



**Contribución del Procurador de los Derechos
Humanos
Tercer Ciclo para Guatemala
Examen Periódico Universal**

Guatemala, marzo 2017

Contribución del Procurador de los Derechos Humanos Tercer Ciclo para Guatemala Examen Periódico Universal

El Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala (PDH), Jorge Eduardo De León Duque, presenta esta contribución en el marco del cumplimiento de sus atribuciones establecidas en la *Constitución Política de la República de Guatemala* respecto a la defensa de los derechos humanos y de su función como institución nacional en la materia, y en virtud de cumplir con los *Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París)* y acreditada por el *Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos* con el estatus “A” de 2013 a 2018.

En el presente documento se abordan las principales preocupaciones del PDH sobre la situación actual de algunos derechos humanos y las perspectivas en el corto y mediano plazo, con base en las acciones institucionales en pro de la defensa y promoción de los derechos fundamentales de toda la población, especialmente la supervisión a la administración pública y en informes anuales y específicos que se preparan para los mecanismos internacionales de derechos humanos.

Derechos civiles y políticos

Considerando que el tema de la **justicia** necesita una reforma, desde el 2 de febrero de 2016 el PDH, reunido con los jefes de bloques del Congreso de la República, anunció la convocatoria a todos los sectores de la sociedad para promover un diálogo nacional para la reforma constitucional en materia de justicia.

El 25 de abril los presidentes de los organismos del Estado, con el apoyo de la Secretaría Técnica del Diálogo Nacional -integrada por el Ministerio Público, la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la Coordinadora Residente del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala-, lanzaron la invitación abierta a todos los sectores sociales.

El Diálogo Nacional tuvo dos fases en las que participaron personas de diferentes sectores, incluyendo organizaciones sociales, pueblos indígenas, sector empresarial, academia, organizaciones de mujeres, jueces, magistrados y abogados, movimientos estudiantiles, colectivos ciudadanos quienes opinaron y dialogaron respecto de las reformas contenidas en el documento base.

La Secretaría Técnica integró los acuerdos logrados en el diálogo y posteriormente se presentó la propuesta al Congreso de la República el 5 de octubre donde actualmente se encuentra en discusión. Los temas estructurales de la reforma constitucional son: reconocimiento expreso del sistema jurídico de los pueblos indígenas y su control de constitucionalidad; garantías y principios rectores para el sistema de administración de justicia; separación de funciones administrativas y jurisdiccionales de la Corte Suprema de Justicia, carreras profesionales y fortalecimiento de los mecanismos republicanos de ejercicio del poder, adopción de un sistema de control interorgánico para la selección de las más altas autoridades judiciales y de fiscal general de la república.

El PDH ha abordado el tema del **sistema penitenciario** en distintos documentos, donde ha expuesto esta situación así como la de los derechos de las personas privadas de libertad (PPL), señalando con preocupación la crisis prolongada de la institucionalidad penitenciaria y su impacto en los derechos de las PPL; y, ha emitido recomendaciones a las autoridades de seguridad y justicia, tanto en sus

informes anuales¹ como en resoluciones² acerca de situaciones particulares violatorias de derechos en los centros de detención.

El PDH ha indicado como principales problemas del sistema penitenciario el deficiente control y seguridad de los centros de detención; el incremento sostenido de sobrepoblación y hacinamiento; falta de ordenamiento carcelario para cumplir con la debida separación de las PPL y con los objetivos de la privación de libertad; las condiciones precarias de la infraestructura penitenciaria; ausencia de garantías para el acceso a la salud; la corrupción interna y la debilidad del Estado para enfrentar dichos problemas, afectando derechos fundamentales de las PPL como la vida, integridad y salud, entre otros.

En noviembre 2016, el Ministerio de Gobernación creó la Unidad del Nuevo Modelo de Gestión Penitenciaria, con una estructura organizacional e infraestructura propias. Por la relevancia que reviste la problemática penitenciaria del país, el PDH espera que dicha unidad cumpla con sus objetivos y resuelva de forma sostenible la crisis penitenciaria actual.

En sendos informes enviados al Comité contra la Tortura y al Consejo de Derechos Humanos, el PDH ha expuesto **la situación de la tortura** en Guatemala³, señalando que aún no se cumple con adecuar el tipo penal de tortura a los estándares internacionales, exponiendo además la situación de la violencia sexual y la trata de personas en el país, como modalidades de tortura que afectan especialmente a niñas y mujeres.

