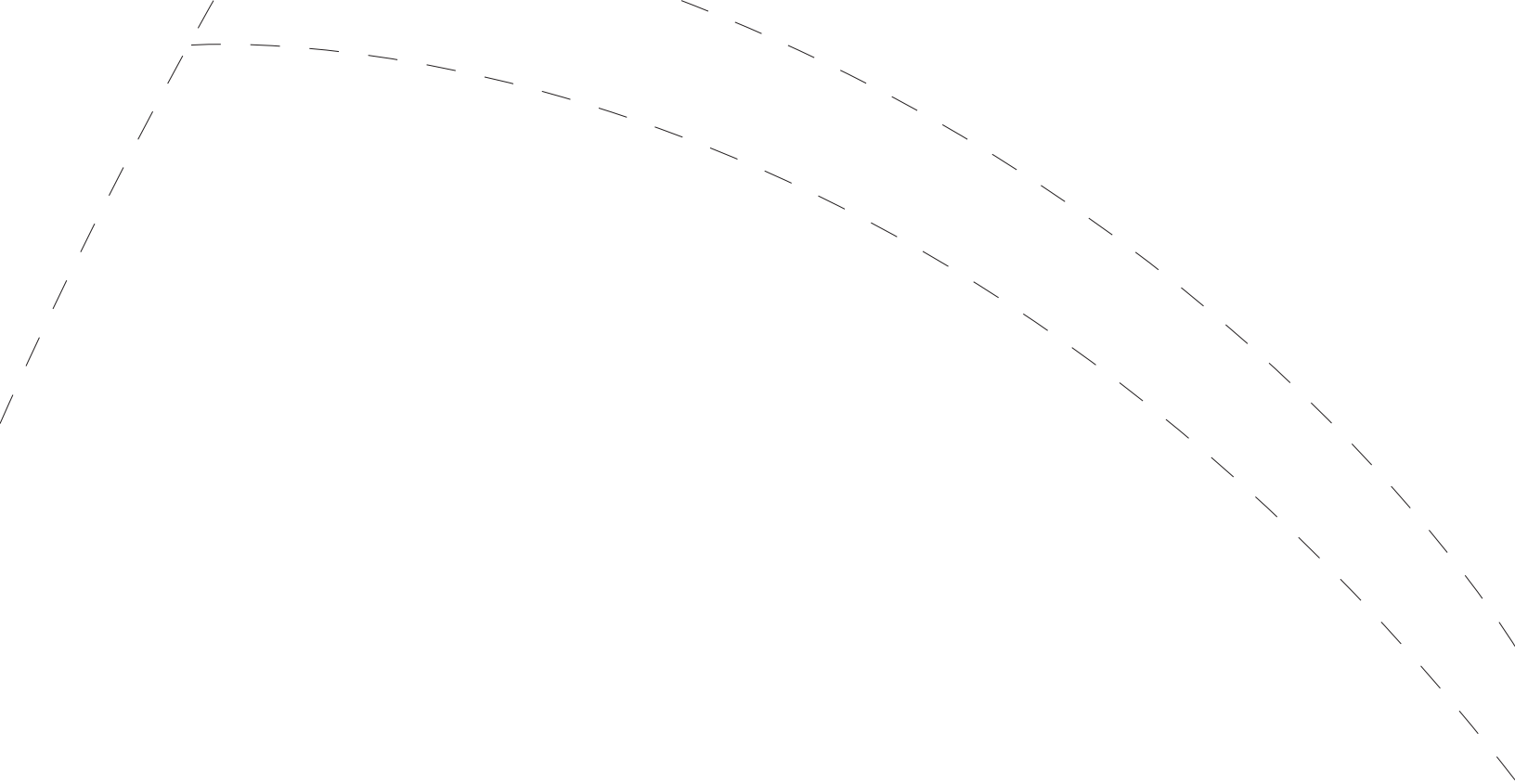




INFORME ANUAL CIRCUNSTANCIADO Informe de Situación

Jorge Eduardo De León Duque

Procurador de los Derechos Humanos

2 0 1 3

PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU

Jorge Eduardo De León Duque
Procurador de los Derechos Humanos

Claudia López David
Procuradora Adjunta I

Hilda Marina Morales Trujillo
Procuradora Adjunta II

Jorge Mario Andrino Grotewold
Secretario General

12.02.01.14

G918 Guatemala. Procurador de los Derechos Humanos
Informe Anual Circunstanciado: Situación de los Derechos
Humanos del Informe Anual Circunstanciado al Congreso
de la República de las actividades y de la situación de los
derechos humanos en Guatemala durante el 2013 /
Procurador de los Derechos Humanos. -- Guatemala :
PDH, 2013
396 p. ; 28 cm.

1. INFORME ANUAL 2. VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS
HUMANOS 3. DERECHOS HUMANOS 4. GUATEMALA I.t.

Procurador de los Derechos Humanos
12 avenida 12-54, zona 1, Guatemala, Centroamérica
PBX: (502) 2424-1717
Denuncias 1555
www.pdh.org.gt

INFORME ANUAL
CIRCUNSTANCIADO
Informe de Situación

2 0 1 3

Índice

PRESENTACIÓN	17
INTRODUCCIÓN	19
Las obligaciones de los estados pueden agruparse en tres apartados:.....	20
Derechos Civiles y Políticos	21
Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales	22
Grupos en condiciones de vulnerabilidad con derechos específicos.....	23
Temas mandatorios.....	24
Conflictividad social.....	24
Mecanismos internacionales.....	25
CAPÍTULO UNO: DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS	29
Marco normativo.....	29
Situación de la seguridad y la justicia.....	29
Seguridad.....	29
Indicadores de seguridad que afectan el cumplimiento de los derechos civiles y políticos en Guatemala.....	29
Políticas de prevención.....	34
La Política Nacional de Seguridad	35
Las debilidades en su cumplimiento.....	35
Los avances en su cumplimiento.....	36
Los retos en el cumplimiento	36
Institucionalidad de la seguridad	37
Institución policial.....	37
Capacidad operativa para el resguardo de la seguridad ciudadana.....	37
Participación del Ejército en seguridad ciudadana.....	39
Reforma Policial	40
Capacitaciones	40
Infraestructura de las sedes policiales en toda la República	41
Equipamiento personal de los policías	42
Denuncias contra personal policial e indicios de corrupción.....	42
Proceso de depuración de la PNC.....	43
Presupuesto.....	43
Protección del derecho a la vida.....	45
La información estadística.....	46
Deficiencias del registro del SICOMP	48

Informe de Situación de los Derechos Humanos

La tortura	49
Definición y tipificación de la tortura en Guatemala	49
Mecanismo Nacional de la Prevención de la Tortura.....	50
Pronunciamiento del Procurador de los Derechos Humanos	50
Casos y formas de tortura en Guatemala.....	51
Evidencias de tortura en las personas asesinadas.....	51
Práctica de linchamiento y tortura	53
Violencia sexual como forma de tortura	56
Trata de personas como forma de tortura	56
Justicia.....	57
Investigación criminal	57
Justicia especializada.....	58
Presupuesto.....	61
Sistema Penitenciario	63
Sobrepoblación y ausencia de garantías mínimas	63
Violación al debido proceso	64
Infraestructura deficiente	65
Cárceles públicas a cargo de la Policía Nacional Civil	66
Discrepancias entre los reportes de DGSP y de la PNC	68
Ilegalidad de las cárceles públicas a cargo de la PNC.....	70
Presupuesto.....	70
Situación de la justicia transicional	73
Antecedentes.....	73
Procedimiento de averiguación especial.....	75
Tribunales internacionales	77
Derecho a la reparación (resarcimiento).....	78
Garantías de no repetición.....	79
Educación en derechos humanos	80
Reforma educativa.....	80
CNB y su relación con la enseñanza de los derechos humanos	81
Educación en derechos humanos desde la institución del Procurador de los Derechos Humanos.....	82
Educación en derechos humanos desde el poder Ejecutivo	83
Seguimiento a recomendaciones de mecanismos internacionales	83
La pena de muerte como una violación de los derechos humanos	85
Protección a la vida y pena de muerte	85
Excepciones para la aplicación de la pena de muerte.....	85
Estatus de los instrumentos internacionales para la abolición de la pena de muerte	86
Aplicación de la pena de muerte en Guatemala.....	86

Índice

CAPÍTULO DOS: DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES.....	89
Marco normativo	89
Indicadores de la situación económica.....	91
Recaudación tributaria	93
Situación de los DESCA	95
Derecho a la salud.....	95
Indicadores de salud	96
Sistema Nacional de Salud.....	97
Presupuesto destinado a la salud	98
Cobertura del sistema de salud.....	99
Situación de la salud en Guatemala.....	100
Marco normativo e institucional.....	102
Resoluciones del Ombudsman sobre la vulneración del derecho a la salud	103
Mesa técnica PDH-IGSS.....	104
Situación del VIH/Sida en Guatemala	105
Acciones de la institución del PDH a favor de los derechos de las personas con VIH.....	107
Derecho a la educación	109
Situación del derecho	109
Centros educativos privados.....	110
Los que están fuera del sistema.....	111
Bachillerato en Educación.....	112
Evaluación del rendimiento escolar	112
Educación preprimaria.....	114
Educandas en estado de gravidez	114
Derecho al trabajo	115
Marco normativo	115
Situación de los derechos laborales.....	115
Población ocupada.....	118
Seguridad social.....	121
Marco normativo	121
Seguridad social en el país	122
Derecho a una vivienda digna.....	127
Marco normativo	127
Situación de la vivienda en el país	128

Informe de Situación de los Derechos Humanos

Servicio de transporte: un derecho humano	130
Conflictividad por el subsidio al transporte urbano de pasajeros	131
Medio ambiente y recursos naturales.....	135
Marco normativo e institucional	135
Situación del ambiente y los recursos naturales	138
Minería e hidrocarburos	140
Regalías	143
Estudios de Impacto Ambiental.....	144
Actividad minera y su incidencia en el empleo.....	145
Energía hidráulica.....	146
CAPÍTULO TRES: POBLACIONES EN CONDICIONES DE VULNERABILIDAD	151
Situación de la niñez, adolescencia y juventud.....	151
Situación de la niñez y adolescencia	151
Marco normativo	151
Instituciones de la niñez y adolescencia.....	153
Políticas públicas en materia de niñez y adolescencia	154
Asignación presupuestaria del Estado de Guatemala.....	155
Violencia al interior de la familia.....	156
Violencia sexual	162
Violencia homicida.....	166
Situación de la juventud.....	169
Concepto de juventud.....	169
Guatemala, un país joven.....	170
Marco normativo y políticas públicas	171
El ejercicio de los derechos humanos	172
Educación.....	172
Trabajo.....	172
Salud.....	174
El suicidio, un problema de salud pública en la juventud.....	175
Seguridad y acceso a justicia	177
Violencias contra la juventud	178
Violencia sexual	178
Violencia homicida.....	178
Detenciones y armas incautadas a adolescentes	180
Centros privativos de libertad de adolescentes	181

Índice

Situación de las personas mayores.....	183
Marco normativo	183
Servicios a favor de las personas mayores	185
Servicios de salud.....	185
Hogares de cuidado para personas mayores.....	185
Centros de atención Mis Años Dorados	187
Programa de Aporte Económico.....	187
Acceso al transporte urbano.....	188
Servicios prestados por el IGGS	188
Centros de Atención Médica Integral para Pensionados	188
Régimen de Invalidez, Vejez y Sobrevivencia del IGSS.....	189
Situación de los derechos de las mujeres	191
Marco normativo	191
Participación política	192
Ley Electoral y de Partidos Políticos.....	192
Aplicación de la justicia.....	193
Institucionalidad que atiende los temas de las mujeres	194
Secretaría Presidencial de la Mujer	194
Coordinadora Nacional de Prevención de Violencia Intrafamiliar	195
Foro Nacional de la Mujer	195
Defensoría de la Mujer Indígena	195
Gabinete Específico de la Mujer	196
Manual del Clasificador Presupuestario de Género.....	196
Políticas públicas para la mujer	197
Violencia contra las mujeres	197
Violencia sexual	199
Muerte violenta de mujeres.....	200
Mortalidad materna en Guatemala.....	204
Situación de la trata de personas	205
Normativa y políticas públicas relativas a la trata de personas.....	205
Normativa internacional.....	205
Legislación nacional.....	207
Políticas públicas y planes nacionales.....	208
Asignación presupuestaria.....	209
Institucionalidad contra la trata de personas.....	209
Coordinación interinstitucional.....	209
El Plan de Acción Mundial aborda tres grandes líneas:.....	210
Investigación y acceso a la justicia de las víctimas de trata de personas.....	211
Proceso de protección a niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas.....	214

Informe de Situación de los Derechos Humanos

Situación de los derechos humanos de las	
víctimas de trata de personas.....	215
Prevención de la trata de personas.....	215
Ministerio de Educación: información y sensibilización	216
Secretaría contra la Violencia, Explotación y Trata de Personas	217
Otras acciones para la prevención.....	218
Protección y atención a víctimas de trata de personas	220
Indicadores sobre la situación de la trata de personas	222
Feminización e infantilización de la trata de personas en Guatemala	223
Matrimonio forzado o servil.....	226
Trabajo forzado o servidumbre	226
Víctimas de trata de personas que se encuentran en albergues	226
Víctimas de trata que han sido repatriadas	227
Sistema de Alerta Alba Keneth.....	228
Persecución penal de la trata de personas en Guatemala.....	229
Situación de la explotación sexual en Guatemala.....	232
Actividades sexuales remuneradas con personas menores de edad.....	234
Delitos de pornografía	237
Turismo sexual.....	240
Situación de las personas con discapacidades.....	243
Marco normativo de protección.....	244
Algunos procesos	245
Servicios y situación de derechos específicos.....	245
Hospital Nacional de Salud Mental Dr. Federico Mora	245
Seguimiento	247
Abandono, reflejo del modelo tradicional	248
Accesibilidad al transporte público	248
Discriminación	249
Participación política	250
Violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas.....	253
Situación de los pueblos indígenas	254
Derecho a la consulta de buena fe, previa e informada.....	255
Derecho al territorio.....	258
Derecho a no ser discriminado.....	261
Atención de los pueblos indígenas en sus propios idiomas	263
Derecho a la participación	264
Institucionalidad indígena en el Estado guatemalteco.....	264

Índice

Situación de las personas migrantes	267
Marco normativo	268
Políticas públicas, leyes y programas en Guatemala.....	268
Marco normativo en México y Estados Unidos que afecta a Guatemala.....	270
Institucionalidad	271
Las migraciones.....	271
Personas guatemaltecas buscando mejores condiciones de vida	271
Permanencia en otro país y las deportaciones	272
Desapariciones de personas migrantes	274
Quienes buscan mejores condiciones de vida en Guatemala.....	275
Situación de las personas de la diversidad sexual.....	277
Marco normativo y políticas públicas	277
Integridad personal	278
Seguimiento a caso emblemático	278
Diálogo nacional de VIH y el derecho	279
El derecho a defender los derechos humanos y la libertad de expresión.....	281
Defensores y defensoras de derechos humanos.....	281
Marco normativo	281
Ataques contra defensores y defensoras.....	282
Acción de los defensores y defensoras de derechos humanos.....	284
Algunos casos ilustrativos.....	285
Amenazas contra defensores del derecho a la verdad, violando su derecho a la libertad de expresión	285
Los defensores de derechos humanos del ambiente: ambientalistas y pueblos indígenas.....	286
Libertad de expresión.....	287
Marco normativo	287
Jurisprudencia en relación con la libertad de expresión.....	288
Amenazas a la libertad de expresión y de prensa	289
 CAPÍTULO CUATRO: TEMAS MANDATORIOS.....	 295
Derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional.....	295
Mecanismos internacionales ratificados vinculados al derecho a la alimentación.....	295
Normativa nacional a favor del derecho a la alimentación	297
Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.....	297
Denuncias asociadas al derecho a la alimentación.....	298
Sentencias por vulneración del derecho a la alimentación.....	300
Amparos en contra de las sentencias	302
Acciones del Pacto Hambre Cero en 2013.....	302

Informe de Situación de los Derechos Humanos

Cuarto Viceministerio de Atención Primaria	303
Primer nivel de salud de atención institucional.....	303
Primer nivel de atención entregado por el	
Programa de Extensión de Cobertura	304
Vulneración del derecho humano a la salud.....	306
Verificación en terreno de las acciones del Pacto Hambre Cero	307
Acciones contra el hambre crónica	307
Promoción de la lactancia materna	307
Mejoramiento en la alimentación complementaria.....	307
Mejoramiento de prácticas de higiene, incluyendo el lavado de manos.....	308
Acciones contra el hambre estacional	309
Prevención y tratamiento de la desnutrición aguda moderada	
a nivel comunitario; tratamiento oportuno de la desnutrición aguda de la desnutrición	
severa	310
Establecimiento de un sistema de alerta en SAN	
con base en redes de vigilancia nutricional, incluyendo sitios centinela	310
Situación de desnutrición aguda en 2013	311
Casos de desnutrición aguda.....	311
Mortalidad por desnutrición aguda	312
Derecho humano de acceso a la Información Pública.....	315
Derecho a la información.....	315
Base legal	315
Legislación pendiente	317
Sujetos obligados.....	317
Padrón de sujetos obligados.....	317
Supervisión a sujetos obligados.....	318
Supervisión de portales electrónicos.....	319
Hallazgos generales.....	320
Instituciones que presentan mayor porcentaje de cumplimiento	325
Instituciones que presentan un menor porcentaje de cumplimiento	326
Interpretación restrictiva de la ley	327
Cultura de transparencia	328
Casos paradigmáticos.....	329
Clasificación de información como reservada y confidencial.....	329
Clasificación errónea de información.....	329
Expedientes y resoluciones por parte de la autoridad reguladora	330
Informe preliminar de solicitudes 2013.....	331
Presupuesto	334

Índice

CAPÍTULO CINCO: CONFLICTIVIDAD SOCIAL.....	337
Elementos causales de conflictividades.....	337
Detonantes de las conflictividades	337
Incomprensión social de las demandas y derechos de comunidades indígenas	337
Falta de información sobre proyectos de tipo extractivo y de cambio de matriz de energía eléctrica.....	338
La falta de diálogos interculturales sobre los proyectos extractivos y de la matriz de la energía eléctrica que afectan el sentido de pertenencia cultural	342
Negación e irrespeto del deber del Estado de realizar consultas previas sobre proyectos que puedan afectar derechos y libertades de conglomerados y comunidades indígenas y ladinas.....	344
Descalificación, estigma y rechazo al sujeto, así como a la demanda social, situación también denominada “criminalización de la demanda social”	345
Casos ilustrativos.....	346
Represa del Chixoy	346
Resistencia pacífica llamada “La Puya”	347
San Rafael Las Flores, Santa Rosa	347
Barillas, Huehuetenango.....	349
Caso de Rubén Herrera.....	350
CAPÍTULO SEIS: MECANISMOS INTERNACIONALES	353
Ámbito administrativo y legislativo	354
Sistema de Naciones Unidas.....	355
Presentación de informes convencionales.....	357
Segundo examen periódico universal.....	357
Organización Internacional del Trabajo.....	358
Sistema interamericano.....	359
Situación de casos en la Corte Interamericana de Derechos Humanos y cumplimiento de sentencias.....	360
Medidas cautelares	360
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	363
CAPÍTULO UNO: DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS	363
Seguridad.....	363
Conclusiones	363

Informe de Situación de los Derechos Humanos

Recomendaciones.....	363
Justicia	365
Conclusiones.....	365
Recomendaciones.....	365
Justicia transicional.....	366
Conclusiones.....	366
Recomendaciones.....	366
Penal de muerte.....	366
Conclusiones.....	366
Recomendaciones.....	366
CAPÍTULO DOS: DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES.....	367
Derecho a la salud.....	367
Conclusiones.....	367
Recomendaciones.....	367
Derecho a la educación.....	368
Conclusiones.....	368
Recomendaciones.....	368
Derecho al trabajo y derechos laborales.....	368
Conclusiones.....	368
Recomendaciones.....	369
Derecho a una vivienda digna.....	370
Conclusiones.....	370
Recomendaciones.....	370
Servicio de transporte: un derecho humano	370
Conclusiones.....	370
Recomendaciones.....	371
Derecho ambiental y el uso de los recursos naturales.....	371
Conclusiones.....	371
Recomendaciones.....	371
CAPÍTULO TRES: POBLACIONES EN CONDICIONES DE VULNERABILIDAD.....	372
Situación de la niñez, adolescencia y juventud.....	372
Conclusiones.....	372
Recomendaciones.....	372
Situación de los derechos de las mujeres	372
Conclusiones.....	372
Recomendaciones.....	373

Índice

Situación de las víctimas de trata de personas	373
Conclusiones	373
Recomendaciones.....	373
Situación de las personas con capacidades especiales.....	374
Conclusiones	374
Recomendaciones.....	374
Situación de los pueblos indígenas.....	374
Conclusiones	374
Recomendaciones.....	375
Situación de las personas migrantes	375
Conclusiones	375
Recomendaciones.....	375
Situación de las personas de la diversidad sexual.....	376
Conclusiones	376
Recomendaciones.....	376
Derecho a defender los derechos humanos y la libertad de expresión.....	376
Conclusiones	376
Recomendaciones.....	376
CAPÍTULO CUATRO: TEMAS MANDATORIOS.....	377
Derecho a la alimentación y seguridad alimentaria y nutricional	377
Conclusiones	377
Recomendaciones.....	377
El derecho humano de acceso a la información	378
Conclusiones	378
Recomendaciones.....	378
Libre emisión del pensamiento.....	378
Conclusiones	378
Recomendaciones.....	379
CAPÍTULO CINCO: CONFLICTIVIDAD SOCIAL.....	379
Conclusiones	379
Recomendaciones.....	379
BIBLIOGRAFÍA	383
Tablas de información en línea.....	392
Informes especiales y circunstanciados.....	393

Honorables diputados del Congreso de la República:

Con ocasión de esta entrega anual del informe de situación sobre los derechos humanos en Guatemala, quiero llamar la atención sobre dos aspectos relevantes: en primer lugar, me place comentarles que hemos logrado, en gran parte, el reordenamiento administrativo y financiero de la institución, lo que allana el camino para implementar los planes de una nueva visión de lo que debe ser la defensa y promoción de los derechos humanos, así como la supervisión de la Administración Pública como garante obligada de respetar estas garantías constitucionales y universales. En segundo lugar, es el primer informe que corresponde a un lapso anual completo en mi gestión, destacando un enfoque balanceado e imparcial del estado de situación cuya evaluación me compete.

Quiero trascender el formalismo legal de esta presentación, para enfatizar sobre la responsabilidad que nos atañe a todos los ciudadanos guatemaltecos, en torno a la construcción colectiva y democrática de una sociedad más justa, que haga posible la vigencia plena y efectiva de los derechos humanos como evidencia intrínseca de un contexto que nos debe situar en el concierto de naciones que han aprendido de su pasado.

Debo reconocer los avances que se han tenido en diversos campos por parte de las autoridades del Organismo Ejecutivo, pero no puedo obviar mi responsabilidad al señalar el largo trecho que todavía queda por cumplir, pues los rezagos en la materia de este informe son todavía evidentes.

Reitero que el cumplimiento, la defensa, la protección y la promoción de los derechos humanos debe ser una práctica institucional permanente y no quedar sujeta a la voluntad política de las administraciones de turno. La formal observancia normativa debe partir de un convencimiento pleno de la importancia que tienen estas garantías para el desarrollo integral de los pueblos.

Si bien la violencia institucional como práctica de Estado ya no existe, todavía perviven demostraciones de indiferencia —cuando no desprecio— hacia la dignidad humana, que como todos sabemos, es la condición fundamental para entender los derechos humanos como una forma de vida, y no solo como enunciados que deben cumplirse en virtud de instrumentos internacionales y normativa interna.

Como Procurador de los Derechos Humanos, confirmo mi total disposición para una supervisión propositiva, sin perjuicio de la contundencia puntual y oportuna que los casos de violación a los derechos humanos exijan.

Jorge Eduardo De León Duque
Procurador de los Derechos Humanos

El Procurador de los Derechos Humanos presenta al Congreso de la República, a través de su Comisión de Derechos Humanos, el Informe Circunstanciado de Situación de Derechos Humanos 2013, en cumplimiento al Artículo 15 de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos.

El contenido del informe se organiza conforme la clasificación de derechos humanos, siguiendo los indicadores de estructura, proceso y resultado que propone Naciones Unidas (OACNUDH, 2012). Los indicadores estructurales se refieren a la normativa internacional y al marco jurídico nacional, y es la forma en que los estados expresan su voluntad de reconocer y respetar un derecho; los indicadores de proceso abarcan las medidas que en forma de políticas, programas y actividades institucionales se encaminan a garantizar el disfrute de los derechos; en tanto los indicadores de resultado reflejan datos relacionados con el ejercicio del derecho, acumulando el impacto de los procesos y expresando el efecto deseado asociado al cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos.

En cada capítulo se mencionan los avances, estancamientos o retrocesos en cuanto a la legislación, tanto nacional como internacional, en materia de derechos humanos, para abordar los indicadores estructurales. Destaca, por ejemplo, la carencia de normativa específica de aplicación general para garantizar el derecho de consulta a los pueblos indígenas, lo que contribuye a la conflictividad social y limita la participación de los mismos en las decisiones sobre temas que les afectan, o que el Estado de Guatemala no se ha adherido al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ni ratificado la Convención Internacional contra las Desapariciones Forzadas.

En lo concerniente a los indicadores de proceso cabe mencionar que, no obstante en algunos campos existen políticas públicas, hay otros sectores en condiciones de vulnerabilidad que son portadores de derechos específicos, como las personas con discapacidad, quienes no cuentan con legislación que les proteja efectivamente contra la discriminación y las violaciones de sus derechos.

En el mismo ámbito de indicadores de proceso, resalta también que si bien las mujeres continúan siendo víctimas en un 90% de los casos de violencia sexual denunciados ante el Ministerio Público, a la fecha la política pública es insuficiente para prevenir esta grave violación de los derechos humanos de las mujeres de todas las edades, y para cuestionar los patrones de conducta y el poder que ejerce la mayoría de los hombres.

En la medida de lo posible se ha incluido, como parte de los indicadores de proceso, un análisis del Presupuesto de Ingresos y Egresos, utilizando el Sistema de Contabilidad Integrada (Sicoín),

partiendo de la idea de que una política, programa o plan debe contar con fondos suficientes para asegurar el disfrute del derecho de que se trate y que la ejecución sea aceptable. Se identificó, por ejemplo, que, no obstante las comisarías departamentales muestran en su mayoría una infraestructura deteriorada, sin mantenimiento, hacinamiento, áreas de servicios generales inadecuadas, el presupuesto asignado para estos propósitos no se ejecutó.

En los indicadores de resultado se recogen y sistematizan los datos que ofrecen las instituciones del Estado portadoras de obligaciones en materia de derechos humanos, así como la información proporcionada por las diversas dependencias de la Magistratura de Conciencia, como los hallazgos de supervisiones y monitoreos, las denuncias recibidas y las actuaciones del Procurador de los Derechos Humanos, por lo que en este informe también se refleja el quehacer institucional durante 2013.

El informe se organiza alrededor de la clasificación de los derechos humanos, que obedece al proceso de positivación y a la necesidad de describir la situación de los derechos, como demanda un informe circunstanciado.

Sin embargo, debe tenerse presente que todos los derechos humanos están relacionados entre sí y que se debe respetar, respecto de todos ellos, el principio de no discriminación, en el que basan las obligaciones del Estado, para garantizar la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades en el goce y disfrute de los derechos humanos, lo que contribuye a lograr la igualdad entre personas diferentes por su raza, color, idioma, origen nacional o social, sexo, religión, opinión política o de otra índole, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

Las obligaciones de los estados pueden agruparse en tres apartados:

Respetar (abstenerse de interferir en el disfrute del derecho e impedir que particulares lo hagan), proteger (impedir que otras personas interfieran en el disfrute del derecho y, en caso se dé una violación, contar con mecanismos y procedimientos para restablecer el goce de derechos e investigar, enjuiciar, sancionar a los responsables y dictar medidas de reparación, así como garantías de no repetición) y garantizar (adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias y judiciales que sean necesarias para alcanzar la efectiva realización de los derechos).

Se ha superado la separación conceptual o doctrinaria entre los derechos económicos, sociales y culturales, y los derechos civiles y políticos y, por ende, la diferencia entre obligaciones positivas y negativas, o de hacer (acción) y no hacer (omisión), en búsqueda de su integración.

Los dos ámbitos requieren inversión de los Estados para lograr su efectividad y que el gobierno se abstenga de interferir en las libertades individuales, por ejemplo, el Estado debe invertir en el sistema de justicia o en garantizar el derecho a la alimentación, tanto como debe abstenerse de obstaculizar el ejercicio de los derechos laborales o el derecho de asociación y manifestación. Los estados están obligados a avanzar hacia la implementación de estas obligaciones, y los obstáculos que pueda presentar la falta de recursos no pueden ser interpretados como una justificación para la falta de acción.

Al final de cada capítulo aparece un recuadro con los hallazgos relevantes, así como gráficas de las denuncias recibidas en la institución del Procurador de los Derechos Humanos.

A continuación se anotan algunos hallazgos, siguiendo los capítulos del informe.

Derechos Civiles y Políticos

Este capítulo se centra en obligaciones primordiales del Estado de Guatemala, que se definen en los artículos 1 y 2 de la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG), como son proteger a la persona y a la familia y garantizar a los habitantes la vida, la libertad, la justicia y la seguridad, entendiendo que proteger, como arriba se señaló, es impedir que otras personas interfieran en el disfrute del derecho.

Se abordan las diferentes maneras en que la vida y la libertad se ven amenazadas y se profundiza en la forma en que el Estado responde a la violencia homicida, las agresiones y la violencia sexuales, desaparición de personas, las amenazas, las restricciones a la libertad y a la integridad personal, señalando avances y retos en el sistema de seguridad y justicia.

Se hace énfasis en las garantías para la seguridad ciudadana, entendida como una de las dimensiones de la seguridad humana, la condición de vivir sin temores, como se contempla en el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos y como se define en documentos recientes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Se analiza el estado de cumplimiento del Plan Estratégico de Seguridad de la Nación de 2012, examinando la respuesta a la violencia homicida, las agresiones y violencia sexual, delitos como el plagio o secuestro, detenciones ilegales y extorsiones. No se visualizan cambios significativos en la forma de gestionar la seguridad, pues no hay políticas públicas preventivas del delito y la violencia, en tanto se advierten debilidades en el cumplimiento de la Política Nacional de Seguridad.

La continuidad y fortalecimiento de procesos como la cooperación interinstitucional en la investigación criminal, los avances en la justicia especializada para mujeres y la leve mejora en los presupuestos de algunas de las entidades del sistema son algunos signos positivos que destacaron para el avance de la justicia en el país en 2013.

En ese apartado también se incluyen la justicia transicional y la pena de muerte. En cuanto a la primera, se registran limitaciones para el ejercicio del derecho a la verdad, como la inexistencia de una ley de archivos; a la justicia, porque se quiere aplicar la amnistía en el enjuiciamiento de graves delitos que constituyen crímenes de carácter internacional y de lesa humanidad. En cuanto a la pena de muerte, se indica que existe una moratoria de hecho desde hace 13 años, por dificultades legales alrededor del recurso de gracia y que Guatemala no avanzó hacia la ratificación de los protocolos relativos a su abolición.

Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

Los estados tienen la obligación de adoptar medidas de diversa índole para garantizar de forma progresiva los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA); el cumplimiento de esta obligación se evalúa teniendo en cuenta los recursos —económicos y de otra índole— de que dispone. Además de las medidas a largo plazo, los Estados deben tomar medidas inmediatas, independientemente de los recursos de que dispongan, en cinco esferas: eliminación de la discriminación; derechos económicos, sociales y culturales no sujetos al logro progresivo de la efectividad; obligación de “adoptar medidas”; prohibición de medidas regresivas; y obligaciones mínimas esenciales.

Sin referirse a las medidas a largo plazo para asegurar el cumplimiento progresivo de los DESCAs, tomando como referencia estas medidas inmediatas, el panorama de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, tan importantes como los civiles y políticos, no es alentador, con lo que se falta a la obligación de garantizar medidas legislativas, administrativas, presupuestales y judiciales que sean necesarias para alcanzar la efectiva realización de los derechos.

El sistema de salud, fragmentado y disperso, no alcanza a cubrir las necesidades de los usuarios. Esto se complicó en 2013 con el agravamiento del despido masivo del personal contratado en el Programa de Extensión de Cobertura.

En 2013 se destinó a educación 16% del presupuesto nacional (la Ley de Educación indica que no debe ser menor al 35%); no se asegura aún el acceso y la permanencia de las personas en el nivel preprimario, primario y su paso al nivel básico, ni hay capacidad para garantizar el ejercicio del derecho a la educación dentro del sistema público.

El 39.32% de personas en edad de trabajar no está integrado a la PEA, siendo la tasa de desempleo en el área rural de 2.4, y de 8.5 en el área urbana, existiendo subempleo visible, que afecta más a las mujeres. El 70% de la población ocupada no cuenta con seguridad social.

No hay programas de vivienda popular; el déficit de estas es de 1.7 millones, lo que representa igual número de familias.

El subsidio para el transporte público urbano, que es un servicio esencial, asegura solamente que se mantenga la tarifa de Q1.00 por persona, pero no se invierte en el mantenimiento de las unidades, aunado a ello existe riesgo de violencia en este servicio público: en 2013 al menos 251 personas fueron víctimas en las unidades de transporte.

La explotación inmoderada de los recursos naturales y el deterioro del ambiente conllevan la reducción de la cobertura forestal, al igual que la contaminación ambiental por residuos y emisiones que provienen tanto de la actividad económica como de otras actividades: tala de árboles, deforestación, basura, desechos sólidos, entre otros.

La actividad extractiva y la producción de energía por hidroeléctricas se ha incrementado en el país, sin que haya una regulación y control adecuados por parte de las autoridades, lo que ha generado conflictividad social en la que se ven involucradas empresas y comunidades. El Estado tiene la responsabilidad de regular y controlar dicha actividad para detener el deterioro ambiental y la destrucción de los bienes naturales, así como proteger la vida y la salud de la población. Además, está obligado a consultar a los pueblos indígenas sobre los proyectos que puedan afectarles, a la luz de que Guatemala es signataria del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Grupos en condiciones de vulnerabilidad con derechos específicos

En cuanto a los grupos en condiciones de vulnerabilidad que son titulares de derechos específicos, se aborda la situación de la niñez, adolescencia, juventud, personas mayores, mujeres, personas con discapacidad, migrantes y personas con orientación sexual distinta, así como pueblos indígenas y defensores de derechos humanos. Estos grupos de personas viven en una sociedad que les coloca en condición de vulnerabilidad en sus derechos por parte del Estado.

En este capítulo también se aborda la trata de personas que continúa siendo una de las peores formas de violencia contra el ser humano. También se analiza la situación de los defensores y defensoras de derechos humanos y la situación de periodistas y comunicadores sociales en su trabajo por garantizar y ejercer la libertad de expresión.

Temas mandatorios

El Procurador de los Derechos Humanos tiene el mandato de presentar informes sobre dos temas en particular: derecho a la alimentación, en virtud de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y sobre el acceso a la información, en virtud de la Ley de Acceso a la Información Pública.

