, Tela; Mezapa Tela; y Macuelizo, Santa Bárbara, manifestaron que en las fases iniciales del conflicto recibieron visitas de la autoridad minera, del gobierno local, del Comisionado Nacional de Derechos Humanos y de Diputados del Congreso Nacional, para “convencerles de aceptar el proyecto generador del conflicto, exponiendo las bondades y beneficios del mismo”²⁴⁹.

Lo anterior muestra que ante la inexistencia de una política de desjudicialización, despenalización e intervención mínima, lo que prima es el caos estatal en el manejo de los conflictos, ante la evidente falta de coordinación interinstitucional para el abordaje integral de los conflictos; su intervención pareciera más alineada a defender y promover los intereses empresariales, antes que la promoción del diálogo y negociación entre las partes en conflicto o, al menos, cumplir con sus mandatos institucionales de velar por el bienestar de la persona, la defensa, promoción y garantía de derechos, la armonización legislativa y el acceso efectivo a la justicia y a la reparación, ya que en varios de estos casos se produjeron agresiones por parte de sectores afines o contratados por el empresariado, uso excesivo de la fuerza por la policía y el ejército, y amenazas a muerte, en presencia de estos sectores o en su defecto les fueron presentadas las denuncias respectivas y no existe evidencia de hayan iniciado alguna acción institucional que corresponderá, por mandato de ley, en estos casos sobre los conflictos y sobre las violaciones a derechos humanos, presenciadas o denunciadas.

²⁴⁹ El autor de este artículo fue testigo y participe, a solicitud de las comunidades, de este accionar de las diferentes instancias de la institucionalidad estatal durante los años 2013 al 2020”.

En consecuencia, las comunidades han generado una desconfianza total en la institucionalidad estatal, como ha sido denunciado reiteradamente en los casos emblemáticos de Guapinol y en el asesinato de Bertha Cáceres aquí expuestos como ejemplos de una norma de procedimiento existente, aunque no escrita. Es así que al fallar la estrategia de convencimiento, las empresas y el mismo Estado impulsan la exacerbación del conflicto con campañas de desprestigio y difamación, amenazas, junto con la invasión del territorio en disputa, lo que agrava el conflicto, al provocar por parte de las comunidades acciones de defensa territorial y ejercicio de garantías y derechos como el de la protesta pacífica, la denuncia y la protección del territorio y sus comunidades, provocando el choque de interés que, por regla general, termina en acciones violentas por parte de la policía y el ejército, quienes realizan desalojos forzosos haciendo un uso desproporcionado de la fuerza y en ocasiones haciendo uso de armamento letal, prohibido para este tipo de acciones.

Uno de los hechos más recientes fue el desalojo violento del Campamento por el Agua y la Vida en Guapinol el 28 de octubre del 2018, donde un estimado de entre 1500 y 2000 policías y militares procedieron a un desalojo violento haciendo uso indiscriminado de bombas lacrimógenas, lanzando piedras a periodistas y reporteros que cubrían el hecho y haciendo uso de la fuerza letal en el que resultó herida una persona de la comunidad. En un enfrentamiento posterior resultaron heridos de muerte dos policías que habían llegado de la Mosquita a fortalecer la capacidad represiva de este ente de seguridad. Cabe mencionar que, en ambos casos, no existió el mínimo intento de la policía por generar un diálogo con los manifestantes y defensores, sino que con fuerza avasalladora ingresaron a la zona haciendo uso de la fuerza de manera desproporcionada²⁵⁰, lo que llega ser catalogado por órganos defensores de derechos humanos y medios de comunicación locales, como una práctica de “terrorismo de Estado”.

Esta práctica extrema del uso de la fuerza, inclusive la fuerza letal, junto con agresiones, torturas y privaciones injustas de la libertad, quedó registrada por Naciones Unidas y evidenciada en la grave convulsión generada por el proceso electoral del 2017, en el que el

²⁵⁰ <http://www.pasosdeanimalgrande.com/index.php/de/contexto/item/2317-honduras-terrorismo-de-estado-en-guapinol/2317-honduras-terrorismo-de-estado-en-guapinol> y <https://www.facebook.com/watch/?v=294430307850823>

actual gobernante asumió el poder de manera ilegal y fruto de un escandaloso fraude, lo que originó que la población saliera a las calles en procura del rescate a la democracia; la respuesta estatal fue la evidencia más clara, de sus prácticas contra los ejercicios de derechos ciudadanos a la protesta y manifestación, que en esta ocasión fue producto de un conflicto político²⁵¹, pero que posteriormente ha sido la regla para disuadir o solventar las conflictividad socioambiental, en Honduras...²⁵²

2. Limitaciones

Una de las grandes oportunidades a las que el gobierno de Honduras le está dando la espalda para abrir el camino hacia una política criminal democrática efectiva, en el ámbito socioambiental, es su manifiesta intención de negarse a firmar, ratificar o adherir el Acuerdo de Escazú, y constituye una política gubernamental desacertada, ya que tanto en el ámbito nacional como en el internacional, a partir del 2014, año que coincide con la reactivación de proyectos extractivistas a gran escala (mineros y energéticos, sobre todo), Honduras ha sido catalogado reiteradamente como el país más peligroso del mundo para los defensores y defensoras del ambiente.²⁵³

La primera ocasión en la que Honduras recibió esta categorización fue en 2017. Aunque previo a ello y a nivel general Honduras ha sido catalogado como uno de los países más violentos y peligrosos del mundo, por la corrupción policial, el incremento del narcotráfico, la corrupción y la vinculación de los órganos de seguridad como agentes del crimen organizado, ha sido una constante desde el año en que el actual gobernante asumió el poder en el Congreso Nacional y de allí a Casa de Gobierno, periodo que coincide con los gobiernos herederos del golpe de Estado de 2009.

²⁵¹ <https://news.un.org/es/story/2018/03/1428942>

²⁵² https://www.youtube.com/watch?v=s6UDaGE7M7w&feature=emb_logo

²⁵³ Por segunda ocasión, la Organización Internacional Global Witness, en su informe 2020 cataloga a Honduras como el país más peligroso y violento del mundo (a nivel per cápita) para el activismo ambiental. Informe completo disponible en: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/enemigos-del-estado/>

Pues bien, en ese contexto en el que Honduras es reconocido mundialmente como un país donde ser defensor de derechos humanos o protector de los recursos naturales es casi una sentencia de muerte, la negligencia del gobierno al no ratificar este importante acuerdo, que es considerado el más importante en los últimos 40 años en materia ambiental, pues el mismo tiene el carácter vinculante y es el primero en obligar a los Estados a una protección especial a los defensores y defensoras del ambiente. Este acuerdo, además, es una propuesta para fortalecer la democracia en materia socioambiental de participación ciudadana efectiva y promover el acceso efectivo a la justicia ambiental²⁵⁴. Hay tres limitaciones con relación a la respuesta estatal en el manejo de la conflictividad ambiental que deben ser explicitadas pese a haberse mencionado anteriormente, y ellas son:

- a. La aprobación y puesta en vigencia del nuevo Código Penal que fortalece la lógica del derecho penal del enemigo y pronostica un incremento de la conflictividad socioambiental en un escenario pospandemia y de depresión económica global. Para importantes analistas este código constituye un blindaje para los crímenes de Estado y del sector empresarial privado, y criminaliza la defensa de los derechos humanos, la libertad de expresión, asociación y manifestación. Esto lo ha expresado el relator de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, el Alto Comisionado y otras renombradas delegaciones, analistas y expertos en materia socioambiental, coincidiendo en que, en materia criminal y en todos los ámbitos, incluido el socioambiental, este código implica graves retrocesos y limitaciones para la aplicación de la ley y la justicia. En esta línea, el reconocido portal InSgith Crime, publicó a fines de junio de 2020, las siguientes valoraciones:

El Congreso hondureño dio por aprobado un nuevo código penal que, entre otras cosas, disminuye las penas en casos de corrupción y narcotráfico.... Una de las instituciones que con más fuerza criticó el nuevo código fue la extinta Misión de Apoyo Contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH), misma que, en un exhaustivo estudio jurídico enviado al presidente del Congreso, hace 17 observaciones específicas de cambios que, de no subsanarse, afectarían las acciones

²⁵⁴ Para más información sobre este importante acuerdo, visitar el sitio: <https://www.cepal.org/es/acuerdodeescazu>

de investigación y enjuiciamiento penal frente a delitos vinculados con la corrupción en el país.²⁵⁵

- b. Las respuestas y acciones estatales inadecuadas, derivadas de la insuficiente tipificación de delitos y figuras penales en el ámbito ambiental desde la lógica de la prevención, lo que favorece el uso abusivo del derecho penal. Como se señaló en otros apartados, una de las debilidades de la legislación ambiental es que son escasas las tipificaciones relativas a los delitos ambientales y existen en apenas 4 artículos escuetos establecidos en la Ley General del Ambiente²⁵⁶.

Dada su generalidad, son raras las ocasiones en las que han sido aplicados estos artículos pese a la existencia de prueba suficiente en abundantes casos relacionados con la explotación minero energética, como el caso de la Mina Entremares, propiedad de GoldCorp que provocó graves daños al ambiente y la salud humana. Pese a la presentación de innumerables denuncias y la existencia de prueba de mérito sobre contaminación y daños a la salud humana, ni el Ministerio Público acusó penalmente, ni tampoco las cortes y tribunales aplicaron la categoría de delitos, sino solamente de faltas y aplicaron un sanción administrativa de multa, que posteriormente fue apelada y resuelta favorablemente a la empresa minera²⁵⁷.

Este y otros ejemplos muestran que, aunque existe una vaga y difusa legislación sobre los delitos ambientales, los operadores de Justicia jamás han hecho uso de ella y tampoco el Ministerio Público ha actuado en consecuencia. En la vía contraria, cuando se criminaliza a defensores y defensoras del ambiente, la celeridad de la

²⁵⁵ <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/codigo-penal-criminales-honduras/>

²⁵⁶ Congreso Nacional. Ley General del Ambiente. 1993. Capítulo II. Delitos Ambientales. Artículos 92, 93, 94 y 95.

²⁵⁷ Este caso fue investigado y documentado por el autor de este artículo para la investigación regional, titulada: “El impacto de la minería canadiense en América Latina y la responsabilidad de Canadá”. Publicada en 2014 y presentada a nivel nacional a la sociedad civil y al Congreso Nacional y otros funcionarios públicos; igualmente al parlamento canadiense, a la empresa minera en su sede en Canadá, al Ministerio de Relaciones Exteriores y comercio internacional de Canadá, como también a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Para mayor detalle consultar el informe presentado a la CIDH en 2014. Disponible en : <https://proyectojusticia.files.wordpress.com/2018/09/el-impacto-de-la-minerica81a-canadiense-en-amecc81rica-latina-y-la-responsabilidad.pdf>

policía y de las instancias estatales mencionadas anteriormente, es extremadamente expedita en sus actuaciones, dando pie a un proceso activo de criminalización estatal a la defensa del ambiente.

- c. La escasa capacidad operativa e independencia de la policía, Ministerio Público y los tribunales de justicia para atender los relacionado con la conflictividad socioambiental, lo cual se evidencia en los siguientes aspectos:
 - 1) La debilidad de la investigación policial, que tiene por finalidad aportar al Ministerio Público las fuentes de prueba que deberán permitirle sustentar los requerimientos;
 - 2) La capacidad precaria del Ministerio Público para utilizar los resultados de la investigación policial en la formulación de requerimientos que contengan una adecuada relación de hechos, una acertada calificación jurídica y la vinculación de esos hechos con pruebas lícitas, pertinentes y suficientes;
 - 3) La dificultad de los tribunales de sentencia para resolver con fundamento en las pruebas producidas en juicio y de sustentar sus sentencias en una motivación expresa, clara, completa, legítima y lógica;
 - 4) Las limitaciones del Ministerio Público para formular recursos de casación claros, precisos y debidamente fundamentados, y,
 - 5) La lentitud del sistema de justicia para impartir una justicia pronta y efectiva

La ausencia de una adecuada institucionalidad, como la inexistencia de tribunales ambientales, así como una adecuada formación a los operadores de justicia en los ámbitos de derechos humanos y derecho ambiental y obligaciones de convencionalidad, vuelve el acceso a la justicia una ilusión. En estas dos limitaciones es necesario señalar que, al no existir tribunales especializados, los casos contra las empresas son conocidos por juzgados seccionales locales, mismos que desconocen la abundante normativa, sobre todo a nivel internacional, y las recientes reformas en la ley de minería que desde el año 2013 incorporan algunos criterios de obligatorio cumplimiento como resultado del accionar de organizaciones de derechos humanos, referidos a: “la protección de la vida y la salud ambiental” y “la obligación de respetar lo establecido en el Convenio 169 en relación a la Consulta Libre,

Previa, Informada y de Buena Fe, así como la adopción obligatoria de aplicación del principio de precaución ante la sospecha de ocurrencia de daños ambientales”.

A raíz de este desconocimiento los jueces y operadores de justicia aplican normas como que “la contaminación no era previsible por la empresa” o aceptan literalmente las justificaciones de esta cuando esta ha sostenido que la contaminación fue producto de “un accidente o contingencia”. En sentido opuesto, cuando los casos se refieren a que los encausados son defensores del ambiente y líderes comunitarios, son casos conocidos por tribunales de competencia nacional para casos de alto impacto, lo que conlleva a las partes acusatorias empresa y Ministerio Público a fabricar elaboradas acusaciones de delitos graves como criminalidad organizada y usurpación, entre otras, como se ha demostrado en los casos expuestos en este informe.

3. Valoración de alcances y limitaciones

Al valorar los alcances y limitaciones de la acción estatal se advierte el impulso inicial de una normativa ambiental que consideraba los recursos naturales como un bien jurídico protegido; vinculado con las personas, las comunidades, la salud, la integridad, el patrimonio, el desarrollo y los derechos humanos. Al menos esa era parte de la concepción doctrinaria en que se fundamentó la Ley General del Ambiente.

La limitación surge cuando se comprueba que la administración pública y las leyes que deben ser, a su vez, bienes jurídicos protegidos, están bajo el control o influencia de intereses corporativos que afectan el desarrollo armónico de la justicia, el medio ambiente, la salud pública o la economía. Eso es particularmente preocupante en el caso de la legislación penal que eleva a la categoría de delitos un conjunto de derechos individuales y sociales fundamentales, entre ellos los de organización, movilización, libertad de expresión y protesta, solamente por ser considerados contrarios a los intereses políticos, económicos e ideológicos oficiales.