Con mucha preocupación, el PDH ha observado serias debilidades del Estado en garantizar derechos fundamentales como la vida, integridad, salud, entre otros, de las personas que están bajo resguardo del Estado en lugares de protección y abrigo, hospital de salud mental, centros privativos para adolescentes en conflicto con la ley penal, y sistema penitenciario.

Por otro lado, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura fue creado en 2010 pero no ha sido implementado de forma eficaz, pues su funcionamiento ha sido afectado por múltiples razones, entre ellas, la falta de idoneidad y experiencia de los integrantes de la Oficina Nacional de Prevención de la Tortura, y múltiples irregularidades en el manejo administrativo y financiero de la misma.

En materia de **justicia transicional**, hay que mencionar que la agenda de los Acuerdos de Paz sigue pendiente. Asimismo, el PDH continuó recibiendo denuncias por incumplimiento de obligaciones del Programa Nacional de Resarcimiento, el cual continúa debilitado institucionalmente y no se le ha asignado el presupuesto establecido en la normativa (de 300 millones establecidos se ha entregado no más de 32) y su ejecución es deficiente (menos de 75% en 2016): aún no se crea el Registro Nacional de Víctimas, negación de resarcimiento integral, el Congreso aún no aprueba una ley específica, exclusión de las organizaciones de víctimas en la toma de decisiones del Programa; todo ello revictimiza. Excepto en la administración 2008-2011, no se han presentado al Ministerio Público los expedientes donde hay indicios de comisión de delitos.

¹ PDH. Informe Anual Circunstanciado de Situación de los Derechos Humanos 2013. Págs. 63-71; Informe Anual Circunstanciado de Situación de los Derechos Humanos 2014. Págs. 48-53; Informe Anual Circunstanciado de Situación de los Derechos Humanos 2015. Págs. 94-99; Informe Anual Circunstanciado 2016. Págs. 50-53; y, 177-188.

² PDH. EXP.EIO.GUA.240-2008/DE, Acumulado EIO.GUA.4760-2011/DE (2012); EXP.EIO.GUA.6900-2011/DCP (2015); EXP.ORD.FRA.GUA.23-2013/ DE AUX. MOV. II (2015); EXP.ORD.GUA. 1181-2009/DE (2015).

³ Guatemala es parte de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes desde 1990, y de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura desde 1987

El PDH ha promovido espacios de diálogo y presentó una Acción Constitucional de Amparo contra el delegado presidencial, pues no se integraba la Comisión Nacional de Resarcimiento y se habían cerrado varias sedes; no se resolvían expedientes ni se resguardaba debidamente la información y documentación; no existe un Registro Nacional de Víctimas, ni se cumplen procesos de información y consulta con las víctimas; no se ha integrado el Consejo Consultivo, no se cumple con la política de resarcimiento.

Por otra parte, en Guatemala ha continuado la falta de respeto al derecho individual y colectivo a **defender los derechos humanos**, reconocido en el artículo 45 constitucional. Los tipos de agresión más usuales son la intimidación, la difamación, denuncias judiciales y medidas administrativas, seguidas de las amenazas en sus diferentes formas. Se mantiene el discurso y actuación que se fundamentan en la descalificación del trabajo de defensores y defensoras.

El uso inadecuado del derecho penal por parte de operadores de justicia, en especial fiscales de distrito, genera la persecución y aprehensión de defensoras y defensores.

El gobierno no ha establecido una Política Pública de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, que debe crear en cumplimiento de una sentencia de la Corte IDH⁴, lo que requiere coordinar las instancias de gobierno que están obligadas a otorgar protección a defensores y defensoras de derechos humanos, con la participación de las diversas organizaciones de la sociedad civil y expertos⁵.

El Estado de Guatemala se comprometió, durante el Examen Periódico Universal (EPU) de 2012, a adoptar un mecanismo de protección para periodistas. En julio de 2016, el Presidente Jimmy Morales expresó su respaldo a la formación de dicho programa, que no se ha concretado al momento de preparar este informe.