La seguridad alimentaria es un derecho humano, por lo que se analiza el desarrollo del Pacto Hambre Cero y el papel de dos de sus actores fundamentales, el Ministerio de Salud y Pública y Asistencia Social (MSPAS) y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), se destaca que el Juzgado de la Niñez y la Adolescencia y de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal de Zacapa dictó cuatro sentencias entre abril y mayo de 2013 a favor de tres niñas y dos niños, por la vulneración de su derecho a la vida, a la salud, a la educación, la alimentación y la vivienda. En la verificación del cumplimiento de las medidas, la institución del Procurador de los Derechos Humanos consideró que el Estado estaba distante de la restitución efectiva y el cumplimiento del derecho humano a la alimentación y otros derechos que las sentencias relacionadas pretenden garantizar.

En relación con el libre acceso a la información, en 2013 se actualizó el padrón de sujetos obligados, conformado por mil 224 instituciones; la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Acceso a la Información Pública supervisó a 160 sujetos obligados y estableció que las municipalidades son las que más incumplen, en tanto algunas de las instituciones del Organismo Ejecutivo muestran el mayor cumplimiento. Identificó también que hay interpretaciones restrictivas de la ley, clasificación de información reservada y confidencial cuando no corresponde y clasificación errónea de la información, entre otros.

Conflictividad social

El Procurador de los Derechos Humanos, en su Informe Anual 2012, señaló que la conflictividad social deriva de la violación de los derechos humanos de la población o la falta de atención a sus demandas.

La mayoría de los problemas que generan conflictividad social emanan del abandono de las poblaciones por parte del Estado, que no ha brindado protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los habitantes. Ante esta problemática histórica se reclaman derechos y no hay respuesta oportuna y efectiva que brinde soluciones a las reivindicaciones que se plantean. Una mala atención o una respuesta inapropiada del Estado (represión, control social, criminalización, entre otros) ha provocado violaciones de los derechos civiles

y políticos de la población, como el derecho a la vida, la integridad personal, la seguridad y la libertad.

Durante 2013 la conflictividad social continuó relacionada con los temas que ya fueron identificados en 2012, en especial en los departamentos y comunidades de la República que están más alejados de los centros urbanos, como Huehuetenango, Quiché, Totonicapán, Jutiapa, Jalapa, Santa Rosa, Petén e Izabal.

Mecanismos internacionales

En 2013 no hubo avances sustantivos en las ratificaciones de instrumentos internacionales de derechos humanos y, aunque existe una política de puertas abiertas, no se concretaron las visitas de tres relatores especiales previstas para el año. En marzo, el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas aprobó el resultado del Examen Periódico Universal, que contiene 138 recomendaciones.

En el marco de la OIT se firmó una hoja de ruta que contempla reformas al Código de Trabajo; en noviembre de 2013 entró en vigencia el Convenio 189 sobre los derechos de trabajadoras y trabajadores domésticos, que Guatemala aún no ha ratificado, y una misión visitó nuestro país para dar seguimiento a la situación de la libertad sindical.

La Relatora para Guatemala y sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) visitó el país; la CIDH realizó siete audiencias temáticas sobre Guatemala y, en noviembre, se interpuso ante este mecanismo una queja por graves violaciones de derechos humanos contra el pueblo maya ixil, luego de que el juicio por genocidio quedara en suspenso por decisión de la Corte de Constitucionalidad (CC).

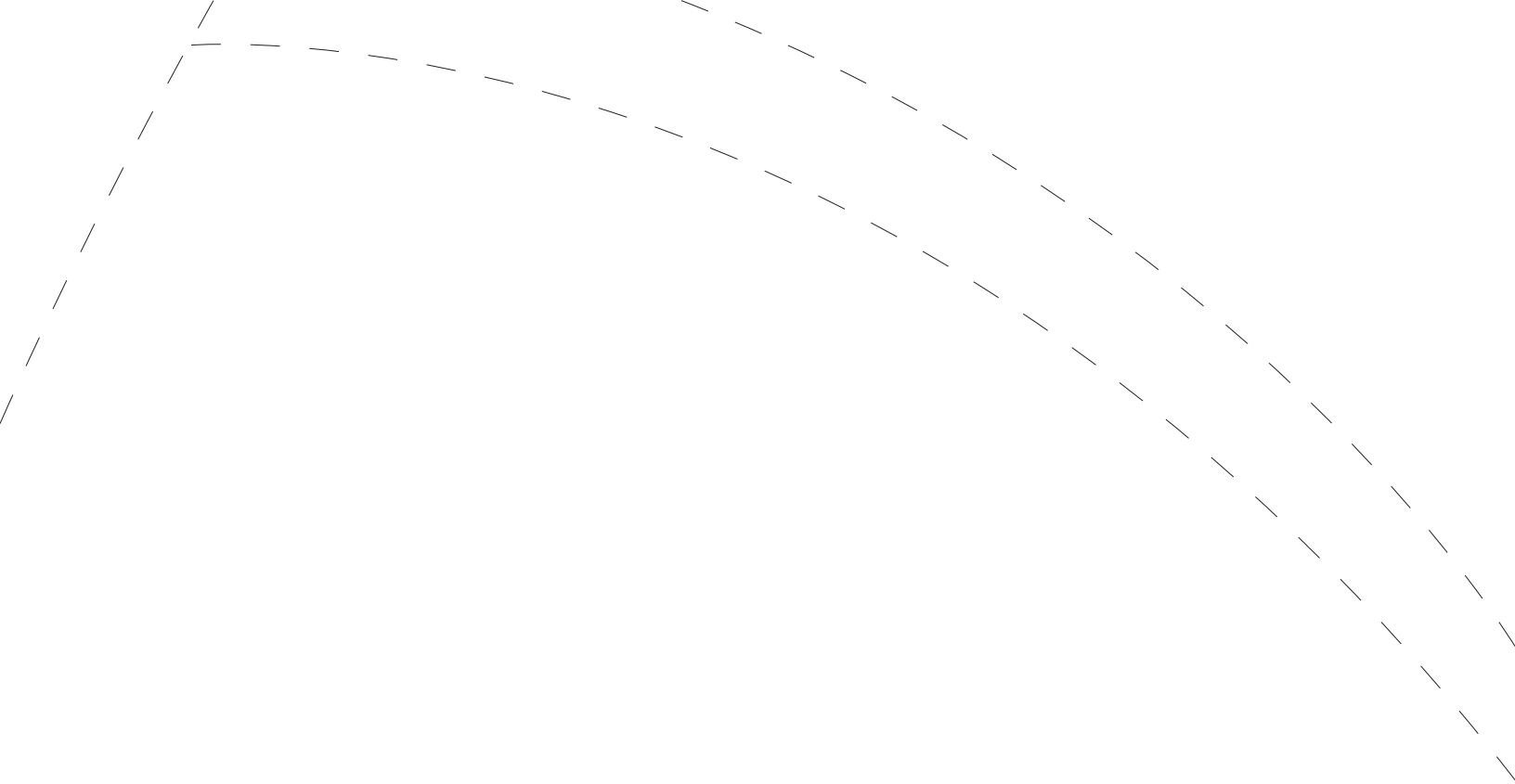
Al contrastar los indicadores de estructura, proceso y resultado, puede concluirse que en el caso de Guatemala se mantiene un continuum histórico; la normativa nacional, la adhesión a tratados internacionales y la mera existencia de programas e instituciones no aseguran el respeto de los derechos humanos.

El Procurador de los Derechos Humanos es un comisionado del Congreso de la República para defender los derechos humanos establecidos en la Constitución Política de la República, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en los tratados internacionales que Guatemala ha firmado y ratificado en virtud de su soberanía.

Informe de Situación de los Derechos Humanos

Por ello, la pauta para elaborar este informe son justamente las obligaciones que el Estado tiene: respetar, proteger y garantizar los derechos humanos. Este se presenta con el afán de contribuir a la promoción del buen funcionamiento de la gestión estatal.

Siempre en esta línea, cabe hacer notar que el Procurador de los Derechos Humanos convirtió la Unidad de Trata de Personas en Defensoría, y creó defensorías específicas sobre el derecho a la alimentación, la salud y la de usuarios del transporte público.



DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Informe de Situación

PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU

CAPITULO UNO DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Marco normativo

Guatemala es signataria de casi todos los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos; los derechos civiles y políticos están protegidos especialmente por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹ y la Convención Americana sobre Derechos Humanos².

Situación de la seguridad y la justicia

Seguridad

Indicadores de seguridad que afectan el cumplimiento de los derechos civiles y políticos en Guatemala.

Dentro de la legislación nacional estos derechos están protegidos por la Constitución Política de la República de Guatemala (1985).

No obstante que el Estado tiene la obligación de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos a la vida, la libertad y la integridad de las personas, tales derechos resultan vulnerados por la falta de garantías para la seguridad ciudadana y humana en el país.

La seguridad humana se define como la condición de vivir libre de temor y de necesidades. Es un concepto amplio que contempla un abanico de amenazas que pueden atentar contra la vida y contra el bienestar de las personas: desastres ambientales, guerras, conflictos comunitarios, inseguridad alimentaria, violencia política, amenazas a la salud y delitos (PNUD, 2013: 5).

En comparación con la diversidad de amenazas que contempla la seguridad humana, la seguridad ciudadana es un concepto más limitado. La seguridad ciudadana puede entenderse como una parte de la seguridad humana, relacionada con la seguridad personal y, más específicamente, con amenazas como el delito y la violencia (PNUD, 2013: 5).

1 Depósito de Ratificación: 5 de mayo de 1992 - ONU. Publicación: 11 de septiembre de 1992. Vigente en Guatemala desde el 5 de agosto 1992.

2 Depósito de Ratificación: 25 de mayo de 1978 - OEA. Publicación: 13 de julio de 1978.

Algunos de los principales riesgos, vulnerabilidades y amenazas³ que afectan la seguridad del país se señalan en el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación 2012, y se relacionan con situaciones como la latente conflictividad social que no es abordada debidamente por el Estado, el deterioro de la gobernabilidad, la debilidad institucional, la corrupción, la impunidad y la falta de desarrollo integral de las personas, sumadas al tráfico ilícito de armas de fuego, municiones y explosivos, la trata de personas, grupos armados ilegales, sicariato, secuestro, extorsiones, robo y hurto al patrimonio personal (Gobierno de Guatemala, 2012a: 8-14)

La tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes entre 2012 y 2013 tuvo una leve variación; durante 2013, según el registro de la Policía Nacional Civil, la tasa permaneció en 34; según el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF), la tasa varió de 40 a 39; y según el Ministerio Público⁴ (MP), descendió de 39 a 36.

El Gobierno ha hecho esfuerzos para reducir los delitos contra la vida mediante la implementación de fuerzas combinadas (Ejército y Policía Nacional Civil), en al menos 10 municipios ubicados en las diferentes regiones del país⁵. Asimismo, ha implementado “fuerzas de tarea” (FT) territoriales, primero en zonas de la ciudad, FT Maya (zona 18), FT Kaminal (zona 7) en 2012; en julio de 2013, la FT Tecún Umán, con cobertura a nivel nacional⁶; y finalmente, en octubre de 2012, la FT Milagro, en el municipio de Mixco (Guatemala). Sin embargo, las cifras globales se incrementaron en 2013, según los registros del INACIF y la PNC (ver detalles en el apartado de derecho a la vida).

Departamentos como Escuintla y Petén, donde se implementaron fuerzas combinadas, siguieron incrementando sus cifras de homicidios en 2013; en el caso de Escuintla se remarca esa tendencia ascendente e ininterrumpida que ha traído desde 2007, y Petén sostuvo la tendencia de incremento de los últimos tres años, según datos de la PNC.

El informe de Gobierno y el MP indican que los homicidios en el departamento de Guatemala disminuyeron, pero aumentaron en todo el país.

3 La Política Nacional de Seguridad 2012 define: a) Amenazas: es el fenómeno intencional generado por el poder de otro Estado, o por agentes no estatales, cuya característica es la integración de la capacidad y voluntad hostil y deliberada que pone en peligro de vulneración particularmente grave a los intereses y objetivos nacionales, en parte o en todo el país que cuestiona la existencia del mismo Estado; b) Riesgos: es un obstáculo a la seguridad de la nación que, al no tener el carácter de amenaza, implica una condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales, así como por desastres naturales o de origen humano, pandemias; cuya presencia pudiera poner en peligro el desarrollo nacional. Estos se contrarrestan con la aplicación de políticas públicas, para evitar que lleguen a convertirse en amenazas; c) Vulnerabilidades: son condiciones de exposición al daño que enfrentan las instituciones de seguridad del Estado, que ponen en riesgo la efectividad de los programas de seguridad. Entre algunas: corrupción, deficiencia administrativa y operativa, involucramiento en ilícitos, poca presencia territorial, presupuestos limitados, falta de estabilidad laboral y bajos salarios.

4 Las estadísticas del Ministerio Público son obtenidas del Informe Estadístico del Sistema Informático del Control de la Investigación del Ministerio Público (SICOMP).

5 Cobán (Alta Verapaz), Puerto San José, Nueva Concepción y Escuintla (Escuintla); Flores y San Benito (Petén); Zacapa, Jutiapa, Huehuetenango y Quetzaltenango.

6 Acuerdo Gubernativo 277-2013 (publicado en el diario oficial, 26 de julio de 2013).

El departamento de Guatemala logró disminuir sus homicidios un 3% entre 2012 y 2013, lo cual es positivo, tomando en cuenta que Guatemala es el departamento que históricamente ha tenido los mayores registros en el ámbito nacional, revelan datos de la PNC.

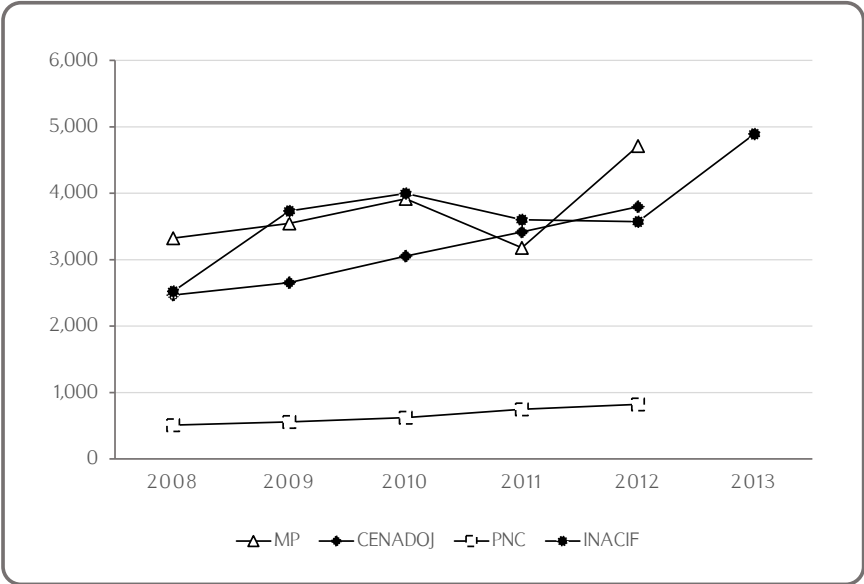
La misma fuente indica que la capital (Guatemala) disminuyó sus homicidios un 14% en 2013, logrando sostener el descenso de sus cifras en los últimos cuatro años; la zona 18 capitalina, aunque continuó registrando el mayor número de homicidios, logró una importante reducción del 18%, lo cual puede atribuirse a la implementación de la FT Maya en septiembre de 2012 en ese sector; la zona 7, donde se implementó la FT Kaminal en noviembre de 2012, redujo sus homicidios un 2%.

Otras zonas capitalinas con alta incidencia de homicidios como la 1, 11, y 12, lograron bajar sus cifras en un 50%, 42%, y 33%, respectivamente. Por el contrario, las zonas 4, 19 y 25 incrementaron sus cifras en un 74%, 88%, y 100%, respectivamente, según datos de la PNC.

También las agresiones y violaciones sexuales han tenido un incremento sostenido anual, reflejado en los registros del MP, Organismo Judicial (OJ), INACIF y PNC. La mayoría de víctimas son mujeres comprendidas entre 14 y 19 años.

Gráfica 1
Agresiones y violaciones sexuales a mujeres

Registros de instituciones del sistema de seguridad y justicia
Periodo 2008-2013



Fuente: DIDH/PDH con datos de SICOMP, CENADOJ, PNC e INACIF

Los datos del INACIF reportaron un incremento del 83% de las agresiones sexuales contra mujeres en 2013, en relación con la cifra registrada en 2012 (3 mil 573 y 6 mil 555 casos, respectivamente)

Por otro lado, el reporte estadístico de agresiones (delitos) en contra de activistas de derechos humanos, operadores de justicia, sindicalistas y periodistas en 2013 no representa mejoras respecto a años anteriores, según las fiscalías específicas del Ministerio Público. En 2012, este tipo de agresiones casi duplicó el número de víctimas de 2011 (489 y 858, respectivamente), y en 2013 se registraron mil 167 víctimas, lo que significó un incremento del 148% en relación con la cifra de 2011, y del 36% en relación con la de 2012. El 41% de víctimas en el último año fueron sindicalistas, 29% operadores de justicia, 21% activistas de derechos humanos, 7% periodistas, observando que la mayoría de casos son amenaza, coacción, discriminación y detención ilegal, según la calificación inicial de delitos realizada por el MP⁷.

El reporte que presenta el MP sobre los casos señalados refleja las denuncias presentadas, así como la individualización de las víctimas y la calificación inicial de los delitos; sin embargo, estos deberán investigarse para determinar su autoría y el motivo de los mismos, para su debida sanción y aplicación de justicia.

Otra situación es el incremento de personas desaparecidas en los últimos tres años, a decir de lo reportado por la PNC. Entre enero y noviembre de 2013 la cifra fue de 3 mil 802 desapariciones, superior a la registrada en 2012 que fue de 3 mil 457, y a la de 2011 que fue de 2 mil 411; las cifras de estos últimos tres años superan por mucho las de años anteriores (que fueron inferiores a mil 400). Los datos revelan que la mayoría de personas desaparecidas son mujeres comprendidas entre los 13 y 19 años, y provenientes de áreas rurales.

Las reformas al Código Penal establecen la existencia de la desaparición forzosa, descrita en el artículo 201 Ter⁸, en el cual se identifican tres posibilidades en la comisión del delito, dos de ellas relacionadas con actores estatales y la otra relacionada con particulares vinculados al crimen organizado; el artículo establece la autorización, apoyo, aquiescencia, complicidad, o conocimiento por parte de autoridades del Estado, de la privación de libertad a una o más personas, por motivos políticos; asimismo, establece que, aunque no medie móvil político, si dicha desaparición es cometida por elementos de los cuerpos de seguridad del Estado, ya sea en el ejercicio del cargo o arbitrariamente, con abuso o exceso de fuerza; de la misma forma que establece que el delito de desaparición forzosa puede ser cometido por miembros de bandas organizadas con fines terroristas, insurgentes, subversivos o con cualquier otro fin delictivo, cuando cometan plagio o secuestro. Las otras situaciones que estaban contempladas en el Código, tales como la desaparición de un infante (capítulo III) o una mujer raptada “con propósitos sexuales” (capítulo IV), ahora son consideradas en la legislación respectiva como trata de personas. Los casos relacionados con la desaparición de niños y niñas se tratan en el capítulo sobre la trata de personas, a partir del Sistema de Alerta Alba-Keneth.

7 Reporte estadístico del SICOMP.

8 Este artículo se adicionó mediante el Decreto 33-96 del Congreso de la República de Guatemala.

Cuando la PNC recibe las denuncias de desaparición de personas no puede calificar los motivos de la desaparición. Dada la característica de estas denuncias, es posible que en el caso de mujeres jóvenes o adolescentes sea por trata de personas, tema que se aborda en el apartado específico.

En los delitos de plagio o secuestro hubo una disminución importante de la cifra en 2013 en relación con 2012, ya que fue del 14.5% (mil 131 y 967 casos, respectivamente). No obstante dicha disminución, los 967 casos registrados por el MP en el último año⁹ sigue siendo un número significativo, tratándose de delitos graves contra la libertad de las personas, y que el Estado tiene la obligación de investigarlos, perseguirlos y sancionarlos penalmente, así como de garantizar la reparación de los daños a las víctimas.

El MP registró mil 361 detenciones ilegales en 2013, lo que significó una disminución del 11%, en relación con la cifra registrada en 2012 (mil 516).

En el caso de las extorsiones a personas, el MP reportó que entre enero y octubre de 2013 el número de casos fue de 7 mil 393, lo que no refleja una variación positiva en relación con 2012, que fue de 7 mil 407 casos.

La institución del Procurador de los Derechos Humanos ha recibido un promedio anual de 4 mil 529 denuncias en toda la República (últimos cuatro años), por acciones que se relacionan con la seguridad personal. Entre las principales situaciones denunciadas están: amenazas, coacción o intimidación, en un 36.84% (cifras arriba de mil 500 por año); abuso de autoridad en 30% (cifras arriba de mil por año); omisión de funcionario o empleado público en sus deberes en un 17%; limitación al derecho de acción o de petición en un 10.53%; y la vida comprometida o en riesgo (por diversas causas) en un 6.77%. Otras denuncias con menores porcentajes son por detención ilegal o arbitraria, uso excesivo de la fuerza, pobreza, falta de asistencia social, entre otros.

A las anteriores denuncias hay que sumar las más de 250 que se reciben anualmente, en promedio (últimos cuatro años), por situaciones relacionadas con la libertad personal, principalmente por restricción a la libertad de movimiento o circulación, en un 57.85%, restricciones a la libertad sindical en un 12.98%, restricciones a la libertad de elegir en materia política en un 5.12%, restricción a la libertad de residencia en un 5%, restringir la libertad de expresión en un 4.21%.

En proporción menor al 3%, la Magistratura de Conciencia ha registrado denuncias por restricción a la libertad de asociación, al derecho a ser informado, a la libertad de reunión, a la libertad religiosa, entre otras.

9 SICOMP, información estadística de enero a diciembre de 2013.

Políticas de prevención

El Tercer Viceministerio del Ministerio de Gobernación fue reestructurado a finales de 2012, mediante Acuerdo Gubernativo 313-2012, adquiriendo entre sus atribuciones principales el diseño, formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de prevención de la violencia y del delito que inciden en la seguridad ciudadana (Art. 2); se reconoce el esfuerzo realizado en la implementación de estos programas; sin embargo, aún es necesario concretizar tales procesos en el ámbito nacional, fundamentalmente la política, la cual debe articular y hacer sostenibles las actividades y programas de prevención desarrolladas en 2013 en zonas y barrios de la capital¹⁰.

Además, el Ministerio de Gobernación reestructuró la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia en febrero de 2013, con el objeto de que desarrolle y aplique los planes, programas o proyectos de prevención comunitaria de violencia dentro de las políticas públicas establecidas por dicho ministerio¹¹; ello significa que el trabajo de esta Unidad depende de la aprobación de tales instrumentos.

El Procurador de los Derechos Humanos, en su informe de 2012 al Congreso de la República, señaló con preocupación la inexistencia de políticas públicas preventivas del delito y la violencia, siendo las mayores limitaciones del Estado para combatir las causas estructurales que facilitan los fenómenos delincuenciales y de violencia.

La referida unidad contó con una asignación de Q 32 millones en 2013, de los cuales escasamente un 0.03% se destinó a actividades de participación de jóvenes en temas de prevención de la violencia, un 2.35% a capacitación de personas en temas de seguridad ciudadana y prevención de la violencia (con una ejecución del 60% a mediados de noviembre¹²), y el 97.62% se destinó a la dirección y coordinación¹³.

La alianza estratégica entre el Ministerio de Gobernación y el de Educación firmada en noviembre de 2013, y las alianzas que busca la Reforma Policial con comunidades y organizaciones no gubernamentales, desde su programa modelo de participación comunitaria en seguridad ciudadana establecido en el Plan Estratégico 2012-2020 para la Reforma Policial (s/a, s/f, 87-104), pueden ser fortalecidas y articuladas en una política de prevención con cobertura nacional. La política de prevención debe articular y fortalecer también los mecanismos de denuncia de delitos, para que los mismos sean sostenibles y asequibles a todos los estratos o sectores de la sociedad, con pertinencia cultural.

10 Plan “no al juguete bélico”, Programa de Educación y Entrenimiento en Resistencia a Pandillas (GREAT), Programa para la Educación y Resistencia al Abuso de Drogas y la Violencia (DARE), Programa el “Policía tu Amigo”, actividades cívicas, deportivas y culturales, entre otras.

11 Acuerdo Ministerial No. 95-2013 (publicado el 20 de febrero de 2013).

12 SICOIN. Tipo de gasto y ejecución de la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia. Reporte No. R 00804768.rpt. Consultado el 18 de noviembre de 2013.

13 Providencia No. DM-3861-13/HMLB-fdl, enviada a la Dirección de Investigación en Derechos Humanos (DIDH) Procurador de Derechos Humanos por el Viceministro del Tercer Viceministerio de Gobernación, licenciado Arkel Benítez Mendizábal. 29 de noviembre de 2013.

También es preciso que, al formularse e implementarse la política de prevención, se tome en cuenta su articulación con otras políticas ya aprobadas, como la Política Nacional de Derechos Humanos 2006-2016¹⁴, el Plan de Acción Nacional en Derechos Humanos 2007-2016¹⁵, la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023¹⁶, el Plan Nacional de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Violencia contra la Mujer (PLANNOVI) 2004-2014, la Política Nacional de Juventud 2012-2020¹⁷, y la Política Nacional de Seguridad 2012¹⁸.

Para la formulación de políticas de seguridad ciudadana, es importante que el Estado tenga en cuenta que la seguridad ciudadana no debe entenderse exclusivamente como una simple reducción de los índices de delito y violencia, como lo advierte el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas. Debe ser el resultado de una política que se oriente hacia una estrategia integral, que incluya la mejora de la calidad de vida de la población, la acción comunitaria para la prevención del delito y la violencia; una justicia accesible, ágil y eficaz; una educación que se base en valores de convivencia pacífica, en el respeto a la ley, en la tolerancia y en la construcción de cohesión social (PNUD, 2013: 6)

La Política Nacional de Seguridad

En su Informe Anual 2012, el Procurador de los Derechos Humanos celebró que Guatemala finalmente contara con una Política Nacional de Seguridad (PNS) al ser aprobada por el Consejo Nacional de Seguridad el 11 de julio de 2012 (PDH, 2013, 24); sin embargo, lamenta la falta de continuidad de la misma, principalmente porque la Agenda Estratégica y el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación, aprobados un trimestre después de la Política¹⁹, establecieron una serie de acciones programáticas específicas, así como los responsables de ejecutarlas en 2013, según se detalla a continuación.

Las debilidades en su cumplimiento

Entre las acciones importantes no cumplidas están: la creación de infraestructura y modernización de cárceles, la creación del Instituto Nacional Penitenciario y del Instituto Nacional de Migración y Naturalización, reducir gradualmente la participación del Ejército en operaciones de fuerzas combinadas, establecer los protocolos para el funcionamiento de las fuerzas de seguridad conjuntas y combinadas, elaborar la propuesta de actualización de la Ley de Orden Público (Gobierno de Guatemala, 2012a: 20, 35), formular e implementar la Política Criminal del Estado, incluyendo la diversificación de las posibilidades de penas alternativas (Gobierno de Guatemala, 2012b: 9).

14 Aprobada en diciembre de 2005.

15 Aprobado por la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (Copredek) en septiembre de 2007, pero no llegó a convertirse en Acuerdo Gubernativo.

16 Aprobada en noviembre de 2009.

17 Aprobada en 2012.

18 Aprobada en julio de 2012.

19 Estos instrumentos se aprobaron en octubre y noviembre de 2012, respectivamente.

En cuanto a la seguridad comunitaria, no se cumplió con propiciar eficazmente las instancias con capacidad y resolución no violenta de conflictos en el ámbito local, organización comunitaria y fortalecimiento de vínculos entre fuerzas de seguridad y comunidad, el acceso a espacios seguros y programaciones culturales y deportivas de calidad para jóvenes.

Tampoco se cumplió con el desarrollo de campañas educativas de sensibilización para prevenir la violencia intrafamiliar, así como las violencias contra la niñez, adolescencia y mujeres, o la trata de personas y el femicidio; y la realización de campañas educativas para evitar el uso de armas de fuego y la reducción de la violencia armada, que estaban programadas para 2013.

Se espera que con la creación de la Comisión Nacional para Prevención de la Violencia Armada en mayo de 2013²⁰, en el contexto del Pacto por la Seguridad Justicia y Paz (SJP), esta cumpla con su tarea de formular e implementar programas de prevención de la violencia armada en la República.

El rezago en la ejecución de acciones programáticas señaladas puede estar afectado por la duplicación de esfuerzos y la falta de articulación temática e institucional ya señaladas por el Procurador de los Derechos Humanos en su informe de 2012 (PDH, 2013: 25), y que estarían influyendo para que instancias como la Dirección General de Investigación Criminal, creada mediante Decreto Legislativo 15-2012, aún no esté funcionando.

Los avances en su cumplimiento

Se cumplió con dar continuidad a la implementación de la Reforma Policial, el mejoramiento en la recepción de denuncias por parte de la Policía Nacional Civil y en capacidades tecnológicas, así como en el incremento de efectivos de la policía civil (Gobierno de Guatemala, 2012b: 6, 9).

Los retos en el cumplimiento

Es importante que las acciones específicas establecidas en la Agenda Estratégica y el Plan Estratégico de Seguridad, programadas para el periodo 2013-2015, sean asumidas responsablemente por el actual Gobierno, y en tal sentido busque articular el Pacto SJP (que ha sido su línea de acción declarada en materia de seguridad) a la PNS, sobre todo en los temas confluyentes, para asegurar su cumplimiento y, con ello, la consolidación de la seguridad democrática, y para garantizar el respeto y el ejercicio pleno de los derechos humanos en su integralidad.

Después de la PNS, es necesario que el Estado formule y apruebe las otras políticas en los distintos ámbitos establecidos en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad: Política de Seguridad Interior, Política de Seguridad Exterior, Política de Inteligencia Estratégica (Art. 10.f); y Política de Gestión de Riesgos y Defensa Civil (Art. 22).

20 Acuerdo Gubernativo No. 204-2013, publicado en el diario oficial el 2 de mayo de 2013.

Institucionalidad de la seguridad

Institución policial

Capacidad operativa para el resguardo de la seguridad ciudadana

La Dirección General de la PNC²¹ informó que en 2013 se graduaron 5 mil 316 nuevos elementos policiales, 15% de ellos mujeres, por lo que la fuerza de personal policial se incrementó a 28 mil 033, de la cual 13.58% son mujeres. El esfuerzo mostrado por la actual administración para el incremento del personal policial es positivo y se requiere que sea sostenible para cumplir con la proyección de 35 mil policías que tiene fijada para los próximos dos años, pero principalmente para ir superando el déficit actual.

No obstante este incremento, el personal asignado a tareas operativas o de patrullaje en tiempo real, disminuyó un 19% en relación con el número reportado el año anterior. Según la misma fuente, en 2013 la fuerza operativa disminuyó al 56%, retrocediendo significativamente si se toma en cuenta que para 2012 se reportó²² que la fuerza operativa se había incrementado hasta en un 75%.

Con la fuerza operativa reportada en 2012, un policía tenía a su cargo la seguridad de 2 mil 424 personas en tiempo real; en 2013 se tuvo menor capacidad, puesto que un solo policía debía resguardar la seguridad de 2 mil 950 personas. Lo anterior, partiendo de que la fuerza operativa se divide en tres turnos.

Ello hace más crítico el déficit de elementos policiales que el Procurador de los Derechos Humanos señaló como precario en su informe anual de 2012 (PDH, 2013: 27), respecto a la seguridad ciudadana.

21 Providencia No. 905-2013, 22 de noviembre de 2013.

22 Ref.: VDSJ-1730-2012-CACF.w Exp. ODEHMIG: 2444-2012 de 16 de octubre de 2012, suscrito por el Viceministro de Apoyo al sector Justicia del Ministerio de Gobernación.

Cuadro No. 1
Fuerza policial operativa por departamento
y número de policías por cada mil habitantes
(a noviembre de 2013)

Departamento	Masculino	Femenino	Total	No. de policías por cada mil Hab.
Guatemala	4822	497	5319	1.63
Jutiapa	507	111	618	1.36
Jalapa	232	43	275	0.82
Chiquimula	477	82	559	1.44
Zacapa	341	66	407	1.78
Escuintla	822	149	971	1.33
Santa Rosa	394	46	440	1.22
Suchitepéquez	427	65	492	0.91
Retalhuleu	352	62	414	1.30
Quetzaltenango	745	103	848	1.03
San Marcos	659	120	779	0.73
Huehuetenango	638	65	703	0.58
Totonicapán	203	20	223	0.44
Alta Verapaz	396	42	438	0.37
Baja Verapaz	217	29	246	0.86
El Progreso	217	34	251	1.53
Izabal	436	62	498	1.15
Petén	722	73	795	1.16
Quiché	378	21	399	0.39
Sololá	254	18	272	0.59
Chimaltenango	313	37	350	0.54
Sacatepéquez	368	33	401	1.22
Total	13,920	1,778	15,698	1.02

Fuente: DIDH/PDH, con información de la PNC y proyecciones de población del INE 2013

Los datos de la tabla evidencian que en el plano operativo Guatemala se queda muy por debajo del estándar internacional de cuatro policías por cada mil habitantes (OACNUDH Guatemala, 2011: 7, 18).

En el mejor de los casos, como en los departamentos de Guatemala, Zacapa y El Progreso, el número de policías por cada mil habitantes alcanza el 1.63, 1.78, y 1.53, respectivamente; sin embargo, existe una mayoría de departamentos en los que el número de policías no alcanza la cifra de un elemento por cada mil habitantes.

Hay que tener en cuenta que la fuerza policial activa puede ser afectada por el número significativo de elementos policiales que son investigados por la Oficina de Responsabilidad Profesional de la PNC, que a noviembre de 2013 eran 2 mil 325, así como 23 policías que en el mismo mes se encontraban en trámite de baja.

Por otro lado, elementos de la PNC continúan haciéndose cargo del cuidado de cárceles públicas propias del Sistema Penitenciario. En 2013 las autoridades reportaron que 194 elementos de PNC realizaban esta tarea. Además, hay que tomar en cuenta el apoyo que la PNC da al sistema en uno de los anillos de seguridad de los centros penitenciarios, así como las cárceles públicas que funcionan en comisarías, según se detalla más adelante.

El déficit de agentes policiales ha sido tomado como justificación para que elementos del Ejército continúen teniendo presencia permanente en temas de seguridad pública, a pesar de que ello contraviene claramente la consolidación de los procesos de seguridad democrática y los Acuerdos de Paz, en el sentido de que la seguridad ciudadana es competencia exclusiva de las fuerzas civiles policiales.

Participación del Ejército en seguridad ciudadana

Según cifras oficiales del Ministerio de Gobernación²³, a finales de noviembre de 2013 eran 1 mil 064 elementos del Ejército los que estaban participando en tareas de seguridad ciudadana, cifra superior a la reportada en noviembre de 2012, que fue de 653.