Misiones de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, las Relatorías de Derechos Humanos de la ONU y de otros organismos multilaterales o de cooperación, han

hecho constar que, desde fines del siglo pasado, cuando inició el proceso de ajuste neoliberal de las diferentes legislaciones, la normativa garantista se ha venido acomodando más a los intereses económicos que a los sociales, lo que incide para que algunas medidas que a priori podrían mejorar las condiciones de gobernabilidad interna terminen siendo inefectivas.

Es el caso, por ejemplo, del Decreto Legislativo 34-2015, “Ley de protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia”, aprobada para proteger nominalmente a los defensores de los derechos humanos, pese a lo cual, en sus cinco años de vigencia no ha logrado reducir la criminalización de que son víctimas, ni ha fomentado una cultura de mayor respeto por su trabajo. En la práctica, el derecho a defender los derechos humanos sigue siendo objeto de abusos sistemáticos.

La situación se complica por el poder económico y político de los grupos empresariales extractivistas y, también, por la presencia en los territorios del crimen organizado, que invierte para asegurar la logística que requieren sus actividades delictivas (pistas de aviación, fondeaderos para sus embarcaciones o espacios fronterizos inaccesibles para las autoridades) o para blanquear sus capitales. Las comunidades se enfrentan año con año a una reducción de sus capacidades para defender los recursos naturales. El Estado no existe para protegerlos y cuando aparece suele actuar en su contra. El acceso de los defensores de derechos humanos al Ministerio Público o al Poder Judicial es muy complejo y con frecuencia las víctimas terminan siendo acusadas de infractores. En el balance, el conflicto entre ese modelo de poder y el modelo de resistencia que lo enfrenta es muy desigual. Son dos lógicas con identidades y sujetos diferentes.

Tomando en cuenta que un derecho fundamental de toda persona es acceder a un recurso sencillo y rápido que la ampare contra actos que violen sus derechos humanos, la efectividad de ese recurso dependerá en gran medida de la existencia de un sistema de justicia penal competente, independiente e imparcial. De acuerdo con múltiples diagnósticos, si bien en Honduras existe una estructura en funciones para facilitar el acceso a la justicia, el nivel de respuesta en las diferentes etapas del proceso penal (preparatoria, intermedia y el debate o juicio oral y público) es limitada y se traduce en una negación de este derecho a la mayoría

de la población. Desde la recepción e investigación de la denuncia hasta su ventilación en los tribunales, la mayor parte del sistema está fallando.

Una breve relación de hechos confirma, como en el Caso Guapinol, que desde el informe policial comienzan las irregularidades, debilidades o errores conceptuales que alteran el proceso. Ese informe suele ser retomado por los fiscales en la preparación de sus requerimientos, reproduciendo los errores. Más que pruebas contundentes, lo que suele observarse es la suposición de que el imputado es responsable del hecho. De lo anterior se deduce que los fiscales no se esfuerzan por presentar requerimientos que denoten estudio previo del caso, familiaridad con los hechos, adecuada calificación legal y suficiente sustento probatorio.

Ello contribuye a la denuncia de que muchas resoluciones o sentencias hayan sido “sustentadas” en prejuicios o en pruebas ilícitas o dictadas en abierta oposición a la prueba que la defensa legal presenta. Con frecuencia, incluso, se hace referencia a pruebas indebidamente excluidas por la parte acusadora y a la inclusión de datos que no aportan nada de valor a la comprensión del conflicto y que, en no pocas ocasiones, están absolutamente reñidos con lo que efectivamente ocurrió en el lugar de los hechos. En resumen, en el proceso penal de la conflictividad ambiental destacan como limitaciones y debilidades de la acción estatal los aspectos siguientes:

- Se evidencia vaguedad e imprecisión en la relación de hechos.
- No hay suficiente esfuerzo para estructurar una imputación con base en datos confirmados.
- Los jueces se ven obligados más a deducir que a conocer.
- Hay imprecisión en la calificación legal de los hechos.
- Se prioriza el juicio pese a que la etapa preparatoria que califica los hechos no está concluida.
- Se percibe abuso en el manejo y presentación de testigos.

Ante esa realidad del sistema de justicia, una dirigente ambientalista entrevistada por el CEDOH apuntó lo siguiente: “¿Sabemos qué son nuestros Estados, ¿cómo actúan? ... nosotros a veces decimos que es una institucionalidad frágil, pero yo creo que es al contrario, que es una institucionalidad (fuerte) construida para favorecer a todo este sistema capitalista neoliberal... entonces, en ese contexto, van construyendo una institucionalidad que responde a sus intereses económicos, que va más allá de los intereses políticos, porque tenemos que reconocer que este país, si bien es cierto hay una clase política... es una clase económica la que domina, la que marca lo que se va a decidir en este país. Y ese es el sentido de la institucionalidad, destinada a responder a la estructura económica y un área que le interesa es la de justicia... que, por un lado, judicializa y criminaliza a los defensores... Y, por el otro, crea una estructura militar que reprime, que violenta, que ahora se dedica – con fondos del Estado y del gobierno - a cuidar la infraestructura de las empresas... Todo hace una sola logística, la logística de cuidar los grandes capitales”.

Debe tomarse en cuenta que los problemas sociales y políticos como la discriminación, la violencia, la desigualdad, la inseguridad, la pobreza y el daño ambiental, constituyen desafíos que exacerbaban la crisis de derechos humanos en todo el país. Desde esa perspectiva el mayor reto que enfrentan las instituciones operadoras de justicia es recuperar la confianza y credibilidad de la ciudadanía, y ello, únicamente, se puede lograr con instituciones integradas por funcionarios honestos, capaces, valientes y comprometidos con los valores de la justicia, y con una política criminal de Estado democrática que norme sus actividades.

La tarea es compleja si se toma en consideración que todo derecho penal responde a una determinada política criminal y toda política criminal depende de la política general propia del Estado al que responde. Aun así, las fallas e irregularidades son tan evidentes que el propio Ministerio Público destaca en su Plan Estratégico 2015-2020 la necesidad de que se formule una política criminal con líneas y objetivos generales claros, precisos y determinados, en donde estén puntual y científicamente definidos los pasos a seguir para implementar una persecución penal, con los diversos actores del sector justicia y seguridad actuando bajo principios de coordinación y unidad. La tarea, demás está decir, sigue pendiente.

E. Conclusiones y recomendaciones

1. Conclusiones

- a. Si asumimos que una política de Estado es aquella que evidencia un posicionamiento claro en torno a lo que se quiere hacer, por qué, para qué, cómo, con quienes, en cuanto tiempo y con qué resultados, podemos decir que en Honduras no existe una política criminal explícita como tal, y mucho menos una política criminal democrática. No obstante, si analizamos las acciones del Estado con relación al abordaje de la conflictividad social en general y de la conflictividad socioambiental en particular, podemos encontrar mucha coherencia y consistencia, al punto que podemos hablar de una política criminal de corte autoritario caracterizada por la escasa atención a la prevención, la poca disposición a la solución negociada de conflicto, la notoria inclinación a la criminalización expresada en estigmatización, represión militar/policial y judicialización.
- b. La política criminal de hecho, implícita o *de facto*, que se aplica en el país, obedece a una visión autoritaria y no a una visión democrática, y se expresa en una visión vertical, impositiva y excluyente que se elabora, se aplica (desde la presidencia de la República, Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, Poder Legislativo, Poder Judicial, Ministerio Público, fuerzas armadas y policía), y se alimenta de la vieja idea del enemigo de Estado propia de la Doctrina de Seguridad Nacional de los años 80 del siglo pasado, reconvertida hoy en la figura del criminal o delincuente que atenta contra la seguridad del Estado, el orden público, las empresas y la seguridad jurídica.
- c. Como consecuencia de lo anterior, los defensores ambientales y los defensores de esos defensores, no son percibidos por el Estado como personas que cuidan los recursos naturales (la tierra, el territorio, el agua, el río, el bosque) y que reivindican su derecho a luchar por ellos como un bien público y, como tal, un bien jurídico protegido; son percibidos como criminales que se oponen al desarrollo, a la modernización y a la tecnología, con una visión reducida y atrasada que se opone al

progreso. Por ello se les estigmatiza con todos los recursos ideológicos del Estado y de las empresas involucradas; se les persigue con los recursos represivos del Estado (militares y policiales) y con los recursos de las propias empresas (guardias de seguridad); se les judicializa acusándolos de una variedad de delitos, negándoles los recursos del debido proceso. Bajo esta visión, la defensa de los territorios es considerada como un atentado al desarrollo y al crecimiento económico de las comunidades; mientras que sus defensores son vistos como los enemigos a quienes la ley debe perseguir y castigar. Reconvertir esta política pasa por revisar y reasignar funciones de los entes públicos, desvinculados del interés empresarial y de los grupos de poder fáctico.

- d. Esta política criminal, aplicada a la conflictividad socioambiental, se ha ido nutriendo, sustentando y fortaleciendo con un marco jurídico que ha creado, derogado y modificado leyes que han ido configurando el asidero legal con el cual se otorgan concesiones basadas en el aprovechamiento de territorios ricos en recursos naturales. Desde finales de los años 90 se ha venido construyendo un sistema de leyes y reformas legales que promueven y favorecen las concesiones y el aprovechamiento de los territorios comunitarios. Cada nueva ley o cada nueva reforma propende a sumar elementos para la acumulación de capitales por desposesión y vulneran las garantías constitucionales de protección a los derechos ambientales y a la integridad de las personas que los defienden. Pese a ello, no se ha producido una iniciativa estatal que armonice la normativa ambiental en función de las obligaciones de convencionalidad y operatividad y que garantice el funcionamiento correcto de las instituciones públicas involucradas en el tema ambiental y de sus funcionarios.
- e. La toma de decisiones que afectan los territorios de las comunidades ricas en recursos naturales y a sus habitantes, se ha hecho de manera unilateral y parcial, para favorecer los grandes intereses del capital transnacional extractivista. No ha sido el resultado de un debate amplio e inclusivo sobre el significado del interés público y del interés privado en los emprendimientos extractivos, y sobre el verdadero papel que estos pueden jugar en el desarrollo y en el crecimiento económico de las comunidades. Lo

público y lo privado se han expresado con fuerza en el ámbito comunitario en materia ambiental y, de una u otra manera, han creado una polarización inadecuada entre quienes defienden lo público (lo de todos) los que defienden lo suyo (las empresas) y los que están en medio (instancias estatales) que se inclinan hacia un lado más que hacia el otro.

- f. La conflictividad ambiental se dirime en tribunales comunes, donde la acusación fiscal y las resoluciones judiciales carecen de la necesaria independencia frente a la influencia que ejercen los actores económicos y en los cuales se desconoce la normativa nacional e internacional en materia de derechos ambientales y derechos humanos con la cual deberían resolverse los conflictos de los defensores que han sido llevados a los tribunales; no existen los tribunales ambientales y menos operadores de justicia con conocimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos, particularmente lo relativo a convencionalidad, jerarquía jurídica y jurisdicción universal.
- g. Un obstáculo que encuentran las organizaciones es la falta de información pública que permita obtener una visión integral sobre la problemática ambiental. Ninguna reforma de fondo puede avanzar si la información ambiental sigue siendo secreta y considerada como un tema de seguridad nacional. Existe un activismo creciente para investigar y documentar la conflictividad ambiental desde las comunidades, con el apoyo de otras organizaciones, nacionales e internacionales, que hacen una labor de incidencia y denuncia importantes sobre el tema. No obstante, toda iniciativa choca con la decisión estatal de incluir la información de los estudios técnicos, licencias ambientales y lugares de las concesiones, manejados por las empresas y las instancias públicas involucradas en cada concesión, como un asunto de Estado protegido por la llamada Ley de Secretos, una característica que es aplicable a otros temas de sensibilidad social y que es una expresión del estilo autoritario, impositivo y poco transparente de la administración pública ejercido por el actual mandatario.

- h. Todo lo expuesto apunta a un manejo inadecuado de la conflictividad socioambiental por parte del Estado, ubicando el tema en la agenda de seguridad y no en la agenda del desarrollo que es donde corresponde. La forma en que los defensores han sido criminalizados (estigmatizados, reprimidos, judicializados); la deformación de los mecanismos de consulta; las violaciones al debido proceso y la forma en que han sido tratados por las diversas instancias del Estado, han producido una desconfianza generalizada en la institucionalidad involucrada que se convierte en un obstáculo ante cualquier posibilidad de diálogo, construcción de consensos y resolución pacífica de conflictos.

2. Recomendaciones

De lo expuesto en este informe se desprende la urgencia de generar una política criminal democrática con enfoque de derechos humanos que supere el enfoque desde de militarización y securitización que existente actualmente. Los elementos y contenidos para tal cometido ya han sido esbozados por la institucionalidad internacional de derechos humanos, de manera especial en los Informes de Situación de los Derechos Humanos elaborados por la CIDH en la última década, así como también de los informes derivados de las visitas de país del grupo de Trabajo sobre Empresa y Derechos Humanos, los comunicados emitidos por el Relator Especial para Derechos Humanos y para Defensores y Defensoras, así como también los informes alternativos y la recomendaciones emanadas de los Exámenes Periódicos Universales (2010, 2015 y 2020), así como las recomendaciones emanadas por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

A continuación, se señalan dichos elementos como aspectos esenciales de lo que podría llegar a ser una política criminal democrática ante la conflictividad socioambiental con enfoque de derechos humanos, articulados en torno a seis ejes centrales:

a. Adoptar/armonizar el marco normativo

- 1) Adoptar un marco normativo amplio y transparente sobre las evaluaciones del impacto social y ambiental que tenga en cuenta los riesgos específicos de cada sector

y el impacto diferenciado en los grupos que corren un mayor riesgo de sufrir abusos de derechos humanos relacionados con las empresas y vele por una supervisión eficaz mediante el fortalecimiento de las instituciones y el fomento de la capacidad de los agentes estatales pertinentes;

- 2) Adoptar y armonizar un marco normativo e institucional para asegurar la participación igualitaria y significativa en las decisiones relativas a los proyectos empresariales desde una etapa temprana; ello incluye el acceso a la información y la transparencia en todas las fases de los proyectos que repercutan en los derechos de las personas y el medio ambiente;
- 3) Aprobar las reformas legales necesarias para promover una mayor transparencia en relación con la actividad empresarial, en particular en relación con los conflictos de intereses de los funcionarios públicos con respecto a sus relaciones e inversiones empresariales, así como las de sus familiares cercanos; el marco normativo debería cumplir las normas de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
- 4) Derogar inmediatamente las disposiciones del nuevo Código Penal y del Decreto núm. 102-2017 que tipifican como delito la disidencia y silencian a las personas que defienden a las víctimas de abusos de derechos humanos relacionados con las empresas.
- 5) Derogar las partes pertinentes de la Ley para la Clasificación de Documentos Públicos relacionados con la seguridad y defensa nacional, y los decretos posteriores que clasifican como secreta la información sobre los estudios técnicos, las licencias ambientales y los lugares de las concesiones.

b. Control de la respuesta a los conflictos

- 1) El gobierno de Honduras debe cesar en su práctica de dar respuestas penales a problemas sociales que tienen su origen en la corrupción e impunidad institucional,

como es en este caso, en el que concesiones mineras ilegales y decretos inconstitucionales que reducen y restringen libertades, garantías y derechos para poder llevar a cabo estos proyectos, con el propósito de disminuir progresivamente hasta erradicar los daños ambientales y altos riesgos a la vida de los defensores.