Derechos económicos, sociales y culturales

Con relación al **derecho a la salud**, en el país se ha avanzado muy poco en el reto del Estado para garantizar el mínimo nivel de salud para la población. La crisis en el Sistema Nacional de Salud ha sido recurrente, generalizada y evidente en deficiencias en la gestión, organización, cobertura, infraestructura, equipo, medicamentos, insumos, recurso humano, suministros, financiamiento y otros, agravada la situación por la falta de voluntad política para terminar con la corrupción que ha convertido a la salud en un negocio y por la clausura del Programa de Extensión de Cobertura (PEC) que dejó a gran parte de la población desprotegida y sin falta de asistencia y atención.

El sistema de salud pública se conforma por el MSPAS, que cubre el 70% de la población, el IGSS que cubre al 18% de la población y Sanidad Militar que cubre el 0.5% de la población. Los servicios que brinda este sistema se caracterizan por ser de mala calidad y no accesibles ni asequibles.

El modelo incluyente en salud es una propuesta que se crea desde organizaciones de la sociedad civil en el año 2000 como un proyecto piloto y luego es asumido y adoptado de manera técnica por el MSPAS en el Acuerdo Ministerial 261- 2016. Está basado en 4 perspectivas: el derecho a la salud, pertinencia intercultural, perspectiva de género y perspectiva de medio ambiente. Además, establece tres programas de análisis de acción: individual, familiar y comunitaria.

⁴ Caso Defensor de Derechos Humanos y otros vs. Guatemala, del 28 de agosto de 2014.

⁵ Ref. P-1034-2016/VHGM/MR de 31 de octubre 2016.

Otro tema de preocupación para el PDH es el de **Seguridad Alimentaria y Nutricional**; la desnutrición crónica es el problema de mayor magnitud (45.6% en niñas/os menores de cinco años) en el país. Mientras que la desnutrición aguda provocó que murieran 161 niñas/os y 13,418 (58.9 de cada 100,000) padecieran desnutrición aguda en 2016.

Las causas estructurales son relevantes en este fenómeno: pobreza, desigualdad y exclusión de las comunidades indígenas, falta de acceso a educación, servicios de salud, vivienda digna y trabajo. En atención de dichas circunstancias el Estado no ha sabido responder adecuadamente con las políticas, programas o proyectos.

A pesar de que 23.4% de la población vive en condiciones de pobreza extrema, los programas sociales se destacaron por una baja ejecución presupuestaria los primeros tres cuatrimestres del año 2016.

Las poblaciones rurales e indígenas siguen enfrentando problemáticas asociadas a la producción de cultivos permanentes como el desvío y contaminación de ríos, disminución del acceso a tierras, conflictividad social y afecciones a la salud.

Los servicios de atención primaria en salud presentaron un importante retroceso en términos de vacunación, entrega de micronutrientes, alimentos complementarios y terapéuticos para desnutrición.

Las fallas del sistema educativo se relacionan con las escasas oportunidades laborales en el área rural, derivando en ingresos precarios. Las posibilidades para el acceso a los alimentos son limitadas; la brecha entre el costo de la Canasta Básica Vital y el promedio de ingresos de la población es de Q 1,774.64 (\approx USD \$ 236.00).

En cuanto al derecho al **trabajo**, en Guatemala trabajar no garantiza el bienestar de las personas y sus familias; la mayoría trabaja, pero no consigue los ingresos mínimos para obtener los alimentos básicos, mucho menos para tener un nivel de vida digno y adecuado. Gran parte de la población debe emplearse en el sector informal (la tasa de informalidad es de 69.8%⁶), donde no existen las garantías laborales esenciales. Quienes logran obtener un empleo formal tampoco gozan de derechos laborales.

Los bajos niveles de escolaridad de la población y la poca diversificación de la economía dificultan el acceso a trabajo decente, sobre todo para adolescentes y jóvenes, mujeres y pueblos indígenas.

El 80.9% de los trabajadores que se ocupan en el sector formal no están sindicalizados, mientras que en el sector informal el 99.7%⁷. Según el Informe del Empleador 2015 el 99.46% de las empresas privadas no tienen sindicato⁸.

La función esencial de la Inspección General de Trabajo es velar porque empleadores, trabajadores y organizaciones sindicales, cumplan y respeten las leyes; en 2004 la Corte de Constitucionalidad suspendió su facultad sancionatoria, lo que la debilitó. El Congreso de la República aprobó recientemente un decreto para devolverle su poder sancionatorio.