El 54% de estos elementos estuvieron asignados a comisarías de la PNC del Distrito Central (comisarías de la 11 a la 16), mayoritariamente a la Comisaría 12 que tuvo 284 elementos. Las comisarías de los Distritos Nororiente y Sur tuvieron asignados el 12% y 11%, respectivamente; y en menor número, los asignados en comisarías de los Distritos Noroccidente (9%), Oriente (6%), Occidente (6%) y Norte (3%).

Entre la diversidad de tareas específicas en que el Ejército ha apoyado a la PNC están: patrullaje a pie y en autopatrullas, apoyo en operativos y puestos de control móviles y fi-

23 Proidencia N. DM-3,861-13/HMLB-fdl.

jos, seguridad en eventos deportivos, seguridad en paradas de buses y calzadas, apoyo en allanamientos, apoyo en desalojos, seguridad a buses urbanos y extraurbanos, entre otras.

El Ministerio de Gobernación no informó qué entidad cubre los gastos que genera la participación de cada elemento del Ejército en la seguridad ciudadana. No obstante, el SICOIN reportó²⁴ que el Ministerio de la Defensa Nacional asignó Q 275 millones 513 mil 655.00 para el apoyo a la seguridad ciudadana en 2013, desagregado de la siguiente forma: para operativos en apoyo a la seguridad ciudadana, Q 211 millones 612 mil 719.00, con una ejecución del 84% a inicios de diciembre de 2013; y para operaciones de policía militar en apoyo a la seguridad interna, Q 63 millones 900 mil 936.00, con una ejecución del 90% al mismo mes.

Reforma Policial

Capacitaciones

El Resumen Ejecutivo de los Avances de la Reforma Policial 2012-2013 destaca las capacitaciones a elementos de la PNC en las áreas de investigación criminal, policía comunitaria y uso de tecnología para fortalecer la eficacia de su labor. En total se señala que se ha capacitado a 30 mil 020 personas, la mayoría en los ejes “Recursos Humanos”, con un total de 27 mil 564; “Control Interno” mil 222, y en “Investigación Criminal”, mil 090.

Estas capacitaciones indudablemente son positivas para el proceso de la reforma, para que la PNC brinde seguridad con mejor calidad y eficiencia a la ciudadanía. Sin embargo, se observó que en la lista de capacitaciones reportadas en el referido documento, no se programan capacitaciones en temas de derechos humanos. No obstante, en noviembre de 2013 la Comisionada para la Reforma Policial informó al Procurador de los Derechos Humanos que se había capacitado en derechos humanos a 2 mil 633 policías (505 mujeres y 2 mil 128 hombres).

La Comisionada también destacó como avances importantes la creación de la Subdirección General de Estudios y Doctrina en 2012²⁵, la Escuela de Formación de Oficiales de Policía, la Escuela de Estudios Superiores de la Policía y la Escuela de Especialidades de Policía. También fueron creadas las extensiones de la Academia de Policía Nacional Civil en Huehuetenango y Cuilapa, Santa Rosa.

Se diseñó el Curso de Formación de Oficial Tercero de Policía y Licenciatura en Ciencias Policiales (dura un año), cuyo requisito para los aspirantes es contar con pensum cerrado en cualquier área académica universitaria y que tengan el grado de inspector de PNC.

A la fecha se ha graduado la primera promoción de Oficiales Tercero de Policía con el grado de Licenciatura en Ciencias Policiales con Especialidad en Policía Comunitaria.

24 Consultado el 3 de diciembre de 2013.

25 Acuerdo Gubernativo 153-2012 del Ministerio de Gobernación (publicado en el diario oficial el 19 de julio de 2012)

Infraestructura de las sedes policiales en toda la República

En junio de 2013 la institución del Procurador de los Derechos Humanos supervisó las comisarías de la PNC en toda la República, las seis ubicadas en el Distrito Central (comisarías de la 11 a la 16), Estación 121, Subestaciones 12-22 Canalitos, Santa Mónica (zona 18), Serenazgo 13 el Tuerto (zona 1), y las 21 comisarías departamentales (PDH, 2013a).

Para calificar la situación de infraestructura de dichas instalaciones, se utilizaron las categorías bueno, regular y malo, verificando las condiciones de las áreas de comedor, dormitorio, atención al público, servicios generales (sanitarios, duchas, agua potable), de sistematización de información y resguardo de expedientes, resguardo de armamento, así como el estado de mobiliario, armarios y uniformes.

Del total de comisarías en el ámbito nacional, las ubicadas en el distrito central son las que cuentan con mejor infraestructura, aunque solo el 11.11% se califica como buena, 75% regular, y 13.89% mala.

Sin embargo, las comisarías que se ubican en los departamentos mostraron en su mayoría una infraestructura deteriorada, sin mantenimiento, hacinamiento, áreas de servicios generales inadecuados. En muchos casos, las limitaciones son extremas.

La mayoría de las sedes policiales funcionan en casas de alquiler, cuya estructura no es adecuada para proporcionar un servicio óptimo, y los dueños de las mismas no autorizan remodelaciones.

El servicio de agua entubada es insuficiente en algunos casos; la Comisaría 41 ubicada en Quetzaltenango cuenta con un pozo artesanal para abastecerse de agua, pero se evidencia su falta de mantenimiento.

Las áreas de comedor y cocina son improvisadas, y no reúnen las condiciones para la preparación y consumo de alimentos.

Se constató que la asignación de agentes en las comisarías no se realiza con pertinencia cultural, lo cual limita el trato adecuado a la población al momento que requiere los servicios policiales.

La Auxiliatura departamental de Totonicapán de la Magistratura de Conciencia ha mediado para que la Comisaría 44 de ese departamento pudiera obtener una paja de agua; sin embargo, la escasez de agua no está resuelta debido a los problemas que presenta la tubería de la sede policial.

Luego del terremoto del 7 de noviembre de 2013, la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) declaró que las instalaciones de la Comisaría 42 de San Marcos eran inhabitables, no obstante, al momento de la supervisión dichas instalaciones seguían siendo utilizadas por la PNC, aunque el edificio se encuentra destruido en un 75%.

En la comisaría 52 de Salamá, Baja Verapaz, se iniciaron remodelaciones en 2008, pero después de un año se interrumpieron, quedando pendientes la colocación de sanitarios, puertas y ventanas. La autoridad responsable de la misma informó desconocer el motivo de la suspensión de las remodelaciones.

En algunas comisarías (como la de Cuilapa, Santa Rosa) el área de sanitarios y duchas es utilizada tanto por hombres como por mujeres, y las camas o colchonetas tienen que ser compartidas por dos elementos a la vez, sin discriminación de que el compartimiento sea entre hombres o entre hombres y mujeres.

La Reforma Policial ha dado a conocer que entre sus acciones en su Eje Gestión y Logística, realizó en 2012 estudios de reparación y mantenimiento de 135 sedes policiales; empero, reportó que únicamente se pudieron ejecutar mediante compra directa la reparación y mantenimiento de seis sedes —4.4%— (Avances Reforma Policial 2012-2013, 16).

Equipamiento personal de los policías

Muchos agentes policiales manifestaron que ellos tienen que costear sus propias municiones y uniformes²⁶, así como insignias, chapas e identificación por Número de Identificación Policial (NIP) que utilizan, y que la Dirección General de la Policía Nacional Civil les proporciona un único uniforme al momento de graduarse.

Manifestaron también que el combustible para los vehículos oficiales era insuficiente, lo que les obligaba a realizar patrullajes a pie, o costear el combustible en determinadas ocasiones, sobre todo cuando están de comisión y alejados de la sede policial, a la cual deben retornar.

Denuncias contra personal policial e indicios de corrupción

La institución del Procurador de los Derechos Humanos registra anualmente un importante número de denuncias en toda la República en contra de elementos de la PNC, señalados de diversas situaciones; el historial de 2010 a octubre de 2013 ha sido el siguiente: 278, 376, 374 y 219, respectivamente; en total hay mil 247 denuncias en contra de la PNC en estos últimos cuatro años. La mayoría ha sido por abuso de autoridad (31.55% en 2012 y 51.59% en 2013), omisión de funciones (11.22% en 2012 y 23.28% en 2013). Entre las demás situaciones denunciadas se incluyen corrupción, detención arbitraria, uso excesivo de la fuerza, omisión de brindar seguridad preventiva, detención ilegal, entre otros.

Según información proporcionada por la Inspectoría General de la Policía Nacional Civil a la PDH, las comisarías más denunciadas por hechos de corrupción en el ámbito nacional son la 11, 12, 14 y 15 (municipio de Guatemala), y la Comisaría 32 de Santa Rosa.

26 En la Comisaría 31 ubicada en Escuintla, una persona particular vende uniformes y accesorios.

Durante la supervisión referida, policías de la Comisaría 11 Sede Central, y de la Subestación Santa Mónica ubicada en Colonia Santa Lucía zona 18, denunciaron que para obtener un ascenso en la institución tienen que dar cierta cantidad de dinero, a pesar de tener un buen promedio para optar por méritos.

En su informe 2012-2013, la Fiscal General del MP señaló que 12 policías estaban ligados a proceso por asociación ilícita, tráfico, comercio y almacenamiento, cuyo Modus Operandi fue interceptar vehículos con droga utilizando la fuerza policial (MP 2013, diapositiva 48)

Proceso de depuración de la PNC

La Inspectoría General incrementó a 506 su plantilla de personal policial en 2013 (de 356 que era en 2011). Dentro de esta se han incrementado los agentes con especialidad en la materia de Inspectoría, a mayo de 2013 llegaron a ser 99 (6 más de los que hubo en 2012).

Esta instancia de la PNC informó que entre enero y octubre de 2013 la Oficina de Responsabilidad Profesional (ORP) investigó a un total de 2 mil 325 elementos policiales; 16 de ellos fueron dados de baja como consecuencia de la investigación²⁷. El número de elementos investigados por la Inspectoría de la PNC en 2013 (2 mil 325) fue de 134²⁸.

Por su parte, la Comisionada para la Reforma Policial informó que, como parte de la depuración que se realiza en el proceso de reforma, en su Eje Controles Internos, se destituyó a 119 policías en 2013, dada la gravedad de sus faltas y delitos.

El Procurador de los Derechos Humanos reconoce los esfuerzos realizados para la depuración del personal policial, lo cual es relevante y fundamental para la consolidación de la reforma policial. En este sentido, es importante que se siga fortaleciendo el Eje de Inspectoría y Controles Internos, especialmente, para contar con suficiente despliegue de inspectores en la República.

Presupuesto

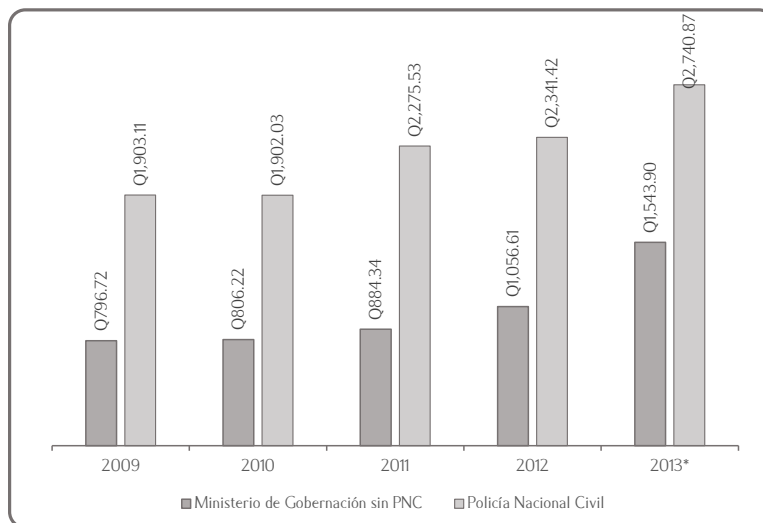
El presupuesto de la PNC ha variado en los últimos cinco años, en 2010 disminuyó un 0.1% en relación con 2009; en 2011 incrementó en un 20%; en 2012 aumentó 3%, y en 2013 17%.

A pesar del crecimiento en términos monetarios, la proporción del presupuesto vigente de la PNC en relación con el presupuesto total del Ministerio de Gobernación, se ha contraído en los últimos dos años, de un 68.91% que fue en 2012 a un 63.97% en 2013, cuando en años anteriores (entre 2009 y 2011), la proporción se había mantenido arriba del 70%, como puede verse en las siguientes gráficas.

27 Providencia No.905-2013.

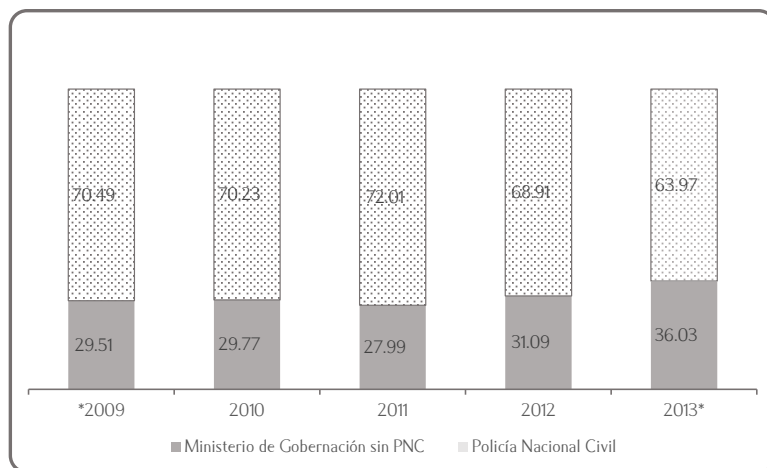
28 Providencia No. 381-2013.

Gráfica 2
Presupuesto anual de la PNC respecto a las demás dependencias
del Ministerio de Gobernación (en quetzales)



Fuente: Elaboración DIDH/PDH con datos de SICOIN.

Gráfica 3
Proporción del presupuesto de la PNC respecto a las
demás dependencias del Ministerio de Gobernación



Fuente: Elaboración DIDH/PDH con datos de SICOIN

Es necesario que se siga fortaleciendo el presupuesto de la PNC para lograr superar las principales deficiencias de infraestructura de las sedes policiales, así como el déficit actual de policías señalado con anterioridad, pues son situaciones que siguen reflejando la incapacidad institucional para el resguardo efectivo de la seguridad ciudadana.

También es importante que las autoridades encargadas realicen su mayor esfuerzo en administrar y ejecutar eficazmente los recursos con que cuentan.

En 2013 fue contradictorio que, habiendo contado con una asignación inicial de Q 350 millones destinados a construcción y equipamiento y ampliación de infraestructura policial, la que luego se recortó a Q 208 millones 727 mil 599, la ejecución de la misma fuera del 0% al final del año, según el reporte generado por el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN).²⁹

Protección del derecho a la vida

Guatemala está entre los cinco países latinoamericanos con las tasas más altas de homicidios, según el PNUD (PNUD, 2013: 47). El PNUD señala que una tasa mayor a 10 homicidios se considera epidemia, situación que se observa en 11 de los 18 países latinoamericanos analizados (PNUD, 2013: 4, 46).

Según el reporte del INACIF, en 2013 hubo 53 homicidios más que en 2012 (6,025 y 6,078, respectivamente) a nivel nacional; por su parte, la data de la PNC reportó 97 homicidios más, entre uno y otro año comparativo. Contrario a ello, las cifras del MP reportaron una importante disminución de 317 víctimas, como se puede observar adelante.

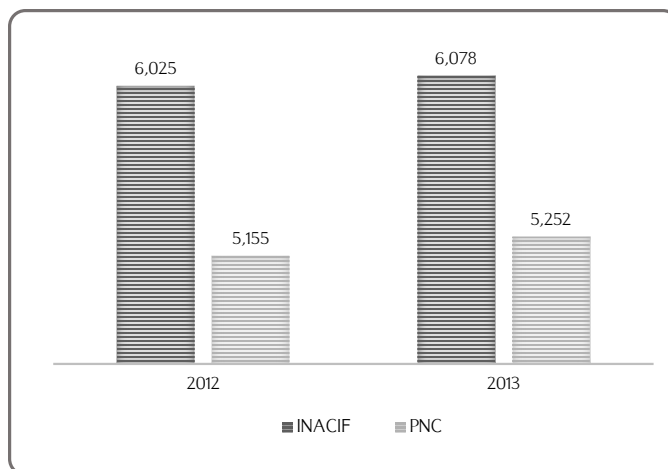
Cuadro No. 2
Homicidios reportados
Datos de la PNC e INACIF
Enero a diciembre 2012-2013

Institución	2012	2013	Diferencia
INACIF	6,025	6,078	53
PNC	5,155	5,252	97

Fuente: DIDH/IPDH con datos de la PNC e INACIF

29 Consultado el 5 de enero de 2014; Reporte: R00804768.rpt.

Gráfica 4
Homicidios reportados
Datos de la PNC e INACIF
Enero a diciembre 2012-2013



Fuente: DIDH/IPDH con datos de la PNC e INACIF

La información estadística

La Magistratura de Conciencia utiliza los datos del Sistema Informático de Control de la Investigación del Ministerio Público (SICOMP) como fuente principal de información, por ser el MP el ente facultado para dirigir y controlar la investigación criminal, a partir de la cual, además de calificar los delitos (o desestimarlos), individualiza a víctimas y victimarios, para la consecuente persecución y sanción penal. Esto le permite ofrecer el registro más completo y fidedigno sobre el número de víctimas de delitos contra la vida en el país.

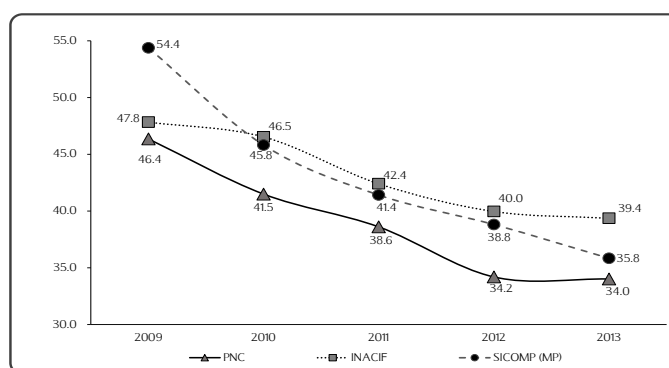
En las bases de datos de la PNC o del INACIF hay algunos casos que no quedan registrados, en tanto que el MP sí los reporta, como aquellas personas que fallecen dentro de los hospitales a consecuencia de un hecho criminal, que son casos a los que la PNC no da seguimiento.

Por otro lado, las autoridades del INACIF han explicado que por las creencias o tradiciones de algunas regiones del país, especialmente en áreas rurales, los familiares de las víctimas fallecidas violentamente no le permiten a la entidad realizar las necropsias correspondientes, y son casos que se convierten en un subregistro para sus reportes³⁰.

30 Esta observación, derivada de las reuniones de la Oficina Coordinadora Sectorial de Estadísticas de Seguridad (OCSE), en las cuales participaron autoridades del INACIF y personal de la PDH en 2013. El INACIF es una institución auxiliar de la administración de justicia (Art. 1, Decreto 32-2006), y como tal, realiza las necropsias mediante orden expresa del Ministerio Público.

Sin embargo, el MP sí computa a las víctimas fallecidas violentamente, pues es el responsable del levantamiento del cuerpo; cuando este levantamiento lo hace un Juez de Paz, siempre es por instrucción del Fiscal de turno de la Fiscalía Distrital correspondiente, de conformidad con el artículo 195 del Código Procesal Penal, requiriéndole la información del hecho cubierto de la manera más inmediata, según se establece en la Instrucción General 06-2007 del MP. La gráfica siguiente ilustra estas diferencias de información.

Gráfica 5
Tasas de homicidios por cada 100 mil habitantes
Registros MP, INACIF y PNC, periodo 2009-2013



Fuente: DIDH/PDH, con información de PNC, INACIF, MP e INE

El siguiente cuadro muestra las proporciones de los delitos contra la vida, según la calificación inicial del MP, en los dos últimos años.

Gráfica 6
Personas fallecidas por delitos contra la vida
Años 2012 - 2013

Delito	2012	2013
Homicidio	5,130	4820
Asesinato	444	441
Femicidio	188	215
Homicidio preterintencional	36	20
Parricidio	21	19
Infanticidio	11	9
Homicidio cometido en estado de emoción violenta	15	10
Homicidio en riña tumultuaria	6	0
Total	5,851	5,534

Fuente: DIDH/PDH con datos del SICOMP

En el cuadro anterior no se incluyen las muertes calificadas como "homicidios culposos".

Las cifras de MP no son estáticas, pues a medida que la investigación criminal evoluciona puede hacer variar la calificación de un delito (muerte violenta) individualizado, y en consecuencia, las proporciones de la calificación inicial observada en el cuadro anterior.

Como ya se ha mencionado, la Defensoría del Pueblo utiliza los datos del MP por ser los más certeros, pero analiza los diferentes registros para lograr una interpretación más completa de la realidad. Hay que señalar que los datos del MP no son tan fluidos y accesibles como los de INACIF y PNC, pues el INACIF dispone de un reporte diario, mensual y anual en línea, y la PNC cuenta con el Observatorio electrónico “24-0”, que facilita, entre otras cosas, analizar tendencias y proyecciones.

Por otra parte, los tres registros coinciden en sus tendencias respecto al sector más afectado por los delitos contra la vida, en relación con la edad y las proporciones entre hombres y mujeres, el medio mayormente utilizado para cometer el hecho criminal, los departamentos con los principales registros, entre otras.

Coinciden también con los datos del PNUD (2013), que señala que Guatemala ocupa el cuarto lugar de cinco de los países con las tasas de homicidio juvenil más altas del mundo: El Salvador (92.3), Colombia (73.4), Venezuela (64.2), Guatemala (55.4) y Brasil (51.6).

En ese sentido, coinciden en que el medio mayormente utilizado por el victimario es el arma de fuego, seguida de arma blanca. Geográficamente, la coincidencia de las tres bases de datos indica que los cinco departamentos con las principales cifras de homicidios en 2013 son Guatemala, Escuintla, Petén, Chiquimula e Izabal.

Deficiencias del registro del SICOMP

El registro de víctimas del MP presenta algunas deficiencias que han sido señaladas por el Procurador de los Derechos Humanos, particularmente la necesidad de registrar debidamente la edad, la pertenencia cultural y la identidad sexual de las víctimas.

En el desagregado de datos por edad hay una variación importante, especialmente en el consolidado anual, pues las cifras de víctimas se reducen entre mil y 3 mil anualmente. Según se explicó por parte de las autoridades encargadas de proporcionar los reportes, existen muchos casos en que no se menciona la edad, y en otros se registra como edad cero, simplemente porque no se puede determinar la edad de la víctima en ese momento, aun cuando la víctima pueda ser incluso de edad mayor (adulto).

En cuanto a la pertenencia cultural, se pudo observar que el SICOMP contempla los campos para registrar la ascendencia o identidad cultural de la víctima, sin embargo, esto raramente se hace. El subregistro de la identidad de las víctimas en los últimos cinco años ha sido del 99.7%.

Por otro lado, no existe un registro de la identidad sexual de la víctima de muerte violenta. Al respecto, se debe tener en cuenta que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, durante su 143 periodo de sesiones (2012), creó una unidad para los derechos de las lesbianas, gays, trans y bisexuales, con el fin de sistematizar las denuncias de violación en contra de esta población y reforzar la protección de sus derechos, y solicitó a los Estados hacer esfuerzos similares.

Estas deficiencias particulares obedecen más a una omisión por parte de quien informa de las circunstancias de los hechos y la caracterización de las víctimas (fiscales, jueces de paz), o de quien se encarga de introducir los datos al SICOMP.

Por la necesidad de caracterizar con precisión en qué segmento poblacional se concentran más las víctimas de delitos, es importante que el MP promueva, sensibilice y capacite a su personal para lograr un registro que refleje estos enfoques.

La tortura

Definición y tipificación de la tortura en Guatemala

El Procurador de los Derechos Humanos, en su informe de 2011 y actualización de 2013 al Comité contra la Tortura (en adelante, el Comité), en el marco del VI examen periódico al Estado de Guatemala (PDH, 2013c)³¹, reportó que el Estado de Guatemala no ha acatado la reiterada recomendación de adecuar la tipificación del delito de tortura contenido en los artículos 201 bis y 425 del Código Penal, según lo establecido en los artículos 1 y 4 (párrafo 2) de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles (CAT, 2000, Parrs. 67-76) (en adelante, la Convención), lo que constituye una violación sistemática de los derechos humanos, de acuerdo con los criterios emanados desde el Comité (OMCT, 2004: 16). El Comité recomienda, además, que el Estado garantice que los actos de tortura no queden sujetos a ningún régimen de prescripción (CAT, 2013, Párr. 9).

El Congreso de la República no ha acatado aún la sentencia de la Corte de Constitucionalidad dictada el 17 de julio de 2012³², mediante la cual le exhorta (así como a los órganos del Estado dotados de iniciativa legislativa) a asumir la responsabilidad institucional para suplir las omisiones en la legislación penal vigente y para que, mediante acción legislativa, se complete la definición de tortura con las adiciones que resultan de la Convención³³ y la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura³⁴ (en adelante, la Convención Interamericana), ambos instrumentos ratificados por Guatemala antes de la tipificación del delito de tortura en la legislación penal (1995).

31 Procurador de los Derechos Humanos. Informe al Comité Contra la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas en el marco del VI Examen Periódico al Estado de Guatemala (actualización). PDH, Guatemala, abril de 2013.

32 Expediente 1822-2011. Publicada en el diario oficial el 2 de octubre de 2012.

33 Depósito de Ratificación: 5 de enero de 1990 - ONU. Publicación: 26 de abril de 1990.

34 Depósito de Ratificación: 29 de enero de 1987 - OEA. Publicación: 24 de febrero de 1987.

Las omisiones a las que se refiere la sentencia son: el castigo, la discriminación o cualquier otro tipo como finalidades de la tortura, y la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica, supuestos contenidos en el artículo 1 de la Convención y en el artículo 2 de la Convención Interamericana, respectivamente.

Mecanismo Nacional de la Prevención de la Tortura

Existe un retraso de más de dos años desde que el Congreso de la República debió elegir a los relatores o relatoras para la conformación y funcionamiento de la Oficina Nacional de Prevención de la Tortura, de conformidad con las disposiciones de la Ley del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles Inhumanos o Degradantes (artículos 17, 21, y 38)³⁵, aunque la Comisión de Derechos Humanos de dicho organismo ya realizó la selección previa de las hojas de vida de los candidatos y candidatas para ser presentadas al pleno.

Es importante que el Congreso cumpla con dichas disposiciones legales, y tome en cuenta la petición que el Comité le hizo al Estado de Guatemala en mayo de 2013, en cuanto a que debe “acelerar el proceso de implementación de la ley que crea el mecanismo nacional de prevención mediante la pronta designación de sus miembros y garantizar que tal designación se realice respetando plenamente las disposiciones pertinentes del Protocolo Facultativo a la Convención. Asimismo, el Estado parte debería asegurar que el mecanismo cuente con los recursos necesarios para ejercer su mandato de manera independiente y eficaz en todo el territorio.”³⁶

En el mismo sentido, el 26 de junio de 2013 la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala emitió un comunicado de prensa en el cual hizo un llamado al Congreso de la República para que efectúe la elección de los relatores que integrarán el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura³⁷.

Pronunciamiento del Procurador de los Derechos Humanos

El Procurador de los Derechos Humanos, en un comunicado de prensa el 26 de junio de 2013, señaló que “[la] tortura es considerada un crimen en el derecho internacional, está absolutamente prohibida en todos los instrumentos internacionales; y no puede justificarse en ninguna circunstancia la práctica de este tipo de violación a los derechos humanos”³⁸.

Dado que la tortura no es un delito que se dé marginalmente, sino concurrente a otros delitos contra la vida o contra la integridad, libertad y dignidad de la persona, el Procurador de los

35 Decreto Legislativo 40-2010. Publicado en el diario oficial el 9 de noviembre de 2010.

36 Ídem, párr. 23.

37 OACNUDH. Comunicado de Prensa. Ref. 062013; Guatemala, 26 de junio de 2013.

38 Procurador de los Derechos Humanos. Comunicado de Prensa en Apoyo a las Víctimas de la Tortura. Guatemala 26 de junio de 2013.

Derechos Humanos urgió al Estado tomar medidas eficaces no solo para la persecución y sanción del mismo, sino para su prevención, insistiendo en concretar el funcionamiento del mecanismo nacional de prevención, como lo recomienda el Comité.

Casos y formas de tortura en Guatemala

La tortura se perpetra de múltiples formas en el país, utilizada en muchos casos como parte de un mecanismo de crueldad para dar muerte a personas, principalmente a mujeres; también se destacan aquellos que provienen de los linchamientos, las violaciones sexuales a mujeres y la trata de personas.

El artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece: “Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes...” Sobre este punto, el Comité de Derechos Humanos ha señalado que “[l]a finalidad de las disposiciones del artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es proteger la dignidad y la integridad física y mental de la persona. El Estado Parte tiene el deber de brindar a toda persona, mediante medidas legislativas y de otra índole, la protección necesaria contra los actos prohibidos por el artículo 7, sean infligidos por personas que actúen en el desempeño de sus funciones oficiales, al margen de dichas funciones o incluso a título privado” (CDH, 1992: Párr. 2).

Partiendo de esta observación del CDH, no existe ningún requisito en cuanto a que deba haber un nivel de participación o conocimiento por parte de un funcionario del Estado para que un acto califique como tortura o malos tratos, principalmente porque el mismo CAT (2000) ha señalado que “el texto del artículo 7 no admite limitación alguna. El Comité reafirmó asimismo que, incluso en situaciones excepcionales como las mencionadas en el artículo 4 del Pacto, nada autoriza la suspensión de la cláusula del artículo 7, y las disposiciones de dicho artículo deben permanecer en vigor. Análogamente, el Comité observa que no se puede invocar justificación o circunstancia atenuante alguna como pretexto para violar el artículo 7 por cualesquiera razones, en particular las basadas en una orden recibida de un superior jerárquico o de una autoridad pública”.

En consecuencia, el Estado está obligado a perseguir, sancionar y prevenir la tortura en cualquiera de sus formas.

Evidencias de tortura en las personas asesinadas

Desde hace varios años la PDH ha monitoreado y construido un registro hemerográfico sobre víctimas asesinadas cuyos cadáveres manifiestan señales de tortura y características relacionadas, como estrangulación, cuerpos calcinados, quemados, descuartizados, degollados, atados de pies y manos, lapidados, decapitados, desnudos, mutilados, amordazados, entre otras.

Las cifras son preocupantes, puesto que, en los últimos cinco años una proporción anual de entre el 13 y 15 por ciento de víctimas presentaron señales de tortura.

Si se toma en cuenta el comportamiento de los asesinatos en este periodo, la probabilidad de que las víctimas sean torturadas es de 22 por cada 100 mujeres y de 12 por cada 100 hombres. Al tomar en cuenta todas las características de cadáveres que se detallan en la tabla siguiente, la proporción de víctimas se distribuye en un 77% para hombres y un 23% para mujeres.

Después de los cadáveres con impactos de bala, heridas de arma blanca y señales de tortura, los otros casos con mayores proporciones son los cuerpos encontrados atados de pies y manos, con un 4%, y los cuerpos estrangulados con un 3%, en el mismo periodo.

Cuadro No. 3
Señales de tortura y características de cadáveres de víctimas de homicidio
Frecuencia y porcentaje por año

Señales de tortura y características de cadáveres	Año										Total	
	2009		2010		2011		2012		2013*			
	F.	%	F.	%	F.	%	F.	%	F.	%	F.	%
Asesinados	3539	100	2919	100	3069	100	2919	100	2240	100	14686	100
Presenta señales de tortura	506	14.30	322	11.03	467	15.22	415	14.22	285	12.72	1995	13.58
Múltiples impactos de bala	2692	76.07	2292	78.52	2393	77.97	2131	73.00	1525	68.08	11033	75.13
Baleado (una vez)	166	4.69	148	5.07	150	4.89	204	6.99	252	11.25	920	6.26
Golpes	154	4.35	142	4.86	175	5.70	179	6.13	104	4.64	754	5.13
Arma blanca (una vez)	19	0.54	5	0.17	1	0.03	19	0.65	56	2.50	100	0.68
Múltiples heridas de arma blanca	162	4.58	111	3.80	136	4.43	177	6.06	123	5.49	709	4.83
Apuñalado	7	0.20	7	0.24	6	0.20	10	0.34	2	0.09	32	0.22
Atado de pies y/o de manos	154	4.35	109	3.73	162	5.28	121	4.15	91	4.06	637	4.34
Estrangulado	107	3.02	77	2.64	100	3.26	85	2.91	62	2.77	431	2.93
Asfixiado	22	0.62	9	0.31	14	0.46	14	0.48	11	0.49	70	0.48
Ahogado	6	0.17	1	0.03	5	0.16	4	0.14	2	0.09	18	0.12
Degollado	45	1.27	45	1.54	39	1.27	43	1.47	34	1.52	206	1.40
Decapitado	13	0.37	24	0.82	44	1.43	22	0.75	20	0.89	123	0.84
Ahorcado	12	0.34	10	0.34	2	0.07	24	0.82	32	1.43	80	0.54
En estado de putrefacción	43	1.22	44	1.51	72	2.35	65	2.23	14	0.63	238	1.62
Calcinado	79	2.23	28	0.96	37	1.21	49	1.68	23	1.03	216	1.47
Lapidado	41	1.16	18	0.62	39	1.27	36	1.23	43	1.92	177	1.21
Con tiro de gracia	75	2.12	23	0.79	34	1.11	28	0.96	3	0.13	163	1.11
Desnudo	30	0.85	25	0.86	39	1.27	28	0.96	18	0.80	140	0.95
Encostalado	24	0.68	35	1.20	16	0.52	40	1.37	19	0.85	134	0.91
Quemado	4	0.11	20	0.69	22	0.72	48	1.64	21	0.94	115	0.78
Descuartizado	25	0.71	18	0.62	23	0.75	27	0.92	7	0.31	100	0.68
Abuso sexual	22	0.62	16	0.55	26	0.85	16	0.55	19	0.85	99	0.67
Mutilado	17	0.48	6	0.21	16	0.52	22	0.75	27	1.21	88	0.60
Amordazado	23	0.65	14	0.48	15	0.49	14	0.48	21	0.94	87	0.59
Con nota de amenaza o explicación de la muerte	19	0.54	11	0.38	13	0.42	15	0.51	0	0.00	58	0.39
Quemaduras por explosión	8	0.23	15	0.51	20	0.65	3	0.10	7	0.31	53	0.36
Ojos vendados	16	0.45	14	0.48	7	0.23	7	0.24	1	0.04	45	0.31
Envenenado	2	0.06	5	0.17	3	0.10	5	0.17	2	0.09	17	0.12
Engrillado	1	0.03	1	0.03	1	0.03	0	0.00	0	0.00	3	0.02
No específica	39	1.10	34	1.16	31	1.01	24	0.82	10	0.45	138	0.94

Fuente: DIDH/PDH con datos de archivo hemerográfico PDH, *al 26 de agosto de 2013.

Las proporciones de cadáveres descuartizados, degollados, calcinados, quemados, lapidados, decapitados, mutilados, amordazados se dan en menor número y proporción, como se visualiza en dicha tabla, lo cual no significa que disminuya la gravedad del hecho y su impacto social, pues ponen de manifiesto altos niveles de animadversión, ensañamiento e irrespeto a la vida de las personas.