- 2) Establecer en la Fiscalía General, equipos integrados por fiscales de las dependencias pertinentes de las fiscalías especiales para fortalecer su capacidad de investigación de todas las dimensiones de los delitos contra los defensores y los pueblos indígenas, en particular los perpetrados por entidades privadas.
- 3) Impedir que se siga utilizando indebidamente el sistema judicial para criminalizar a los defensores de los derechos humanos, en particular mediante la preparación de salvaguardias y procedimientos para evaluar si las denuncias penales se utilizan como pretexto para impedirles ejercer su derecho de buscar recursos jurídicos eficaces para las comunidades y las personas a las que representan.
- 4) Las autoridades competentes deberían establecer mecanismos eficaces de cooperación estrecha con la Fiscalía Especial de Derechos Humanos y la Fiscalía Especial para la Protección de los Defensores de Derechos Humanos, Periodistas, Comunicadores Sociales y Operadores de Justicia, para poner fin al carácter generalizado de los ataques y las amenazas. La Fiscalía General debería fortalecer su capacidad de investigación de los casos relacionados con delitos empresariales en una dimensión de derechos humanos y desarrollar un protocolo de investigación de los delitos contra defensores de los derechos humanos que tenga en cuenta los riesgos inherentes a la labor de defensa de los derechos humanos y el medio ambiente, en cumplimiento de la decisión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Escaleras Mejía y otros vs. Honduras. Ese instrumento sería útil en la investigación de tales casos para permitir un análisis del contexto, el género y los patrones (A/HRC/40/3/Add.2, párr. 52).

c. Protección ante abusos

- 1) Una cuestión fundamental es la ausencia de un marco jurídico y de políticas sólido que proteja de los abusos de derechos humanos relacionados con las empresas, en un contexto en el que los proyectos de desarrollo y las inversiones superan la protección de las personas y el ambiente. La falta de rendición de cuentas y de acceso a un recurso efectivo por los daños causados por las operaciones comerciales se ve a menudo agravada por los ataques, el hostigamiento y la intimidación contra quienes denuncian los abusos en el contexto de los proyectos de desarrollo y exigen la rendición de cuentas en favor de las víctimas. Ello, a su vez, ha alimentado los conflictos sociales, con repercusiones negativas duraderas para las comunidades locales, las empresas y los inversores.

- 2) Velar por la aplicación y la supervisión efectivas de las normas que prohíben las actividades mineras en las zonas protegidas, y elimine todo obstáculo jurídico y administrativo que impida la pronta inscripción de las zonas protegidas en el Catálogo del Patrimonio Público Forestal Inalienable.

d. Cumplimiento pleno de derechos

- 1) Adoptar medidas inmediatas para proteger la vida y la integridad de las personas en situación de riesgo a causa de su labor de defensa de los derechos de las comunidades, sus tierras o el medio ambiente en el contexto de los proyectos de desarrollo, y asegurar la investigación pronta e imparcial de los casos que entrañen amenazas y violencia contra ellas; ello requiere el fortalecimiento de los mecanismos existentes (por ejemplo, el mecanismo nacional de protección de los defensores de los derechos humanos) y la preparación de nuevas iniciativas con la integración sistemática de una perspectiva de género.

- 2) En esta línea, una adecuada política criminal en el contexto de conflictos ambientales debe considerar el cumplimiento pleno de los derechos de acceso a la información, a la participación en la toma de decisión y a la justicia efectiva en relación a los crímenes y violaciones a derechos humanos, por lo que se vuelve imperativo que el Estado de Honduras se adhiera e implemente el Acuerdo de Escazú, ya que su efectivo

cumplimiento es un pilar esencial para una política criminal democrática en materia socioambiental.

- 3) Velar por la protección del derecho de las personas que viven en zonas rurales, incluidos los pueblos indígenas, a poseer, utilizar, desarrollar y controlar sus tierras y recursos con plena seguridad de sus derechos a la tierra; ello incluye el establecimiento de un mecanismo permanente apropiado y eficaz que permita a los pueblos indígenas presentar reclamaciones y obtener indemnizaciones por los abusos de los derechos sobre sus tierras y recursos naturales; el mecanismo se debería coordinar con el poder judicial, las autoridades agrícolas y la Fiscalía Especial de las Etnias y el Patrimonio Cultural, y contar con la capacidad técnica y presupuestaria necesaria.
- 4) Velar porque las entidades gubernamentales y el sector privado respeten los derechos a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades de pueblos indígenas, de conformidad con normas internacionales como el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas;

e. Fomento de la confianza

- 1) La impunidad y la corrupción generalizada erosionan la confianza en las autoridades y su capacidad para proteger a los particulares y las comunidades de los abusos de derechos humanos relacionados con las empresas, en particular en el caso de las personas que se encuentran en situaciones más vulnerables, como los pueblos indígenas. Las enmiendas al Código Penal en vigencia, que criminalizan la labor legítima de quienes defienden sus derechos, las tierras y el medio ambiente, y el retroceso paralelo en la lucha contra la corrupción, han profundizado la desconfianza en las instituciones del Estado, por lo que se hace urgente incorporar el Código Penal en el proceso de reformas normativas en el marco de las obligaciones de convencionalidad del Estado de Honduras, con los instrumentos y mecanismos internacionales de derechos humanos ratificados e incorporados en la legislación

hondureña a través de operatividad de mecanismos establecidos en la norma suprema vigente (Constitución de la República), por lo que se hace necesario implementar reformas legislativas e institucionales más decisivas y profundas que estén firmemente basadas en el derecho y las normas internacionales de derechos humanos, incluidos los principios rectores.

- 2) Las empresas deben contar con un mecanismo fiable y eficaz para registrar y atender las quejas, las reclamaciones y las preocupaciones por cualquier repercusión negativa en los derechos humanos en una etapa temprana.
- 3) Tanto el Estado como las empresas deben reconocer a los defensores de los derechos humanos no como enemigos sino como asociados constructivos y valiosos que conocen las condiciones locales, y deben obtener de parte del Estado la protección especial y suficiente para ejercer con libertad y seguridad su labor, tal y como se refleja en el reciente Acuerdo de Escazú.
- 4) Teniendo en cuenta que el marco normativo e institucional de protección contra los abusos de derechos humanos relacionados con las empresas es débil, el cumplimiento de la ley no basta necesariamente para que una empresa se gane el consentimiento y la confianza de la comunidad local, lo cual es tan importante como la obtención de una licencia. La armonización de las operaciones comerciales con las prácticas internacionales de diligencia debida en materia de derechos humanos y consultas significativas en el marco de los principios rectores, es una práctica necesaria y buena que, a su vez, fomenta la confianza de la sociedad civil en las actividades comerciales y evita los importantes costos sociales y económicos de un conflicto social prolongado.
- 5) El Comisionado Nacional de Derechos Humanos debe entre otras acciones: Fortalecer su mandato y capacidad para prevenir y abordar los casos relacionados con los daños causados por las empresas, en particular facilitando el acceso a un recurso

efectivo; ello debería ir acompañado de una financiación adecuada y el fomento de la capacidad para que el Comisionado pueda desempeñar su mandato con eficacia.

f. Condiciones para el diálogo

- 1) Crear un entorno propicio para un diálogo significativo entre todas las partes interesadas, antes de emprender la elaboración de un plan de acción nacional. Este proceso debería generar un entendimiento compartido entre las instituciones del Estado y las empresas en lo que respecta a sus deberes y responsabilidades en el marco de los principios rectores, y una confianza entre todos los interesados, lo que sería considerado como un primer paso hacia un enfoque normativo e institucional coherente para prevenir y abordar los abusos de derechos humanos relacionados con las empresas.

- 2) La política criminal democrática debe incorporar medidas hacia el sector empresarial a fin de que pongan fin a toda forma de estigmatización, acoso e intimidación de los defensores de los derechos humanos, en particular mediante el uso indebido de procedimientos judiciales; establezcan procesos eficaces de diligencia debida en materia de derechos humanos para determinar, prevenir, mitigar y eliminar todo impacto adverso en las personas y el medio ambiente; la participación significativa de los titulares de derechos se debería considerar un componente crítico de esos procesos y un elemento fundamental de la actividad empresarial sostenible y la prevención de los conflictos sociales.

Referencias

ACI Participa . *Honduras. Mordaza, cárcel y muerte para DDH. Informe situacional DDH 2019*. Tegucigalpa: ACI Participa, 2019.

Amaya, Edgardo . *Bases para la discusión sobre política criminal democrática*. San Salvador: FESPAD, 2003.

Amnistía Internacional. «Honduras: Autoridades deben garantizar debido proceso a personas defensoras.» Londres, 2019.

Amnistía Internacional. «La Situación de los Derechos Humanos en las Américas, Informe Anual 2019.» Londres, 2019.

Amnistía Internacional. *Defendemos la tierra con nuestra sangre. Personas defensoras de la tierra, el territorio y el medio ambiente en Honduras y Guatemala*. Londres: Amnesty International Ltd., 2016.

ANAFEA. “Violaciones DDHH en proyectos extractivistas en Honduras ”. Al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas 19° sesión Grupo de Trabajo EPU, 2015.

Andino Mencía, Tomás. *Minería y derechos humanos: el caso de los municipios de Manto y Guayape desde la perspectiva de su liderazgo comunitario, la mujer y la juventud*. Honduras: CESPAD, noviembre 2016.

Arce, Alberto, y Elisabeth Malkin. «Berta Cáceres, líder indígena y ambientalista, asesinada en Honduras.» *New York Times*, 2016: <https://www.nytimes.com/es/2016/03/03/espanol/america-latina/berta-caceres-lider-indigena-y-ambientalista-asesinada-en-honduras.html> .

Asamblea General de las Naciones Unidas. *Situación de los defensores de los derechos humanos*. . New York: ONU, 2016.

Asociación de Municipios de Honduras. *Ley De Municipalidades*. Decreto No. 134-90. https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver_documento.php?uid=NTc5MTg5ODkzNDc2MzQ4NzEyNDYxOTg3MjM0Mg==

Asociación para una Ciudadanía Participativa. *Tierra y territorio*. ACI PARTICIPA, 2019, 69.

Atlas de Justicia Ambiental. *Proyecto Hidroeléctrico Los Encinos*. Honduras. (última actualización 4 de enero de 2017). <https://ejatlas.org/conflict/proyecto-hidroelectrico-los-encinos-honduras> (visto el 6 de octubre de 2020).

BID Invest. <https://www.idbinvest.org/es/projects/ph-jilamito> (vista el 28 de septiembre de 2020).

BID Invest. <https://www.idbinvest.org/es/sectores/agronegocios> (vista el 28 de septiembre de 2020).

Borrás, Susana . «El derecho a defender el medio ambiente: la protección de los defensores y defensoras ambientales.» *Revista de la facultad de derecho*, 2013: 291 - 324.

Bran-Guzmán, Emanuel. «Conflictividad socioambiental en Centroamérica. Una década de rearticulación y movilización social y política.» *Argumentos* (Universidad Nacional Metropolitana de Xochimilco), n° 83 (abril 2017): 43-68 y 53.

Cardoza, Melissa, y Liana Funes. *Informe sobre la situación de defensoras 2016-2017*. Tegucigalpa: Red Nacional de Defensoras en Honduras, 2018.

CDM. *Mujer y defensora*. Boletín sobre las defensoras de derechos humanos en Honduras. Tegucigalpa: Comunica, noviembre, 2015. <http://derechosdelamujer.org/wp-content/uploads/2016/02/Mujer-y-defensora.pdf>

CEJIL. “Nuevo Código Penal en Honduras facilitaría la criminalización de la defensa de derechos humanos”. 24 de 8 de 2019. <https://cejil.org/es/cejil-nuevo-codigo-penal-honduras-facilitaria-criminalizacion-defensa-derechos-humanos>.

CentralamericaData.com *Información de negocios*. [https://www.centralamericadata.com/es/article/home/Hidroelctricas Licitan obras en Honduras](https://www.centralamericadata.com/es/article/home/Hidroelctricas%20Licitan%20obras%20en%20Honduras) (página vista el 2 de octubre de 2020).

Centro de Promoción en Salud y Asistencia Familiar . *La Lucha por la defensa de sus territorios. Mujeres defensoras del Bajo Aguan y Atlantida. Honduras*. Tegucigalpa: CEPROSAF, 2018.

Centro para el Derecho Internacional Ambiental . *Un verde mortal. Amenazas contra los defensores y defensoras de los derechos humanos ambientales en América Latina*. Londres : Article 19, 2016.

Centro por la Justicia y el Derecho Internacional. San José, 2019.

CESPAD. Cronología | *Crimen de indígenas tolupanes, confirma el alto riesgo de defender el medio ambiente en Honduras*. Monitoreo del 25 de febrero al 3 de marzo del 2019. <https://cespad.org.hn/2019/03/04/> (visto el 28 de septiembre de 2020).

CESPAD. *En el caso de Guapinol y San Pedro: ¿Funciona el Mecanismo de Protección de DDHH, salvaguarda la vida de las y los defensores de la tierra, bosque y ríos?* Junio 2019.

CESPAD. FONDO ACI ERP. *Represas hidroeléctricas y exclusión: el conflicto social en los valles del norte de Santa Bárbara*. Proyecto: “Generando conocimiento para potenciar la defensa de los derechos ambientales y comunitarios”. CESPAD, noviembre 2014. (<http://cespad.org.hn/wp-content/uploads/2017/06/Informe-de-represas.pdf>, visto el 2 de octubre de 2020).