⁶ Instituto Nacional de Estadística (INE). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI 1-2016)*.

⁷ Instituto Nacional de Estadística (INE). *Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI 1-2016)*.

⁸ Ministerio de Trabajo. En: http://www.mintrabajo.gob.gt/images/organizacion/Estadistica/Boletines/Informe_del_Empleador_2015.pdf, consultado el 10.11.2016.

Grupos de especial preocupación

La **migración** irregular de guatemaltecos a México y Estados Unidos de América (EE. UU) ha aumentado así como su deportación. La migración ha sido producto de la pobreza, la violencia sistemática y la ausencia de oportunidades para la construcción de un proyecto de vida personal, familiar y en la comunidad.

El desarrollo de nuevos planes de seguridad fronterizos ha provocado la vulneración de los derechos humanos de los migrantes en situación irregular que transitan por estos territorios. Guatemala tiene una importante red consular en México y EE. UU., pero carece de abogados para intervenir en procesos legales o migratorios lo cual debilita la garantía de debido proceso de los migrantes.

Sumamente preocupante ha sido la migración de NNA guatemaltecos no acompañados a EE. UU. En 2011 la cantidad de NNA migrantes guatemaltecos no acompañados detenidos en EE. UU fue de 1,565; en 2014 ascendió a 17,057 y en 2016 se registraron 18,913⁹.

La violación de derechos en un contexto de pobreza extrema, la discriminación, las violencias, la privación de derechos sociales básicos así como la necesidad de reunificación familiar han sido factores determinantes en la migración de los NNA guatemaltecos¹⁰.

El **Sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia** debe ser la articulación de un conjunto de principios, normas, políticas, actores sociales, institucionales, procesos y medidas interdependientes que conforman una estructura para garantizar la prevención, el cese de amenazas y la restitución de los derechos violados a la niñez y adolescencia, tomado con especial consideración el interés superior del niño, su opinión y su identidad.

En la ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, normativa de más alto nivel para la protección de esta población, no se establece claramente un sistema de protección integral. Esta normativa indica que las políticas de protección integral se entenderán como el conjunto de acciones formuladas por la Comisión Nacional de Niñez y Adolescencia (CNNA) y las Comisiones Municipales de la Niñez y Adolescencia, para garantizar a los niños, niñas y adolescentes el pleno goce de sus derechos y libertades. Además no se establece una entidad de alto nivel para la coordinación interinstitucional.

La política pública, la normativa, y la institucionalidad a favor de la niñez existen, pero carecen de una efectiva, además de la falta de recursos presupuestarios para cumplir y ampliar la cobertura de sus mandatos. Sin presupuesto y sin voluntad política es un sistema normado pero no operativo, eficiente, eficaz para proteger a niños, niñas y adolescentes (NNA).

Las deficiencias del sistema de protección integral de NNA fue la antesala de la tragedia ocurrida el 8 de marzo de 2017, en el Hogar Seguro Virgen de la Asunción, donde perecieron 42 niñas y adolescentes por quemaduras e intoxicación y otras 13 se encuentran en centros hospitalarios. Actualmente hay una investigación penal, están detenidos los funcionarios públicos responsables del abrigo y protección de niñas, niños y adolescentes víctimas de violencias¹¹.

⁹ Department of Homeland Security. Statistics. En: <http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children>. Consultado el 21.03.2017

¹⁰ Center for Gender & Refugee Studies University of California Hastings College of the Law; Universidad de Lanús, UNHCR y varios colaboradores. Niñez y Migración en Centro y Norte América. febrero 2015. Pág. 133 y 134.

¹¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Medida Cautelar No. 958-2016.

El Procurador de los Derechos Humanos manifiesta que el Estado de Guatemala, a pesar de ciertos avances específicos, aún está lejos de garantizar plenamente el respeto, vigencia y promoción de los derechos humanos. Se requiere construir un modelo económico capaz de asegurar el desarrollo integral en condiciones de equidad; es necesario mejorar la eficacia y transparencia de las finanzas públicas; se requiere, además, profundizar en la lucha contra la corrupción por su grave impacto en el disfrute de los derechos humanos, así como superar las graves brechas en salud y educación, y generar oportunidades para que la población no se vea obligada a migrar o que opte por involucrarse en actividades delictivas.