En los últimos tres años la Magistratura de Conciencia ha recibido ocho denuncias específicas por tortura. De las verificaciones que personal de la Oficina ha realizado en los centros penales, se constataron malos tratos recibidos por privados o privadas de libertad, especialmente personas mayores, así como adolescentes en conflicto con la ley penal.

Asimismo, las supervisiones realizadas en el Hospital Nacional de Salud Mental han evidenciado la existencia de salas de aislamiento con condiciones denigrantes, contraviniendo las normas internacionales y recomendaciones emanadas de la Organización Mundial de la Salud, para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de la salud mental, contenidas en las siguientes resoluciones de Naciones Unidas: A.G. res. 46/119, 46 U.N. GAOR Supp. No. 49, y ONU Doc. A/46/49 1991, Principios 8 y 9.

El Estado de Guatemala, al ser parte de la Convención, la Convención Interamericana, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³⁹ y de la Convención Americana de Derechos Humanos⁴⁰, debe asegurar que ningún funcionario público, bajo ninguna circunstancia, cometa actos que puedan ser considerados como tales.

Práctica de linchamiento y tortura

Los linchamientos y retenciones multitudinarias fueron recurrentes en 2013, con un incremento exponencial de casos en relación con años anteriores, evidenciando que aún no existen medidas eficaces para prevenirlos y evitarlos. Es necesario elaborar políticas públicas para prevenirlos, con un abordaje y tratamiento eficaz de la conflictividad que los causa, además de acciones pertinentes encaminadas a mejorar la gobernabilidad, la aplicación efectiva de justicia y la seguridad ciudadana.

En 2013 el registro de estos eventos fue ampliamente superior al registro de años anteriores, remarcando una tendencia ascendente e ininterrumpida en los últimos cinco años (2008-2013).

Cuadro No. 4
Retenciones anuales
Años 2009 a 2013

Casos de retención	2009	2010	2011	2012	2013
Número de casos	107	126	179	239	337

Fuente: DIDH/PDH con información de las auxiliaturas y archivo hemerográfico.

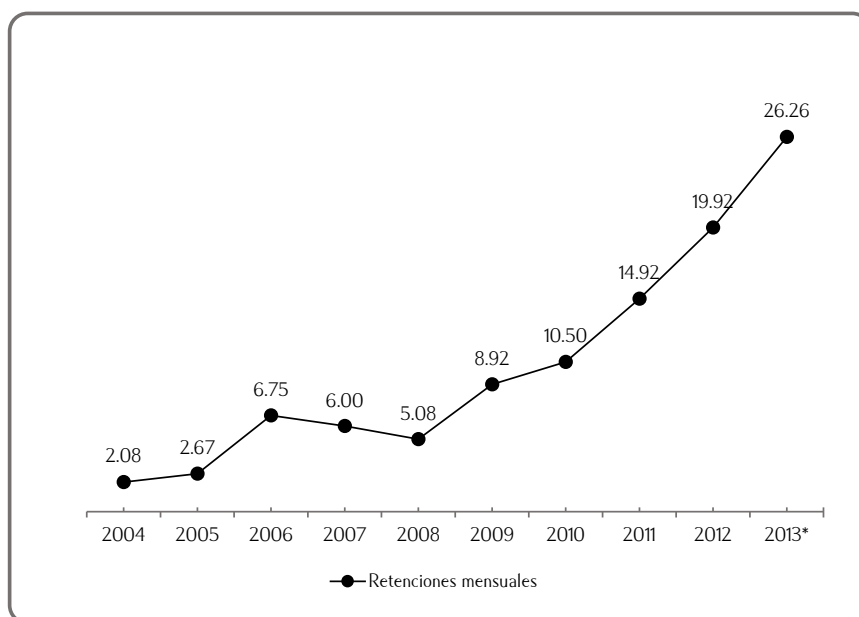
Los 337 casos registrados en 2013 representan un 41% de incremento, en relación con la cifra registrada en todo el año precedente.

39 Depósito de Ratificación en la Organización Naciones Unidas: 5 de mayo de 1992 - ONU. Publicación: 11 de septiembre de 1992. Vigente en Guatemala desde el 5 de agosto 1992.

40 Depósito de Ratificación: 25 de mayo de 1978 - OEA. Publicación: 13 de julio de 1978.

La siguiente gráfica muestra el ascenso lineal de los linchamientos en los últimos años; el promedio mensual en 2013 fue de 28 casos, en tanto que en 2012 fue de 19.91, y en 2011 de 14.92, lo que evidencia un crecimiento sustantivo.

Gráfica 7
Retenciones anuales
Años 2004 a 2013



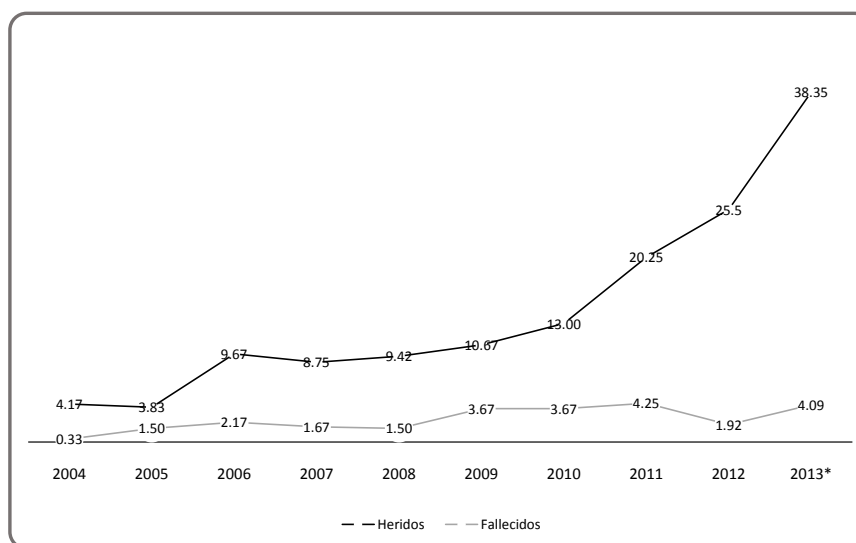
Fuente: DIDH/PDH con información de las auxiliaturas y archivo hemerográfico.

La gráfica siguiente muestra el incremento en la tendencia de las retenciones, fundamentalmente por el número de personas que han resultado heridas y fallecidas a consecuencia de linchamientos, principalmente en víctimas heridas, cuyo promedio mensual en 2013 (39.75) cuadruplicó el de 2008, que fue de 9.42, y superó significativamente el de 2012 que fue de 25.50.

En el caso de víctimas fallecidas, el promedio mensual se ha mantenido con pocas variaciones, entre tres y cuatro víctimas al mes en los últimos cinco años, exceptuando 2012, que había decrecido a un promedio mensual de 1.92. El promedio mensual de víctimas fatales en 2013 fue de 4.33.

En total, las víctimas que resultaron heridas en 2013 fueron 477, y representaron un 55.88% más en relación con las 306 víctimas heridas en 2012. Las víctimas fallecidas también se incrementaron de 23 a 52 entre los dos últimos años, lo que significó un incremento de más del 100% de víctimas fatales en 2013.

Gráfica 8
Promedio mensual de personas heridas y fallecidas en linchamientos
Años 2004 a 2013



Fuente: DIDH/PDH con información de las auxiliaturas y archivo hemerográfico.

En 2013, 119 municipios en todas las regiones del país habían registrado alguno de estos eventos, evidenciando que el fenómeno de los linchamientos ocurre en toda la República. Sin embargo, Guatemala es el municipio que registró la mayoría de casos, un total de 23, con un saldo de tres víctimas fallecidas y 37 heridas.

En los departamentos, Guatemala registró casos de linchamientos en diez de sus municipios (Guatemala, Amatitlán, Villa Nueva, San Pedro Ayampuc, Chinautla, Mixco, San Juan Sacatepéquez, San José Pinula, San Pedro Sacatepéquez, Villa Canales), entre todos ellos se registraron 43 eventos, con un saldo de ocho víctimas fatales y 79 heridas.

En Cobán, cabecera de Alta Verapaz, se registraron 14 casos, con un saldo de cuatro víctimas fallecidas y 10 heridas.

El municipio de Malacatán (San Marcos), aunque solo registró tres casos de linchamientos, tuvo una víctima fatal y una herida en cada evento.

El municipio de Huehuetenango (Huehuetenango) registró 12 casos sin víctimas fatales; Santa Cruz del Quiché, diez casos sin víctimas fatales; e Ixcán (Quiché), 10 casos y un saldo de cuatro víctimas fatales y 13 heridas (Quiché).

Violencia sexual como forma de tortura

El Relator Especial sobre la Tortura ha señalado que la violencia sexual contra las mujeres, “además de ser una forma especialmente traumática de tortura para la víctima, la violación puede tener consecuencias secundarias muy negativas... El estigma con que en muchas comunidades se marca a una mujer que ha sido violada puede tener consecuencias especialmente terribles para la vida privada y pública de la mujer. Además del estigma social, es posible que algunas víctimas sufran represalias directas de familiares... En consecuencia, cuando la violación o la agresión sexual contra una mujer constituyen un método de tortura, las posibilidades de que el torturador actúe con impunidad suelen ser desproporcionadamente mayores” (E/CN.4/1995/34, párr. 19).

Frente al incremento anual de agresiones y violaciones sexuales, como se ha señalado en el apartado seguridad, existe el riesgo o la amenaza cada vez mayor de que la tortura vinculada a este tipo de delitos se siga perpetrando.

Trata de personas como forma de tortura

La Convención Interamericana indica que “se entenderá también como tortura la aplicación sobre una persona de métodos tendientes a anular la personalidad de la víctima o a disminuir su capacidad física o mental, aunque no causen dolor físico o angustia psíquica.” (Art. 2)

Este concepto encaja muy bien en los casos de trata de personas que se dan en el país. En los casos que la Magistratura de Conciencia ha dado seguimiento por medio de la Unidad para la Prevención de la Trata de Personas, ha podido observar que uno de los métodos comunes es el “sometimiento” de las víctimas por parte de sus tratantes, cuya finalidad es resquebrajar y anular la personalidad de la víctima para convertirla en objeto. Puede profundizarse en el tema a partir del capítulo específico de la Situación de las Víctimas de Trata de Personas, en este mismo informe.

De enero a noviembre de 2013, la Institución recibió 15 denuncias por prostitución infantil, 14 por prostitución juvenil y dos por prostitución forzada. En el mismo período se recibieron 14 denuncias por trata de personas en la categoría de niñez y juventud y nueve en la categoría de mujer.

En el sometimiento de las víctimas de trata confluyen tanto violencia física como psicológica, al ser forzadas al aislamiento social y, en ocasiones, lingüístico, haciéndolas permanecer en habitaciones sin ventilación y privándoles no solo de los espacios externos, de la libertad, sino de toda relación con familiares, amistades y demás personas.

El sexo forzado y de forma reiterada en las circunstancias señaladas, así como el sometimiento al consumo de sustancias psicoactivas, como el alcohol y drogas, con la finalidad de reducir su capacidad cognitiva y volitiva, son situaciones que encuadran en el delito de tortura (física y psicológica), según el alcance de la definición de tortura de la Convención Interamericana.

Los diversos métodos de sometimiento aplicados por los tratantes a sus víctimas atacan directamente su dignidad. La falta de persecución y sanción efectiva de este delito, así como la falta de garantías de prevención y de reparación a las víctimas por parte del Estado, constituyen una violación perpetrada a los derechos reconocidos en el artículo 5 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que establece que “1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral. 2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.”

Justicia

La continuidad y fortalecimiento de procesos como la cooperación interinstitucional en la investigación criminal, los avances en la justicia especializada para las mujeres, la leve mejora en los presupuestos de algunas de las entidades del sistema —que sigue siendo insuficiente en el caso del Instituto de la Defensa Pública Penal—, son algunos signos positivos que destacaron en 2013 para el avance de la justicia en el país.

Investigación criminal

En la cooperación interinstitucional para la investigación criminal se ha privilegiado la persecución de delitos de alto impacto. La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), en su informe de 2012, resaltó el trabajo operativo de investigación y persecución penal, entre el Ministerio de Gobernación, la Policía Nacional Civil, el Ministerio Público y la CICIG, en aplicación del Plan Marco de Investigación Estratégica del Ministerio Público (CICIG, 2012: 8); y en su informe 2013 señaló la reducción de la cifra de impunidad del 95% en 2009 al 72% en 2012, como uno de los resultados del esclarecimiento de procesos judiciales por delitos contra la vida (CICIG, 2013: 6).

Estas experiencias de coordinación y cooperación interinstitucionales en la investigación criminal deben servir de aprendizaje para que el Estado concrete una eficaz y efectiva política criminal, en la cual es determinante la articulación de experiencias y capacidades institucionales de prevención, investigación y persecución de los crímenes. En este sentido, es importante que el Estado retome y cumpla con los compromisos adquiridos en 2009, al firmarse entre los tres organismos del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y el Ministerio Público el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia (ANASJ), mediante el cual se comprometió a “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 y el Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP)” (Compromiso No. 41).

Uno de los retos actuales más importantes en la investigación criminal es establecer con claridad las competencias entre la Dirección General de Investigación Criminal (DIGICRI)⁴¹, dependencia del Ministerio de Gobernación, con la Dirección de Investigación Criminal del

41 Decreto Legislativo 15-2012, publicado en el diario oficial el 21 de agosto de 2012.

Ministerio Público, para evitar la duplicidad en el trabajo investigativo o la usurpación de funciones, y para dar fortaleza a la coordinación y cooperación interinstitucional en la materia.

A más de un año de su creación, la DIGICRI no dio muestras de funcionamiento; su primer director fue designado por el Ministro de Gobernación en julio de 2013, y aún no se han emitido los reglamentos que estableció su ley para aprobarse en un plazo de seis meses a partir de su vigencia (Art. 44), los cuales son necesarios para la operativización de sus funciones y la debida articulación y coordinación que debe haber con el Ministerio Público.

Justicia especializada

El establecimiento de nuevos Juzgados de Primera Instancia y Tribunales de Sentencia Penal de Delitos de Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer en los departamentos de Escuintla e Izabal⁴², a inicios de octubre de 2013, siguió consolidando la ampliación de cobertura de la justicia especializada para mujeres en los últimos cuatro años⁴³.

Ello da continuidad a los procesos que iniciaron en febrero de 2010, con la creación de los primeros juzgados y tribunales especializados en los departamentos de Guatemala, Chiquimula y Quetzaltenango⁴⁴, y que se ampliaron a Huehuetenango y Alta Verapaz en 2012, año en que también se transformó el Juzgado de Primera Instancia y Tribunal de Sentencia Penal de Delitos de Femicidio y Otras Formas de Violencia Contra la Mujer del departamento de Guatemala, en juzgado pluripersonal, y se creó la Sala de la Corte de Apelaciones Penal de Delitos de Femicidio y otras formas de violencia contra la mujer⁴⁵.

Se crearon también en 2012 los Juzgados de Turno de Primera Instancia Penal de Delitos de Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer y Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas con sede en el Ministerio Público⁴⁶; y el Juzgado y Tribunal Segundo de Sentencia Penal de Delitos de Femicidio y Otras Formas de Violencia contra la Mujer y Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas⁴⁷.

Es positivo que dentro de la implementación de los nuevos órganos jurisdiccionales especializados, las autoridades del Organismo Judicial acompañen procesos previos de capacitación y sensibilización a jueces, personal auxiliar y administrativo en relación con la justicia con enfoque de género⁴⁸.

42 Acuerdo 44-2013 de la Corte Suprema de Justicia.

43 Las autoridades del Organismo Judicial han anunciado la apertura de nuevos órganos de justicia especializada, en cuatro departamentos más del país para 2014.

44 Acuerdo 1-2010; y Acuerdo 46-2010 de la Corte Suprema de Justicia.

45 Acuerdo 12-2012 de la Corte Suprema de Justicia.

46 Acuerdo 43-2012, de la Corte Suprema de Justicia.

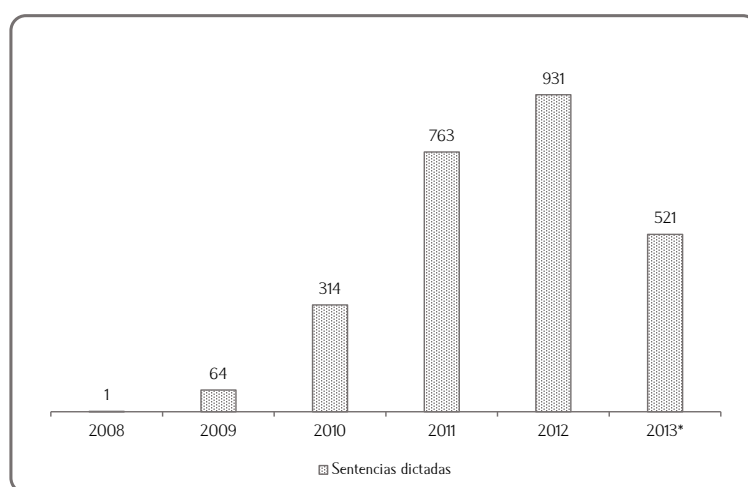
47 Acuerdo 42-2012, de la Corte Suprema de Justicia.

48 El OJ capacitó al personal de los nuevos órganos jurisdiccionales especializados durante un mes anterior —septiembre de 2013— al inicio del funcionamiento de los mismos.

También es relevante la creación y función del Sistema de Atención Integral (SAI)⁴⁹ a las víctimas en la justicia especializada, para garantizar la no revictimización, las medidas de protección que sean necesarias para apoyar a la víctima durante el proceso judicial, orientarla para que supere la violencia de la cual fue objeto y los efectos colaterales, gestionar ante cualquier institución pública o privada el apoyo necesario para salvaguardar la vida e integridad de la víctima y favorecer las condiciones que permitan su desarrollo integral, entre otros.

La ampliación de cobertura de los órganos especializados refleja avances en el número de sentencias dictadas por los mismos, en el marco de delitos contemplados en la Ley contra el Femicidio y Otras formas de Violencia Contra la Mujer, Decreto Legislativo 22-2008.

Gráfica 9
Sentencias dictadas por delitos contemplados en la
Ley Contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia Contra la Mujer
2008 a junio de 2013



Fuente: CENADOJ y SGT⁵⁰ *Datos parciales a junio 2013

Sentencias en juicio y procedimiento abreviado

El 81% de las sentencias de 2013 fueron dictadas por órganos jurisdiccionales especializados y el 19% restantes en juzgados ordinarios.

No obstante la ampliación de la cobertura señalada, el número de sentencias por femicidio que dictan los órganos jurisdiccionales especializados es bajo, en relación con la cantidad de casos que ingresan anualmente por tales delitos. Según datos oficiales, en 2012 se dictó sentencia en un 17.39% de los 184 casos que ingresaron; y en 2013 en un 15.78% de los 236 casos que ingresaron hasta septiembre.

49 Acuerdo 30-2010 de la Corte Suprema de Justicia.

50 Sistema de Gestión de Tribunales (SGT)

Tomando en cuenta las sentencias por femicidio dictadas tanto por los órganos jurisdiccionales especializados y los demás órganos de ramo penal, en 2012 se dictó sentencia en un 20.4% de los 250 casos que ingresaron; y en 2013 en un 21.18% de los 236 casos que ingresaron hasta septiembre.

Para la creación y funcionamiento de los órganos de justicia especializada ha sido fundamental el apoyo de entidades cooperantes, además de que el OJ ha dispuesto de una asignación presupuestaria para la autosostenibilidad de los mismos. Se reporta que la entidad ha invertido Q 48 millones 259 mil 380 para la implementación y sostenibilidad de dichos órganos (últimos cuatro años)⁵¹.

Por garantizar la eficiencia y eficacia del trabajo de los órganos de justicia especializada, existe la Unidad de Control, Seguimiento y Evaluación de los Órganos Especializados en Delitos de Femicidio y otras formas de Violencia Contra la Mujer del OJ, la cual brinda apoyo técnico-administrativo a la justicia especializada, pero también vela por la incorporación de los derechos humanos de las mujeres, la perspectiva de género y la pertinencia étnico-cultural para proponer estrategias de mejora continua a los juzgados y tribunales especializados. Esta unidad tiene facultades como la evaluación de la calidad de las sentencias.

Sin embargo, también es importante atender las deficiencias y necesidades en la atención a la víctima constatadas por el Procurador de los Derechos Humanos, mediante supervisión realizada entre marzo y junio de 2013 en las instituciones que funcionan en el edificio del MP en Gerona: el Juzgado de Turno de Primera Instancia Penal de Delitos de Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer y Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, el Modelo de Atención Integral del Ministerio Público y el INACIF. La supervisión se realizó con el objetivo de establecer la calidad de la atención y de los servicios que prestan dichas instancias de justicia (IPDH, 2013d).

Algunas de las observaciones más importantes se refieren a que, si bien las condiciones de infraestructura eran buenas, no existía privacidad en la atención a las víctimas, lo cual puede afectar la capacidad de la misma al presentar su declaración; se pudo constatar que, mientras el auxiliar fiscal le tomaba la declaración a una víctima, la auxiliar fiscal que atiende los casos de violencia sexual estuvo entrando y saliendo del lugar, interrumpiendo el proceso de la denuncia. Tampoco existía un espacio para guardería donde cuiden a los hijos e hijas de las víctimas mientras estas brindan su declaración. El apoyo psicológico a una de las víctimas fue retardado, pues la psicóloga de turno se ausentó por una hora y no prestó atención a la víctima, sino hasta el momento de su regreso; asimismo, las trabajadoras sociales no cuentan con un espacio adecuado para atender a la víctima.

Algunas víctimas denunciaron que a veces las instituciones mencionadas no las “quieren atender”, argumentando que el caso no correspondía a su jurisdicción. Esto se dio fundamentalmente cuando el caso era por violencia contra la niñez.

51 Unidad de Control, Seguimiento y Evaluación de los órganos de justicia especializada.

El INACIF no contaba con suficiente personal femenino para atender a las mujeres víctimas de violación sexual; en la jornada nocturna, las y los médicos realizaban actividades administrativas, debido a que no tenían personal asignado para tales funciones.

Por otra parte, el presupuesto del Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP) ha sido precario para el cumplimiento de sus funciones, mismas que están contempladas en los artículos 08, 12 y 14 de la CPRG (derecho del detenido de poseer un defensor, derecho de defensa y de un proceso legal, presunción de inocencia y publicidad del proceso), así como las establecidas en la Ley contra el Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer (artículos 17 y 20). En tal sentido, el Estado ha incumplido en dotar de los recursos e insumos necesarios mandados en la Ley del Servicio Público de Defensa Penal (Decreto 129-97 del Congreso de la República de Guatemala) para garantizar la eficacia del servicio que presta el IDPP.

El artículo 12 constitucional es enfático al señalar que “la defensa de la persona y sus derechos son inviolables. Nadie podrá ser condenado, ni privado de sus derechos, sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante juez o Tribunal competente y preestablecido”.

Por otra parte, el Sistema Penitenciario reportó que a noviembre de 2013 se encontraban 73 personas cumpliendo condena por el delito de femicidio y 240 en prisión preventiva; por el delito de violencia contra la mujer se encontraban 294 personas condenadas y 362 en prisión preventiva⁵².

Presupuesto

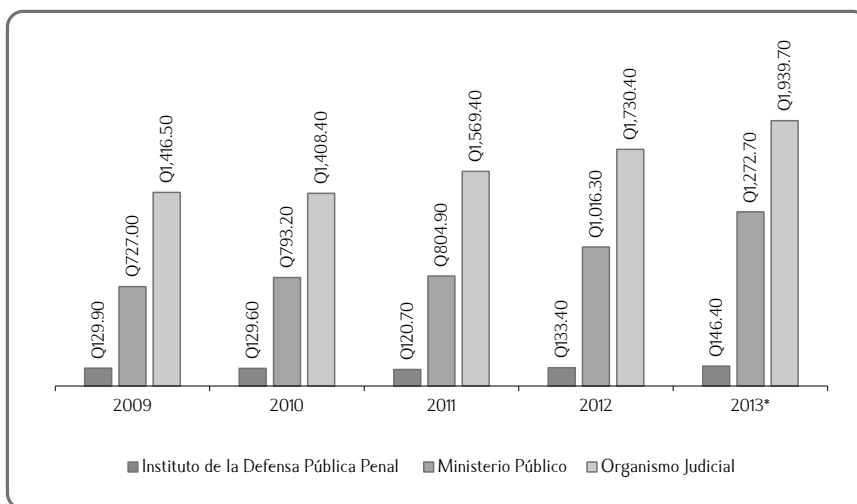
El historial de los presupuestos de entidades de justicia como el Instituto de la Defensa Pública Penal, el MP y el Organismo Judicial muestra que los dos últimos años han sido los más positivos, en relación con su crecimiento.

El Organismo Judicial es la entidad que históricamente ha contado con una asignación mayor en su presupuesto anual, en comparación con lo que han tenido las otras dos entidades indicadas. En los últimos tres años el OJ ha tenido importantes incrementos presupuestarios interanuales, en especial en 2013, que fue del 12.1%, en relación con el año precedente.

Entre enero y noviembre de 2013 la ejecución presupuestaria del OJ fue muy variable entre sus unidades ejecutoras; entre las más bajas están la gerencia general, con una ejecución del 44.18%, y el apoyo al sector, con escasamente 1.64%. A nivel de Organismo, la ejecución consolidada fue del 75.17%.

52 Sistema de Apoyo Penitenciario (SIAPEN).

Gráfica 10
Presupuesto anual del IDPP, MP y OJ
Periodo 2009-2013



Elaboración DIDH/PDH con datos de SICOIN, *a noviembre de 2013.

En el caso del presupuesto del IDPP, su incremento en los dos últimos años resulta novedoso ya que en 2010 y 2011, lejos de incrementarse decreció en un 0.3% y en un 6.9%, respectivamente. La variación positiva que tuvo en 2012 significó un incremento del 10.6% en relación con el año precedente; sin embargo, en relación con 2009, el incremento fue únicamente del 2.7%.

En atención a la inconsistencia del presupuesto del IDPP en el último quinquenio, y por el papel relevante que tiene dentro del sistema de justicia, es necesario que la mejora que tuvo en 2013, que fue del 10%, en relación con 2012, no solo se sostenga, sino que siga mejorándose aun más para garantizar una mayor capacidad y mejor eficiencia en su desempeño. Sobre todo considerando que la Ley contra el Femicidio, aprobada en 2008, le asignó nuevas responsabilidades; y, por las nuevas necesidades surgidas a partir de las reformas al Código Procesal Penal⁵³, como la ampliación de competencias de los Juzgados de Paz,⁵⁴ la creación de nuevos juzgados unipersonales⁵⁵ y juzgados de turno⁵⁶.

El MP ha tenido importantes incrementos de su presupuesto en los últimos dos años, en un 26.3% y un 25.2%, respectivamente; sin embargo, es una de las entidades que necesita fortalecer mucho más sus recursos, por su papel clave en la dirección y control de la investigación criminal en el país, que impacta en la aplicación efectiva de la justicia.

53 Decreto 7-2011 del Congreso de la República.

54 Acuerdo 26-2011 de la Corte Suprema de Justicia.

55 Acuerdo 19-2011 de la Corte Suprema de Justicia.

56 Acuerdo 19-2010 de la Corte Suprema de Justicia.

Sistema Penitenciario

Sobrepoblación y ausencia de garantías mínimas

El Sistema Penitenciario Nacional continuó agravando su problema de sobrepoblación en 2013, sin que el Gobierno haya concretado alguna medida para remediarlo. Si en 2012 se cerró con una sobrepoblación de más del 130%, a noviembre de 2013 se había superado el 155%, lo que en ese momento significaba un total de 10 mil 123 personas más en su capacidad de internamiento (6 mil 500).

Entre los casos verificados por la institución del Procurador de los Derechos Humanos en 2013, se puede destacar el Centro de Detención Preventiva para Mujeres Santa Teresa, zona 18, que tiene una capacidad para albergar a 150 personas, pero al momento de realizar la verificación en dicho lugar se encontraron 683 personas internas, rebasando su capacidad en más del 350%.

Derivado de una serie de denuncias recibidas por hacinamiento, abuso sexual y violación entre personas privadas de libertad en la cárcel pública de Jutiapa⁵⁷, se dio seguimiento a las mismas constatando que las personas recluidas en dicho centro de detención dormían en el piso, una junto a la otra por el espacio reducido, y tampoco existía espacio para la tenencia de cosas básicas personales.

La autoridad encargada de dicho centro indicó que la capacidad de internamiento del mismo es de 150 personas, pero en junio de 2013 albergaba a 356, lo que representa un 137% de sobrepoblación.

Dada esta situación, el Ombudsman, en octubre de 2013, recomendó a las altas autoridades que tienen a su cargo la administración del Sistema Penitenciario, atender la problemática de sobrepoblación, que incluye el deterioro de infraestructura por sus edificaciones antiguas, e indicó que mientras no se realicen las acciones pertinentes y se combata de forma integral el problema, no cambiará la situación⁵⁸.

En la misma oportunidad, el Procurador manifestó que “en vez de pensar en derechos humanos fundamentales, como el de la salud, educación y vivienda, tristemente hay que preocuparse por hacer cárceles de mayores dimensiones”.

Las Institución registró denuncias, hasta noviembre de 2013, por violación de derechos de personas privadas de libertad, que se desagregan de la siguiente forma: hechos que atentan contra la vida (49), contra la dignidad (31), contra la Integridad (51), por ambientes y prácticas insalubres (ocho), falta de oportunidades de estudio (uno), falta de oportunidades de trabajo

57 Ref.: Exp.Ord-JUT.118-2011/DCP; JUT.005-2013/DE; JUT.014-2013/DE; JUT.075-2013/DE; JUT. 014-2013/DE

58 Declaraciones a los medios de comunicación, 15 de octubre de 2013: <http://www.pdh.org.gt/noticias/noticias-destacadas/l>.

interno (tres), maltrato (13), no permitir el acceso a beneficios penitenciarios (13), restricción al derecho de visita (11) y traslados inadecuados o peligrosos (siete).

Entre las carencias comunes constatadas en los centros penales están el acceso a la salud, medicamentos, agua y buena alimentación.

El 7 de noviembre de 2013, personal de la institución del Ombudsman realizó una visita a la Granja Penal Pavón para verificar la situación de salud de las personas mayores privadas de libertad. Se constató que en el sector denominado “El Hospitalito” se encontraban 73 personas mayores, algunas con discapacidades, otras postradas a consecuencia de enfermedades no tratadas adecuadamente, o por el agotamiento que les produce su avanzada edad.

La atención médica que reciben estas personas en dicho centro es deficiente, y hay escasez de medicamentos; las personas privadas de libertad manifestaron ser víctimas de malos tratos y de que se les obliga a ejecutar trabajos que por su edad avanzada ya no están en capacidad de realizar; asimismo, denunciaron no contar con un área específica acorde a su edad, lo que permite que sean obligados por los demás privados de libertad a recolectar agua de madrugada y, de no hacerlo, son obligados a hacer la “talacha⁵⁹”; tampoco cuentan con duchas y tienen que bañarse de madrugada con agua fría.

Los complicados escenarios de salud de las personas mayores privadas de libertad, así como las coacciones o trabajos incompatibles a su estado físico y a su edad avanzada, contravienen claramente el principio de humanidad reconocido en el artículo 10 de la Ley del Régimen del Sistema Penitenciario⁶⁰ (Ley del RSP).

Violación al debido proceso

Entre otras causas, el hacinamiento es influido por el retardo en los procesos judiciales penales, lo que refleja la ausencia de una política nacional de investigación criminal que ayude a dar celeridad a los mismos; las pocas capacidades humanas y financieras que tiene el Instituto de la Defensa Pública Penal no le permiten ocuparse eficazmente de la defensa y seguimiento de los procesos a su cargo.

El hacinamiento en los penales dificulta la clasificación adecuada de las personas privadas de libertad, según su situación jurídica de prevención o cumplimiento de condena.

En noviembre de 2012 el Ombudsman declaró la violación del derecho humano a la dignidad, integridad, seguridad y salud de las personas privadas de libertad en el sistema carcelario del país, tanto en centros de detención preventiva como de cumplimiento de condena, señalando como responsable al Estado de Guatemala, a través del Ministerio de Gobernación y la Direc-

59 Es un tipo de extorsión ejercida por unas personas privadas de libertad en contra de otras y dentro de los mismos centros penales, a cambio de no ser agredidos o asesinados. Existen varios casos en que personas privadas de libertad han muerto a golpes dentro de las cárceles por no pagar la talacha.

60 Decreto Legislativo 33-2006, del Congreso de la Republica, publicado en el diario oficial el 6 de octubre de 2006.

ción General del Sistema Penitenciario; y exigió a las entidades señaladas dar cumplimiento a las observaciones de los órganos internacionales, especialmente a la recomendación del Comité de derechos Humanos, en cuanto a fortalecer los esfuerzos ya iniciados, para mejorar las condiciones de las personas privadas de libertad, en observancia a las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, abordando prioritariamente la situación de hacinamiento, así como la debida separación de los reclusos, según sexo, edad y situación jurídica y, en especial, adoptar medidas específicas para proteger los derechos de las mujeres detenidas⁶¹.

De los monitoreos que realizó la institución del Procurador de los Derechos Humanos en 2013 se determinó que, de una muestra de 710 personas con prisión preventiva, el 85% no había sido juzgada, situación por la cual el Magistrado de Conciencia señaló que la prisión preventiva debe ser la excepción y no la regla, como desafortunadamente ocurre en el país⁶².

En los últimos años la Magistratura de Conciencia ha registrado anualmente entre 350 y 375 denuncias por discontinuidad o lentitud en los procesos judiciales. Otras denuncias son porque las personas privadas de libertad no cuentan con el auxilio de un abogado o no se les permite una defensa, y por no haber sido juzgado en un plazo razonable; el conjunto de denuncias relacionadas con estos últimos tres casos en 2012 sumaron 150, y a agosto de 2013 fueron 58.

Infraestructura deficiente

El hacinamiento y la distribución inadecuada de las personas privadas de libertad responden también al incumplimiento del Estado en desarrollar las capacidades de infraestructura del Sistema Penitenciario que la ley del Régimen Penitenciario (Decreto 33-2006) establece. El artículo 96 de dicha Ley indica que, “como mínimo, se deberá contar con un centro de detención preventiva en cada departamento, un centro de cumplimiento de condena por región⁶³ y dos de máxima seguridad”, y establece que la readecuación de la infraestructura a que hace referencia este artículo “deberá realizarse en un plazo no mayor de diez años”, a partir de que entró en vigencia la ley (2007)⁶⁴.

Para el efecto, el Organismo Ejecutivo debió realizar la planificación, diseño y costeo de la infraestructura ideal en un plazo de seis meses contados a partir de la vigencia de la misma ley.

Es exigible que la Comisión Nacional del Sistema Penitenciario cumpla con su obligación legal de evaluar el cumplimiento de los plazos para la aplicación de la Ley del RSP, y de los centros de condena en los que se pueda implementar el régimen progresivo en un plazo menor a los estipulados (art. 98 Ley del RSP).

61 REF:EXP.EIO.GUA.240-2008/DE; Acumulado: EIO.GUA.4760-2011/DE.

62 Declaraciones a los medios de comunicación, 15 de octubre de 2013: <http://www.pdh.org.gt/noticias/noticias-destacadas/>.