CICA. Informe de observadores de derechos humanos. *No todo lo que brilla es oro. Informe sobre minería en los departamentos de Choluteca y Valle*. Honduras: CICA, 2013.

CIDH. *Informe sobre la situación de derechos humanos* realizada entre el 30 de julio y el 3 de agosto de 2018.

CIDH. Resolución de la Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Adopción de medidas urgentes. Caso comunidades garifunas de Triunfo de la Cruz y Punta Piedra VS. Honduras.» San José: CIDH, 06 de Agosto de 2020.

CIDH. Sentencia de 10 de Octubre de 2013. Caso Luna López Vs. Honduras.» San José: CIDH, 10 de Octubre de 2013.

Coalición Ambientalista de Copán. *Centro de Información sobre empresas y derechos humanos*. 2017. <https://www.business-humanrights.org/pt/%C3%BAltimas-not%C3%ADcias/honduras-coalici%C3%B3n-denuncia-contaminaci%C3%B3n-de-r%C3%ADo-lara-y-muerte-de-peces-presuntamente-relacionada-con-minera-de-aura-minerals/> (último acceso: Octubre de 2020).

Código Penal.Tegucigalpa, Francisco Morazán: Empresa Nacional de Artes Graficas, 10 de Mayo de 2019.

Comisión Española de Ayuda al Refugiado. *Informe General Honduras*. Madrid : CEAR, 2014.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. «Situación de derechos humanos Informe de País Honduras.» 2019.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Situación de derechos humanos en Honduras*. Washington D.C.: OEA, 2019.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Situación de derechos Humanos en Honduras. Informe de país*. Washington D. C: OEA, 2015.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Situación de derechos humanos en Honduras*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos, 2019.

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras. *Informe anual del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos sobre el Estado General de los Derechos Humanos en Honduras y el desempeño de sus funciones*. Tegucigalpa: CONADEH, 2010.

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras. *Informe anual del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos sobre el Estado General de los Derechos Humanos en Honduras y el desempeño de sus funciones*. Tegucigalpa: CONADEH, 2011.

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras. *Informe anual del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos sobre el Estado General de los Derechos Humanos en Honduras y el desempeño de sus funciones*. Tegucigalpa: CONADEH, 2012.

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras. *Informe anual. Estado general de los derechos humanos y actuaciones del CONADEH*. Tegucigalpa: CONADEH, 2019.

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras. *Informe anual sobre el estado general de los derechos humanos en Honduras*. Tegucigalpa: CONADEH, 2013.

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras. «El Diario de Honduras.» 24 de 9 de 2020. <https://www.eldiariodehonduras.hn/index.php/politics/1678-conadeh-manifiesta-que-vigila-de-cerca-caso-guapinol-y-reclama-debido-proceso>.

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras. *Informe al Honorable Congreso Nacional de la República de Honduras*. Tegucigalpa: CONADEH, 2014.

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras. *Informe anual*. Tegucigalpa: CONADEH, 2015.

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras. *Informe anual al Honorable Congreso Nacional de la República de Honduras*. Tegucigalpa: CONADEH, 2018.

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras. *Informe anual al Honorable Congreso Nacional de la República de Honduras*. Tegucigalpa: CONADEH, 2016.

Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en Honduras. *Informe anual de la Institución del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos*. Tegucigalpa: CONADEH, 2017.

Comité por la Libre Expresión. «Advierten que Reformas criminalizan la protesta pública.» C-LIBRE, Tegucigalpa, 2017.

Conexión.hn. <http://www.conexihon.hn/index.php/dh/981-cabildo-abierto-y-proyecto-de-agua-comunitaria-exigen-pobladores-del-municipio-de-arizona> (visto el 28 de sept.-20).

Congreso Nacional de la República de Honduras. *Ley de protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia de Honduras*. Tegucigalpa, Francisco Morazán: Empresa Nacional de Artes Gráficas, 15 de Mayo de 2015.

Consejo de Derechos Humanos. Asamblea General de Naciones Unidas. *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Honduras*. New York: ONU, 2011.

Consejo de Derechos Humanos. Asamblea General de Naciones Unidas. *Segundo ciclo de revisión del EPU. Informe de la República de Honduras*. New York: ONU, 2015.

Consejo de Derechos Humanos. Asamblea Nacional de Naciones Unidas. *Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos. Honduras*. New York: ONU, 2020.

Consejo de Derechos Humanos. Naciones Unidas. *Informe del relator especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos. Visita a Honduras*. New York: ONU, 2019.

Córdova Guevara, Oscar Javier. “*Fuentes Renovables y Generación de Energía Limpia su regulación en Honduras*”. Instituto de Investigación Jurídica. Universidad Nacional Autónoma de Honduras. 2014

Corte Interamericana de Derechos Humanos . *Sentencia. Caso Escaleras Mejía y Otros VS Honduras*. San José: CIDH, 2018.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Hechos que hacen historia. Informe sobre el estudio de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado de Honduras*. Tegucigalpa: Comunica , 2014.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Sentencia. Comunidad garifuna Triunfo de la Cruz y sus miembros Vs Honduras*. San José: CIDH, 2015.

Criterio.HN. 2020. <https://expedientepublico.org/rio-petacon-entre-el-poder-y-la-corrupcion/> (último acceso: Octubre de 2020).

Criterio.HN. *Criterio.HN*. 12 de Diciembre de 2019. <https://criterio.hn/por-falta-de-equidad-y-excesivo-gasto-en-defensa-y-seguridad-libre-no-aprueba-presupuesto-para-el-ano-2020/> (último acceso: Octubre de 2020).

Daysi Flores y Mariela Infante. *Informe mapeo: Las mujeres y las luchas por la tierra y el territorio en Honduras*. Asociadas por lo Justo, Tegucigalpa, 2018.

Defensoría Nacional del Medio Ambiente. CONADEH. *Informe especial: El gorgojo descortezador del pino y otras graves amenazas ambientales a la vida digna de los hondureños y hondureñas*. Tegucigalpa: CONADEH, 2016.

Echeverri, Andrea. «5. Noves modalitats de despulla. La promesa perversa del desenvolupament». *Anuari del conflicte Social*, [en línia], 2015, p. 106-25, <https://www.raco.cat/index.php/ACS/article/view/293203> [Consulta: 26-09-2020].

Environmental Resources Management (ERM). Proyecto Hidroeléctrico Jilamito. *Estudios Complementarios. Impactos sociales*. Proyecto Número # 0363579. Ciudad de Panamá, 2016. <https://iesa.hn/wp-content/uploads/2020/07/Estudio-de-Impactos-Sociales.pdf> (Visto el 28 de septiembre de 2020).

Equipo de reflexión, investigación y comunicación (ERIC). *Impacto socioambiental de la minería en la región noroccidental de Honduras a la luz de tres estudios de casos: Montaña de Botaderos (Aguán), Nueva Esperanza (Atlántida) y Locomapa (Yoro)*. El Progreso: Editorial Guaymuras, 2016.

Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús en Honduras (ERIC) . *Obligaciones internacionales del Estado de Honduras en materia de derechos humanos y bienes naturales* . El Progreso: Editorial Guaymuras , 2018.

Equipo regional de monitoreo y análisis de derechos humanos en Centroamérica. *Informe sobre derechos humanos y conflictividad en Centroamérica 2017 - 2018*. Equipo regional de monitoreo y análisis de derechos humanos en Centroamérica, 2018.

Fash, Benjamin. «Geografía del extractivismo depredador en Honduras.» En *Grandes transacciones de tierra en América Latina : sus efectos sociales y ambientales /*, de Martín Pablo Simón, 115. Buenos Aires: Land Matrix, 2019.

Federación Internacional por los Derechos Humanos. «Honduras: Criminalización a 13 defensores del derecho al agua de Guapinol y San Pedro en Tocoa.» *fidh.org*. 24 de 8 de 2020. <https://www.fidh.org/es/temas/defensores-de-derechos-humanos/honduras-continuacion-de-la-criminalizacion-contra-13-defensores-del>.

Federación Internacional por los Derechos Humanos. *Honduras: Áreas protegidas y fuentes de agua en peligro. El caso del proyecto hidroeléctrico Cuyamel II en San Francisco. Atlántida*. Paris: FIDH, 2017.

Fundación Friedrich Ebert (FES), varios autores. *El Extractivismo en América Central. Un balance del desarrollo de las industrias extractivas y sus principales impactos en los países centroamericanos*. Centroamérica: Julio 2015

Fundación para el debido proceso. *El derecho a un medio ambiente sano en el marco normativo y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. Bogota: Fundación Heinrich Boll, 2020.

Global Witness. «Defender la tierra. Asesinatos globales de defensores/as de la tierra y el medio ambiente .» Londres : United Kingdom, 2016.

Global Witness. *Defender el mañana. Crisis climática y amenazas contra las personas defensoras de la tierra y del medio ambiente*. Julio 2020.

file:///C:/Users/Lucy/PODCAST/Downloads/Defending_Tomorrow_ES_high_res_-_July_2020.pdf (visto el 7 de octubre de 2020).

Global Witness. *Honduras, el lugar más peligroso para defender el planeta*. Enero de 2017.

<https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/honduras-el-pa%C3%ADs-m%C3%A1s-peligroso-del-mundo-para-el-activismo-ambiental/> (visto el 29 de septiembre de 2020).

Grupo Asesor Internacional de Personas Expertas. *Represa de violencia: El plan que asesinó a Berta Cáceres*. GAIPE, 2017.

Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador. *Indicadores de progreso para la medición de derechos contemplados en el protocolo adicional a la convención americana sobre derechos económicos, sociales y culturales "Protocolo de San Salvador" Segundo agrupamiento de derechos. Honduras*. Washigton. D.C.: OEA, 2018.

Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el protocolo de San Salvador . *Observaciones y Recomendaciones finales al Estado de Honduras. Examen de los informes presentados por los Estados Parte al Primer Agrupamiento de Derechos del Protocolo Adicional a la Convención Americana* . Washigton. D.C. : OEA, 2017.

Guapinol Resiste. *Informe del conflicto minero en el Bajo Aguán*. Informe de la Delegación Internacional de Verificación de la Alianza Centro Americana Frente a la Minería ante denuncias de violaciones de derechos humanos en Tocoa, Colón, Honduras 8-15 de junio, 2019

Harvey, David. *El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión*. Socialist register 2004 (enero 2005). Buenos Aires: CLACSO, 2005. <http://biblioteca.clacso.org.ar/clacso/se/20130702120830/harvey.pdf> (Visto el 26 de septiembre de 2020).

HRD memorial. *Basta de asesinatos*. Dublin : Front Line, 2018. https://pbi-honduras.org/fileadmin/user_files/projects/honduras/Honduras_Informes_otros_ONGs/131001_CICA_info_rme_mineria_SUR_2013.pdf (visto el 8 de octubre de 2020)

ICEFI. *Diagnóstico de la situación minera en Honduras 2007-2012*. Honduras: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2014. http://www.cedoh.org/Biblioteca_CEDOH/archivos/00873%20DIAGNOSTICO%20DE%20LA%20SITUACION%20MINERA%20EN%20HONDURAS%202007-2012.pdf

Iniciativa Mesoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos . *Cuerpos, territorios y movimientos en resistencia en Mesoamerica. Informe 2015 - 2016 de agresiones a defensoras*. New York: Iniciativa Mesoamericana de Mujeres Defensoras de Derechos Humanos , 2016.

Instituto Nacional Demócrata (NDI). *Derechos humanos en los países del triangulo norte de Centroamerica. El caso de Honduras y su nueva agenda de exigibilidad en materia de derechos humanos* . Tegucigalpa: éter, 2017.

Instituto Universitario Democracia, Paz y Seguridad. UNAH . *Protección de los Derechos Humanos en Honduras. Evaluando la capacidad estatal de proteger y promover los derechos humanos* . Tegucigalpa: IUDPAS, 2019.

International Service For Human Rights. «El rol de las empresas y los Estados en las violaciones contra los defensores y las defensoras de los derechos de la tierra, el territorio y el ambiente.» New York: ISHR, Octubre de 2015.

Joaquín Mejía, Omar Menjivar. «La obligación de investigar con la debida diligencia en el caso de Berta Cáceres.» Editado por Marvin Barahona e Isolda Arita. *Envío* (Guaymuras), 04 2018: 36,37,38.

Knox, John. *Defensores de derechos humanos ambientales. Una crisis global*. Madrid: Universal Rights Group, 2017.

La Gaceta. Decreto 67-2011, Decreto 68-2011 *Contrata de aprovechamiento de aguas nacionales y contrato de operación para la generación, transmisión y comercialización de energía eléctrica*. No. 32588, del lunes 8 de agosto de 2011. Año CXXXIV, Tegucigalpa. <https://tzibalnaah.unah.edu.hn/bitstream/handle/123456789/1905/2011088.pdf?sequence=2&isAllowed=y> (visto el 1 de octubre de 2020).

La Gaceta. Decreto No. 138-2013. *Reforma a la Ley de Promoción a la Generación de Energía Eléctrica con Recursos Renovables*. No. 33191, 1 de agosto de 2013. <http://www.ahpeeh.org/wp-content/uploads/2018/09/D-138-2013-Reformas-al-70-2007.pdf>

La Gaceta. *Ley General de Aguas*. No. 32088, Tegucigalpa: lunes 14 de diciembre de 2009. Año CXXXII. [http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/LEY%20GENERAL%20DE%20AGUAS%20\(D-ECRETO%20181-2009\).pdf](http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/LEY%20GENERAL%20DE%20AGUAS%20(D-ECRETO%20181-2009).pdf) (visto el 1 de octubre de 2020).

La Gaceta. *Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras*. Decreto 286-2009. No. 32129, Tegucigalpa: martes 2 de febrero de 2010. Año CXXXIII. <https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley%20para%20el%20establecimiento%20de%20una%20visi%C3%B3n%20de%20pa%C3%ADs%20y%20la%20adopci%C3%B3n%20de%20una%20Plan%20de%20Naci%C3%B3n%20para%20Honduras.pdf> (visto el 1 de octubre de 2020).

La Gaceta. *Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (SINEIA)*. Acuerdo Ejecutivo 008-2015. No. 33834, Tegucigalpa: 14 de septiembre del 2015. http://www.miambiente.gob.hn/media/adjuntos/pdf/DECA/2019-03-14/17%3A22%3A13.189511%2B00%3A00/Reglamento_del_SINEIA_Acuerdo_Ejecuti_0R0sgkl.pdf (visto el 6 de octubre de 2020).

La Prensa. *Corte Suprema cierra caso contra mineras Entremares*. 2007. <https://www.laprensa.hn/honduras/679526-97/corte-suprema-cierra-caso-contra-minera-entremares> (último acceso: Octubre de 2020).

La Prensa. *Estado de Honduras otorgará licencias ambientales en un solo día*. Tegucigalpa: 12 de febrero de 2015. <https://www.laprensa.hn/inicio/794575-417/estado-de-honduras-otorgar%3%A1-licencias-temporales-en-un-solo-d%3%ADa> (Visto el 7 de octubre de 2020).

López Padilla, Javier David. *“Legislación con enfoque de Derechos Humanos para la gestión de Desarrollo Humano Sostenible en Honduras”*. Revista de Derecho. Vol. 37, No. 1, Honduras: UNAH, Año 2016.

López, Juan, entrevista de Wilmer Paz. *Honduras: Terrorismo de Estado en Guapinol* Tegucigalpa: Pasos de animal grande, (29 de 10 de 2018).

Martín, María. *Criminalización de Defensoras y Defensores: Categorización del fenómeno y medidas para su funcionamiento*. Bruselas: Protection International, 2015.

Martínez Rangel, Rubí; Reyes Garmendia, Ernesto Soto. *“El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina”*. Revista Política y Cultura, núm. 37, pp. 35-64. México, DF: primavera 2012.

Mejía, Joaquín. «El derecho a la consulta previa a la luz del principio de autodeterminación de los pueblos indígenas y garífuna.» *Envíos* (Revista), nº 57 (4 2019): 38.

Mejía, Luis. «Situación de los derechos humanos en Honduras; caso Berta Cáceres.» Barcelona : Universitat Autònoma de Barcelona , 10 de Octubre de 2017.

Menjívar, Omar, entrevista de Movimiento M-4. *La justicia se ensaña con ambientalistas de Tocoa* Tegucigalpa, (02 de 03 de 2019).

Mira, Edgardo. *Agua Transfronteriza y Minería en Centroamérica*. Centro de Investigación sobre Inversión y Comercio. Julio, 2018.

Misión Internacional "Justicia para Berta Cáceres Flores". *Informe de Misión Internacional*. Tegucigalpa: Misión Internacional , 2016.

Mundubat. *Informe final: Misión de Observación Internacional de los Derechos Humanos de los Defensores y las Defensoras de la Tierra y el Territorio en Honduras*. Tegucigalpa: Cabinet Comunicación , 2019.

National Committee of the Netherlands. IUCN. *Casos ejemplares de responsabilidad social y ambiental de inversionistas chinos*. 3. Proyecto hidroeléctrico Agua Zarca, Honduras.

National Committee of The Netherlands. *Los defensores del medio ambiente y su reconocimiento en el derecho internacional y regional. Una introducción*. Amsterdam: IUCN NL , 2018.

Observatorio para la protección de los defensores de derechos humanos. «Honduras. Los defensores y defensoras de derechos humanos entre la espada y la pared.» 2016.

Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo. Departamento de Estado EEUU. *Informe de país sobre prácticas de Derechos Humanos*. Washington D.C.: Departamento de Estado, 2019.

OIT. Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2014.

ONU. «Situación de los derechos humanos en Honduras. Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2019.

ONU. *Informe anual de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Honduras*. New York: ONU, 2018.

ONU. *Informe anual de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Honduras*. New York: ONU, 2017.

ONU. *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a Honduras*. Consejo de Derechos Humanos 33º período de sesiones. Tema 3 de la agenda. Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al Desarrollo.

ONU. *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de Derechos Humanos en Honduras*. Consejo de Derechos Humanos, 2019.

Organización de los Estados Americanos OEA. *Bases para un proyecto de protocolo a la convención americana sobre derechos humanos, para fortalecer su mecanismo de protección*. San José: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2001.

Ortega, Ana. «Feminización de las migraciones y violencia contra las mujeres.» Editado por Marvin Barahona e Isolda Arita. *Envío* (Guaymuras), nº 54 (2018): 17,21.

OXFAM, Land Rights Now, Defensoras Madre Tierra. *Hechos y circunstancias alrededor del asesinato de Berta Cáceres Flores. En la búsqueda de los autores intelectuales*. 2017. https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/hechos_y_circunstancias_alrededor_del_asesinato_de_berta_caceres_0.pdf (visto del 6 de octubre de 2020).

OXFAM. «Minería, hidrocarburos y generación de energía eléctrica.» FOSDEH, UNAH, OXFAM, Tegucigalpa, 2019, 88.

OXFAM. *El riesgo de defender. La agudización de las agresiones hacia activistas de derechos humanos en América Latina*. Londres: Oxfam GB, 2016.

OXFAM. *Valle de Siria. Oro, pobreza y resistencia*. Tegucigalpa, 2016. https://issuu.com/brisconte/docs/mineria_digital (visto el 7 de octubre de 2020).

Palma Herrera, José Luis. «Modelo del catastro minero en Honduras». Publicado en GEOSIG. Luján, Año 9, Número 9, 2017, Sección I: Artículos. pp. 51-71. Argentina. https://www.researchgate.net/publication/319043952_Modelo_del_catastro_minero_en_Honduras

Panting, Cesar. «No hay condiciones para inversionistas en Honduras.» *La Prensa*, 2014: 98.

Paz, Wilmer. *Pasos de animal grande*. 29 de Octubre de 2018. <http://www.pasosdeanimalgrande.com/index.php/de/contexto/item/2317-honduras-terrorismo-de-estado-en-guapinol/2317-honduras-terrorismo-de-estado-en-guapinol%20y> (último acceso: Octubre de 2020).

PBI. Informe para el Examen Periódico Universal a Honduras 2020. *Mujeres defensoras de la tierra, el territorio y el medio ambiente*. septiembre, 2019.

file:///C:/Users/Lucy/PODCAST/Downloads/PBI%20HOP_UPR36_HND_S_Main.pdf

Posas, Mario. “*Sindicalismo y gobierno. Una agenda para el diálogo en torno a la reforma educativa. El caso de Honduras*”. <https://core.ac.uk/download/pdf/61706651.pdf> (visto el 24 de sept.-20).

Programa Vasco de protección temporal para defensores y defensoras de derechos humanos. *Misión de Seguimiento. Honduras 2019*. Bilbao: CEAR, 2019.

Protection International. *Criminalización de defensoras y defensores de derechos humanos. Categorización del fenómeno y medidas para su afrontamiento*. Bruselas : Protection International (PI), 2015.

Proyecto Abriendo espacios para la paz. *Honduras. La defensa de los derechos humanos: una actividad de alto riesgo*. Tegucigalpa: Romborosa, 2012.

Radio Progreso. 4 de Marzo de 2019. <https://wp.radioprogreso.hn.net/declaran-sobreseimiento-definitivo-a-favor-de-ambientalistas-de-guapinol/> (último acceso: Octubre de 2020).

Radio Progreso. *Campamento digno por el agua en Arizona, Atlántida, cumple un año defendiendo el río Jilamito*. <https://wp.radioprogreso.hn.net/campamento-digno-por-el-agua-en-arizona-atlantida-cumple-un-ano-defendiendo-el-rio-jilamito/> (visto el 28 de sept.-20).

Radio Progreso. *Radio Progreso*. 6 de Septiembre de 2019. [https://wp.radioprogreso.hn.net/arbitrariamente-envian-a-carcel-de-maxima-seguridad-defensores-del-rio-guapinol.](https://wp.radioprogreso.hn.net/arbitrariamente-envian-a-carcel-de-maxima-seguridad-defensores-del-rio-guapinol/) (último acceso: Octubre de 2020).

Red Nacional de defensoras de Honduras. «Informe sobre la situación de defensoras 2016-2017.» Tegucigalpa, 2018, 33,34.

Redacción. *NoticiasHondurashn*. 28 de 8 de 2019. <https://www.noticiashondurashn.com/?p=15866>.

Reforma al artículo 635 del Decreto N°130 - 2017 del 18 de enero de 2018, código penal.» Tegucigalpa: Empresa Nacional de Artes Gráficas , 7 de Noviembre de 2019.

Reforma artículo 635 del Código Penal. Tegucigalpa: Empresa Nacional de Artes Gráficas, 9 de Mayo de 2020.

Reglamento general de la Ley de protección para las y los defensores de derechos humanos, periodistas, comunicadores sociales y operadores de justicia de Honduras.» Tegucigalpa , Francisco Morazán : Empresa Nacional de Artes Gráficas, 20 de Agosto de 2016.

Romero, Ramón. «Estado de derecho e incertidumbre política.» en *¿A dónde va Honduras? Tendencias y perspectivas en contexto de crisis*, Equipo de investigación. Tegucigalpa: Centro de Documentación de Honduras , 2020.

Santiago, Aldo. «El negocio bajo la farsa de las energías renovables en Honduras.» *Avispa.org*, 27 de 03 de 2017.

Secretaría de Derechos Humanos de Honduras. «Casos de solicitudes de medidas de protección bajo la responsabilidad de la Dirección General del Sistema de Protección hasta el 30 de junio de 2018.» Tegucigalpa: SDHH, 30 de junio de 2018.

Secretaría de Derechos Humanos de Honduras. *Informe de Honduras sobre la aplicación del protocolo adicional a la convención americana sobre derechos humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales (protocolo de San Salvador)*. Tegucigalpa: Secretaría de Derechos Humanos , 2020.

Secretaría de Derechos Humanos de Honduras. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Honduras*. Tegucigalpa: SEDH, 2018.

Secretaría de Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización. *Guía para servidoras y servidores públicos. Incorporación del enfoque basado en Derechos Humanos en las políticas públicas y presupuestos estatales*. Tegucigalpa: SDHJGD, 2014.

Secretaría de Estado en Derechos Humanos, Justicia, Gobernación y Descentralización. *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Honduras. 2016 y 2017*. Tegucigalpa: 2017.

Silva Avalos, Hector. *InSightCrime*. 2020. <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/codigo-penal-criminales-honduras/> (último acceso: Octubre de 2020).

Tabora, Eddy. *Radio Progreso*. 2020. <https://radioprogreso.hn.net/noticias-nacionales/eddy-tabora-codigo-penal-busca-que-ciudadania-este-callada-sumisa-y-con-miedo/> (último acceso: Octubre de 2020).

Tábor, Edy, entrevista de Diego Carranza Jiménez. *Defensores de un río en Honduras llevan un año en prisión por oponerse a un proyecto minero* Estambul: Agencia Anadolu, (9 de 3 de 2020).

Trucchi, Giorgio. *Barra Vieja: una comunidad condenada a no existir*. ALBA SUD / REL-UITA. Reportaje. <http://www.albasud.org/noticia/es/925/barra-vieja-una-comunidad-condenada-a-no-existir>

UNAH, FOSDEH, OXFAM. *Territorios en riesgo II. Minería, hidrocarburos y generación de energía eléctrica en Honduras*. Honduras: 2019.

USAID, Proyecto de Fortalecimiento del Estado de Derecho en Honduras. *Consultoría sobre el estado de la Fiscalía Especial del Medioambiente de Honduras, situación actual y propuestas de mejora*. 2005.

WOLA. *Protección de los derechos humanos en Honduras, Evaluando la Capacidad Estatal de Proteger y Promover los Derechos Humanos*. Serie Monitor Centroamericano, 2019

Zapata Silva, Claudia. *Crisis del multiculturalismo en América Latina. Conflictividad social y respuestas*. Editado por Universidad de Guadalajara. Guadalajara, 2019.

Zapata, Claudia. «"Despertemos humanidad". La civa de Berta Cáceres.» *El Mostrador*, 25 de marzo de 2016.

Anexo 1

Fuentes primarias/ entrevistas

No.	Nombre	Descripción
1	Aldo Santos	Fiscal del Ministerio Público por 17 años, Fiscal Especial del Ambiente, exfiscal auxiliar Ministerio Público, ex director de la Dirección Ejecutiva de Fomento a la Minería (DEFOMIN), ex director del Instituto de Geología y Minas (INGEOMIN), asesor legal de empresas vinculadas a procesos ambientales, catedrático en derecho ambiental, derecho agrario, derecho procesal penal.
2	Darwin Alachán	Periodista, defensor de derechos humanos, da acompañamiento a las comunidades amenazadas por proyectos extractivos en la zona norte y litoral atlántico del país. Actualmente labora como responsable del departamento de comunicaciones del Movimiento Amplio por la Dignidad y la Justicia (MADJ)
3	Edy Tábor	Exfiscal de derechos humanos, exfiscal asignado a la fiscalía del ambiente, director ejecutivo de Abogados para los Pueblos, defensor de personas criminalizadas por suponerlos responsables de delitos ambientales y delitos contra la propiedad privada, caso Guapinol, Tocoa, Colon.
4	Joaquín Mejía	Abogado, doctor en derechos humanos. Investigador del ERIC-SJ, ha realizado investigaciones y publicaciones sobre derechos humanos y sobre la consulta previa, libre e informada.
5	José Luis Espinoza	Sociólogo con posgrado en gestión y desarrollo de proyectos; estuvo 26 años como director ejecutivo del Centro Hondureño Promotor del Desarrollo Comunitario (CEHPRODEC); 8 años en el comité ejecutivo de la Coalición de Redes Ambientales de Honduras. Forma parte desde hace 2 años de la Asociación de la Agricultura Agroecológica.
6	Josué Murillo	Abogado litigante de CEJIL, Asesor legal en el COCOCH, Director de Proyectos en COFADEH, Posgrado en derechos humanos en Costa