63 Quiere decir que debe haber, como mínimo, 22 centros preventivos y ocho de condena, de conformidad con la Ley Preliminar de Regionalización, Decreto Legislativo 70-86 (Art. 3), que ordena los departamentos en ocho regiones.

64 El Decreto 33-2006 cobró vigencia en marzo de 2007.

Para el cumplimiento efectivo de los derechos de las personas privadas de libertad, es preciso que el Estado tome las medidas para que el Sistema Penitenciario desarrolle los principios generales que se basan en la legalidad, igualdad, afectación mínima, control judicial y administrativo del privado de libertad, derecho de defensa y comunicación, principio de humanidad y participación comunitaria, por lo que su cumplimiento es de suma necesidad en la actualidad⁶⁵.

El Estado deberá establecer una política pública que aborde el desarrollo integral de la ejecución de penas acorde al régimen progresivo establecido en la Ley del RSP (título IV), así como una agenda de compromisos para superar las limitaciones actuales del Sistema Penitenciario en cuanto a infraestructura y finanzas, para garantizar el cumplimiento de sus fines.

Cárceles públicas a cargo de la Policía Nacional Civil

La cárcel pública de Jutiapa referida con anterioridad, al igual que las que se detallan en adelante, es una de las que actualmente funcionan bajo el resguardo de la PNC, y no figura como parte del Sistema Penitenciario, contraviniendo los preceptos constitucionales relacionados con la detención de personas, la ley específica e institucionalidad exclusiva para el efecto, así como las normas internacionales en la materia.

La Constitución Política de la República establece que las personas deben cumplir las penas en los lugares destinados para el efecto. Los centros penales son de carácter civil y con personal especializado (Art. 19); la Ley del Régimen del Sistema Penitenciario, Decreto Legislativo 33-2006, establece que los centros de detención estarán a cargo de la Dirección General del Sistema Penitenciario (Art. 48).

El hecho de que existan estas cárceles públicas a cargo de la PNC contraviene claramente la existencia de un Sistema Penitenciario nacional diseñado tanto para la prisión preventiva como para el cumplimiento de condena. La PNC no está facultada ni legal ni técnicamente para hacerse cargo de centros penales que deben formar parte del Sistema Penitenciario (SP), ni del cuidado de personas privadas de la libertad, cualquiera que fuera su situación jurídica, más allá de que en la práctica sí lo hace, excediendo con ello sus propias competencias⁶⁶.

A inicios de 2013 La PNC reportó el funcionamiento de 12 cárceles públicas a su cargo en todo el país, albergando un total de mil 266 personas, el 11% de ellas cumpliendo condena (133 hombres y 4 mujeres) y el 89% en prisión preventiva (mil 068 hombres y 61 mujeres)⁶⁷. En 2012 había 13 cárceles públicas; sin embargo, la de San Marcos fue destruida por el terremoto de noviembre de 2012, lo que hizo que todas las personas ahí recluidas fueran trasladadas a otros lugares.

65 Capítulo II Principios Generales del SP, Ley del Régimen Penitenciario, Decreto 33-2006.

66 Véase: Ley de la Policía Nacional Civil Decreto 11-97.

67 Ref: MGCA/Iq. Resolución No. 0122.

Cuadro No. 5
Cárceles públicas a cargo de la PNC
Ubicación y número de personas reclusas en las mismas

Cárceles públicas			Hombres		Mujeres		Total
No	Municipio	Departamento	Prisión preventiva	Cumpliendo condena	Prisión preventiva	Cumpliendo condena	
1	Jutiapa	Jutiapa	62	1	0	0	63
2	Jalapa	Jalapa	94	60	26	1	181
3	Retalhuleu	Retalhuleu	150	25	0	0	175
4	San Felipe	Retalhuleu	0	0	4	3	7
5	Quetzaltenango	Quetzaltenango	215	13	0	0	228
6	Cantel	Quetzaltenango	46	34	0	0	80
7	Malacatán	San Marcos	125	0	9	0	134
8	Tecún Umán	San Marcos	59	0	5	0	64
9	Huehuetenango	Huehuetenango	169	0	7	0	176
10	Sta. Eulalia	Huehuetenango	23	0	0	0	23
11	Totonicapán	Totonicapán	41	0	4	0	45
12	Salamá	Baja Verapaz	84	0	6	0	90
Total			1068	133	61	4	1266

Elaboración DIDH/PDH con información de la PNC/Subdirección General de Operaciones al 22 de febrero de 2013

Al contrastar estos datos de 2013 con años anteriores, se encontró que el registro anual es superior a 6 mil 500 personas detenidas en sus instalaciones, ya sea preventivamente o por cumplimiento de condena.

En 2012, por ejemplo, se reportó que fueron 6 mil 602 hombres los detenidos (5 mil 625 en prisión preventiva y 402 en cumplimiento de condena) y 253 mujeres detenidas (187 en prisión preventiva y nueve en cumplimiento de condena). En dicho año, el 94% de personas estaban detenidas preventivamente y el 6% restante para cumplimiento de condena.

Por su parte, la Dirección General del Sistema Penitenciario (DGSP), en un anexo a su reporte de población reclusa en centros penitenciarios a inicios de 2013, señaló que en el país existen 26 cárceles públicas a cargo de la PNC, de las cuales 12 se reportaban ocupadas, albergando una cantidad de mil 262 personas, como se detalla en la siguiente tabla.

Cuadro No. 6
Cárceles públicas a cargo de la PNC
Ubicación y número de personas que albergan
(Reportes de la DGSP al 02-11-12, y al 14-01-13)

Al 2 de noviembre de 2012					Al 14 de enero de 2013		
No.	Cárcel Pública	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
1	Totonicapán	48	5	53	56	3	59
2	Sololá	0	3	3	44	5	49
3	Retalhuleu	154	7	161	133	7	140
4	San Marcos	87	7	94	0	0	0
5	Salamá	45	4	49	49	5	54
6	Jalapa	144	22	166	151	29	180
7	Jutiapa	250	0	250	290	0	290
8	Quetzaltenango	269	0	269	270	0	270
9	Huehuetenango	193	11	204	193	13	206
10	Santa Cruz del Quiché	3	0	3	3	0	3
11	Nebaj, Quiche	4	0	4	4	0	4
12	Joyabaj, Quiché	1	0	1	1	0	1
13	Santa Lucía Cotz.	9	0	9	5	1	6
	SUB TOTAL...	1207	59	1,266	1199	63	1262
	TOTAL			1,266			1,262

Elaboración DIDH/PDH con información de la DGSP/Subdirección Operativa

La DGSP no indica la situación procesal (de prevención o de cumplimiento de condena) de las mil 262 personas detenidas en las cárceles indicadas en el cuadro anterior.

Discrepancias entre los reportes de DGSP y de la PNC

Los reportes de ambas instituciones discrepan entre sí respecto al número, ubicación y funcionamiento de cárceles públicas, así como en el número de personas privadas de libertad en las mismas⁶⁸, lo cual es preocupante pues refleja la falta de control de los centros de privación de libertad que funcionan en sedes policiales y de aquellos que, aun siendo parte del Sistema Penitenciario, están a cargo de la PNC⁶⁹, afectando los derechos y garantías mínimas de las personas reclusas en los mismos.

El reporte de la PNC incluye cárceles públicas en municipios que no figuran en el reporte de la DGSP, como San Felipe (Retalhuleu), Cantel (Quetzaltenango), Malacatán y Tecún Umán (San Marcos), y Santa Eulalia (Huehuetenango).

68 Las discrepancias llaman mucho la atención, teniendo en cuenta que ambas instituciones están emitiendo reportes sobre un mismo tema y en fechas similares.

69 Como se indica en el apartado respectivo a la entidad policial, a noviembre de 2013 eran 194 elementos policiales quienes estaban a cargo de cárceles públicas del SP.

Por otro lado, el reporte de la DGSP incluye cárceles públicas en municipios que no figuran en el reporte de la PNC, como Santa Cruz del Quiché, Nebaj y Joyabaj (Quiché), Santa Lucía Cotzumalguapa (Escuintla) y Sololá. Estas discrepancias las podemos visualizar en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 7
Cárceles públicas a cargo de la PNC
Comparativo entre el registro de la DGSP y la PNC

No.	Municipio	Departamento	Registradas por la DGSP	Registradas por la PNC
1	Totonicapán	Totonicapán	x	x
2	Sololá	Sololá	x	x
3	Retalhuleu	Retalhuleu	x	x
4	San Felipe	Retalhuleu		x
5	San Marcos	San Marcos	x	
6	Malacatán	San Marcos		x
7	Tecún Umán	San Marcos		x
8	Salamá	Baja Verapaz	x	x
9	Jalapa	Jalapa	x	x
10	Jutiapa	Jutiapa	x	x
11	Quetzaltenango	Quetzaltenango	x	x
12	Huehuetenango	Huehuetenango	x	x
13	Cantel	Quetzaltenango		x
14	Sta. Eulalia	Huehuetenango		x
15	Sta. Cruz del Quiché	Quiché	x	
16	Nebaj	Quiché	x	
17	Joyabaj	Quiché	x	
18	Santa Lucía Cotz.	Escuintla	x	

Fuente: DIDH/PDH con datos de la DGSP y de PNC

En la tabla anterior solo se incluyen las cárceles públicas que, a la fecha de los reportes, mantenían personas privadas de libertad; esto no significa que no existan otras que puedan ser utilizadas para la privación de libertad, principalmente porque el reporte de la DGSP señala la existencia de 26 cárceles públicas a cargo de la PNC.

En la supervisión realizada por la Magistratura de Conciencia a las Comisarías de PNC en el ámbito nacional durante 2013, se observó que en la Estación 121 del distrito central se detenía temporalmente a personas sindicadas de delitos, previo a trasladarlas al juzgado correspondiente, lo que podría violentar los plazos y procedimientos establecidos en la ley. Dicha supervisión también permitió ver que las condiciones de infraestructura de las Comisarías de la PNC eran inadecuadas para la privación de libertad de personas; los servicios sanitarios y las áreas de dormitorios no cumplían con las condiciones de higiene, no existían áreas de comedor y de cocina, y los archivos con registros de personas privadas de libertad no estaban debidamente resguardados y protegidos.

Ilegalidad de las cárceles públicas a cargo de la PNC

Como ya señaló el Procurador de los Derechos Humanos en su informe anual 2012 al Congreso de la República, las cárceles habilitadas en comisarías de la PNC son ilegales, y no ofrecen las condiciones adecuadas para cumplir con los fines de la privación de la libertad, ni para cumplir finalmente con las normas mínimas internacionales para la custodia y tratamiento de los reclusos⁷⁰.

La Constitución Política de la República de Guatemala es clara al señalar, en su artículo 6: “ninguna persona puede ser detenida o presa, sino por causa de delito o falta y en virtud de orden librada con apego a la ley por autoridad judicial competente. Se exceptúan los casos de flagrante delito o falta. Los detenidos deberán ser puestos a disposición de la autoridad judicial competente en un plazo que no exceda de seis horas, y no podrán quedar sujetos a ninguna otra autoridad”. Y en su artículo 10: “las personas aprehendidas por la autoridad no podrán ser conducidas a lugares de detención, arresto o prisión diferentes a los que están legal y públicamente destinados al efecto”.

En consecuencia, una vez la PNC realice detenciones de personas, debe ponerlas a disposición inmediata de las autoridades judiciales competentes para su debido interrogatorio. La Constitución Política de la República establece un plazo de 24 horas para que las autoridades judiciales realicen dicho interrogatorio (Art. 9), y que el mismo debe realizarse de conformidad con el procedimiento que preceptúa el Código Procesal Penal, Decreto 51-92 (Art. 82, reformado por el Decreto 18-2010). Además, el artículo 12.3 inciso c) de la Ley de la Policía Nacional Civil establece que los elementos de PNC deben “Dar cumplimiento y observar con la debida diligencia los tramites, plazos y requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, cuando se proceda a la detención de una persona.”

Presupuesto

En 2013 la DGSP tuvo una asignación presupuestaria inicial de Q 610 millones 820 mil 076, la cual en el transcurso del año se recortó a Q 532 millones 820 mil 076; su ejecución al final del año fue del 71.57%⁷¹.

Para la construcción, equipamiento y ampliación de centros de detención, la DGSP contó con una asignación inicial de Q 300 millones 700 mil, que fue recortada a Q 200 millones 700

70 Entre las que se pueden mencionar están: las “Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos”, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Ginebra 1955), y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) del 31 de julio de 1957; y 2076 (LXII) del 13 de mayo de 1977; “Principios básicos para el tratamiento de los reclusos”; adoptados y proclamados por la Asamblea General en su resolución 45/111, de 14 de diciembre de 1990; “Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión”; adoptado por la Asamblea General en su Resolución 43/173, del 9 de diciembre de 1988.

71 Consultado en SICOIN, el 5 de enero de 2014.

mil; sin embargo, a noviembre de 2013 no había ejecutado nada de este rubro, siendo que este es un tema que requiere inmediata atención en el sistema.

Una medida legislativa que podría coadyuvar a un mejor cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de seguridad y justicia es la inclusión de seguridad y justicia como un clasificador presupuestario en el Decreto 13-2013, que modifica la Ley Orgánica de Presupuesto, medida que se desarrolla en el Capítulo 3 pero que es importante mencionar aquí por su potencial para dar seguimiento a la calidad del gasto en este ámbito.

Situación de la justicia transicional

Antecedentes

Como resultado del conflicto armado interno que vivió Guatemala entre 1960 y 1996 y las violaciones de los derechos humanos cometidas durante el período (cf. CEH, 1999), el Estado guatemalteco tiene la obligación de reparar los daños ocasionados. Para ello cuenta con los Acuerdos de Paz, que se convirtieron en ley en 2005 (Decreto 52-2005 Ley Marco de los Acuerdos de Paz), así como el Programa Nacional de Resarcimiento (AG 258-2003 y sus modificaciones)⁷², y una amplia gama de recomendaciones realizadas por los mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos.

Asimismo, los diversos archivos a los que se tiene acceso, tales como el Archivo de la Policía Nacional, los archivos del Estado Mayor Presidencial, los archivos de adopciones de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia, entre otros, han servido para la elaboración de peritajes y elementos de prueba en procesos judiciales nacionales y en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.

Para que el proceso de justicia transicional en Guatemala tenga un enfoque de derechos humanos, es necesario que sea diseñado e implementado con participación social, especialmente de las víctimas sobrevivientes y sus familiares, quienes serán los beneficiarios directos de las medidas correspondientes a garantizar el derecho a la verdad, la justicia y la reparación.

La justicia transicional incluye elementos como el derecho a la verdad, reconocido por la comunidad internacional que establece también un deber para el Estado, que debe garantizar el acceso a la información en casos relacionados con el conflicto armado. Este derecho implica el necesario acceso del público a los archivos que puedan proveer información relacionada con los hechos acontecidos durante el conflicto, con el fin de establecer lo sucedido. En Guatemala existen diversos archivos, algunos de los cuales —como el Archivo Histórico de la Policía Nacional y otros archivos que se encontraban en la Dirección de Archivos de la Paz— ya se encuentran bajo la administración del Archivo General de Centro América, dependencia del Ministerio de Cultura y Deportes.

72 Acuerdos gubernativos 188-2004 y 619-2005.

Sin embargo, el país aún no cuenta con una Ley de Archivos que garantice el manejo de los relacionados con temas de derechos humanos, para que cualquier persona que quiera pueda tener acceso a ellos, a pesar de estar establecido en la Ley de Acceso a la Información Pública⁷³. Por ello la población no puede ejercer plenamente este derecho, encontrándose con una institucionalidad que no está preparada para facilitar el acceso a la información.

Por otro lado, la justicia transicional incluye el derecho a la justicia, otro de los principios de la dignidad humana que se han traducido a un derecho⁷⁴ fortalecido por diversas medidas internacionales, como la creación de la Relatoría Especial de Naciones Unidas para la promoción de la verdad, la justicia y la reparación, en 2011⁷⁵.

Con los Acuerdos de Paz se intentó establecer una amnistía⁷⁶ por las violaciones a derechos humanos cometidas durante el conflicto, a través de la Ley de Reconciliación Nacional, pero la misma establece claramente que la amnistía no incluye los delitos de lesa humanidad⁷⁷.

En materia de justicia transicional, resalta el juicio por genocidio en el área Ixil y por delitos contra los deberes de humanidad, donde los acusados fueron el general José Efraín Ríos Montt —jefe de Estado— y el general José Mauricio Rodríguez Sánchez —jefe de la segunda sección del Estado Mayor General del Ejército y posteriormente Estado Mayor de la Defensa Nacional.

El 28 de enero de 2013 se dictó apertura a juicio contra los dos generales, y el juicio inició el 19 de marzo.

El Tribunal Primero de Sentencia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente emitió la sentencia C.01076-2011-00015 el 10 de mayo de 2013: condenatoria contra el General Ríos Montt y absolutoria para el general Rodríguez Sánchez. El proceso fue detenido temporalmente debido a una resolución de la Corte de Constitucionalidad, de 22 de octubre de 2013, en la que rechazó la apelación de un amparo interpuesto por el Ministerio Público, el Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH) y la Asociación para la Justicia y la Reconciliación (AJR), como terceros interesados, dejando en suspenso una sentencia emitida por

73 La Ley de Acceso a la Información Pública indica: “Artículo 24. Información en derechos humanos. En ningún caso podrá clasificarse como confidencial o reservada la información relativa a investigaciones de violaciones a los derechos humanos fundamentales o a delitos de lesa humanidad.” Sin embargo, no hay una forma coercitiva de garantizar que todos ellos estén accesibles, sobre todo los archivos militares a los cuales no se ha tenido pleno acceso. Durante 2009-2011 existió una Comisión Presidencial para la Desclasificación de los Archivos Militares, en cuyo informe en 2010 informó que desclasificaba el 94.2%, en tanto que “Otros 599 documentos, que representan el 4.85% del total (...) serán desclasificados de forma parcial, mientras que 103, que equivalen al 0.83%, quedaron clasificados por ser considerados de “alto secreto”. Siglo XXI, 13 diciembre 2010. En: <http://www.s21.com.gt/node/25603> consultado el 30 de noviembre de 2012.

74 Desde la Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985, en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/delitos.htm>, consultada el 11 de noviembre de 2013.

75 Para profundizar en el tema, véase la Resolución A/HRC/RES/18/7, aprobada por la Asamblea General el 13 de octubre de 2011.

76 Ver artículos 6, 7 y 8 de la Ley de Reconciliación Nacional, Decreto 145-1996 del Congreso de la República, publicada el 27 de diciembre de 1996.

77 Es importante señalar que Guatemala es Estado Parte de la Convención Internacional de Imprescriptibilidad de los Delitos de Lesa Humanidad, misma que entró en vigencia el 28 de marzo de 1996.

la Sala Primera de la Corte de Apelaciones del Ramo Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente, a la cual ordenó fundamentar mejor su respuesta sobre por qué no se debe aplicar la amnistía en el caso (Corte de Constitucionalidad, Expedientes Acumulados 1523–2013 y 1543-2013, 22 de octubre de 2013).

En la mencionada resolución, emitida el 15 de junio de 2012, la Sala Primera no acogió una apelación presentada por la defensa de Ríos Montt, con base en el Decreto Ley 8-86, aplicando en su lugar la Ley de Reconciliación Nacional, resolución que permitió que el proceso siguiese su curso hasta la sentencia del 10 de mayo de 2013.

El Procurador de los Derechos Humanos el 18 de marzo de 2013 emitió un comunicado, llamando a la población guatemalteca a tomar con madurez y responsabilidad el resultado del proceso y comprometiéndose a acompañar todo el proceso, de conformidad con el mandato institucional.

Procedimiento de averiguación especial

Otro avance en materia de justicia transicional está relacionado con los mandatos de Averiguación Especial, figura contemplada en el Código Procesal Penal, artículo 467, que establece que el Procedimiento Especial de Averiguación será el idóneo cuando se haya interpuesto un recurso de exhibición personal por alguna persona y este no haya sido efectivo, de tal cuenta que: “existieren motivos de sospecha suficientes para afirmar que ella ha sido detenida o mantenida ilegalmente en detención por un funcionario público, por miembros de las fuerzas de seguridad del Estado, o por agentes regulares o irregulares, sin que se dé razón de su paradero...”

Estos mandatos son otorgados a la institución del Defensor del Pueblo por parte de la Corte Suprema de Justicia a través de la Cámara Penal para investigar y litigar casos en los cuales se presume la privación de la libertad de una persona a manos de agentes del Estado, desconociéndose su paradero. A la fecha, la Institución cuenta con 29 mandatos de Averiguación Especial, los cuales ha reorganizado para mejorar las estrategias de investigación.

Durante 2013 se logró avanzar la investigación en diez casos; en tres de ellos se ha podido determinar el involucramiento de algunas estructuras de seguridad del Estado con cierto grado de participación en la privación de libertad y ocultamiento del paradero de las víctimas, con base en elementos documentales⁷⁸ y testimoniales de investigación, y con la asesoría de expertos en estructuras policiales y militares; sin embargo, aún no se ha podido individualizar a personas responsables, principalmente en los casos por la desaparición de Luis Fernando de la Roca Elías, Alaíde Foppa Falla y Conrado de la Cruz.

78 Algunos archivos importantes que la Unidad de Averiguaciones Especiales de la institución del Procurador de los Derechos Humanos ha consultado son: el Archivo Histórico de la Policía Nacional, el Archivo Histórico de CIRMA, el fondo documental del Estado Mayor Presidencial que obra en el Archivo General de Centro América y los documentos desclasificados del Archivo Nacional de Seguridad de Estados Unidos de América.

Fuentes documentales importantes para la investigación son los Informes de las Comisiones de la Verdad: “Guatemala Memoria del Silencio”, de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, y “Guatemala: Nunca Más” de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. Estos son utilizados para desarrollar elementos de prueba del contexto, del modus operandi de las desapariciones forzadas, el funcionamiento del sistema de inteligencia, el papel de los comisionados militares y algunos casos ilustrativos.

Como producto de estos avances en la investigación, la Institución logró reactivar en 2013 el proceso penal por la desaparición de los señores Rodolfo López Quej, Jacobo López Ac y Francisco Guerrero López, ocurrida en el municipio de Tactic, Alta Verapaz, en enero de 1983. Este caso se encuentra en una fase avanzada de investigación, habiéndose también recibido testimonios de los familiares, por lo que la Magistratura de Conciencia solicitó al Juzgado contralor la emisión de órdenes de aprehensión contra dos exjefes de comisionados militares de aquel lugar, sobre quienes se ha logrado establecer un grado de participación en la captura ilegal de las víctimas. Estas personas fueron detenidas y puestas a disposición de dicho Juzgado, encontrándose una de ellas ligada a proceso penal por el delito de desaparición forzada, mientras se espera resolver la situación jurídica de la otra persona, quien por detrimento en su salud permanece en un centro hospitalario.

Otro caso de desaparición forzada en el que la justicia transicional evidencia avances, es el de Edgar Fernando García, detención ocurrida en febrero de 1984, y cuya averiguación especial también fue otorgada al Procurador de los Derechos Humanos, quien se convirtió en querellante adhesivo. El proceso penal avanzó en su segunda fase⁷⁹ relativa al procesamiento de dos personas a quienes se les atribuye la autoría mediata en la desaparición forzada de la víctima, siendo ellos el Jefe del Cuarto Cuerpo de la extinta Policía Nacional, Jorge Alberto Gómez López, y el director general de dicha entidad, coronel Héctor Bol de la Cruz, realizándose el debate oral y público del 17 al 20 de septiembre de 2013. El Tribunal Primero de Sentencia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente, que conoce casos de alto riesgo, emitió sentencia condenatoria para ambos acusados, así como medidas de reparación digna para los familiares de la víctima.

El fallo fue importante porque demostró la existencia de un modus operandi en la comisión de los delitos de desaparición forzada ocurridos en Guatemala en el contexto del conflicto armado interno y la existencia de una práctica sistemática de desaparición forzada. También es importante que el tribunal haya ordenado al MP continuar con la investigación hacia las demás estructuras del Estado que resulten involucradas en este hecho.

La PDH también actuó como querellante adhesivo en el caso por la desaparición forzada de Edgar Enrique Sáenz Calito, hecho ocurrido el 4 de marzo de 1981. El acusado era Pedro García Arredondo, quien fungía como jefe del Cuerpo de Detectives de la Policía Nacional.

⁷⁹ En la primera fase los tribunales guatemaltecos condenaron a 40 años de prisión a los policías nacionales —miembros de la Brigada de Operaciones Especiales BROE— Héctor Roderico Ramírez Ríos y Abraham Lancerio Gómez, como autores materiales por el delito de Desaparición Forzada.

Los debates oral y público iniciaron el 16 de agosto de 2012, y se dictó sentencia condenatoria en contra del sindicado a 70 años de prisión. Durante 2013 se evacuaron los recursos de Apelación Especial (mayo) y Casación (septiembre), planteados por la defensa del acusado. En ambas instancias se obtuvo la confirmación del fallo de primera instancia, resaltando los razonamientos de la Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia, en su fallo de Casación, en cuanto a la imposibilidad de invocar prescripción por los delitos de desaparición forzada y delitos contra los deberes de humanidad, estableciendo jurisprudencia al basarse en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

La unidad de Averiguaciones Especiales de la Magistratura de Conciencia tiene expedientes abiertos sobre los casos de Manuel Alfredo Baiza Molina, Carlos Cuevas Molina y Héctor Alirio Interiano, cuyos casos forman parte del Diario Militar.

Es relevante para la justicia que los tribunales guatemaltecos están considerando como elementos de prueba los testimonios de las víctimas y sobrevivientes, así como los informes “Guatemala Nunca Más” (de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado, Proyecto Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica) y “Guatemala Memoria del Silencio” (de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico), pero también los materiales documentales que constan en archivos nacionales, como el Archivo Histórico de la Policía Nacional, los archivos del Estado Mayor Presidencial, entre otros.

Tribunales internacionales

Derivado de la falta de justicia en Guatemala, las víctimas han acudido al Sistema Interamericano de Protección a Derechos Humanos, donde la Comisión y la Corte interamericanas de derechos humanos han atendido casos del conflicto armado. La Corte condenó al Estado de Guatemala por el Caso Masacres de Río Negro, el 4 de septiembre de 2012, en el Caso Gudiel Álvarez y Otros (“Diario Militar”) el 20 de noviembre de 2012, y en el Caso Fernando García y familiares, el 29 del mismo mes y año. En ninguno de los tres casos las víctimas reportan que haya habido avances en la implementación de las sentencias, por lo que los familiares de las víctimas del Diario Militar acudieron a la institución del Procurador de los Derechos Humanos a solicitar el acompañamiento para presionar a la administración gubernamental a fin de que empiece a cumplir la sentencia. El Estado presentó un escrito el 5 de marzo de 2013 ante la Corte, expresando su inconformidad con la sentencia emitida.

Continúa habiendo vacíos legales para la justicia transicional, como la no aprobación de la iniciativa de Ley 3590, Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, conocida en el pleno del Congreso de la República el 18 de enero de 2007, y que cuenta con dos dictámenes favorables.

Por otro lado, Guatemala aún no firma la Convención Internacional contra la Desaparición Forzada ni cuenta con una ley de ausencia por desaparición forzada, lo que dificulta los procesos judiciales de todo tipo —incluso administrativos— a los sobrevivientes.

Es necesaria la reforma a la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, la cual ha sido utilizada para impedir el avance de juicios contra militares o agentes del Estado, entre otros. La Corte Interamericana ha emitido sentencias contra el Estado de Guatemala⁸⁰ demandando la reforma de dicha ley, así como la no aplicación de la Ley de Reconciliación como una forma de amnistía.

Derecho a la reparación (resarcimiento)

Otro de los elementos constitutivos de la justicia transicional es el derecho a la reparación o resarcimiento. Desde 2003 funciona en Guatemala el Programa Nacional de Resarcimiento⁸¹, cuya vigencia terminaría en 2013⁸². Mediante el Acuerdo Gubernativo 539-2013, del 27 de diciembre de 2013, se reformó el Acuerdo 258-2003 y sus reformas y se amplió la vigencia del programa hasta el 31 de diciembre de 2023. Entre los principales cambios que el nuevo acuerdo contempla está la supresión de “civiles” en la definición de las víctimas y la eliminación de los “delitos de lesa humanidad”, pues el AG establece que el PNR “tiene como fin específico el resarcimiento individual y/o colectivo de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, cometidas durante el enfrentamiento armado interno.” (Art. 1)

Por otro lado, el artículo 2 Ter adicionado establece que “Los montos del resarcimiento económico serán determinados por la Comisión Nacional de Resarcimiento...” Asimismo, establece la posibilidad de un “mecanismo de solución amistosa en aquellos casos en que hubiere solitud de peticionarios.”

Sin embargo, debe hacerse una revisión de las actuaciones del Programa Nacional de Resarcimiento, a fin de viabilizar y agilizar la respuesta a las víctimas y para que evidencie una ejecución presupuestaria más eficiente y eficaz⁸³.

Según informe presentado por el Director Ejecutivo del Programa Nacional de Resarcimiento⁸⁴, la ejecución presupuestaria al 31 de octubre de 2013, correspondiente a las cinco medidas de resarcimiento, se resume en el siguiente cuadro:

80 La sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas en el caso Dos Erres, punto resolutive 10, dice: “10. El Estado debe adoptar las medidas pertinentes para reformar la Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad en Guatemala, en los términos de los párrafos 238 a 242 de la presente Sentencia.”

81 Acuerdo Gubernativo 258-2003, de 7 de mayo 2003, y sus modificaciones.

82 Según el artículo 15 del AG 258-2003.

83 Al 31 de diciembre el SICOIN reportaba un presupuesto vigente para el PNR de Q 111 millones 339 mil 283.50, de los cuales ejecutó el 77.54%.

84 Ref. DE-PNR-279-2013, de 9 de diciembre de 2013.

Cuadro No. 8
Programa Nacional de Resarcimiento
Ejecución presupuestaria 2013

No.	Medida de resarcimiento	Monto Q.	%	Beneficiarios directos
1	Dignificación de víctimas	1'149,434.28	2.76	19
2	Resarcimiento cultural	8,163.00	0.02	1,033
3	Reparación psicosocial y rehabilitación	215,761.05	0.52	55
4	Resarcimiento material*	23'563,641.77	56.53	1,778
5	Indemnización económica**	16'746,056.83	40.17	1,033
	TOTAL	41'683,056.93	100	3,918

Fuente: DIDH/PDH con información del PNR * La medida se llama restitución material

** La medida se llama resarcimiento económico (AG 258-2003)

79

2013

Para la misma fecha que se observa en el cuadro anterior, el PNR reporta un presupuesto vigente de Q 96 millones 681 mil 014.43⁸⁵, lo que significaría que la ejecución presupuestaria en medidas de resarcimiento es del 43.11% sobre el presupuesto total. Asimismo, reporta una ejecución presupuestaria en funcionamiento del 21.96%, en tanto que el Acuerdo Gubernativo de su creación dice que no debe pasar del 10%.

Otra de las vías para la reparación de las víctimas del conflicto armado interno es la línea que desarrolla el Gobierno de la República a través de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos, entidad responsable de llevar los casos que las víctimas interponen contra el Estado de Guatemala ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Comisión y Corte Interamericana).

Garantías de no repetición

Las garantías para la no repetición de las graves violaciones de los derechos humanos y delitos de lesa humanidad también son parte de la justicia transicional; incluyen como mínimo asegurar: a) la justicia; b) el derecho a la verdad y la memoria —para lo cual es fundamental la reconstrucción de la misma—; c) un Resarcimiento digno e integral —que en otros países se llama reparación— que incluye diversidad de medidas de dignificación, restitución material y cultural, y medidas pecuniarias, entre otros; y d) Educación en temas de cultura de paz y derechos humanos —tanto a los funcionarios públicos como a la población—. Los tres primeros ya se citaron anteriormente.

85 Ídem. Sin embargo, el reporte del SICOIN indica que tenía un presupuesto vigente de Q 120 millones 792 mil 284.

Educación en derechos humanos

En el marco de la justicia transicional, una de las medidas para la no repetición es la educación en derechos humanos, por lo que a continuación se examina cómo estos fueron contemplados en la reforma educativa y cómo están incluidos en el Currículo Nacional Base (CNB).

Reforma educativa

De acuerdo con la Constitución Política de la República de Guatemala promulgada en 1985, los fines de la educación son: “El desarrollo integral de la persona humana y el conocimiento de la realidad y cultura nacional y universal”. Se declara de interés nacional la educación, la instrucción, la formación social y la enseñanza sistemática de la Constitución de la República y de los derechos humanos.

La reforma educativa fue una necesidad surgida a partir del proceso de paz, específicamente en el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (numeral. 3 Literal. G: 1, 2. a-i, 3, 4 y 5), del cual se derivan los compromisos del Estado para configurar una nueva nación incluyente y respetuosa de la pluralidad cultural y lingüística.

Con base en el Acuerdo Gubernativo No. 262-97 de 20 de marzo de 1997, se creó la Comisión Paritaria para la Reforma Educativa (COPARE), la cual impulsó un proceso de diálogos y consensos entre los cuatro pueblos que integran el país (maya, garífuna, ladino y xinka), habiéndose realizado 329 diálogos municipales en el ámbito nacional y 12 diálogos zonales en la capital.

La COPARE presentó en 1997 el Diseño de Reforma Educativa, que señaló los caminos para llevar a cabo el proceso: el Plan Nacional de Educación, los diálogos y consensos para la Reforma Educativa y el Programa de Gobierno sector Educación.

En 2005 el Ministerio de Educación (Mineduc) implementó una reforma educativa que, según las organizaciones sociales que habían participado en el proceso, no respondía a la propuesta emanada de los Acuerdos de Paz. De esta reforma impulsada por el Mineduc forma parte el CNB.

En este contexto, los documentos propuestos por el Mineduc son: Política de Calidad, Política Docente, Política de Nuevo Modelo de Gestión y Política de Infraestructura. Varias iniciativas de ley llevan el nombre de políticas, las mismas pretenden tener un carácter nacional a partir de varios documentos desarticulados entre sí, sin tener una visión integral de Nación en el sentido de conjugar y armonizar la tolerancia, la inclusión y la participación.

CNB y su relación con la enseñanza de los derechos humanos

El CNB diseñado por el Mineduc incluye el abordaje de las ciencias sociales y la formación ciudadana, marco curricular en el que se inserta el estudio de los derechos humanos en la educación primaria y básica.

El proceso de implementación ha sido limitado, pues no se ha impreso y distribuido, y se cuenta solamente con la copia digital instalada en el portal electrónico del Mineduc. No se ha realizado la entrega pedagógica a gran escala, lo cual es una barrera para su aplicación en el aula.

La mayor parte de docentes carece de una copia completa de dicho instrumento y no manejan la concepción política y filosófica de la reforma educativa que, se supone, es el marco referencial de tal transformación curricular.

De conformidad con el CNB, el Área de Formación Ciudadana impulsa la participación individual y grupal a favor del fortalecimiento de la democracia y la cultura de paz: “Está orientada a propiciar la ciudadanía plena, específicamente en lo que concierne a una cultura de respeto y al ejercicio de los derechos humanos, la comunicación y el manejo pacífico de los conflictos, el liderazgo y la cultura de paz.”