		Rica, catedrático de Derecho Internacional en Australia, actualmente Director de País de la Organización Panamericana para el Desarrollo.
7	Juan Carlos Griffin	Fue jefe de la Unidad Fiscal Especial Contra la Impunidad y la Corrupción (UFECIC), exintegrante de la Fiscalía de Derechos Humanos en Honduras.
8	Juan López	Actual coordinador del Comité Municipal en Defensa de los Bienes Comunes y Públicos de Tocoa, Colón; agente de pastoral de la parroquia San Isidro Labrador, educador y defensor del río Guapinol. Defensor Criminalizado.
9	Juana Esquivel	Coordinadora de la Fundación San Alonso Rodríguez e integrante del Comité Municipal en Defensa de los Bienes Comunes y Públicos de Tocoa, Colón. Caso Guapinol.
10	Kenia Oliva	Apoderada Legal del Comité de Familiares Detenidos Desaparecidos (COFADEH) y de PENN HONDURAS; litigante en los juzgados de la República; miembro del staff de Abogados sin Fronteras; defensora de derechos humanos; miembro del equipo legal de los acusados por el caso GUAPINOL; trabaja en la zona central del país apoyando pobladores en casos contra represas hidroeléctricas.
11	Leonel George	Subcoordinador de la Coordinadora de Organizaciones Populares del Aguán, COPA; corresponsal de Radio Progreso y director de la radio “La voz popular del Aguán”. Es uno de los defensores criminalizados por la defensa del río Guapinol en Tocoa, Colón.
12	Mario Díaz	Expresidente de Asociación de Jueces por la Democracia y coordinador de Tribunal de Sentencia de la Corte Suprema de Justicia.
13	Melvin Bonilla	Abogado especialista en Derecho Penal, apoderado legal de la Secretaría de Gobernación; ex juez de letras de lo penal por 10 años (ingresó por oposición), formó la Unidad Especial de Antecedentes Penales de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), litigante privado en los tribunales de justicia.
14	Nidia Castillo	Directora Ejecutiva de la Red de abogados Defensores de Derechos Humanos en la zona Sur (Namasigüe Choluteca; Nacaome, Valle;

		Zacate Grande, Amapala); trabaja en apoyo legal a pobladores criminalizados por la empresa de energía solar en Prados 1 y Prados 2, ubicadas en la zona sur del país; además litiga en apoyo a pobladores en la zona Agua Fría, Nacaome, Valle, donde también hay instalaciones de plantas solares; apoya procesos legales en acompañamiento a pobladores criminalizados en la zona de Zacate Grande.
15	Omar Menjívar	Ex fiscal del Ministerio Público y durante siete años estuvo al frente de varias fiscalías en diversas regiones del país. Fue el defensor en el caso de José Isabel Morales López, conocido como Chabelo Morales, quien estuvo preso durante siete años por un delito que no cometió y se conoce como un caso exitoso de lucha contra la impunidad en Honduras.
16	Ramiro Lara	Master en Formulación, gestión y evaluación de proyectos, ha trabajado con organizaciones no gubernamentales, con la asociación de organizaciones no gubernamentales de occidente (ASONOG), Centro Hondureño de Desarrollo Comunitario (CEHPRODEC), diseñando y apoyando en temas de políticas públicas, gestión de riesgo y el cambio climático en industrias extractivas; con conocimiento de proyectos extractivos en la zona occidental del país.
17	Ramón Enrique Barrios	Abogado con maestría en derecho penal por la Universidad de Sevilla y con posgrado en Control de Constitucionalidad y en Derecho Penal y Procesal Penal; juez de tribunal de sentencia en San Pedro Sula en 2003. Catedrático Universitario.
18	Rodolfo Zamora	Secretario de Juzgado de lo penal, Abogado experto en Derecho Penal y Ambiental, ex fiscal de las etnias y patrimonio cultural, exfiscal auxiliar de la fiscalía contra la corrupción, exfiscal regional en Danlí y Santa Rosa de Copán; actualmente es apoderado legal de los pobladores criminalizados en el caso Guapinol, Tocoa, Colón, apoderado de pobladores en defensoría de comunidades afectadas por proyectos extractivos.

Anexo 2

Fuentes secundarias de 2010-2020

(Década en la que se incrementó el encarcelamiento de líderes y activistas sociales)

1 Organismos internacionales

- Investigaciones e informes relacionados con el tema en organismos nacionales e internacionales.
- Reportes de recomendaciones a los gobiernos desde los mecanismos regionales y universales de protección de los derechos de defensores de derechos humanos.

2 Organismos de derechos humanos

- Informes anuales sobre la situación de los defensores de derechos humanos en la región presentados a los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos.
- Informes del comisionado nacional de los derechos humanos en honduras.

3 Otras organizaciones de sociedad civil

- Informes de organizaciones de sociedad civil nacional o local

4 Operadores de justicia

- Archivos en fiscalías y juzgados (de los casos más sonados).

5 Estudios de académicos o expertos

- Investigaciones e informes relacionados con el tema en universidades o fuera de las mismas.

6 Medios de comunicación (impresos, digitales)

- Comunicados de prensa;
- Información hemerográfica (cobertura de casos, editoriales)

Anexo 3

Guía para sistematización de fuentes secundarias

No.	TEMAS
1	Caracterización de un defensor de derechos humanos/ambientales.
2	Relación entre cooptación del Estado, extractivismo y legitimación de la violencia.
3	Construcción de la excepción (restricción y despojo de derechos).
4	Enemigo/ Defensor de Derechos Humanos: estigmatización (construcciones mediáticas del enemigo) y judicialización individual y colectiva (Derecho penal del enemigo).
5	Prisionización: prisión preventiva y medidas sustitutivas.
6	Derecho penal del enemigo y criminalización (individual y colectiva).
7	Tipos penales recurrentes y en qué época. Modificación y adaptación de leyes. Tipos penales injustos.
8	Enquadramiento penal malicioso y descontextualizado.
9	Rol de las empresas (querellante, coacción, colusión, sobornos, violencia-seguridad privada)
10	Derecho a la consulta.
11	Contextos comunitarios y concepciones situadas del desarrollo
12	Impactos y amenazas (personales, psicológicos, económicos, familiares...). Específicos en el caso de las mujeres.
13	Alcances y límites de las respuestas y acciones por parte del Estado
14	Recomendaciones para una política criminal democrática con enfoque de derechos humanos

Anexo 4

Guía para entrevistas

No.	TEMAS
1	Caracterización de un defensor de derechos humanos
2	Derecho penal del enemigo y criminalización (individual y colectiva).
3	Tipos penales recurrentes y en qué época. Modificación y adaptación de leyes. Tipos penales injustos.
4	Enquadramiento penal malicioso y descontextualizado.
5	Prisionización: prisión preventiva y medidas sustitutivas.
6	Impactos y amenazas (personales, psicológicos, económicos, familiares...). Específicos en el caso de las mujeres.
7	Criterio para solicitud y emisión de órdenes de captura (individual y colectiva).
8	Detenciones ilegales.
9	Aciertos y desaciertos de la desjudicialización.
10	Independencia (juez) / objetividad (fiscal) y sanciones internas.
11	Violaciones al debido proceso y uso de violencia en estos casos: cómo se pueden prevenir.
12	Cómo se resuelven los procesos (sentencias, procesos abreviados) Sentencias absolutorias.
13	Rol de las empresas (querellante, coacción, colusión, sobornos, violencia-seguridad privada...).
14	Alcances y límites de las respuestas y acciones por parte del Estado.
15	Recomendaciones para una política criminal democrática con enfoque de derechos humanos.

III. Guatemala y Honduras: políticas de Estado, criminalización y derecho penal del enemigo en el Siglo XXI Un análisis comparado

Del ejercicio de análisis comparado llevado a cabo hacia el final de la investigación por los equipos de Honduras y Guatemala, se presentan a continuación algunas reflexiones clave que se espera que abran un camino hacia la profundización en futuros procesos de investigación y discusión a nivel regional, tanto en el plano centroamericano como en el mesoamericano.

1. Desarrollo y extractivismo

El siglo XXI marca en Honduras y Guatemala, así como en la región centroamericana, la expansión de la política neoliberal de desarrollo extractivista, junto a estrategias empleadas por los Estados para facilitar a las empresas la implementación de estos proyectos, en detrimento de los derechos de los pueblos indígenas y otros actores territoriales en las áreas rurales y más empobrecidas.

Como ha quedado plasmado en los estudios de ambos países, la práctica de concesiones inconsultas a los pueblos afectados y sin el cumplimiento del requisito de estudios de impacto independientes es una regla, así como la adaptación progresiva de los marcos normativos hacia la facilitación y la promoción de condiciones de posibilidad para el modelo de desarrollo, representado en las corporaciones que llevan a cabo inversiones en estas actividades. En consecuencia, toda persona que se opone al modelo, implícitamente se opone al desarrollo y al progreso y es estigmatizada como subdesarrollada, conflictiva y “enemiga”. El Estado, lejos de ser un ente garante de los derechos humanos y mediador imparcial en los conflictos, actúa generalmente en connivencia con los actores privados con grandes intereses económicos en juego. Su posicionamiento es evidente: por ejemplo, en el año 2018, en el contexto post-fraude electoral, Honduras aprobó licencias ambientales en un solo día, en su mayoría para actividades hidroeléctricas. Durante el contexto de esta pandemia, ha eliminado

el pre-requisito de presentación de estudios de impacto ambiental para poder tener este tipo de licencias y declaró las actividades minero energéticas como esenciales, a fin de continuar operando durante los meses en que se paralizaron la mayoría de actividades económicas. Al cierre de este informe el Congreso Nacional aprobó nuevas reformas a la Ley de Minería, incluyendo exoneraciones fiscales para la minería no metálica de agrados y alertando de un duro incremento fiscal para el comercio y la ciudadanía en 2021.

2. Cooptación del Estado

En ambos países los poderes fácticos, económicos y criminales, ganan espacios dentro de los poderes públicos, locales y nacionales. Se ha transitado así, durante las últimas décadas, por procesos de desgaste y descomposición institucional, en los que se observan características de reconfiguración cooptada del Estado, entendida como:

la acción de agentes sociales legales o ilegales, que mediante prácticas ilegales o legales pero ilegítimas, buscan sistemáticamente modificar desde dentro el régimen e influir en la formulación, modificación, interpretación y aplicación de las reglas del juego social y las políticas públicas. Estas prácticas las desarrollan con el objetivo de obtener beneficios de largo plazo y asegurar que sus intereses sean validados política y legalmente, para así obtener legitimidad social en el largo plazo, aunque esos intereses no estén regidos por el principio fundamental del bien común²⁵⁸.

Como respuesta a esta situación, en ambos países se establecieron comisiones internacionales: en el caso de Guatemala, la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG) que surge como un compromiso de los Acuerdos de Paz por desarticular Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS), por la vía de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En Honduras, la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad (MACCIH), surge tras las Marchas de los Indignados y la quiebra del Seguro Social, a través de la Organización de Estados Americanos (OEA). Ambos mecanismos

²⁵⁸ Garay y Salcedo-Albarán, 2012, *Narcotráfico, corrupción y Estados*, p. 36.

terminaron desapareciendo, al resultar incómodos por las develaciones de información que llevaron a cabo a partir de sus investigaciones.

La condición descrita de cooptación en ambos Estados, ha facilitado que actores no estatales relacionados con la exploración y explotación de recursos naturales vean privilegiados sus intereses, en detrimento de la población y la protección de la naturaleza.

3. Enfoque del enemigo en el derecho penal

Ambos países comparten un contexto de violencia multidimensional, terrorismo de estado (en distintas dimensiones), políticas autoritarias y una conflictividad de carácter social, ambiental y territorial que se remonta a la fundación de los Estados-nación. Honduras no vivió una guerra interna como Guatemala, que duró treinta y seis años (1960-1996), pero ambos países tienen y han tenido gobiernos de corte autoritario, en tanto privilegian el uso de la violencia y la fuerza desde el poder coercitivo del Estado para resolver la conflictividad.

En ese sentido, una importante similitud entre los países es la inmanencia de una política de identificación del “enemigo”, que en el pasado presentaba una impronta contrainsurgente e identificaba como enemigo interno al “comunista” o “subversivo”, es decir, aquellos que eran críticos y opositores al régimen político, mientras que en el presente contiene una impronta antiterrorista e identifica como enemigo a las y los defensores de los territorios y bienes comunes.

En ambos contextos, la criminalización -que va desde la estigmatización hasta la judicialización- así como el avance del derecho penal del enemigo, se ha recrudecido en los últimos veinte años. Asimismo, acontecen otro tipo de ataques sumamente graves, como las desapariciones o ejecuciones de defensores y defensoras de derechos humanos. En Honduras, la etapa más violenta se sitúa entre 2010 y 2014, registrando decenas de asesinatos. En las comunidades aparece la figura del sicariato, como una especie de paramilitarismo muy extendido que se asocia a las empresas y que goza de impunidad frente al estado.

La débil institucionalidad, tanto en Guatemala como en Honduras, ha promovido la criminalización de defensores y defensoras de derechos humanos, a falta de condiciones de conciliación y diálogo de carácter permanente para la resolución de los conflictos socioambientales, los cuales se abordan desde un enfoque de seguridad nacional que no incorpora el respeto a los derechos humanos.

Las comunidades tratan de resistir y revertir la explotación de la naturaleza, a pesar de la colusión estatal con las empresas en ambos países, tanto en los procesos de concesión sin consulta previa, libre e informada, como en los procesos de criminalización, que se llevan a cabo en claro uso malicioso del derecho penal como mecanismo de represión.

En ambos países se encuentra vigente un enfoque de derecho penal del enemigo, que frente a la presunción de peligrosidad o amenaza representada en los defensores y defensoras de derechos humanos (más allá de los hechos cometidos) actúa ejerciendo la criminalización. En el abordaje penal de los conflictos, ninguno de los dos países toma en cuenta los aspectos históricos, culturales, de prevención, investigación y sanción para descriminalizar los conflictos. Una práctica común es que los operadores de justicia, fiscales y jueces, descontextualicen los conflictos socioambientales, limitándose a puntualizar hechos punibles, sin considerar a profundidad los detonantes ni las circunstancias en que ocurren.

En Honduras el nuevo Código Penal suma nuevas penas a los delitos que han criminalizado a defensores y defensoras de derechos humanos: usurpación, invasión, sedición, daños al orden público y desacato a autoridad. A esto se agrega delitos relacionados a la convocatoria de reuniones y manifestaciones de protesta, y a la organización de las comunidades. En el caso de Guatemala, también se han aprobado tipos penales abiertos en los últimos años como el de usurpación y el plagio o secuestro, y se han aplicado de manera arbitraria delitos como la asociación ilícita a los liderazgos comunitarios. Asimismo, en 2020 se ha aprobado una legislación de corte punitivo para limitar la libertad de asociación, normativa que se encuentra suspendida por decisión de la Corte de Constitucionalidad.

En contraste, aunque la ciudadanía ejerce el derecho a la denuncia de delitos ambientales, el Estado no brinda respuestas desde su responsabilidad de persecución penal. En el mismo sentido, en ambos países existe debates de justicia premial que buscan la reducción de penas a delitos cuya persecución involucra a altos funcionarios o a figuras de los altos círculos del poder.

En Guatemala el “maximalismo penal” y en Honduras el “endurecimiento de penas” contradicen el principio de intervención mínima del derecho penal, central en la construcción de cualquier democracia.

De manera complementaria, ambos Estados abusan de la declaratoria de estados de excepción para impedir la movilización ciudadana, reproduciendo patrones represivos acontecidos en un pasado reciente de graves violaciones a derechos humanos.

La judicialización y criminalización creciente de los conflictos motiva la necesidad de que las defensorías legales y las propias comunidades amplíen su conocimiento del ejercicio del derecho ambiental y los derechos de los pueblos indígenas. Se observa una tendencia de las comunidades a utilizar los derechos económicos, sociales y culturales para enfrentar la aplicación unilateral del derecho penal por parte de los operadores del Estado. Mientras los operadores del sistema de justicia priorizan el enfoque penal, los dirigentes socioambientales y sus comunidades utilizan los convenios internacionales sobre derechos humanos y derecho ambiental, suscritos por los Estados, para defender sus derechos. Ello podría explicar la resistencia de ambos Estados, ante la demandada ciudadana y exigencia internacional, a adherirse y ratificar el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina, conocido como Acuerdo de Escazú, considerado el primer Acuerdo vinculante en esta materia.

4. *Lex mercatoria* y derechos humanos

El modelo extractivista en la región representa una segunda fase del neoliberalismo, que había iniciado en los años ochenta con las medidas de ajuste estructural y el Consenso de

Washington. El Siglo XXI trae consigo la coincidencia de la adopción de diversos tratados de libre comercio y legislación nacional afín, junto a la adopción de una serie de instrumentos internacionales de derechos de los pueblos indígenas y derechos ambientales.

Este paralelismo de procesos incorpora una serie de tensiones relacionadas con la ausencia de controles reales sobre las multinacionales. Asimismo, con un marcado contraste entre la fragilidad de la fórmula “derecho internacional de los derechos humanos/responsabilidad social corporativa” (*soft law*, no vinculante y carente de mecanismos eficaces de garantía) frente a la solidez del derecho comercial global, la *lex mercatoria*, que protege los intereses de las multinacionales (*hard law*, imperativo) y cuenta, como hemos constatado a lo largo de este estudio, con el monopolio estatal de la fuerza a su servicio.

Un evento destacado en Honduras, en la construcción de un andamiaje legal favorable al extractivismo, tiene lugar en 1998, con la aprobación de la “Ley General de Minería” e instrumentos jurídicos que benefician la producción de energías renovables mediante la construcción de plantas hidroeléctricas. Con la entrada del siglo, la simultánea implementación de la Política Antimaras “Cero Tolerancia”, confirmaba las intenciones de esa nueva configuración del sistema punitivo para perseguir, estigmatizar y criminalizar la nueva figura del enemigo.

En Guatemala, en ese mismo contexto, un hito fundamental fueron los acuerdos de paz en 1996, posterior a los cuales se aprueban paulatinamente leyes e instrumentos jurídicos que beneficiarían de la misma manera la entrada de proyectos de minería a cielo abierto y proyectos hidroeléctricos. En el mismo periodo se identificó la necesidad de creación de una Política Criminal Democrática, entendiendo que no sólo con el derecho penal se lograría resolver la conflictividad social. Así, ha tenido lugar un proceso de discusión y debate de más de 30 años sobre la necesidad de una política criminal democrática, impulsado desde distintos espacios. El resultado de este proceso fue la aprobación de la *Política Criminal Democrática de Guatemala 2015-2035* que, en términos formales y generales, responde a estándares internacionales de derechos humanos. A pesar de contar con este instrumento, la política *de facto* muestra una clara tendencia criminalizadora, que contradice la política formalmente

aprobada, tal como ha quedado manifiesto en el presente estudio. Honduras no cuenta hasta la fecha con una Política Criminal Democrática formalmente aprobada, pero sí con una política criminal en términos materiales.

En ambos países se manifiestan las tensiones contemporáneas entre *lex mercatoria* y derechos humanos, mostrando asimetrías evidentes en torno a su protección y garantía: la primera cuenta con mecanismos e instrumentos legales sólidos, desarrollados desde los años noventa, incluyendo el respaldo del poder coercitivo del Estado, que puede llegar al uso del monopolio de la violencia legítima por la vía de los estados de excepción y el derecho penal, mientras los segundos se encuentran en una situación de falta de desarrollo legislativo mínimo, así como enormes obstáculos estructurales para su vigencia y garantía.

5. Movilización, reconocimiento y sujetos de derechos

La simultaneidad de crisis sociopolíticas en Honduras y la resistencia de movimientos indígenas y sociales en Guatemala, desataron varias movilizaciones y protestas en donde lo rural y local ha ido ganando terreno hacia lo regional y nacional. En ambos casos puede identificarse una evolución en los planteamientos de los pueblos afectados.

En el caso de Honduras, dentro de la conflictividad ambiental destaca el surgimiento de movimientos sociales de resistencia que tienen la característica de gestarse desde lo local: se trata de pequeños caseríos y comunidades con muy pocos habitantes, un caso diferente al de los años noventa, cuando la tendencia era que las ONG's fueran el actor central de las luchas sociales. Cabe destacar que es desde el Golpe de Estado del 2009 que se han aprobado centenares de concesiones a compañías extractivistas, que han incursionado sin consulta previa a territorios indígenas y afrodescendientes, produciendo daños profundos en el tejido social y ambiental.

De manera similar a Honduras, la respuesta de los pueblos en Guatemala frente a la expansión del modelo de desarrollo extractivista se constata en una resistencia que se gesta desde lo

local. Cabe mencionar el registro de un fenómeno de más de 93 consultas comunitarias autoconvocadas a falta de iniciativa estatal. En algunos casos se ha llegado hasta una etapa de alta especialización en el litigio por la defensa territorial, lo que ha dado como resultado que entre 2014 y 2020 la Corte de Constitucionalidad haya emitido sentencias relevantes en relación con los derechos a la consulta, a tierras, territorios y recursos naturales de pueblos indígenas. Simultáneamente, el contexto del trabajo de la CICIG y la coyuntura de movimiento social contra la corrupción, fue un factor favorable para diversas reformas entre las que cuenta la elaboración y aprobación de un texto de política criminal de corte democrático.

Los focos de las luchas sociales se han ido concentrando en las zonas rurales, afectando comunidades indígenas en ambos países. En el caso de Honduras se registra impacto también en comunidades afrodescendientes y caribeñas (con la reciente instalación de la ZEDE en Roatán). En todos los casos las comunidades están siendo alteradas y profundamente dañadas por los proyectos extractivistas, destacando una especial afectación a mujeres rurales y campesinas.

Ambos países han suscrito el Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales, y son parte de las Declaraciones sobre Derechos de los Pueblos Indígenas de ONU y OEA. En ambos casos, la legislación municipal faculta espacios de participación ciudadana, a través de los cabildos abiertos, como formas de expresar su voluntad dentro de los mecanismos legales. En el caso de Guatemala el Código Municipal contiene una previsión específica sobre participación indígena, que ha sido aplicada por varios alcaldes para respaldar las consultas comunitarias, aunque existe un debate judicial respecto de la preeminencia de las decisiones del gobierno central sobre las decisiones del poder local.

En Honduras, las leyes nacionales sobre derechos de los pueblos indígenas y afrodescendientes son laxas y contradictorias. El convenio 169 de OIT se desconoce o se aplica arbitrariamente. Algunas de las resoluciones judiciales no lo aplican a los pueblos afrodescendientes por no considerarlos indígenas. En Guatemala existe un debate más amplio sobre derechos de los pueblos indígenas, aunque el déficit en el reconocimiento es similar, al

igual que las contradicciones en torno a quién dictamina quién es indígena y quién no, para ser sujeto del derecho a la consulta. La Constitución reconoce una relativa mayor protección a los derechos de los pueblos indígenas. En los últimos años ha habido un debate en torno a los mecanismos para operativizar el derecho a la consulta, pero no se ha llevado a cabo ningún diálogo oficial con los pueblos indígenas, ni una decisión al respecto.

En Guatemala, debido a la mayor afectación a los pueblos indígenas, se enfocó el debate en sus derechos y en las consecuencias de la conflictividad, que se suman a los impactos históricos de una guerra que llegó al extremo del genocidio. En Honduras, aunque no hubo un conflicto armado, hubo una política de contrainsurgencia y sus consecuencias se siguen viviendo y constatando en el entramado legal y jurídico del país. Por las características de la conflictividad, el estudio en Honduras tiene un mayor enfoque en el Derecho Ambiental. Ambos enfoques son complementarios e interdependientes en términos del análisis y las soluciones al problema en perspectiva regional.

6. Discriminaciones múltiples

Es clave destacar en el análisis la influencia de la histórica construcción de imaginarios de discriminaciones múltiples, basados en el colonialismo, el capitalismo y el patriarcado. Un elemento poco estudiado es la discriminación étnica, económica y de género que sufren estas comunidades por parte de los grupos de poder y los operadores de justicia y seguridad, así como sus interseccionalidades.

Se les excluye por ser indígenas, negros, mujeres, pobres y/o jóvenes, porque al reunir estas características no se les considera sujetos de derechos y porque el poder se concede a sí mismo la facultad de decidir por ellos o de simplemente no reconocerlos. Cabe destacar que en Honduras las mujeres defensoras rurales son las que más sufren las consecuencias de la conflictividad ambiental.

En ambos países se hace muy evidente la tensión permanente entre la cosmovisión occidental y las cosmovisiones indígenas, campesinas y rurales, particularmente frente a las concepciones del desarrollo y la relación entre los seres humanos y la naturaleza. Estas concepciones situadas en los márgenes son consideradas “atrasadas” o “subdesarrolladas”, al no plegarse a la mirada hegemónica del progreso y el crecimiento económico.

7. Débil institucionalidad para el abordaje de conflictos

La institucionalidad que surge en Guatemala para atención a los conflictos deriva, fundamentalmente, de la firma de los Acuerdos de Paz. La que existe en Honduras (Ministerio Público, fiscalías especiales, CONADEH, FONAC) deriva de la firma de los Acuerdos de Esquipulas y de la Modernización del Estado y no son *per se*, instituciones para abordar la conflictividad. En el caso hondureño, se crean comisiones *ad hoc* y de investigación frente a conflictos puntuales.

Tanto la figura de conciliación en Honduras como el dialogo permanente en Guatemala desaparecen o son limitados para la resolución de conflictos ambientales, promoviendo la criminalización directa y ágil para los defensores de los derechos humanos ambientales.

Existe una marcada tendencia a la centralización presidencial en la gestión del conflicto socioambiental. En ambos países la gestión del conflicto socioambiental tiende a concentrarse en el Poder Ejecutivo y, más aún, en las competencias presidenciales. En Guatemala el actual gobierno centralizó en una unidad los organismos previos, como COPEDEH, SEPAZ y la SAA, mientras en Honduras se crean instancias de seguridad, encabezadas por el presidente, como el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad, para tratar las distintas conflictividades del país.

8. Política criminal democrática

En Guatemala existe una política criminal democrática formalmente reconocida, que contrasta con acciones estatales contradictorias que reflejan un tratamiento de la conflictividad socioambiental muy similar al de Honduras. Aunque la política tiene un enfoque democrático, la praxis estatal se aleja del respeto y garantía de los derechos humanos.

En el caso de Honduras las acciones que se emprenden no corresponden a límites de respeto frente a los derechos, sino a objetivos en torno a la criminalización como vía de finalizar la conflictividad ambiental. En Honduras no existe una política como tal, pero sí hay consenso a nivel estatal para permitir la aplicación de mecanismos de represión militar policiales y procedimientos de judicialización de los conflictos.

La PCDG en Guatemala tiene serios déficits en la implementación: carece de armonización con otras políticas y existe descoordinación entre las organizaciones que conducen las políticas; se conoce muy poco por la población y por los propios defensores y defensoras; existe falta de apropiación social. La PCDG se considera jurídicamente como un instrumento de derecho penal, sin embargo, aún no se ha implementado como una política pública. Tampoco existe en Guatemala una verdadera coordinación interinstitucional para procesar la conflictividad socioambiental dentro de los parámetros de la política criminal democrática.

En Honduras el poder Ejecutivo consolidó un Consejo Nacional de Defensa y Seguridad desde donde se coordinan todos los poderes del Estado, incluidos militares y policías, para impulsar una acción estatal coordinada para el control de la conflictividad en general y de la conflictividad ambiental en particular. A pesar de no contar con una política criminal explícita, se evidencian acciones de política criminal autoritaria, dirigidas por el mencionado Consejo. El nuevo código penal vigente en 2020 es, a su vez, el arma jurídica que permite la criminalización de los defensores de manera discrecional, mientras la institucionalidad tiende a armonizar sus leyes y operatividad para actuar coordinadamente en la criminalización y judicialización del conflicto.

9. La acción estatal

Tanto en Guatemala como en Honduras se evidencia una centralización tal, que se traduce en la práctica ausencia del Estado en las áreas rurales, en términos de institucionalidad que garantice derechos básicos. Así, las comunidades afectadas por el extractivismo y la conflictividad generada, experimentan una relación con el Estado que se expresa únicamente a través de medidas represivas en el abordaje de los conflictos.

Por otro lado, en ambos países se carece de coordinación interinstitucional frente al tema. Se observa duplicidad de funciones o choques entre los mandatos institucionales, y con los cambios de gobierno se afecta la continuidad institucional.

En Guatemala se continúa promoviendo reformas jurídicas al margen de la política democrática, que no cuenta con planificación ni presupuesto. Es manifiesta la necesidad de instalar mesas técnicas para definir las estrategias de prevención previstas en la política, así como un sistema de monitoreo y evaluación periódica que permita conocer los alcances y límites.

En ambos países se coincide en el empleo de tipo penales de alto impacto, o relacionados a la legislación sobre crimen organizado, así como la prisión preventiva como regla. Se emiten ordenes de captura sin identificar la conducta que se persigue y recientemente se ha pasado de la judicialización individual a la colectiva, identificando casos de comunidades enteras con órdenes de captura para todos los mayores de edad.