Dado que Guatemala es un país multilingüe y pluricultural, el Área de Formación Ciudadana parte de una visión de país y reconoce el valor educativo de la diferencia y la diversidad, por lo que se sugiere en dicho instrumento que niñas, niños y jóvenes formulen propuestas orientadas a fortalecer la interculturalidad, el diálogo de saberes, el respeto y valoración hacia las culturas.

En el caso del CNB del nivel primario, los derechos humanos son incorporados como parte del Área Formación Ciudadana⁸⁶, y no como un área específica; se trata de una materia vinculada directamente al ejercicio de la ciudadanía, y no a un conocimiento puntual y ajeno a una práctica social.

Los derechos humanos están presentes como eje transversal a nivel de competencias, orientaciones metodológicas y criterios de evaluación, en tanto que como contenidos están incluidos de manera explícita e implícita, con un abordaje secuencial que los propone como principios y valores para la convivencia, las relaciones sociales, la democracia y la cultura de paz. De modo que el abordaje de los derechos humanos forma parte de un ambiente curricular mucho más amplio que es la formación ciudadana, y no es objeto de estudio de manera específica.

A nivel de ciclo básico, el CNB del Área de Ciencias Sociales y Formación Ciudadana se propone, entre otras cosas, orientar a las y los estudiantes para que comprendan su entorno social e interactúen libre, crítica y responsablemente en la comunidad a la que pertenecen,

86 Consultado en: http://cnbguatemala.org/index.php?title=%C3%81rea_de_Ciencias_Sociales_y_Formaci%C3%B3n_Ciudadana_-_B%C3%A1sico, el 3 de diciembre de 2013.

basándose en principios y valores que fundamenten su conducta en la vida en democracia y cultura de paz⁸⁷. Los derechos humanos son incluidos como contenidos declarativos, procedimentales y actitudinales, clasificación que pudiera favorecer un enfoque más integral y de pronto trascender lo meramente teórico y pasar a ser vivencia en los centros educativos.

Educación en derechos humanos desde la institución del Procurador de los Derechos Humanos

El mandato de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos⁸⁸ establece en el Artículo 14, inciso a) que una de sus atribuciones es: “Promover y coordinar con las dependencias responsables, para que en los programas de estudio en los establecimientos de enseñanza, oficiales y privados, se incluya la materia específica de los Derechos Humanos, que deberá ser impartida en los horarios regulares y a todos los niveles educativos.”

En tanto, el inciso b) indica también la atribución de “Desarrollar un programa permanente de actividades de promoción, con el propósito de hacer conciencia en los diversos sectores de la población sobre la importancia de estos derechos”.

La Dirección de Educación y Promoción de la Defensoría del Pueblo tiene como fin primordial dar cumplimiento de estas atribuciones. Entre los programas de esta dirección se encuentra el Programa Permanente de Educación en Derechos Humanos, dirigido a todos los sectores institucionales y ciudadanos de la sociedad guatemalteca, y se lleva a cabo mediante la implementación de dos líneas de trabajo: los procesos formativos y la capacitación eventual.

Durante 2013 la Dirección de Educación y Promoción realizó en todos los municipios del departamento de Guatemala, y en cada una de las auxiliaturas departamentales, regionales, municipales y móviles, un diagnóstico de la situación de la educación y la promoción de los derechos humanos. El diagnóstico revela que la formación en derechos humanos dirigida a padres de familia es la de mayor demanda, como respuesta a la preocupación comunitaria del incremento de la violencia.

El estudio indica que en el departamento de Guatemala las Juntas Municipales de Protección de la Niñez y la Adolescencia no han sido constituidas; en sustitución aparece que las alcaldías conforman las Oficinas Municipales de Niñez y Adolescencia, instancias que no cuentan con programas de formación en derechos humanos, sino más bien se ocupan de actividades sociales y deportivas.

En las alcaldías la Oficina Municipal de la Mujer aparece unida a la Secretaría de Obras Sociales de la esposa del Alcalde, integración que al parecer se traduce en una mayor proyección municipal hacia sectores sociales entre los que, por supuesto, destacan la mujer y los jóvenes.

87 Ídem.

88 Decreto 54-86 y 32-87, Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, Artículo 14.a.

El diagnóstico permitió identificar 27 oportunidades de formación (nueve en municipalidades, 10 en el sector salud, cinco en el sector educativo y tres con organizaciones sociales), que fueron atendidas y que serán punto de partida para futuras acciones en todos los municipios del departamento de Guatemala, mediante el Programa Permanente de Educación en Derechos Humanos, dirigido a personal de centros de salud, municipalidades, organizaciones sociales de jóvenes y el sector educativo.

La Dirección de Educación y Promoción de la Magistratura de Conciencia también desarrolla el Diplomado titulado “Derechos Humanos, Formación Ciudadana y Cultura de Paz”, dirigido a docentes del sector público y privado para generar un espacio de formación, análisis y compromiso ciudadano con la enseñanza y vivencia de los derechos humanos.

Educación en derechos humanos desde el poder Ejecutivo

En relación con la educación en derechos humanos, la Política Nacional de Derechos Humanos 2006-2015 (Coprodeh, 2005: 9), emitida por el gobierno de la República, establece: “1. Educación en Derechos Humanos: Generar, diversificar, coordinar, fortalecer y hacer más profundas las acciones educativas gubernamentales que promocionan, promueven, difunden, divulgan y mantienen viva una cultura y un ambiente de respeto y promoción de las garantías individuales y los derechos de todas las personas, y en particular de los Derechos Humanos universalmente aceptados. Para el mejor desarrollo e impacto de este lineamiento se ha elaborado una política nacional de educación en derechos humanos.”

La Coprodeh impulsó varios procesos de educación en derechos humanos para funcionarios de gobierno, fundamentalmente en la línea de lucha contra la discriminación y el racismo, así como derechos específicos (niñez, personas privadas de libertad, mujeres), diálogo y resolución de conflictos⁸⁹.

Seguimiento a recomendaciones de mecanismos internacionales

Para la vigilancia del cumplimiento de las recomendaciones que los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos han formulado al Estado de Guatemala, este cuenta con un Sistema de Seguimiento⁹⁰, que permite visualizar todas aquellas tareas que deben desarrollar los funcionarios públicos para avanzar en la materia. La Coprodeh coordina el Foro Interinstitucional, instancia en la cual se da seguimiento a dichas recomendaciones. Durante 2013 dicho foro no desarrolló las reuniones mensuales que había venido realizando, por lo que el proceso de seguimiento a las recomendaciones se ha estancado. Asimismo, el Ombudsman da seguimiento a las recomendaciones emanadas específicamente del Examen Periódico Universal.

89 Información consultada en el portal electrónico de Coprodeh, el 12 de noviembre de 2013.

90 Creado en 2009 y al cual se tiene acceso desde la página de Coprodeh www.coprodeh.gob.gt, (que está fuera de línea desde finales de mayo 2013 y, al momento de elaborar este informe, no se había restablecido el vínculo) y en el que se consolidan todas las recomendaciones que los mecanismos internacionales de protección a derechos humanos han hecho al país.

La pena de muerte como una violación de los derechos humanos

Protección a la vida y pena de muerte

La Constitución Política de la República de Guatemala establece una firme protección del derecho a la vida. El artículo 2 expresa que es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República “la vida...”, y el artículo 3 señala que “El Estado garantiza y protege la vida humana desde su concepción, así como la integridad y la seguridad de la persona” (ANC, 1985).

El derecho a la vida también se protege por conducto de la previsión constitucional de incorporación de los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Guatemala, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 3; en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 6.1; en la Convención sobre los Derechos del Niño (los tres del Sistema Universal), artículo 6.1; y en la Convención de Belém do Pará (del Sistema Interamericano), artículos 3 y 4, entre otros.

Guatemala reconoce la protección a la vida contenida en la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre, la cual señala que “todo ser humano tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona” y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)⁹¹ que establece en el artículo 4: “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” (OEA, 1969).

Ese mismo artículo de la CADH se refiere a la pena de muerte y establece que solo podrá imponerse por los delitos más graves, en cumplimiento de sentencia ejecutoriada y basada en el principio de legalidad, y que tampoco se extenderá su aplicación a otros delitos; esta Convención deja claro que “toda persona condenada a muerte tiene derecho a solicitar la amnistía, el indulto o la conmutación de la pena, los cuales podrán ser concedidos en todos los casos. No se puede aplicar la pena de muerte mientras la solicitud esté pendiente de decisión ante autoridad competente” (OEA, 1969).

Excepciones para la aplicación de la pena de muerte

En coherencia con esa amplia protección del derecho a la vida y con la tendencia abolicionista de la pena de muerte en la comunidad internacional, la CPRG tiene una posición restrictiva y con esa misma tendencia.

La CPRG establece excepciones⁹² para la aplicación de la pena de muerte y prevé un mecanismo relativamente sencillo para su abolición mediante un procedimiento legislativo fuera del rigorismo que implica una reforma constitucional.

91 Guatemala depositó el instrumento de ratificación el 25 de mayo de 1978.

92 La Constitución Política de la República es amplia en cuanto a las excepciones de aplicación de la pena, pues no puede imponerse en los siguientes casos: a) con fundamento en presunciones, b) a las mujeres, c) a los mayores de sesenta años, d) a los reos de delitos políticos y comunes conexos con los políticos; y e) a reos cuya extradición haya sido concedida bajo esa condición.

Estatus de los instrumentos internacionales para la abolición de la pena de muerte

Tanto en el sistema universal como en el interamericano de protección de los derechos humanos, es evidente la preocupación de la comunidad internacional por la abolición de la pena de muerte, tanto a nivel de Estados como de organizaciones independientes; de esa cuenta se han implementado dos protocolos relativos a la abolición de la pena de muerte, el Protocolo de la Organización de las Naciones Unidas⁹³ de 1989, que cuenta con 78 Estados Parte (ONU, 2013), y el Protocolo de la Organización de los Estados Americanos de 1990⁹⁴, que ha sido ratificado por 13 Estados (OEA, 2013). El Estado de Guatemala durante 2013 no avanzó en los procesos tendientes a la ratificación de ninguno de los dos protocolos.

Aplicación de la pena de muerte en Guatemala

La pena de muerte es la sanción más drástica que pueden imponer los tribunales de sentencia. La CPRG establece que contra la sentencia que imponga dicha pena serán admisibles todos los recursos pertinentes (ANC, 1985: Art. 18), a lo que se debe que exista la moratoria de hecho que se ha extendido por 13 años, ya que actualmente no existe regulación sobre las salvaguardas⁹⁵ para buscar la conmutación de la pena por medio de un recurso de gracia.

La moratoria de hecho en la aplicación de la pena de muerte se extendió durante 2013⁹⁶, sin embargo, esta es producto de las dificultades legales que han surgido alrededor del recurso de gracia, más que de una posición gubernamental oficial sobre el tema.

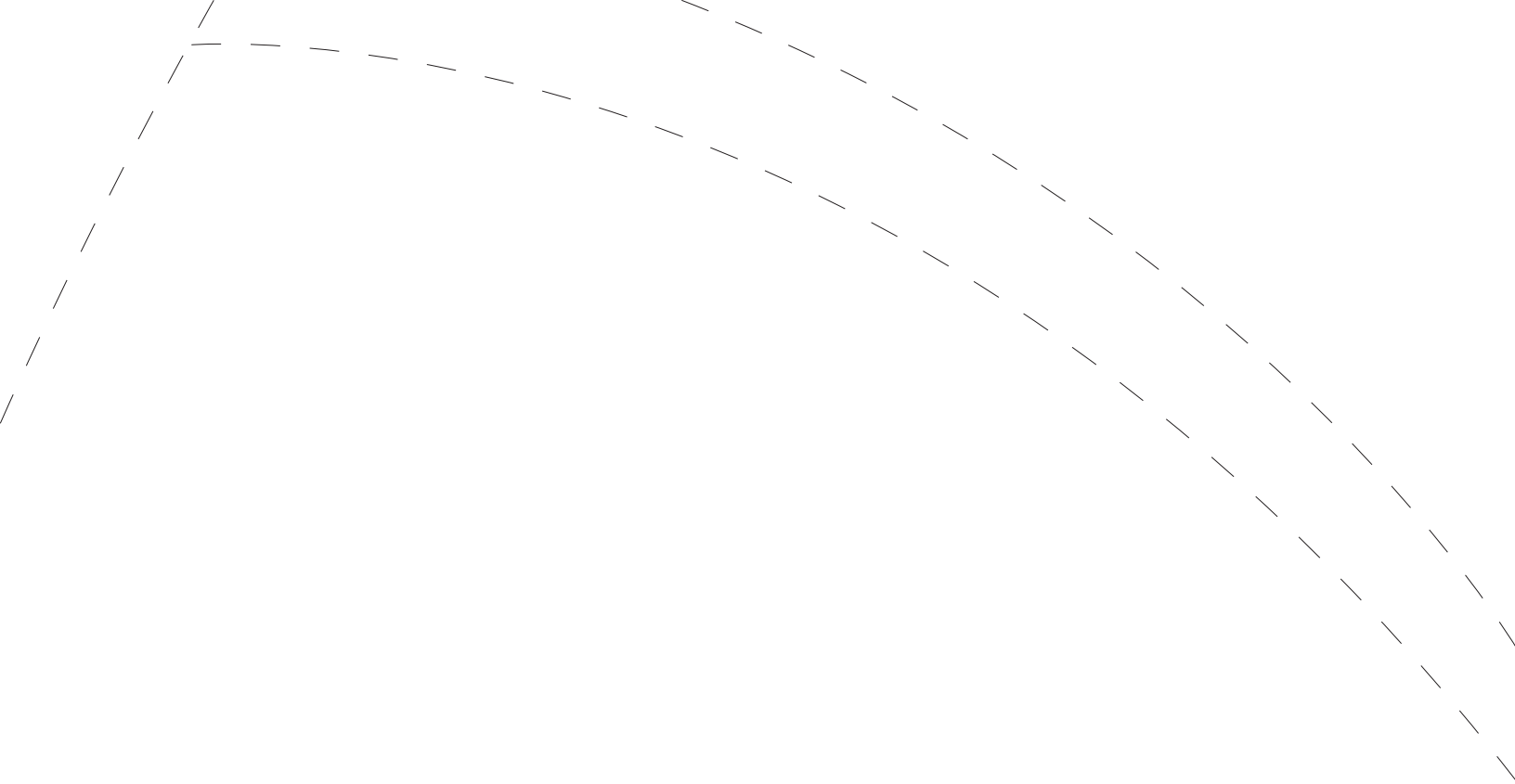
El 18 de julio de 2012 el pleno del Congreso de la República conoció el proyecto de Ley Reguladora de la Pena de Muerte o Cadena Perpetua. Esta iniciativa de ley no pretendía la abolición de la pena, sino se proponía un procedimiento para garantizar el acceso al recurso de gracia y así rehabilitar la aplicación de esa pena. El 29 de mayo de 2013 la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso de la República emitió dictamen desfavorable para ese proyecto legislativo.

93 Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte, aprobado y proclamado por la Asamblea General en su resolución 44/128 15 de diciembre de 1989

94 Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte, adoptado en Asunción, Paraguay, el 6 de agosto de 1990.

95 La Convención Americana sobre Derechos Humanos en el numeral 6 del artículo 4, establece que “Toda persona condenada a muerte tiene derecho a solicitar la amnistía, el indulto o la conmutación de la pena, los cuales podrán ser concedidos en todos los casos. No se puede aplicar la pena de muerte mientras la solicitud esté pendiente de decisión ante autoridad competente”; por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el artículo 6.4 establece que “toda persona condenada a muerte tendrá derecho a solicitar indulto o la conmutación de la pena”, la línea de los instrumentos mencionados se dirige a la abolición de la pena capital.

96 Desde el 2000 no se aplica la pena de muerte. En enero de 2012 la Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia anunció la anulación de la pena de muerte para 54 condenados, debido a que se alegó una violación a la legítima defensa (Prensa Libre, consulta del 25/03/2013), para 2013 no existen condenados a muerte.



DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES

Informe de Situación

PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU

CAPITULO DOS

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES

Las obligaciones de los estados respecto de los derechos humanos se basan en el principio de no discriminación, que tiene por objeto garantizar la igualdad de trato y de oportunidades en el goce y disfrute de los derechos humanos, no importando su nacionalidad, sexo, origen étnico, religión o creencias, discapacidad, edad u orientación e identidad sexual.

Las obligaciones de los estados se pueden agrupar en tres apartados: respetar (abstenerse de interferir en el disfrute del derecho), proteger (impedir que otras personas interfieran en el disfrute del derecho) y realizar (adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestales y judiciales que sean necesarias para alcanzar la efectiva realización de los derechos).

A partir de la Declaración y Programa de Acción de Viena, en 1993, se ha ido superado la separación doctrinaria entre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y los Derechos Civiles y Políticos y, por ende, la diferencia entre obligaciones positivas y negativas, o de hacer (acción) y no hacer (omisión), en búsqueda de su integración.

Los dos ámbitos requieren inversión de los estados para lograr su efectividad y que el Estado se abstenga de interferir en las libertades individuales: por ejemplo, el Gobierno debe invertir en el sistema de justicia o en garantizar el derecho a la alimentación, tanto como debe abstenerse de obstaculizar el del derecho de asociación y manifestación de los trabajadores. Los estados están obligados a avanzar hacia la implementación del respeto, protección y garantía de los mismos; la falta de recursos no puede ser una justificación para la falta de acción.

Marco normativo

Los Derechos Económicos, Sociales, Culturales Y Ambientales (DESCA) están contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, entrando en vigor el 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27 del mismo; Guatemala lo ratificó el 19 de mayo de 1988.

Los DESCAs (derecho al trabajo, la salud, la educación, la alimentación, al agua, el saneamiento, a la vivienda adecuada, la seguridad social, a participar en la vida cultural, ambiente sano, entre otros) son tan importantes como los derechos civiles y políticos (vida, libertad, libertad de expresión, voto, etc.), pues son constitutivos de la dignidad humana.

Aunque el consenso internacional es que los DESCAs pueden irse implementando progresivamente, a diferencia de los Derechos Civiles y Políticos (DCP), ello no significa que deben mantenerse en rezago derivado de los niveles de desarrollo de los distintos países; los estados

deben hacer esfuerzos sostenidos para avanzar en la justicia social, que es un elemento fundamental para garantizar la vida misma.

Guatemala también es signataria de otros instrumentos de derechos humanos específicos sobre los DESCA, como el Protocolo de San Salvador (del Sistema Interamericano de Derechos Humanos), y los convenios de la OIT, entre ellos el Acuerdo 169 sobre pueblos indígenas.

El PIDESC tiene un protocolo facultativo que entró en vigencia el 5 de mayo de 2013⁹⁷, y que permite a las personas cuyos Derechos Económicos, Sociales y Culturales hayan sido violados en sus países y no hayan recibido la correspondiente justicia y reparación, reclamar justicia internacionalmente. Sin embargo, esto solo es posible si el Estado ha ratificado el Protocolo Facultativo, lo cual no ha sucedido en Guatemala.

El Protocolo Facultativo también es útil para aclarar las obligaciones de los Estados en relación con estos derechos, contribuyendo a la adopción de políticas públicas para hacerlos avanzar, así como promover la justiciabilidad de dichos derechos.

Estos derechos están reconocidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual, además, establece en su artículo 46 la preeminencia del marco internacional en materia de derechos humanos, y en su artículo 44, la posibilidad de la inclusión de cualquier otro derecho que no estuviera reconocido en la misma Constitución.

Los DESCA también se desarrollan en los Acuerdos de Paz, específicamente en el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria⁹⁸, y el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas⁹⁹.

Dada esta obligación del Estado de Guatemala, lo correspondiente es la elaboración e implementación de políticas públicas que permitan la redistribución social de la riqueza, poniendo énfasis en que tengan un enfoque de derechos humanos, es decir que las mismas concuerden con los instrumentos internacionales mencionados y que su elaboración, implementación, monitoreo y evaluación se realicen con la participación de las personas a quienes van destinadas. De esa forma, la situación económica del país influirá definitivamente en la posibilidad de la realización de estos derechos.

97 El PF-PIDESC establece que entra en vigencia cuando 10 países lo hayan ratificado. A esa fecha, entró en vigencia con la ratificación de: Argentina, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, España, Mongolia, Portugal y Uruguay. Los otros 32 países que lo han firmado pero aún no lo han ratificado son: Armenia, Azerbaiyán, Bélgica, Burkina Faso, Cabo Verde, Chile, Costa Rica, Eslovenia, Finlandia, Francia, Gabón, Ghana, Guatemala, Guinea Bissau, Irlanda, Islas Salomón, Italia, Kazajistán, Luxemburgo, Madagascar, Maldivas, Malí, Montenegro, Países Bajos, Paraguay, República del Congo, República Democrática del Congo, Senegal, Timor Oriental, Togo, Ucrania y Venezuela. (información consultada en: <http://www.fidh.org/es/globalizacion-desc/Derechos-economicos-sociales-y/los-derechos-economicos-sociales-y-culturales-justiciables-a-nivel-13230>, el 30 de noviembre de 2013).

98 De 6 de mayo de 1996.

99 De 31 de marzo de 1995.

Indicadores de la situación económica

La situación económica nacional se caracteriza por dos momentos que divergen entre sí y que se sitúan en el segundo semestre de 2013. El primero se refiere al intento del Gobierno de impulsar el pago de la deuda flotante¹⁰⁰ que constituye la sumatoria de acreedurías derivadas de contratación de obras que no se pagaron en el ejercicio presupuestal correspondiente y se acumularon con los diferentes períodos de gobierno, lo que el actual mandatario buscó resolver, a pesar de las críticas en contrario, con la emisión de mayor deuda bonificada, por un monto de Q 3.4 millardos; al final dicho intento fracasó y la iniciativa de ley correspondiente fue retirada del Congreso de la República por la bancada oficial.

El debate sobre el presupuesto para 2014 presentado por el Ejecutivo al Congreso de la República se centró en el hecho de que se estimaba que la recaudación tributaria no alcanzaría el monto proyectado, con lo cual el déficit se ampliaría y el Gobierno se vería obligado a recurrir a mayor endeudamiento, cuando el nivel de la deuda/PIB es cercano al 29%, en un contexto en donde los ingresos tributarios se estiman hacia la baja, como ocurrió en 2012.

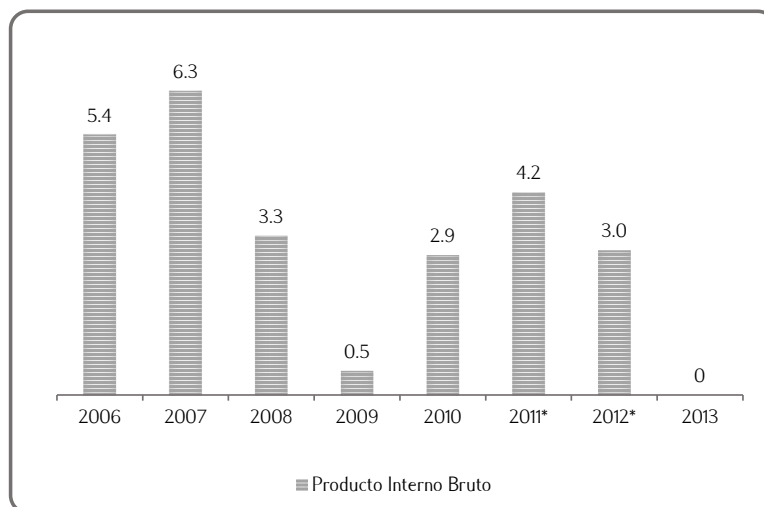
Además de estos problemas que enfrenta el actual régimen, una de las preocupaciones que no termina de resolverse para las autoridades del Ministerio de Finanzas Públicas se refiere a los recursos legales en contra de la reforma tributaria, que dejaría en mayor fragilidad los ingresos tributarios que se proyectaron dentro de la misma. El 29 de noviembre, el pleno del Congreso aprobó de urgencia nacional el Decreto 19-2013 que reforma el Código Tributario, Ley de Actualización Tributaria y Ley del Impuesto de Timbres Fiscales y de Papel Sellado Especial para Protocolos, cuyas reformas “tienen como principio simplificar y clarificar la aplicación de lo aprobado en el Decreto 10-2012 y el nuevo Impuesto Sobre la Renta”.

En cuanto a las proyecciones finales del año, el Banco de Guatemala ha manifestado que el PIB para este año se encuentra calculado en un rango de 3.2 a 3.6% como porcentaje de crecimiento anual. “La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), prevé que la economía guatemalteca para 2013 crecerá un 3.5% y al cierre de este año, la balanza para el país centroamericano se expandirá un 3.3%. Las perspectivas son bajas en comparación con lo proyectado en 2011, cuando la entidad de la Organización de Naciones Unidas (ONU), estimó el indicador en 3.9%.”¹⁰¹

100 Deuda flotante es el nombre técnico que se usa en la jerga presupuestaria. Un problema de la misma está relacionado con que el Gobierno no ha podido establecer con certeza ni fiabilidad su monto total, ni su contraparte en obras. Igualmente, no se sabe si dichos adeudos se encontraban contemplados dentro de los presupuestos de ejercicios anteriores y ante su carencia, entonces la misma sería ilegal. Adicionalmente, se critica fuertemente el crecimiento de la deuda a base de bonos, puesto que viene a incrementar de forma significativa el monto de la deuda interna y la global, por consiguiente.

101 Consultado en: <http://www.agn.com.gt/index.php/world/item/1432-cepal-centroam-C3-A9rica-crecer-C3-A1-42-al-final-de-2012#sthash.8vdAnUDm.dpuf>, el 28 de noviembre de 2013.

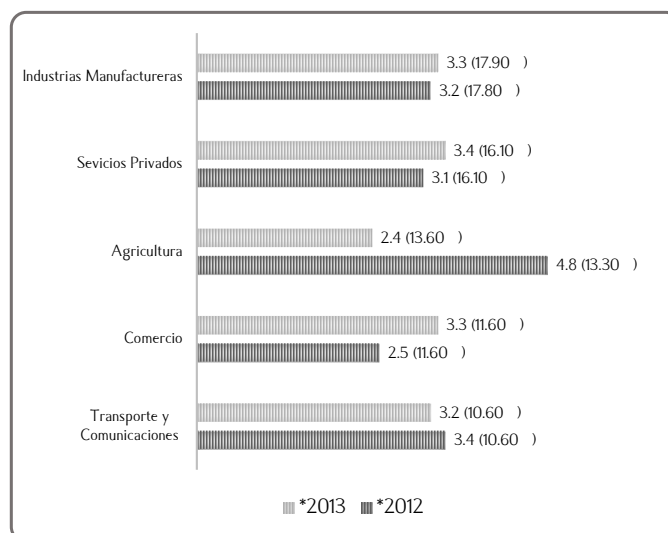
Gráfica 11
Producto Interno Bruto
2005 - 2013



Fuente: BANGUAT. Desempeño Macroeconómico Reciente y perspectivas. Guatemala, octubre de 2013.

De acuerdo con las estimaciones del Banco de Guatemala, las proyecciones del PIB descansan en un comportamiento similar en las actividades productivas del país, tal como se observa en la gráfica siguiente.

Gráfica 12
Principales actividades económicas
2012 - 2013



Fuente: BANGUAT. Desempeño Macroeconómico Reciente y Perspectivas. Guatemala, octubre de 2013.

Se estimaba que el sector externo o el comercio internacional mantuviera en 2013 una tasa de crecimiento superior a 2012 (1.3%) cuando las exportaciones cayeron dramáticamente hasta (-3.8%), siendo las estimaciones entre 2% y 4%, pero la tendencia permite considerar que se quedará en el rango mínimo. El resultado positivo de esta tasa de variación anual se explica principalmente por el volumen exportado, puesto que el precio medio se ha mantenido.

Respecto a las importaciones, presentaban un crecimiento positivo a mayo del 2013, con un 2.8%, mientras el rango que el Banco de Guatemala había estimado era entre 4% y 6%, este crecimiento contrasta significativamente con el crecimiento de 23.7% en 2011.

Recaudación tributaria

En lo que se refiere a las finanzas públicas, la situación fue complicada. Por un lado, debido a la desaceleración que mostró la tributación, en donde influyeron las diferencias entre el Ministro de Finanzas (MINFIN) y el anterior Superintendente de Administración Tributaria (SAT), las nuevas autoridades de la SAT introdujeron cambios en la supervisión para mejorar la recaudación, pero aún así no se llegó a la meta establecida para el año.

Por otra parte, la no aprobación de algunos préstamos externos por parte del Congreso de la República dejó a las autoridades de finanzas en una situación complicada en el manejo de los ingresos y la distribución de los gastos. Para ello tomaron medidas internas, como hacer transferencias entre instituciones y la utilización de fondos no utilizados en el año para cubrir la deuda.

Una de las decisiones más preocupantes para 2013 fue la emisión de Letras de Tesorería, ya que estas no solo tienen una tasa de interés elevada, sino que, además, se deben pagar en el corto plazo. Según el MINFIN¹⁰² se colocaron Q 150 millones en letras de tesorería, luego de ocho eventos en los que no hubo adjudicación en el mercado local, con vencimiento el 2 de diciembre.

El desenvolvimiento de la recaudación tributaria hasta septiembre de 2013 es la siguiente:

Cuadro No. 9
Recaudación tributaria a septiembre de 2013
(cifras en millones)

Descripción de impuestos	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Total
Recaudación tributaria SAT	4,717.6	3,091.3	4,149.2	4,944.2	3,433.7	3,188.0	5,319.0	3,393.1	3,329.6	35,565.6
Impuestos directos	1,725.9	734.3	1,784.8	2,253.2	799.0	715.2	2,429.5	814.8	767.5	12,024.1
Impuestos indirectos	2,991.7	2,357.0	2,364.4	2,691.0	2,634.7	2,472.8	2,889.5	2,578.3	2,562.2	23,541.6
Recaudación tributaria de otras instituciones	17.3	114.5	172.9	35.9	196.7	32.5	86.2	95.9	34.9	786.8
Total de ingresos tributarios brutos	4,734.8	3,205.8	4,322.1	4,980.1	3,630.4	3,220.5	5,405.2	3,489.0	3,364.5	36,352.5

Fuente: DIDH/PDH con datos de la SAT. (Las sumas no son exactas por el redondeo).

La composición de la estructura de tributación mostró una tendencia histórica en la que prevalecieron los impuestos indirectos con respecto a los directos. En la tabla siguiente se muestra el promedio hasta septiembre de 2013, en donde los impuestos directos eran de 31% en promedio y los indirectos el 66%. Los datos de la composición de la estructura tributaria contradicen lo expresado por las autoridades del MINFIN cuando aseguraba que la Reforma Tributaria impulsada en enero de 2012 tenía una connotación hacia la progresividad en la tributación de impuestos directos.

Cuadro No. 10
Recaudación tributaria SAT
dividida entre impuestos directos e indirectos
(en porcentajes / en millones)

Meses 2013	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	TOTAL	
Total de ingresos tributarios brutos	4,734.8	3,205.8	4,322.1	4,980.1	3,630.4	3,220.5	5,405.2	3,489.0	3,364.5	36,352.5	Promedio
Impuestos directos % s/total	36%	23%	41%	45%	22%	22%	45%	23%	23%	33%	31%
Impuestos indirectos % s/total	63%	74%	55%	54%	73%	77%	53%	74%	76%	65%	66%

Fuente: DIDH/PDH con datos de la SAT. (Las sumas no son exactas por el redondeo)

En lo que se refiere a la recaudación a partir de las actividades productivas, los datos hasta julio de 2013 indican que el comercio constituye la actividad económica con mayor generación tributaria, con Q 12.9 millardos; la industria se ubica en el segundo productor de tributos, con Q 7.2 millardos; las actividades inmobiliarias, posteriormente con Q 3.7 millardos, y después se ubican el transporte, con Q 2.7 millardos, y la intermediación financiera con Q 2.8 millardos.

Asimismo, en términos relativos, se puede observar que el comercio al por mayor y menor contribuye con la tributación total, con el 36.5%; la industria aporta el 20.3%; las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler colaboran con el 10.4%; la intermediación financiera, con 8%; el transporte, almacenamiento y comunicaciones, con 7.8%; la agricultura, con 4.0%, sumando en conjunto un total del 87%, y después el resto de actividades productivas.

La recaudación fiscal en los últimos cinco años ha pasado de una disminución de -4.34% en 2009, en relación con 2008, a 9.38% en 2010, incremento de 16.91% en 2011, un decrecimiento de 4.96% en 2012, y se estima que hubo una drástica disminución de -19.74% en 2013¹⁰³, considerándose que llegará a Q 45 millardos como máximo. Su desaceleración obedece a varios factores, entre ellos la modificación del impuesto de circulación de vehículos y las acciones de inconstitucionalidad del sector privado contra la reforma tributaria, al igual que el cambio de autoridades en la SAT y la amnistía fiscal, que desestimula a los contribuyentes que cumplen sus obligaciones frente a aquellos que evaden el pago de impuestos.

103 Fuente: SAT. Recaudación hasta septiembre 2013.

Situación de los DESCA

La situación de los DESCA está relacionada con las condiciones de vida de los habitantes de un país, lo que incluye sus niveles de pobreza.

Guatemala presenta en 2012 un índice de desarrollo humano (IDH)¹⁰⁴ de 0.581, lo que la coloca en el puesto 105 entre los 144 países analizados por el PNUD. Si bien es cierto que Guatemala ha mejorado (en 2011 tenía un IDH de 0.580), la mejora es mínima, aunque evidencie un avance; en tanto que en 2000 el IDH fue de 0.523. Sin embargo, el desarrollo humano medio está establecido por Naciones Unidas en 0.640, mientras América Latina y El Caribe tienen un IDH de 0.741.

En la medición de los elementos determinantes para el IDH, la esperanza de vida en el país está en 71.07 años (medida para la salud) y su tasa de mortalidad, en 5.39.

Por su parte, la educación está medida por la tasa de alfabetización de adultos y la tasa combinada de matriculación en educación primaria, secundaria y superior, así como los años de duración de la educación obligatoria.

La riqueza es medida por el PIB per cápita y la capacidad de poder adquisitivo (en dólares).

Derecho a la salud

El derecho a la salud se encuentra reconocido por la Constitución Política de la República de Guatemala¹⁰⁵, en su artículo 93: “El goce de la salud es derecho fundamental del ser humano, sin discriminación alguna”, y el artículo 94, que establece que es obligación del Estado velar por la salud y la asistencia social de todos los habitantes, planeando la necesidad de establecer instituciones, así como desarrollar acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación, para procurar el “más completo bienestar físico, mental y social” a la población. El artículo 95 considera que la salud de los habitantes “es un bien público”.

El Código de Salud¹⁰⁶ es la norma para hacer efectivo este derecho, considerando en su artículo 1 que “Todos los habitantes de la República tienen derecho a la prevención, promoción, recuperación y rehabilitación de su salud, sin discriminación alguna”, y colocando en su artículo 2, que la salud es un producto social, en el que se vinculan “el nivel de desarrollo del país, las condiciones de vida de las poblaciones y la participación social, a nivel individual y colectivo...”

104 El índice de desarrollo humano es un indicador del desarrollo humano elaborado por el PNUD, basándose en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno.