IV. Conclusiones y recomendaciones a nivel regional

Este apartado presenta algunas reflexiones finales aplicables a los contextos estudiados en las investigaciones precedentes y presenta algunas propuestas de recomendaciones dirigidas a diversos sectores, con el objetivo de superar las dificultades que actualmente tanto Honduras como Guatemala enfrentan en el abordaje de los conflictos socioambientales, particularmente frente al fenómeno de la criminalización de personas defensoras de los territorios, la naturaleza y los derechos de los pueblos indígenas. El capítulo que antecede da cuenta del análisis comparado entre ambos contextos, a partir del cual se realiza esta reflexión.

El ejercicio investigativo realizado en ambos países da cuenta de una realidad que tiene una expresión de *continuum* territorial, económico, político, jurídico y social. Aunque las realidades de Guatemala y Honduras pueden ser vistas de manera autónoma y singular, la lectura de este informe permite identificar muestras de la prevalencia de fenómenos estructurales que superan las fronteras: la lógica del extractivismo, la del autoritarismo, la de la cooptación del Estado y la del uso malicioso del derecho penal, son ejemplos de ello. Esta investigación da cuenta de los antagonismos en este espacio regional, de visiones del mundo distintas respecto del desarrollo y la relación entre los seres humanos y la naturaleza: la visión occidental del capitalismo neoliberal en su fase extractivista y la cosmovisión de los pueblos indígenas y otros sujetos de derechos que promueven el derecho al buen vivir en sus diferentes expresiones.

En el caso del rol de las instituciones, las políticas públicas y el derecho, esta investigación ofrece ejemplos sobre cómo el debilitamiento y la cooptación les ha convertido, tanto en Guatemala como en Honduras, en instrumentos simbólicos destinados a la defensa y protección de los intereses y privilegios otorgados a las élites. Por el contrario, en ninguno de los dos países se identificaron casos en que las instituciones fueran elementos clave para

lograr una comprensión efectiva del sustrato sociopolítico, económico y cultural de los conflictos socioambientales, o del rol de los liderazgos comunitarios en la defensa del territorio y en la protección de los derechos humanos.

El sistema de justicia penal en ambos contextos, ya colapsado y altamente condicionado por un sistema clientelar y corrupto, y una debilitada independencia judicial, ha optado por investigar y perseguir a quienes defienden sus derechos, antes de perseguir a aquellos que con su actividad económica provocan incalculables pérdidas de recursos naturales y otras violaciones a los derechos de las comunidades donde se instalan. En ambos contextos se constata un elevado contraste entre la celeridad procesal para capturar y encarcelar a líderes sociales, frente a la ausencia de persecución penal de crímenes corporativos como los derivados de la contaminación o el desvío ilegal de ríos, entre otros.

Por ello no queda duda de que, tanto en el contexto hondureño como en el guatemalteco, aún existen serias limitaciones para proteger y garantizar el derecho humano al medio ambiente, los derechos de los pueblos indígenas a las tierras, territorios y recursos naturales, el derecho a la consulta, y el derecho a defender derechos humanos sin ser criminalizado o sufrir serias amenazas y ataques a la vida, la integridad y la libertad.

La priorización y focalización de los recursos del Estado para atender aquellos fenómenos criminales que más afectan a una sociedad –objetivo propio de una política criminal–, no han sido suficientes para que el sistema de justicia en estos países deje de ser instrumentalizado en contra de personas defensoras de los derechos humanos. La larga tradición autoritaria y antidemocrática de la región ha contribuido a esta respuesta: en ambos países se experimenta una sistemática anulación de la memoria histórica y, con ello, de las garantías de no repetición de las graves violaciones a derechos humanos en el pasado. En consecuencia, la gestión y abordaje de los conflictos tiende a encausar la repetición de patrones represivos que perpetúan lógicas que, en una era democrática y de construcción de paz, los sistemas institucionales estarían llamados a transformar y superar.

Tanto en Guatemala como en Honduras, la criminalización de defensoras y defensores fortalece la cultura del miedo y el silencio, y neutraliza la acción y movilización por los derechos. Además, fomenta la impunidad al desincentivar a otros a formular denuncias, inculcando en la sociedad una actitud de pasividad ante la arbitrariedad y los abusos. Todo ello constituye una regresión política para países que llevan décadas en el intento de fortalecer la transición a la democracia y contradice, además, el principio de progresividad de los derechos humanos.

La investigación presenta evidencia de que los Estados analizados han obviado la comprensión de los conflictos socioambientales como espacios en los que confluyen circunstancias históricas, políticas, económicas, sociales y culturales que afectan individualmente a las personas y colectivamente a las comunidades, pero que también afectan en un nivel nacional las diversas manifestaciones de la vida y las posibilidades para su subsistencia presente y futura. El enfoque de derechos humanos en el abordaje de estos conflictos está lejos de hacerse efectivo y es evidente que en ambos países existe un enraizamiento de prácticas autoritarias y antidemocráticas en el manejo de la conflictividad, aun cuando en el plano formal contraste que en Guatemala existe un relativo avance normativo hacia la transición democrática, mientras en Honduras se evidencia una clara regresión en la normatividad institucional.

Así, en relación con la política criminal del Estado, Honduras y Guatemala coinciden en cuanto a la aplicación de una política *de facto* basada en el enfoque del estado policial, el derecho penal del enemigo, la imposición, la securitización y la militarización, que suelen ponerse al servicio de los intereses económicos predominantes de las empresas extractivas. Por ello, la existencia en Guatemala de una PCDG 2015-2035 que en la práctica ha sido abandonada por el Estado, y la inexistencia de una política formalmente emitida en Honduras, deben ser superadas y sustituidas por un ejercicio de revisión y construcción participativa de políticas y normas penales y de otras materias, que estén orientadas a hacer efectivos los derechos humanos y a limitarlos únicamente en casos excepcionales, cumpliendo estrictamente con el test de proporcionalidad y demás estándares internacionales.

Algunas de las acciones estratégicas que deben ser adoptadas en Guatemala y Honduras -con enfoque local, nacional y regional-, para contribuir a la erradicación de la criminalización y avanzar en la existencia de una política criminal democrática con enfoque de derechos humanos, que atienda de manera preventiva y adecuada los delitos que puedan ocurrir en el marco de los conflictos socioambientales, evitando la criminalización incluyen:

1. Elaboración de un diagnóstico de conflictividad socioambiental que incluya la eficacia de las respuestas de los Estados en materia de legislación, atención e inversión relacionadas con la explotación de recursos naturales y la gestión de los conflictos.
2. Promover la elaboración participativa de una agenda política y legislativa que busque asegurar la vigencia de los derechos humanos en el marco de los conflictos socioambientales, con alcance nacional y regional, de manera que la experiencia comparada sea de utilidad en estos procesos. Esto deberá incluir, por un lado, las políticas de medio ambiente, las políticas de inversión, las políticas de atención a la conflictividad, políticas de derechos humanos y la política criminal democrática entre otras. Por otro lado, deberá incluir disposiciones legales nuevas o reformas que tengan en cuenta el cumplimiento de la obligación estatal de armonización del ordenamiento interno con instrumentos y estándares internacionales en materia de derechos ambientales y derechos de los pueblos indígenas.

En este sentido es clave considerar las reformas necesarias a legislación conexas, como las leyes sobre minería, electricidad, hidrocarburos, y otras. Esto implica la articulación de un espacio amplio e incluyente de participación ciudadana con representaciones sociales, gremiales y populares, que facilite coordinaciones y sinergias para enfrentar la crisis actual, pero también para trazar rutas de largo plazo.

3. Promover el establecimiento de mecanismos de alerta temprana, observatorios y sistemas de monitoreo y análisis permanente sobre los conflictos socioambientales desde la institucionalidad pública, la academia y la sociedad civil, de manera que

puedan identificarse los factores de riesgo y violencia, y atenderse las situaciones evitando un enfoque penalista.

4. Orientar esfuerzos a reducir las brechas existentes entre los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, medio ambiente y justicia ambiental, y la legislación, políticas y prácticas existentes en cada país.
5. Promover la adopción de acuerdos entre las instituciones que integran el sistema de justicia en cada país y otros actores sociales relevantes, con el objeto de evitar, limitar y erradicar el uso malicioso del derecho penal contra personas defensoras de los derechos humanos en el marco de los conflictos socioambientales, a partir de una correcta comprensión de la función y el mandato institucional y el respeto a los derechos humanos de las personas en el marco de dichos conflictos.
6. Institucionalizar programas permanentes de formación y sensibilización sobre respeto y garantía de los derechos humanos en el marco de los conflictos socioambientales dirigidos a personal de los sistemas de justicia y seguridad, y a funcionarios de Estado cuyo trabajo tiene relación con este tipo de conflictos.
7. Contribuir a promover una cultura de derechos humanos que resignifique públicamente las luchas y la importancia de los y las defensoras de derechos humanos, en la construcción y garantía de la democracia. Esto debe incluir la construcción y difusión de una narrativa favorable a la defensa de los derechos humanos en el marco de los conflictos socioambientales, que busque desestigmatizar dicha actividad y contrarrestar los prejuicios existentes en distintos niveles de la sociedad, incluyendo las empresas, personas operadoras de justicia y funcionarios/as estatales. Esta narrativa debe ser objeto de amplia difusión por distintas vías y diversos canales, con el apoyo de la cooperación internacional, la academia, las entidades de promoción y protección de los derechos humanos, entre otros.

8. Promover en ambos países el análisis cualitativo y cuantitativo de los patrones de criminalización como una forma de agresión a los defensores/as de derechos humanos, así como la asignación de la investigación de estos casos a unidades competentes, promoviendo una reorientación contextualizada del análisis causal de la criminalidad, y del encuadramiento penal en los casos en marcha que involucran a defensores de derechos humanos. No debe olvidarse que en la medida que se siga acudiendo a leyes relacionadas al crimen organizado o a delitos de alto impacto, la tendencia será el tratamiento de los defensores como enemigos de alta peligrosidad, la privación prolongada de libertad y la continuidad en la violación a las garantías judiciales.

9. En ambos países es clave priorizar un debate para la descriminalización de los conflictos que incorpore los siguientes aspectos: 1) la importancia de las medidas de desjudicialización; 2) la aplicación inmediata de medidas sustitutivas en lugar de la prisión preventiva; 3) la revisión/recontextualización de la acusación de los procesos en marcha, esto es, modificar el patrón de encuadramiento penal malicioso hacia delitos graves, adaptándolo a las circunstancias, detonantes y condicionantes del hecho; 4) la incorporación en los procesos penales de peritajes necesarios para una lectura histórica y contextualizada de los conflictos; 5) insistir en la importancia de que dichos procesos cuenten con una investigación imparcial, exhaustiva, efectiva, independiente y dentro de un plazo razonable, para poder individualizar la responsabilidad penal y su nivel de gravedad, si existiere.

10. Promover acciones a nivel administrativo y jurisdiccional, nacional e internacional, para deducir la responsabilidad de operadores/as de justicia que han abusado de su posición para criminalizar personas defensoras de los derechos humanos, haciendo uso ilegítimo de la función constitucional que se les ha encomendado en el marco de una sociedad democrática; y asegurar que las personas víctimas de criminalización por parte de los Estados reciban reparación digna.

11. Promover el fortalecimiento de mecanismos de diálogo y mediación en todas las instancias del Estado relacionadas con los conflictos socioambientales, lo que deberá realizarse a partir de una profesionalización del personal en temas relacionados con la conflictividad, la mediación, las raíces históricas y socioeconómicas de la conflictividad socioambiental, los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas, entre otros.
12. Contribuir desde la academia y la sociedad civil a mantener en la opinión pública, y en la investigación y propuesta, la discusión sobre los impactos de la cooptación del Estado en la instrumentalización de la justicia y la criminalización de personas defensoras de derechos humanos, y coadyuvar a los procesos de visibilización y denuncia en estos casos.
13. Continuar promoviendo la independencia del sistema judicial con particular énfasis en los territorios donde hay proyectos extractivistas y conflictos socioambientales, y establecer mecanismos que aseguren la posibilidad de las personas afectadas de denunciar sin temor ni coacción.
14. Replantear el proceso de formulación de política criminal como una oportunidad política para generar movilización de la sociedad, mediante el ejercicio de un proceso de contraloría que permita reivindicar el propósito del bien común en materia de la prevención y abordaje de delitos ocurridos en el marco de la conflictividad socioambiental.
15. Institucionalizar una política criminal democrática de Estado, que oriente los recursos del sistema de justicia de acuerdo a los fenómenos que más afectan a la sociedad, y asegurar su puesta en práctica y su monitoreo y evaluación permanente.
16. Desarrollar sistemas y mecanismos de rotación de personal para evitar la connivencia y complicidad entre funcionarios públicos y empresarios, agentes de seguridad

privada, entre otros; que pueda influenciar en la criminalización, y en general en el manejo de conflictividad socioambiental.

17. Desarrollar los mecanismos para la fiscalización de las operaciones de las empresas en el marco de los proyectos extractivos, desde una perspectiva de cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos humanos.
18. Promover la creación de tribunales ambientales y/o la especialización de las y los operadores de justicia en esta materia, así como implementar las obligaciones internacionales sobre justicia ambiental, ratificadas tanto por Honduras como por Guatemala.
19. Promover el debate sobre los mecanismos necesarios para implementar el derecho a la consulta previa, libre e informada en cada uno de los contextos, considerando las posiciones y voces de los pueblos indígenas.
20. Revisión de los acuerdos y tratados bilaterales y multilaterales de inversión y resolución de conflictos en materia de conflictividad socioambiental.
21. Revisión de las políticas de inversión y concesión de recursos naturales desde una perspectiva de impactos transfronterizos y de afectaciones diferenciadas en los distintos Estados en materia ambiental y de derecho, partiendo de que compartimos una región biológica común.
22. Creación de instancias regionales especializadas y profesionalizadas, con independencia política y financiera, que contemplen mecanismos extrajudiciales y judiciales de resolución de conflictos socioambientales, basados en la intervención mínima, la desjudicialización y las limitaciones en el uso de la fuerza y el derecho penal como medios no idóneos para resolver conflictos en primera instancia.

23. Revisión de los mecanismos de resolución de conflictos socioambientales surgidos a partir de políticas de inversión, cooperación internacional, acceso a fondos de alivio de deuda, etc. desde una mirada de recuperación y fortalecimiento de la independencia y de la soberanía nacional y regional.

24. Promover la participación activa de Guatemala y Honduras en los debates internacionales para la adopción y ratificación de instrumentos sobre justicia ambiental como el Acuerdo de Escazú. y sobre responsabilidad vinculante de las empresas transnacionales en las violaciones a derechos humanos.