105 Constitución Política de la República de Guatemala 1985.

106 Código de Salud. Decreto Número 90-97 del Congreso de la República.

Para implementar este derecho, el Estado provee infraestructura, recursos humanos y materiales y diferentes programas para la salud, de tal forma, que al acudir a estos centros de servicios, las personas reciban una atención completa, lo que se convierte en un verdadero desafío, porque los problemas de salud generalmente descansan en las carencias sociales de los países, pues en aquellos que se ha avanzado considerablemente en suplir las necesidades básicas de la población, el país cuenta con un mejor perfil de salud y de desarrollo humano. En el caso de Guatemala, la situación de pobreza y pobreza extrema constituye elementos fundamentales del porqué el perfil de salud todavía manifiesta indicadores negativos en salud, a pesar de que dichos indicadores han venido mejorando, aunque muy lentamente.

Por su parte, la institución del PDH creó la Defensoría de la Salud, en febrero de 2013, con el mandato de dar seguimiento a los diversos temas de salud, incluyendo los derechos de las personas que viven con VIH/Sida.

Indicadores de salud

Los indicadores de la salud son el resultado de acciones que inician con la estructura legal y la asignación presupuestaria. El PNUD indica que para 2012 el gasto público en salud era el 2.5% del PIB¹⁰⁷, del cual el MSPAS alcanzó una participación del 1.3% y para 2013 se estima será del 1.2%.

Con estos recursos, y considerando que “Guatemala atraviesa una transición epidemiológica propia de los países en vías de desarrollo, que luchan por sobrevivir en sociedades influenciadas por modelos de desarrollo de índole occidental que han permitido aumentar las inequidades en salud.” (MSPAS, marzo 2012), deben generarse prácticas que conlleven a mejorar el estado de salud y bienestar de la población.

Cuadro No. 11
Indicadores básicos de salud
Años 2012 y 2013

Indicadores básicos de salud	2012	2013
Prevalencia de la desnutrición crónica en niños menores de 5 años	47.3	44.8
Razón de mortalidad materna (RMM)	137.2	134.7
Proporción de niñas/niños < de 1 año con vacunas completas	60.6	45.7
Proporción de partos atendidos en o por el MSPAS	59.3	12.9

Los datos de 2013, corresponden al 1er. semestre

Fuente: MINFIN, consultado en <http://www.minfin.gob.gt/archivos/proypre2014/inicio.htm>, el 17 de diciembre de 2013.

107 Ver: Indicadores Internacionales de Desarrollo Humano, consultado en <http://hdrstats.undp.org/es/paises/perfiles/GTM.html>, el 30 de noviembre de 2013.

Solo se encuentran datos para el primer semestre de 2013, como se refleja en el cuadro anterior. Sin embargo, viendo los indicadores, puede inferirse que a finales de 2013 se habrían duplicado los indicadores en comparación con 2012.

Dentro de estos indicadores presentados como prioritarios en el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del MSPAS para 2014, no se contempla la reducción de la tasa de mortalidad infantil por neumonía y bronconeumonía, que fue la primera causa de muerte¹⁰⁸ para este grupo etario durante 2011 y 2012, tendencia que se espera continuará al cierre de 2013.

Sistema Nacional de Salud

El Diagnóstico Nacional de Salud publicado en marzo del 2012 es la fuente más reciente y completa de información referente al Sistema Nacional de Salud. Su abordaje y resultados expresan una situación amplia de dicho sistema. Como resultado de su publicación, el MSPAS elaboró un plan de acción para tratamiento de las deficiencias identificadas. Este documento puede ser un referente de medición de resultados de fortalecimiento del débil sistema de salud de Guatemala.

Este diagnóstico (MSPAS, marzo 2012: 7) señala que “El sector salud está conformado por el MSPAS, IGSS, el Ministerio de la Defensa, otros ministerios, secretarías, municipalidades, ONG y el sector privado...”

Asimismo, expresa que este “se encuentra fragmentado y disperso; sin una efectiva rectoría.” En relación con la infraestructura, indica que “Solo el 32% de los centros y puestos de salud recibieron remozamiento en los últimos 5 años...” pero también plantea que “el modelo de atención en práctica es de tipo biólogo, curativo, reactivo y desintegrado”. (MSPAS, marzo 2012: 7)

Según este diagnóstico, “...la red de servicios se recibió con un desabastecimiento y deficiencia de recurso humano, insumos, equipo e infraestructura en los tres niveles de atención. Se detectó un desorden en la categorización de los servicios de salud del primero y segundo nivel de atención, pues existen múltiples denominaciones para pequeñas variantes entre ellos, esto produce confusión en los usuarios y en el personal de salud. Existen servicios con funciones y atribuciones definidas pero sin respaldo jurídico, de recurso financiero, humano y equipo, lo que no garantiza la calidad de los mismos. Además, dicha red de servicios no se ha incrementado en proporción al crecimiento de la población ni en relación con la complejidad de la demanda”.

La situación en el área rural también muestra problemas, principalmente en cuanto a cobertura, pues esta es extremadamente limitada, según el mismo diagnóstico, que identificó que la población rural “...solamente reciben del Programa de Extensión de Cobertura (PEC) un paquete básico que no se ha modificado en más de 15 años.” Por otro lado, en algunos casos solo se contempla “...una visita mensual única del médico o enfermera profesional a la comu-

108 SIGSA del MSPAS en http://sigsa.mspas.gob.gt/phocadownload/userupload/bioestadisticas/2012/Mortalidad/Mortalidad_Infantil_Por_Causa_Genero_2012.pdf, el 17 de diciembre de 2013

nidad”, personal contratado “a través de las prestadoras y administradoras de los servicios de salud (organizaciones no gubernamentales) con funciones mayoritariamente curativas y poco preventivas.”

Como indicativo de la poca cobertura médica en el área rural, el número de cesáreas practicadas en el caso de las defunciones fetales de 2012, ascendió a 636, de las cuales sólo el 2% se practicó en el área rural. La cesárea es una operación que necesita de profesionales e infraestructura existente en hospitales o centros de salud; el porcentaje referido demuestra que la misma no ha sido realizada en el área rural.

Otro elemento importante en relación con la atención dentro del sistema de salud, es que, el total de consultas atendidas por el MSPAS en 2013 fue de 13 millones 106 mil 584¹⁰⁹.

Presupuesto destinado a la salud

El MSPAS contó con un presupuesto vigente para 2013 de Q 5 mil 096 millones 600 mil¹¹⁰, destinando más del 50% a los programas de Recuperación de la Salud y Medio Ambiente, con 44% y 18% respectivamente. Los otros diez programas absorben el 38% restante del presupuesto.

El programa de Recuperación de la Salud está integrado por dos subprogramas: Accesibilidad a Medicamentos y Atención Médica, último que plantea beneficiar a una población de 10 millones 193 mil 149 personas; con lo anterior, su cobertura sería del 66% para la población de 2013, alcance que parecería ser alentador. Sin embargo, “se estableció que Guatemala como país tiene una cobertura del 57.37% con áreas de salud, situación que mantiene a la institución alejada de la prestación universal de los servicios de salud.” (MSPAS, marzo 2012)

De los 12 programas que integran la asignación presupuestaria, ninguno atiende específicamente las dos causas principales de mortalidad infantil: neumonía y diarrea; su atención se encuentra inmersa en otros subprogramas. Al dotarles de un programa se lograría destinar mayores recursos y, con ello, disminuir la cantidad de decesos, tanto en niños como en otros grupos etarios.

“Los Acuerdos de Paz no establecieron una meta clara en materia del financiamiento de la salud, se estandarizó como meta el 0.96 del PIB como porcentaje del gasto ideal a alcanzar para el año 2000” (MSPAS, marzo 2012: 8); a 12 años de esta base, el gasto en salud en relación con el PIB ha crecido 0.12% anualmente, en tanto la población aumenta 2% cada año. De lo anterior se deduce que cada año crece la brecha entre la capacidad de prestar el servicio y los requerimientos de la población en materia de salud, por lo que año con año se distancian y, de no tomar medidas correctivas, el derecho a la salud será inaccesible, especialmente para la población que se encuentra en estado de pobreza (personas que destinan al gasto una cifra no

109 Sistema de Información Gerencial en Salud del MSPAS—SIGSA consultado en enero de 2014.

110 SICOIN, consultado el 17 de diciembre de 2013.

mayor de Q 752.53, pero no menor de Q 365 per cápita mensualmente) y que representan más del 50%¹¹¹ de la población guatemalteca.

Como primer indicativo de las denuncias que se avizoran, fue presentada a la institución del PDH una denuncia por violación del derecho humano a la salud, específicamente por la falta de atención médica que debería cubrir el Programa de Extensión de Cobertura del MSPAS, la que fue investigada por el Procurador de los Derechos Humanos a través del expediente ORD. GUA.6219-2013/DESC, llegando a resolver como responsable de “dicha violación al doctor Jorge Alejandro Villavicencio Álvarez, ministro de Salud Pública y Asistencia Social.”¹¹²

Cobertura del sistema de salud

Como se verá en el cuadro siguiente (último dato disponible a la fecha), las unidades más cercanas a la población rural son los puestos de salud (primer nivel de atención), mismos que suman mil 101 unidades que cuentan con la infraestructura mínima y una dotación básica de equipo, medicinas y recursos financieros y humanos.

El segundo nivel de atención, constituido por los centros de salud, cuenta con 346 unidades para todo el país; y el tercer nivel de atención, que se encuentra constituido por hospitales, tiene 45 hospitales para todo el país.

Estas unidades de atención resultan sumamente limitadas para la cantidad de demanda de salud que tienen cada día, así como sus capacidades son reducidas en términos de provisiones de medicinas, exámenes y recursos humanos capacitados.

111 Sección de Estadística de la institución del PDH con datos de la Encuesta Nacional de Condiciones de vida 2011 del INE.

112 Resolución del Procurador de los Derechos Humanos del 11 de diciembre de 2013, contenida en el expediente ORD. GUA.6219-2013/DESC.

Cuadro No. 12
Red de servicios de MSPAS

RED DE SERVICIOS DEL MSPAS AL AÑO 2011		
Nivel de atención	Sevicios	Cantidad
Primero	Puestos de salud (PS)	777
	Puestos de salud fortalecidos fines de semana (PSF/FS)	245
	Puestos de salud fortalecidos (PSF)	64
	Unidades mínimas (UM)	15
	Total Primer nivel de atención	1,101
Segundo	Centros de atención permanente (CAP)	180
	Centros de salud (C/S)	110
	Centro de atención del paciente ambulatorio (CENAPA)	40
	Centro de atención integral materno-infantil (CAIMI)	5
	Maternidad cantonal	4
	Centro de urgencias médicas (CUM)	3
	Clínicas periféricas	2
	Servicios especializados	2
	Total segundo nivel de atención	346
Tercero	Hospitales	45
	Total tercer nivel de atención	45
Total de servicios a nivel nacional del MSPAS		2,984

Fuente: MSPAS, Diagnóstico Nacional de Salud.

Situación de la salud en Guatemala

Al final de cada año se analizan todos aquellos datos que permiten establecer el perfil epidemiológico de salud del país, para ello se utilizan diferentes indicadores que reflejan los resultados en esa materia durante el año.

En relación con las causas de mortalidad de la población, el cuadro siguiente (último dato obtenido a la fecha) identifica las diez primeras causas en hombres y en mujeres.

Cuadro No. 13
Primeras diez causas de mortalidad general
2012

		Femenino
1	Neumonía, organismo no especificado	3,136
2	Infarto agudo del miocardio	2,262
3	Diabetes mellitus, no especificada	2,147
4	Diarrea y gastroenteritis de presunto origen infeccioso	1,038
5	Accidente vascular encefálico agudo, no especificado como hemorrágico o isquémico	936
6	Insuficiencia cardíaca	866
7	Muerte sin asistencia	824
8	Desnutrición proteicocalórica, no especificada	776
9	Tumor maligno del estómago	762
10	Diabetes mellitus no insulinodependiente	744

		Masculino
1	Neumonía, organismo no especificado	3,548
2	Agresión con disparo de otras armas de fuego, y las no especificadas	2,869
3	Infarto agudo del miocardio	2,681
4	Exposición a factores no especificados	2,380
5	Diabetes mellitus, no especificada	1,510
6	Fibrosis y cirrosis del hígado	1,258
7	Disparo de otras armas de fuego, y las no especificadas	1,169
8	Diarrea y gastroenteritis de presunto origen infeccioso	1,154
9	Muerte sin asistencia	990
10	Insuficiencia cardíaca	798

Fuente: Sección de Estadística PDH, con datos del informe Estadísticas Vitales 2012 del INE

Como se ve en estos indicadores, la mayoría de las causas de muerte en Guatemala están relacionadas con las condiciones de pobreza en que vive la población.

La neumonía es la principal causa de muerte para ambos sexos; aunque esta es una enfermedad prevenible a través de la vacunación, su costo es bastante alto, lo que la hace poco accesible.

En el caso de la población femenina, la séptima causa de defunción es la muerte sin asistencia; esta constituye los casos de mujeres que aparecen fallecidas en la vía pública y aquellas en

las que, por falta de médico que certifique la causa del fallecimiento, son referidas al Instituto Nacional de Ciencias Forenses. La siguiente causa de muerte femenina es la desnutrición proteico-calórica, que forma parte de los fallecimientos por hambre; tema que puede verse en el capítulo de Derecho a la Alimentación de este informe.

Para la población masculina, la segunda y la séptima causa se relacionan con los decesos por arma de fuego; sumadas ambas alcanzan la cifra de 4 mil 038, lo que las posiciona en el primer lugar, situación que preocupa al Ombudsman, ya que significa la pérdida de vidas humanas y deja, en su mayoría, hogares monoparentales.

Asimismo, según el Sistema de Información Gerencial en Salud (SIGSA) del MSPAS, a septiembre de 2013 habían fallecido 3 mil 720 niños menores de 5 años en el país, siendo los meses de mayor número de casos marzo, abril y mayo.

Cuadro No. 14
Mortalidad de niños menores de 5 años
Enero a septiembre de 2013

Meses	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Sep	Total
Sumas	416	482	599	590	522	446	434	213	18	3720

Fuente: MSPAS/SIGSA. *Septiembre es el último mes registrado en el SIGSA (consultado el 6 de enero 2014)

Marco normativo e institucional

El MSPAS ha emitido acuerdos y documentos para la atención a personas con VIH, incluyendo mujeres embarazadas; así como indicadores específicos para monitoreo y evaluación de las acciones emprendidas.

Con el Acuerdo Ministerial No. 515-2013 se creó el Comité de fármaco-vigilancia ministerial, encargado de revisar y actualizar la estructura y organización de la lista básica de medicamentos del MSPAS, para contar con medicamentos eficaces, seguros y accesibles, de acuerdo con su uso en los diferentes niveles de la red de servicios de salud. Asimismo, existe un Plan de Monitoreo y Evaluación 2012-2015 que se ha desarrollado junto con un estudio diagnóstico sobre estigma y discriminación en poblaciones en mayor riesgo de vulnerabilidad.

Se ha implementado también la Estrategia Nacional de Condones y una Guía de Atención en Salud Sexual y Reproductiva para mujeres con VIH. Asimismo, el MSPAS ha desarrollado un estudio demográfico y una caracterización de riesgo para mujeres trabajadoras sexuales.

La Ley para el Combate del Virus de Inmunodeficiencia Humana y del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida, Decreto 27-2000 del Congreso de la República, es el marco legal nacional para la atención de estos problemas de salud. La Magistratura de Conciencia se ha coordinado con la Fundación Preventiva del Sida y la Red Legal y su Observatorio en Dere-

chos Humanos y VIH para trabajar las propuestas de reformas a dicho Decreto, que permitan una mejor atención.

De manera complementaria, existe la Política Pública 638-2005, orientada a la prevención de las Infecciones de Transmisión Sexual (ITS) y de la respuesta a la epidemia.

Finalmente, es importante mencionar el Plan Estratégico Nacional de ITS, VIH y Sida 2011-2015 (PEN), apoyado por ONUSIDA dentro de su promoción mundial de una respuesta efectiva ante el VIH, planteando reducir en 2015 a la mitad de lo reportado en 2009.

Resoluciones del Ombudsman sobre la vulneración del derecho a la salud

Durante 2013 la institución del PDH generó 27 resoluciones relacionadas con la vulneración del derecho a la salud en cinco hospitales nacionales a cargo del MSPAS, así como centros de atención del IGSS. En su mayoría corresponde a la deficiencia en la entrega de los servicios médicos, falta de insumos y medicamentos, malos tratos y mala práctica.

A continuación se detallan las mencionadas resoluciones:

Cuadro No. 15
Resoluciones sobre la vulneración del derecho a la salud

Autoridad denunciada	Hechos más frecuentes	No. de resoluciones
Autoridades del IGSS	- Deficiencia en la prestación de servicios – falta de atención quirúrgica - Negligencia médica - Falta de medicamentos - Negación de pensión por vejez - Comportamiento administrativo lesivo - Incumplimiento de pago de cuotas patronales y laborales	18
Autoridades del MSPAS a través del Hospital Nacional San Juan de Dios	- Negación de la prestación de servicios - Falta de insumos y medicamentos	5
Autoridades del MSPAS a través del Hospital Nacional Roosevelt	- Deficiencia en la entrega de servicios - Falta de medicamentos	2
Autoridades del MSPAS a través del Hospital Nacional de Nebaj Quiché	- Personal que atiende en estado de ebriedad - Negligencia médica	2
Autoridades del MSPAS a través del Hospital San Vicente de Paúl	Negación de atención médica y falta de medicamentos e insumos	1
Autoridades del MSPAS a través del Hospital Pedro Betancourt	Mala práctica médica	1

Fuente: DIDH/PDH.

Como se desarrolla en el capítulo del Derecho a la Alimentación, el Procurador de los Derechos Humanos declaró, el 11 de diciembre de 2013, “la violación al derecho humano a la salud de la población guatemalteca”, debido a la falta de planificación, financiamiento, ejecución y evaluación del Programa de Extensión de Cobertura (PEC) por el MSPAS y su afectación al Plan del Pacto Hambre Cero. Asimismo, declaró “la violación del derecho humano al trabajo del personal de las ONG contratadas para ejecutar el PEC”, debido a la falta de pago de los honorarios desde julio de 2013.

También en 2013 la institución del PDH, con la Defensoría de la Salud, participó en varios espacios de mediación relacionados con el acceso a la salud. Uno de los más importantes es la mesa con el MSPAS por cáncer de mama, en la cual se promovió la atención del cáncer en los hospitales nacionales y su referencia oportuna al INCAN.

Mesa técnica PDH-IGSS

Derivado de las frecuentes denuncias en temas relacionados con el IGSS, y en cumplimiento al mandato constitucional de promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa, se consideró a finales de 2012 establecer con las autoridades del IGSS una mesa técnica que fungiera como ente articulador entre ambas instituciones¹¹³, para resolver quejas y denuncias reiteradas de los afiliados en busca de una solución a los siguientes temas:

- a) Medicamentos (calidad, desabastecimiento, control de abastecimiento en farmacia y bodegas, plan de compras, procedimiento para la compra, incumplimiento del proveedor, sanción al proveedor)
- b) Mala práctica profesional (hospitales del IGSS y servicios contratados)
- c) Atención hospitalaria (administrativa, médica y de servicios de apoyo, suficiente personal, citas muy espaciadas, corto tiempo de atención)
- d) Tratamientos especiales (accesibles y oportunos)
- e) Exámenes especiales
- f) Insumos, prótesis, órtesis
- g) Infraestructura
- h) Pensiones (negación de cobertura a beneficiarios, lentitud en el trámite)
- i) Suspensiones laborales
- j) Supervisión patronal

La mesa está integrada, de parte de la Defensoría del Pueblo, por asesores de Despacho y Despachos Adjuntos, asesores jurídicos, personal de la Defensoría de la Salud y Unidad de Supervisión Hospitalaria y de la Defensoría del Adulto Mayor; y de parte del IGSS, por representantes de la Gerencia, Subgerencia de Prestaciones en Salud y Subgerencia de Prestaciones Pecuniarias.

¹¹³ Es importante aclarar que la Mesa Técnica PDH-IGSS no sustituye los mecanismos e instancias con los que cuenta la institución del PDH para el tratamiento de los casos de denuncias que recibe; más bien es una instancia moduladora, de análisis y propuesta.

Desde su inicio se han sostenido 20 reuniones con las subgerencias de Prestaciones en Salud y de Prestaciones Pecuniarias, y otras instancias del sector salud para desarrollar propuestas de solución a corto y largo plazo en los temas seleccionados, destacando las reuniones con las entidades que participan en la compra de medicamentos e insumos médicos a través del procedimiento de contrato abierto¹¹⁴.

La mesa técnica ha analizado alrededor de 130 denuncias, que sirvieron de base para identificar cuellos de botella y permitieron, en muchos casos, evitar la judicialización de estos temas, dando apoyo inmediato en casos urgentes, contando siempre con el apoyo de la Unidad de Supervisión Hospitalaria de la institución, destacando la inclusión de medicamentos en el listado básico del seguro social.

Situación del VIH/Sida en Guatemala

Después de tres décadas de diagnosticarse el primer caso de VIH en Guatemala ha habido avances en materia de investigación, medicamentos, intervenciones, información en la respuesta a la epidemia. A pesar de ello continúa siendo un tabú, una enfermedad de ciertos grupos, causando con ello la permanencia del estigma y la discriminación hacia quienes tienen la infección o se presume que la pueden tener.

El Centro Nacional de Epidemiología (CNE), del MSPAS, documenta la existencia de 29 mil 211 casos registrados entre enero de 1984 (cuando se diagnosticó el primer caso en Guatemala) y septiembre de 2013. Asimismo, se evidencia un incremento del 63% en 2012¹¹⁵ en relación con el año anterior; estos datos son clasificados también por grupo etario y étnico, identificándose que 77% de las personas con VIH y VIH avanzado que indicaron su identidad étnica son ladinas, en tanto que el 22% son mayas¹¹⁶. El CNE señala que a partir de 2003 se mejoró la vigilancia y notificación de casos en las Direcciones de Áreas de Salud (DAS), que cuentan con una base de datos en la cual se captan tanto los casos de VIH como los VIH avanzados.

Por su parte, ONUSIDA¹¹⁷ considera que la epidemia es concentrada en el 0.8% de la población y, dentro de las poblaciones en mayor riesgo, agrega a los jóvenes en riesgo social. Asimismo, calcula que en 2015 pueda llegar a haber 87 mil 252 personas viviendo con VIH en Guatemala, de las cuales 3 mil 726 serían niños de entre 0 y 14 años de edad.

El MSPAS señala que “La epidemia de VIH y Sida en Guatemala, está concentrada en las poblaciones de mayor riesgo y vulnerabilidad a la infección: Hombres que tienen sexo con hombres (HSH), población trans, mujeres trabajadoras sexuales (MTS) y sus clientes. La pre-

114 MSPAS, Ministerio de la Defensa Nacional, Dirección Normativa de Compras y Adquisiciones del Estado, del Ministerio de Finanzas Públicas, Contraloría General de Cuentas de la Nación, Comisión de Fiscalización y Compras del Sector Salud del Congreso de la República y IGSS,

115 El CNE presenta datos hasta 2012 (<http://epidemiologia.mspas.gob.gt/>).

116 CNE-MSPAS, datos al 30 de septiembre 2012. Estadísticas de VIH y VIH avanzado (enero 1984-septiembre 2012).

117 Consultado en: <http://www.onusida.org.gt/epidemia-vih-guatemala.html>, el 2 de diciembre de 2013.

valencia estimada de VIH en población general adulta de 15 a 49 años fue de 0.79¹¹⁸. La prevalencia registrada en los grupos de HSH fue de 7.7 %¹¹⁹ y en MTS de 3.8 %¹²⁰ según el estudio de línea final de evaluación del Proyecto VIH del Fondo Mundial.¹²¹

En relación con la morbilidad, el MSPAS indica que registraron 234 casos nuevos entre enero y septiembre de 2013. En cuanto a los fallecimientos, el MSPAS ofrece los siguientes datos :

Cuadro No. 16
Mortalidad por VIH por área de salud
al mes de agosto 2013

Área de salud	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Casos
Alta Verapaz	2	1							3
Baja Verapaz		1							1
Chimaltenango		1							1
Chiquimula							2		2
El Progreso			1						1
Escuintla		2	2	1	1				6
Guatemala Sur			1						1
Huehuetenango					1				1
Ixcán								2	2
Izabal					1	1			2
Jutiapa				1				1	2
Petén Norte		1	1	1	1				4
Petén Sur Occidental	1						1		2
Petén Sur Oriental	1	1					1		3
Quetzaltenango	1	2	1	1					5
Quiché							1		1
Retalhuleu	1		2	2	1				6
San Marcos	1			1	1	1			4
Sololá					1	1	1		3
Suchitepéquez	1		1				2		4
Total	8	9	9	7	7	3	8	3	54

Fuente: SIGSA2.

La institución del Procurador de los Derechos Humanos recibió entre enero y noviembre de 2013, en su sede central, 24 denuncias por violaciones a su derecho a una atención integral (cuatro de mujeres, ocho de hombres, cinco adolescentes, siete de grupos de población de mayor riesgo).

118 Guatemala, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, CNE. Estimaciones y Proyecciones de VIH y sida en Guatemala 2010.

119 Informe de Línea Final de Evaluación, Proyecto VIH del Fondo Mundial, Visión Mundial Guatemala 2010.

120 Ídem.

121 MSPAS - Programa Nacional de ITS/VIH/Sida. (agosto 2013). Informe Nacional del Paquete Básico de Indicadores (PBI) del Plan Nacional de Monitoreo y Evaluación de la Respuesta al VIH en Guatemala. Guatemala, pág. 7.

Acciones de la institución del PDH a favor de los derechos de las personas con VIH

La Magistratura de Conciencia hizo cuatro monitoreos y verificaciones nacionales a las Unidades de Atención Integral de VIH, centros de salud en atención a las ITS, del MSPAS y del IGSS, con el objetivo de verificar la atención, prestación de servicios médicos, suministro de medicamentos antirretrovirales y para el tratamiento de las infecciones oportunistas, así como ver si cuentan con personal adecuado para la atención integral a las personas viviendo con VIH.

Estas verificaciones permitieron evidenciar que no existe paridad en la atención, suministro de medicamentos, compras de los mismos para las personas con VIH. En algunas Unidades de Atención Integral se denunció racionamiento de los medicamentos y poca sensibilidad del personal contratado en las clínicas para atender a las personas que viven con VIH.

Asimismo, la nueva Defensoría de la Salud de la Magistratura de Conciencia realizó por primera vez un monitoreo a los Centros Preventivos y de Rehabilitación del país, evidenciando las carencias de la atención en salud a las personas privadas de libertad, pues no todos los centros contaban con médicos disponibles, mucho menos medicamentos para cubrir emergencias. Las personas privadas de libertad con diagnóstico de VIH presentaban dificultad para asistir a sus controles periódicos, debido a los atrasos de autorizaciones por parte de los jueces de ejecución, poniendo en riesgo sus vidas.

Para la prevención del contagio de VIH es fundamental la sensibilización de la población, sobre todo de los grupos de mayor riesgo. Asimismo, es importante que conozcan sus derechos para reclamarlos, especialmente porque las personas que viven con VIH son estigmatizadas y, por ello, generalmente son discriminadas.

La institución del Ombudsman realizó durante 2013 mesas de diálogo en varios departamentos, trabajando con grupos de personas que viven con VIH y de la diversidad sexual. Asimismo, en coordinación con las autoridades del Sistema Penitenciario y el Observatorio en Derechos Humanos y VIH, se desarrollaron reuniones para la elaboración de un Protocolo de Atención a personas con VIH privadas de libertad.

Por otro lado, la Corte de Constitucionalidad otorgó en 2013 amparo definitivo al Procurador de los Derechos Humanos a favor de personas afiliadas y beneficiarias del IGSS, a quienes se debía administrar el medicamento Truvada.

Además, la Magistratura de Conciencia estableció una mesa de diálogo con autoridades del Ministerio Público, orientada a mejorar los sistemas de denuncias para personas que viven con VIH y grupos en un mayor riesgo de vulnerabilidad, de manera que el MP brinde una atención diferenciada y eficiente a dichos grupos.

Derecho a la educación

La educación es un derecho, como se consigna en la Constitución Política de Guatemala, artículo 71, que establece la garantía de la enseñanza y de criterio docente, reconociendo la obligación del Estado de proporcionar y facilitar educación a sus habitantes sin discriminación alguna.

Los fines de la educación, establecidos en el artículo 72, plantean que esta debe contribuir al desarrollo integral de la persona, así como al conocimiento de la realidad y la cultura nacional y universal.

Adicionalmente, la educación se rige por el Decreto Número 12-91, Ley de Educación Nacional, cuyos principios (artículo 1) la consideran un derecho de las personas, una obligación del Estado, que se basa en el respeto a la dignidad humana y el cumplimiento de los derechos humanos, siendo el estudiante el centro y sujeto del proceso educativo.

La educación puede favorecer la movilidad social de las personas, en cuanto posibilita una mayor capacidad para obtener un mejor empleo, si se cuenta con conocimientos, destrezas, habilidades y manejo de técnicas que le hacen un mejor sujeto para el mercado laboral.

Aunque en Guatemala se reconoce la pertinencia de la educación como un motor de movilidad social y se ha incrementado significativamente la dotación de recursos para el Ministerio de Educación, todavía se adolece de grandes problemas en su gestión.

Para 2013, el Mineduc contó con un presupuesto vigente de Q 10 mil 644 millones 800 mil, que representó el 2.7% del PIB, y un 16% del total del presupuesto nacional, aunque la Ley de Educación, Decreto 12-91 del Congreso de la República, en su artículo 89 establece que dicha asignación no debe ser menor al 35% del presupuesto nacional.

Situación del derecho

Más allá de ello, algunos indicadores relacionados con la educación también permiten observar que, a pesar del incremento considerable en términos de su presupuesto, así como de la mejora significativa de la matriculación en primaria, el país todavía presenta indicadores que señalan falencias serias en materia de la educación.

Cuadro No. 17
Cobertura educativa
2010-2012*

Estudiantes por nivel					
Año	Preprimaria	Primaria	Básicos	Diversificado	Total
2011	568,225	2,644,683	740,877	373,004	4,326,789
2012	539,462	2,556,314	746,516	393,043	4,235,335
Porcentaje +/-	-5.06%	-0.33%	0.01%	0.05%	2.16%

Fuente: Sección de Estadística/PDH, con datos de los Anuarios del Mineduc, 2011 y 2012

* El último anuario disponible en el Mineduc es 2012.

110

PDH

Aunque los indicadores de matrícula en el ciclo de primaria fueron altos, estos cayeron cuando pasaron al ciclo básico (se redujo en un 70.8%), y aún más cuando pasaron a diversificado (se redujo en un 47.3%), lo que evidencia que el Gobierno no está asegurando la permanencia de las personas en el proceso de formación inicial, como puede verse en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 18
Número de estudiantes por ciclo,
variación total interciclos y variación relativa interciclos y total
2012*

Ciclos	Población estudiantil	Reducción de población entre ciclos	Variación interciclos y total en porcentajes
Preprimaria	539,462	--	--
Primaria	2,556,314	--	--
Básicos	746,516	-2,079,798	-70.8%
Diversificado	393,043	-353,547	-47.3%

* El último dato disponible en el Mineduc es de 2012.

Centros educativos privados

La educación es proporcionada también desde centros educativos privados, lo que evidencia, por un lado, la carencia o incapacidad del Estado para atender a toda la población en edad escolar dentro del sistema público; pero, por otro, también evidencia que la educación no se ve como un derecho sino como un servicio que se vende, una mercancía, y ello deriva, en algunas ocasiones, en violaciones del derecho a la educación; tal es el caso del expediente ORD.GUA.5369-2013/DESC, que se abrió en la institución del PDH por parte de un padre de familia que denunció a un colegio privado por negarle los exámenes finales a su hija por falta de pago de las colegiaturas, razón por la cual el Procurador de los Derechos Humanos resolvió “Violación del derecho a la educación de la menor”.

Es responsabilidad del Estado garantizar el acceso a la educación para toda la población; asimismo, que cuando el servicio educativo sea prestado por el sector privado, llegue a las personas con calidad y de manera accesible.

Un indicador importante en materia educativa es la cantidad de estudiantes que se forman tanto en centros educativos públicos como privados. Como puede verse en el siguiente cuadro, del total de 4 millones 235 mil 335 de estudiantes que se inscribieron en 2012, solo el 75.09 lo hizo en el sector público.

Cuadro No. 19
Cobertura de educación pública y privada
2012

Estudiantes por nivel					
Sector	Preprimaria	Primaria	Básicos	Diversificado	Total
Total	539,462	2'556,314	746,516	393,043	4'235,335
Público	451,858	2'285,105	344,864	98,473	3'180,300
Privado	87,604	271,209	245,737	271,969	876,519
% público	83.76%	89.39%	46.20%	25.05%	75.09%

Fuente: DIDH con datos del Anuario Estadístico Mineduc 2012

Los que están fuera del sistema

Conforme a los últimos datos obtenidos en torno a estudiantes excluidos del sistema educativo en 2012, hubo grandes falencias y, aunque no se tuvo acceso a los datos oficiales de 2013, es evidente que una parte importante de la población no ingresa en el sistema. Las cifras correspondientes se pueden observar en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 20
Estudiantes fuera del sistema educativo de 4 a 17 años
desagregado por año, departamento, sexo y nivel educativo 2012

Años de edad	Estudiantes	Población	Fuera del sistema	Porcentaje
4	48,204	431,513	383,309	89%
5	102,509	426,243	323,734	76%
6	324,584	419,958	95,374	23%
7	519,681	413,277	(106,404)	-----
8	356,962	406,236	49,274	12%
9	367,493	398,876	31,383	8%
10	371,015	391,155	20,140	5%
11	372,634	383,031	10,397	3%

Años de edad	Estudiantes	Población	Fuera del sistema	Porcentaje
12	367,498	374,946	7,448	2%
13	310,207	367,097	56,890	15%
14	262,004	359,283	97,279	27%
15	186,430	351,234	164,804	47%
16	169,733	343,162	173,429	51%
17	142,845	334,242	191,397	57%
Total	3,901,799	5,400,253	1,498,454	28%

Fuente: Sección de Estadística/PDH, con datos del Anuario Estadístico Mineduc 2012 y Censo de Población 2002 y sus proyecciones, del INE.

Como se puede observar, casi 1.7 millones de personas (29%) quedaron durante 2012 excluidos del sistema educativo nacional, una cifra que dimensiona la gravedad del problema y que disminuye el impacto positivo de la matrícula escolar, pues demuestra que una enorme cantidad de la población en edad escolar no se incorpora al sistema educativo formal del país.

Bachillerato en Educación

Adicionalmente a los indicadores mostrados, una de las iniciativas más controversiales en educación fue la creación del Bachillerato en Educación, una propuesta que pretende ampliar el tiempo de estudio de los futuros maestros, el cual se complementa con un nivel superior en la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC). Esta situación ameritó la intervención de la institución del Procurador de los Derechos Humanos en acciones como bloqueos de carreteras, toma de edificios educativos y movilizaciones. Finalmente, la comunidad educativa y el Mineduc aceptaron implementar una mesa de diálogo, el 12 de marzo de 2013, la cual se rompió el 15 de mayo; sin embargo, el expediente en la Magistratura de Conciencia continúa a la espera de que se abra nuevamente el espacio para las conversaciones en el período de 2014.

Según información de la Subdirección de Estadísticas Educativas del Mineduc, en 2012, para el 4° grado de Magisterio Primaria y otras modalidades (urbano y rural bilingüe, intercultural) se inscribieron 39 mil 552 educandos, en tanto en 2013 se inscribió solo una cuarta parte, equivalente a 9 mil 897 estudiantes en la carrera de Bachillerato en Educación. El interés en la carrera de Educación Primaria y otras modalidades declinó considerablemente, por lo que en el largo plazo se prevé una disminución del número de profesionales dedicados a la educación primaria.

Evaluación del rendimiento escolar

La Ley de Educación Nacional establece la obligación del Mineduc en la evaluación del rendimiento escolar, para lo cual se emitió el Acuerdo Ministerial 1157, que establece una evaluación diagnóstica para los alumnos graduandos del nivel diversificado de todos los centros educativos del país.

La evaluación diagnóstica se ha hecho extensiva a los niveles primario y básico; la cual, para este último nivel y para el área de matemáticas “está construida con ítems de selección múltiple que miden los niveles cognitivos según la taxonomía de Marzano. ... El modelo de destrezas del pensamiento de Marzano incorpora un amplio rango de factores relacionados con el modo en que piensan los estudiantes, y provee una teoría más fundamentada en la investigación, para ayudar a los docentes a mejorar el pensamiento de sus estudiantes (Marzano, 2000: 13).”

Los resultados de la Evaluación Diagnóstica para 2013 pretenden conocer el nivel de logro de los estudiantes en lectura y matemáticas, e identificar los aprendizajes alcanzados a su paso por el Sistema Educativo Nacional.

Cuadro No. 21
Resultado de las evaluaciones diagnósticas en el país
2009 a 2013

Área de matemáticas				
Grado	2009	2010	2012	2013
Primero	45.72%	46.26%	s/d	s/d
Tercero	50.56%	48.76%	s/d	s/d
Sexto	51.84%	45.61%	s/d	s/d
3o. Básico	18.61%	s/d	s/d	s/d
Graduandos	1.95%	5.06%	7.30%	8.20%
Área de lectura				
Primero	43.93%	47.51%	s/d	s/d
Tercero	51.83%	51.71%	s/d	s/d
Sexto	30.88%	30.06%	s/d	s/d
3o. Básico	18.88%	s/d	s/d	s/d
Graduandos	7.38%	22.39%	24.47%	26.03%

Fuente: Sección de Estadística/PDH con datos del Portal Electrónico del Mineduc, sin dato disponible en el portal al momento de la consulta el 16 de diciembre de 2013.

De los datos anteriores se concluye que a mayor nivel educativo, menor aprendizaje de matemáticas y lectura, por lo que para 2013 solo ocho de cada 100 estudiantes que estarían por graduarse aprobaron los diagnósticos de matemáticas; en el caso de lectura, solo 26 de cada 100.

Las cifras precedentes demuestran una baja asimilación educativa, que se ve influenciada por factores que van desde la alimentación del estudiante (lo que incide en su capacidad cognitiva), las distancias que tiene que recorrer para llegar a su centro de estudios, hasta la calidad y habilidad del docente.

Educación preprimaria

El CNB define que los educandos de preprimaria son los niños comprendidos entre 4 y 6 años. Para 2012, de acuerdo con el Anuario del Ministerio de Educación (última cifra disponible), se encontraban inscritos 539 mil 462 de 1 millón 277 mil 714 niños y niñas; lo anterior equivale a que únicamente 42.22% de la población en edad preescolar estaba matriculado, quedándose en sus hogares poco menos de la mitad; ello a largo plazo incide en la repitencia del primer grado de primaria, ya que no llevan desarrolladas las capacidades motoras necesarias, no saben leer ni escribir, aprendizaje que se obtiene al finalizar el último grado de preprimaria.

Es necesario aumentar la matrícula de los educandos de preprimaria, ya que en esta etapa, de acuerdo con el CNB, se forman competencias importantes, como las de: marco, área, eje y grado.

Educandas en estado de gravidez

“Los embarazos en niñas, adolescentes y jóvenes constituyen un problema alarmante que afecta el desarrollo de las mujeres guatemaltecas y es un riesgo para la salud sexual y reproductiva de adolescentes entre 10 y 19 años. (...) Son varias las consecuencias sociales que derivan de los embarazos en niñas y adolescentes. Por un lado, el efecto directo de la pobreza en familias formadas por adolescentes, al limitar su desarrollo personal y familiar. Desde el punto de vista social, los embarazos en adolescentes traen como consecuencia la pobreza intergeneracional o reproducción de la pobreza, pues al existir pocas condiciones para el desarrollo de los padres, estos heredan a los hijos poca calidad de vida.”¹²²

La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), de la cual Guatemala forma parte desde 1982, y otros instrumentos jurídicos garantizan el acceso a la educación a las alumnas en estado de gestación, que se ve frecuentemente violado por los colegios privados, que al enterarse del embarazo de la alumna la separan de sus compañeras, ya sea expulsándola o aplicando metodologías de educación a distancia. El Ombudsman se ha pronunciado sobre esta situación en resoluciones contenidas en los expedientes ORD. PET. 014-2011/DESC y ORD. 02-2010/DE AUX. MIXCO, declarando “Violación del derecho humano a la educación por desigualdad en el acceso a oportunidades de educación que fue objeto la hija menor de edad del denunciante” y recomendando a “la Ministra de Educación, Cinthya del Águila, adoptar las medidas administrativas correspondientes contra el citado colegio, toda vez que disposiciones contenidas en el reglamento interior del colegio son nulas de pleno derecho, por lo cual debe ser derogado por discriminatorio y así poder evitar que se repitan situaciones similares al presente caso.”

Según los datos más recientes, la cifra de niñas y adolescentes embarazadas para 2012 fue de 72 mil 695¹²³, por lo que se corre el riesgo de que el número de violaciones del derecho humano a la educación de adolescentes embarazadas se eleve.

122 Institución del PDH (2013). Análisis de la situación de embarazos en niñas y adolescentes en Guatemala 2011-2013.

123 Ídem.

Derecho al trabajo

Marco normativo

El derecho al trabajo y derechos conexos han sido reconocidos desde las Naciones Unidas, no solo a través de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en 1948, sino con instrumentos específicos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos de las Naciones Unidas (1996).

Por su parte, la OIT ha adoptado otros instrumentos reconociendo derechos específicos, como el derecho de sindicación y negociación colectiva, de 1949; sobre igualdad de remuneración, de 1951; en 1957, sobre la abolición del trabajo forzoso; y el de 1959 sobre la discriminación. Recientemente, el convenio de 1999 sobre las peores formas de trabajo infantil complementa la protección infantil establecida en el convenio de 1973 sobre edad mínima.

El concepto de “empleo decente” propuesto por la Dirección General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1999: 4) alude a un trabajo productivo con remuneración justa; seguridad en el lugar laboral y protección social para el trabajador y su familia; mejores perspectivas para el desarrollo personal y social; libertad para que manifiesten sus preocupaciones, se organicen y participen en la toma de decisiones que afectan sus vidas, así como la igualdad de oportunidades y trato para mujeres y hombres.

Guatemala cuenta con el Código de Trabajo, Decreto 1441 del Congreso de la República y sus reformas, especialmente las contenidas en el Decreto 64-92, de 10 de noviembre de 1992.

Situación de los derechos laborales

El sector empleador en Guatemala está aglutinado en diversas industrias, como la azucarera, la de la construcción, la industria alimenticia y cafetalera, la industria textil —en menor escala—, así como industria manufacturera y la agroexportación —tanto la industria agroexportadora, como la exportación de productos agrícolas—; asimismo se encuentra el sector financiero y el turismo, entre otras.

El derecho al trabajo en Guatemala continúa sin ser garantizado a plenitud, según la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (INE, 2013)¹²⁴, que indica que la población en edad de trabajar (15 años en adelante) es de 9 millones 739 mil 570, en tanto que la Población Económicamente Activa (PEA) es de 5 millones 909 mil 774, lo que significa que la población no económicamente activa sea de 3 millones 829 mil 796. Esto significa que 39.32% de las personas en edad de trabajar no están integradas a la PEA.

124 Consultado en: http://www.ine.gob.gt/np/enei/enei2013/enei_1/enei1, el 30 de noviembre de 2013.

Un panorama general se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 22
Mercado de trabajo
Población de 15 años o más de edad
Indígena / no indígena

Variables	Total nacional	Indígena	No indígena
Población en edad de trabajar	9,739,570	3,615,793	6,123,777
Población Económicamente Activa	5,909,774	2,185,909	3,723,865
Población ocupada	5,721,081	2,161,138	3,559,943
Población desempleada	188,693	24,771	163,922
Población en subempleo visible	995,972	315,240	680,732
Población no económicamente activa	3,829,796	1,429,884	2,399,912

Fuente: INE, ENEI 2013

De la población en edad de trabajar, solo 58.74% (5 millones 721 mil 081) está empleado; de las 188 mil 693 personas desempleadas, 63.96% está concentrado en las zonas urbanas. Asimismo, existe un subempleo visible¹²⁵ en el cual participan 995 mil 972 personas, concentrándose 46.7% en el área rural; es decir que la tasa de subempleo visible es de 16.9%, pero en el área rural es de 16.4% y en las zonas urbanas, de 35.5%. 35.25% son mujeres. Tanto en hombres como en mujeres, los porcentajes más altos de subempleo visible están en la población mayor de 25 años (74.2%) y, aunque la mayoría se concentran en el área rural (46.7%) la mayoría son personas no indígenas (68.45).

Llama la atención también que 51.5% sean jefes de hogar, fundamentalmente en el caso de los hombres subempleados (65.9%), pero un alto porcentaje de mujeres subempleadas son jefas de hogar (25%), a pesar de que 44.4% de mujeres subempleadas son casadas.

¹²⁵ "Población subempleada visible (PSV): Conjunto de personas que trabajan involuntariamente menos de la jornada normal (40 hrs/semana en el sector público, y 48 hrs/semana en el resto de sectores) y que desearían trabajar más horas." (INE, 2012: 32)

Cuadro No. 23
Población en subempleo visible
(15 años o más de edad, por sexo)

Características seleccionadas	Sexo					
	Total nacional		Hombres		Mujeres	
	N	%	N	%	N	%
Total nacional	995,972	100	644,842	100	351,130	100
Dominio						
Urbano metropolitano	262,040	26.3	149,987	23.3	112,053	31.9
Resto urbano	269,249	27.0	167,582	26.0	101,667	29.0
Rural nacional	464,683	46.7	327,273	50.8	137,410	39.1
Grupos de edad						
15 – 24	257,335	25.8	169,170	26.2	88,165	25.1
25 y más	738,637	74.2	475,672	73.8	262,965	74.9
Grupo étnico						
Indígena	315,240	31.7	228,398	35.4	86,842	24.7
No indígena	680,732	68.3	416,444	64.6	264,288	75.3
Posición en el hogar						
Jefe(a) del hogar	512,580	51.5	424,797	65.9	87,783	25.0
Esposo(a) o compañero(a)	130,720	13.1	9,483	1.5	121,237	34.5
Hijo(a)	293,528	29.5	176,127	27.3	117,401	33.4
Otros parientes y no parientes	59,144	5.9	34,435	5.3	24,709	7.0
Afiliación al IGSS						
Asegurado	323,845	32.5	208,609	32.4	115,236	32.8
No asegurado	672,127	67.5	436,233	67.6	235,894	67.2
Sector económico						
Informal	680,012	68.3	431,085	66.9	248,927	70.9
Formal	315,960	31.7	213,757	33.1	102,203	29.1
Nivel educativo						
Ninguno	128,275	12.9	84,073	13.0	44,202	12.6
Primaria incompleta	217,314	21.8	147,149	22.8	70,165	20.0
Primaria completa	181,928	18.3	124,970	19.4	56,958	16.2
Secundaria incompleta	178,234	17.9	118,734	18.4	59,500	16.9
Secundaria completa	230,609	23.2	137,869	21.4	92,740	26.4
Superior incompleta	30,411	3.1	18,577	2.9	11,834	3.4
Superior completa	29,201	2.9	13,470	2.1	15,731	4.5

Fuente: DIDH/PDH con datos de INE, ENEI 2013, cuadro 19

En ese mismo cuadro puede verse que apenas 32.8% de esta población cuenta con acceso a la seguridad social, es decir está afiliada al IGSS.

El subempleo visible se concentra en actividades económicas como el comercio, industria manufacturera, administración pública, construcción, comunicaciones, inmobiliarias, agricultura, así como entre profesionales y el área financiera y de seguros (cf. INE, 2012 y Cuadro 20 de INE, 2013).

Asimismo, el 63.9% de las personas en subempleo visible no cuenta con contratos laborales, lo que agrava su situación. Por otro lado, está el nivel educativo de las personas en subempleo visible, en donde el 23.2% de las personas subempleadas tienen secundaria completa, en relación con el 21.8% que tienen primaria incompleta. Solo 12.9% declaran no tener ningún nivel educativo, en tanto 2.9% tienen educación superior completa y 3.1%, educación superior incompleta.

Esta situación es peor en las mujeres, aunque la tendencia se mantiene, pues el 4.5% de las mujeres subempleadas tienen educación superior completa y el 3.4% superior incompleta. El 26.4% de las féminas en subempleo visible tiene secundaria completa y 20% primaria incompleta, como en el total de los casos. En el caso de los hombres la tendencia cambia, pues prevalece el 22.8% de ellos que tiene primaria incompleta y en segundo lugar se encuentran los que tienen secundaria completa (21.4%)

Población ocupada¹²⁶

Por la otra parte se encuentra la población guatemalteca que tiene un empleo, independientemente de si está bien pagada o no, o de si se respetan sus derechos laborales o no.

Según el cuadro siguiente, la mayoría de la población ocupada en edad de trabajar se encuentra en el área urbana (51.8% si sumamos el dominio urbano metropolitano con el resto urbano), aunque en el caso de los hombres, se ubican en el área rural (51.5%).

En lo nacional, tanto en hombres como en mujeres, la mayoría de la población ocupada tiene más de 25 años y no está asegurada (total: 70.5%, hombres 71.7% y mujeres 68.5%), lo que significa que el derecho a la seguridad social es totalmente violado.

La tendencia nacional de que la mayoría de la población está en el sector informal, se sostiene tanto en los hombres como en las mujeres (69.2%, 69% y 69.6%, respectivamente).

126 "Población ocupada: personas de 15 años o más, que durante la semana de referencia hayan realizado durante una hora o un día, alguna actividad económica, trabajando en el período de referencia por un sueldo o salario en metálico o especie o ausentes temporalmente de su trabajo; sin interrumpir su vínculo laboral con la unidad económica o empresa que lo contrata, es decir, con empleo pero sin trabajar". Y "Población ocupada plena: conjunto de personas que trabajan las jornadas normales de trabajo." (INE, 2012: 31)

Sin embargo, la población ocupada tiene distintos niveles educativos, distribuyéndose en un 23.1% con primaria incompleta, 20.3% sin ninguno, 17.7% primaria completa, 17.5% secundaria completa, y 15.4% secundaria incompleta. En el caso de los hombres, prevalecen los que tienen primaria incompleta (24.5%) respecto a los que no poseen ninguna educación (19.3%), seguidos de primaria completa, secundaria incompleta y secundaria completa (18.8%, 16.7% y 15.7%, respectivamente). Pero en el caso de las mujeres, prevalecen las que no tienen ninguna educación (22.2%), seguidas de secundaria completa (20.7%) y primaria incompleta (20.4%).

Cuadro No. 24
Población ocupada
(15 años o más de edad, por sexo)

Características seleccionadas	Sexo					
	Total nacional		Hombres		Mujeres	
	N	%	N	%	N	%
Total nacional	5,721,081	100	3,699,178	100	2,021,903	100
Dominio						
Urbano metropolitano	1,195,193	20.9	683,113	18.5	512,080	25.3
Resto urbano	1,766,307	30.9	1,112,000	30.1	654,307	32.4
Rural nacional	2,759,581	48.2	1,904,065	51.5	855,516	42.3
Grupos de edad						
15 – 24	1,519,330	26.6	1,009,072	27.3	510,258	25.2
25 y más	4,201,751	73.4	2,690,106	72.7	1,511,645	74.8
Grupo étnico						
Indígena	2,161,138	37.8	1,479,603	40.0	681,535	33.7
No indígena	3,559,943	62.2	2,219,575	60.0	1,340,368	66.3
Posición en el hogar						
Jefe(a) del hogar	2,752,541	48.1	2,314,645	62.6	437,896	21.7
Esposo(a) o compañero(a)	825,699	14.4	43,967	1.2	781,732	38.7
Hijo(a)	1,772,431	31.0	1,124,877	30.4	647,554	32.0
Otros parientes y no parientes	370,410	6.5	215,689	5.8	154,721	7.7
Afiliación al IGSS						
Asegurado	1,685,541	29.5	1,048,389	28.3	637,152	31.5
No asegurado	4,035,540	70.5	2,650,789	71.7	1,384,751	68.5
Sector económico						
Informal	3,960,076	69.2	2,553,277	69.0	1,406,799	69.6
Formal	1,761,005	30.8	1,145,901	31.0	615,104	30.4
Nivel educativo						
Ninguno	1,163,518	20.3	714,526	19.3	448,992	22.2
Primaria incompleta	1,319,151	23.1	907,060	24.5	412,091	20.4
Primaria completa	1,010,221	17.7	694,497	18.8	315,724	15.6
Secundaria incompleta	883,664	15.4	617,613	16.7	266,051	13.2
Secundaria completa	1,001,712	17.5	582,418	15.7	419,294	20.7
Superior incompleta	178,451	3.1	94,983	2.6	83,468	4.1
Superior completa	164,364	2.9	88,081	2.4	76,283	3.8

Fuente: DIDH/PDH con datos de INE, ENEI 2013, cuadro 15.

En el caso de la juventud, la situación del empleo no varía, sino mantiene su debilidad, su escaso poder de absorción para aquellos grupos de jóvenes que saltan al mercado laboral y se enfrentan a una realidad adversa, en donde las posibilidades de trabajar son limitadas, y ello significa también que su futuro se torna incierto y difícil de acometer, a pesar de contar con los créditos académicos que les permiten posiciones de mejor calificación y salario.

Sin embargo, como datos positivos, es importante destacar el fortalecimiento que el Ministerio de Trabajo dio a la Inspección General de Trabajo. Fueron contratados 100 inspectores de trabajo para fiscalizar el cumplimiento de las leyes laborales en el país, habiendo realizado más de 35 mil inspecciones para verificar, entre otras, el pago de salarios mínimos, aguinaldos, bonificación anual, inscripción de trabajadores en el IGSS, en actividades agrícolas, no agrícolas, exportadoras y de maquila.

Seguridad social

Marco normativo

La seguridad social constituye uno de los derechos fundamentales de las personas, puesto que la misma pretende dotar de condiciones de ingresos y salud que faciliten sus vidas, a partir de la ocurrencia de la invalidez, vejez y sobrevivencia. Está señalado en la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo artículo 22 lo contempla.

Aunque la idea de la seguridad social se origina en Estados Unidos, a partir del denominado Estado Benefactor o de Bienestar, propio de países en desarrollo y que vivieron momentos de guerra, su réplica en los estados latinoamericanos ha adolecido de un crecimiento importante en cuanto a la cobertura universal.

La OIT estableció el Convenio 102, norma mínima sobre la seguridad social en 1952, pero en 2001 la Conferencia Internacional del Trabajo (89º sesión) revisó estas normas mínimas para adecuarlas a la Declaración de Filadelfia y al concepto de trabajo decente, adoptando una nueva resolución al respecto.

La OIT señaló entonces que la seguridad social es “La protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que, de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo, o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos.”

Para implementar la seguridad social se creó en Guatemala el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), el 30 de octubre de 1946, a través del Decreto 295, Ley Orgánica del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, del Congreso de la República, pues la Constitución de la República de Guatemala de 1945 incluyó las garantías sociales en el artículo 63, estableciendo la obligatoriedad del seguro social. Dicha Ley considera que “El objeto primordial de la Seguridad Social, es el de dar protección mínima a toda la población del país, a base de una contribución proporcional a los ingresos de cada uno y de la distribución de beneficios a cada contribuyente o a sus familiares que dependen económicamente de él, procediendo en forma gradual y científica que permita determinar tanto la capacidad contributiva de la parte interesada, como la necesidad de los sectores de población de ser protegidos por alguna o varias clases de beneficios, habiéndose principiado sólo por la clase trabajadora, con miras a cubrirla en todo el territorio nacional, antes de incluir dentro de su régimen a otros sectores de la población.”

El IGSS se creó como una “institución autónoma, de derecho público de personería jurídica propia y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones, cuya finalidad es

aplicar en beneficio del pueblo de Guatemala, un régimen nacional, unitario y obligatorio de Seguridad Social con el sistema de protección mínima¹²⁷.

La Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, establece en el artículo 100: “Seguridad Social. El Estado reconoce y garantiza el derecho de la seguridad social para el beneficio de los habitantes de la Nación.”

La seguridad social debe asegurar una pensión a las personas en una etapa de retiro o vejez, así como a aquellas a las que les ocurra algún accidente laboral. Asimismo, atención en salud a los asegurados y sus hijos menores de edad. El artículo 28 de la Ley Orgánica del IGSS establece los beneficios como constitutivos de la seguridad social: a) Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; b) Maternidad; c) Enfermedades generales; d) Invalidez; e) Orfandad; f) Viudedad; g) Vejez; h) Muerte (gastos de entierro); e i) Los demás que los reglamentos determinen.

En Guatemala, todos los trabajadores adscritos al régimen de seguridad social tienen derecho a atención permanente, tanto desde el diagnóstico, los exámenes, la medicina y la hospitalización, a través de las distintas clínicas y hospitales del IGSS. Asimismo, el régimen permite la dotación de fondos para el fallecimiento del asegurado. y se asegura a la esposa y el primer hijo.

Seguridad social en el país

Al retomar las cifras anteriores para Guatemala, se ve que la PEA es de 5 millones 909 mil 774, pero la población ocupada es solo de 5 millones 721 mil 081, de la cual 29.5% (1 millón 685 mil 541) está asegurada (INE, 2013), es decir, tributa al IGSS. Asimismo, la ENEL 2013 (INE, 2013) señala que 32.5% (323 mil 845) de la población en subempleo visible está asegurada. Este porcentaje que no se encuentra asegurado no tiene acceso a ninguno de los beneficios de la seguridad social, pero no es este el único derecho que le es violado, en tanto que tampoco goza de los demás derechos laborales. En este grupo de personas se encuentran aquellas que trabajan bajo contratos temporales, tanto en lo privado como en el Estado (renglones presupuestarios 029, 035, 036, 181, 182, 183, 185, 186, 187, 188, 189), pues no gozan de prestaciones laborales, ya que los servicios son prestados sin relación de dependencia; asimismo, aquellas personas que se encuentran trabajando en el sector informal.

El Boletín Estadístico de Afiliación del IGSS 2012 indica que el total de afiliados cotizantes para ese año fue de 1 millón 185 mil 866 en todo el país, de los cuales 158 mil 910 pertenecían al programa de pensionados IVS, en tanto que 5 mil 483 estaban pensionados por accidentes y 89 mil 157 eran jubilados del Estado. Sin embargo, es importante analizar que el IGSS contó en 2012 con un total de 2 millones 843 mil 467 derechohabientes o población protegida por el IGSS (afiliados, esposas/os o compañeras/os, hijos/as menores de 7 años, pensionados por accidentes, por IVS, jubilados del Estado, e incluso detalla un grupo de no afiliados). Para 2013 proyectaban que los derechohabientes podrían ser 2 millones 889 mil 214.

127 Consultado en: http://www.igsgt.org/sobre_nosotros/historia_igss.html, el 2 de diciembre de 2013.

Cuadro No. 25 Afiliados y derechohabientes del IGSS 2012

Número de Afiliados y Derechohabientes	
Población protegida	2012
Afiliados	1,185,866
Hijos menores de 7 años	891,148
Esposas y compañeras	480,859
Pensionados Programa IVS	158,910
Jubilados Estado	89,157
Población NO Afiliada	32,044
Pensionados Programa de Accidentes	5,483
Total	2,843,467

Fuente: IGSS (2013) Resumen de la Memoria de Labores 2012, página 3.

123

2013

Durante 2012 las autoridades del IGSS intentaron ampliar la edad de la jubilación de las personas, para lo cual se incrementarían los pagos de 180 cuotas en ese año y pasarlas a 215 a partir de enero de 2013. La propuesta de ampliación de la edad no fue aprobada por el Congreso de la República, y las autoridades del seguro social indicaron que el desequilibrio financiero iniciaría en 2017 y la quiebra del sistema sería en 2022. Sin embargo, las cuotas sí fueron incrementadas en forma escalonada de acuerdo con las modificaciones del Programa de Invalidez, Vejez y Supervivencia.

El IVS se creó en 1977, a partir del momento en que se empezaron a pagar pensiones derivadas de los riesgos de invalidez y sobrevivencia, mientras que las pensiones por vejez iniciaron hasta 1992. Las pensiones constituyen un aporte o estipendio dinerario pagado mensualmente a pensionados o beneficiarios que han contribuido con el programa de IVS.

La reserva técnica del programa IVS ha venido decayendo paulatinamente, en 2021 iniciaría el desequilibrio financiero y en 2028 prácticamente se agotaría; asimismo, los ingresos y egresos de este programa también alcanzarían su punto de inflexión en 2017, cuando los egresos superarán a los ingresos¹²⁸, como puede verse en la gráfica siguiente (último dato obtenido a la fecha).

Por otra parte, el Estado guatemalteco ha acumulado una deuda que en diciembre 2011¹²⁹ se contabilizaba en Q 19 mil 894 millones 080 mil 761.76 (IGSS, 2011), fondos que han significado una merma de ingresos considerable para el seguro social.

La institución del PDH emitió resoluciones durante 2013 relacionadas con denuncias sobre violaciones a la seguridad social, en el sentido siguiente:

128 Cf. IGSS (2013). Resumen de la Memoria de Labores 2012. En: www.igss.org.gt.

129 El último boletín estadístico financiero disponible del IGSS es de 2011. Cf. www.igss.org.gt.

En el expediente ORD. GUA. 1322-2013/DESC acumulados: ORD. GUA. 3007-2013/DESC; ORD. GUA. 3147-2013/DESC; ORD. GUA. 3951-2013/DESC; ORD. GUA. 3890-2013/DESC, el Procurador de los Derechos Humanos declaró el 10 de octubre la violación del derecho humano a la seguridad social de los miembros del régimen de previsión social del empleado de la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL) por parte del Gerente de la Empresa GUATEL, por no garantizar a los extrabajadores de dicha empresa su pronta y efectiva inclusión al régimen, a través del régimen de clases pasivas y civiles del Estado, dándole cumplimiento al Decreto 30-2011.

En la misma resolución, el Ombudsman ordena al mencionado gerente que gire instrucciones a donde corresponda a efecto de verificar que los expedientes sean tramitados de forma pronta y efectiva y que los mismos cumplan con los requisitos establecidos por la ONSEC y, en caso de que dichos expedientes no cuenten con los documentos necesarios, realizar las gestiones prontas, eficaces y necesarias para hacerlo del conocimiento de los interesados con el fin de que sean subsanados dichos errores, y que las personas sean incluidas a la brevedad posible en el régimen de previsión social de GUATEL. Asimismo, asigne más personal de forma urgente para poder completar los expedientes y enviarlos a la brevedad a donde corresponde.

En el expediente ORD. GUA. 2882-2013/DESC conoció la denuncia de violación del derecho humano a la seguridad social de los afiliados del IGSS por autoridades del Estado de Guatemala, toda vez que no han cumplido con el pago de las cuotas patronales y laborales que deben cancelar al seguro social. En ese sentido, el Ombudsman recomendó el 27 de noviembre a las siguientes autoridades:

- i) Al Ministro de Finanzas Públicas, que gire sus instrucciones a donde corresponda a efecto de que se realicen de forma urgente los trámites administrativos correspondientes para implementar un mecanismo de pago de la deuda que actualmente tiene el Estado de Guatemala con el IGSS, toda vez que dichos fondos son indispensables para el financiamiento y funcionamiento del citado Instituto. Asimismo, que se realicen las acciones necesarias con el objetivo de que se efectúe la asignación anual en el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, de la partida específica para cubrir la cuota que corresponde al Estado como tal y como empleador ante el seguro social, con el fin de evitar el incumplimiento en las obligaciones que le corresponden al Estado de Guatemala
- ii) Al Gerente del IGSS, que gire sus instrucciones a donde corresponda a efecto de que se realicen los trámites correspondientes para adoptar las acciones legales y administrativas adecuadas a fin de que las autoridades del Estado de Guatemala garanticen el cumplimiento de las obligaciones pendientes de pago que actualmente tienen con dicho Instituto. Se coordine permanentemente con las entidades y organismos encargados de la formulación y fiscalización del Presupuesto Nacional de Ingresos y Egresos; además, calcular con suficiente anticipación las cargas que su sostenimiento pueda implicar para la Hacienda Pública, ello con el objeto de que el Instituto perciba siempre la cuota exacta que le corresponda al Estado como tal y como patrono.

En el expediente ORD. GUA. 7004-2009/DE acumulado ORD. GUA. 7700-2012/DE, el PDH declaró la violación del derecho humano a la seguridad social del denunciante adulto mayor, quien en octubre de 2007 presentó su solicitud para ser acogido en el programa IVS del IGSS, habiéndosele negado la petición por no reunir el número de contribuciones; el afectado apeló y llegó a 2012 sin haberse resuelto su situación. En ese sentido, el Procurador de los Derechos Humanos recomendó al gerente del IGSS girar sus instrucciones a efecto de implementar las acciones administrativas oportunas, para que tanto las solicitudes de cobertura del programa de IVS como los recursos de apelación presentados por los afiliados sean tramitados con mayor celeridad, para no vulnerar así sus derechos.

Derecho a una vivienda digna

Marco normativo

El artículo 11 del PIDESC contempla la vivienda digna como un derecho, como parte de las condiciones que le permiten a las personas vivir con dignidad. Una vivienda digna debe ser considerada la morada donde las personas se alojan, guarecen y protegen del clima, pero también es un espacio que le da seguridad y la posibilidad de descanso, permitiéndoles un desarrollo integral, no solo de las personas en lo individual, sino para la vida familiar.

La CPRG establece en su artículo 105. Viviendas de los trabajadores. “El Estado, a través de las entidades específicas, apoyará la planificación y construcción de conjuntos habitacionales, estableciendo los adecuados sistemas de financiamiento que permitan atender los diferentes programas, para que los trabajadores puedan optar a viviendas adecuadas y que llenen las condiciones de salubridad”. También el artículo 23 se refiere a la inviolabilidad de la vivienda. Aunque pareciera que los constitucionalistas no dejaron la vivienda concebida como un derecho, consignaron su necesidad para que el Estado desarrolle proyectos de vivienda para los trabajadores.

En 2012 el Congreso emitió el Decreto número 9-2012, Ley de Vivienda, después de fuertes presiones de pobladores organizados; el artículo 2, literal h; señala: “El Estado, a través de sus instituciones, deberá: Garantizar a todas las personas guatemaltecas el derecho a la tenencia de vivienda digna, adecuada y saludable, en sus diversas modalidades.” Luego agrega: “Proporcionar a las personas residentes en asentamientos humanos precarios, la opción de tener una vivienda digna, adecuada y saludable, de conformidad con los fines establecidos en la presente ley”.

Esta ley creó el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI) (artículo 9) y el Fondo para la Vivienda (FOPAVI) (artículo 55), que sustituye al Fondo Guatemalteco para la Vivienda (FOGUAVI). Para 2013 se le asignó al FOPAVI un presupuesto vigente de Q 459 millones 985 mil 795, de los cuales a noviembre 2013 había ejecutado menos de la mitad (48.96%), lo que demuestra la ineficiencia del fideicomiso a través del cual funciona.

En este nuevo instrumento legal se reconoce el derecho a la tenencia de vivienda digna, adecuada y saludable, así como la obligación del Estado de proporcionar a las personas residentes en asentamientos humanos precarios la opción de tener una vivienda, para lo que el Estado debe desarrollar proyectos de vivienda para ellos. En ese sentido, se requiere de terrenos donde realizar los proyectos, así como financiamiento para la construcción de las mismas. Asimismo, en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria se establece la obligación del Estado de aportar no menos del 1.5% del presupuesto nacional de ingresos a partir de 1997¹³⁰.

130 El Acuerdo trata el tema de vivienda en diferentes partes, recordando que es una obligación del Estado que debe promoverse la vivienda para las mujeres (Vivienda, c)), que debe promoverse el crecimiento económico y la inversión social (Producto Interno Bruto, 18.); así como en el punto D. Vivienda, j) Compromiso Nacional, se indica que debe invertirse no menos del 1.5% del PIB en el fomento a la vivienda, con prioridad al subsidio de la demanda de soluciones habitacionales de tipo popular.

Situación de la vivienda en el país

En Guatemala existieron programas de vivienda popular en los años 60, 70 y 80; posteriormente no se organizó ningún programa novedoso al respecto. El BID intentó en 1998 la creación de otro programa de vivienda, bajo la perspectiva de financiar la demanda, pero el esfuerzo se diluyó por un desastre natural —el huracán Mitch—, en donde se utilizaron fondos de dicho programa para la emergencia y el esfuerzo se acabó.

De acuerdo con Hábitat¹³¹ “...Actualmente el déficit habitacional en Guatemala asciende a 1.7 millones, lo que representa esa misma cantidad de familias que enfrentan un futuro sin esperanza por la falta de una vivienda adecuada. Los cinco departamentos en el país en los que el déficit habitacional es más alto son Guatemala, Alta Verapaz, San Marcos, Huehuetenango y Escuintla...”.

128

P D H

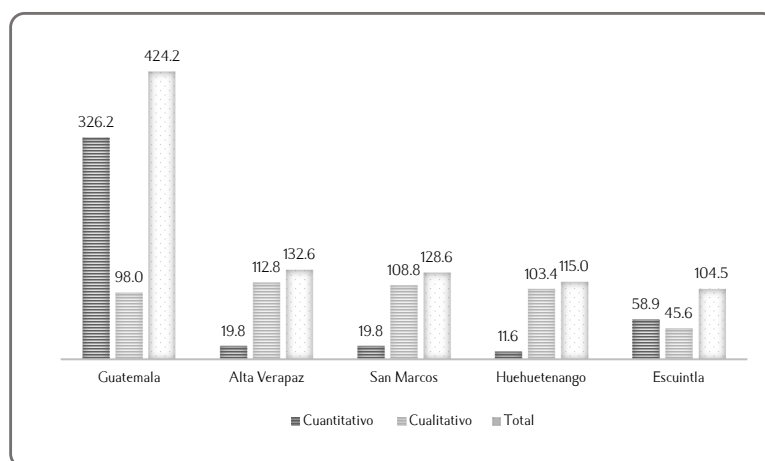
El Monitor de Noticias Económicas (MONEC), Consultores para el Desarrollo¹³², señala que el “déficit habitacional en el país asciende este año a 1.4 millones de viviendas, de los cuales 1.1 millones, 81.0%, es por falta de calidad en las infraestructuras.” Además, plantea que continúa existiendo una “mala construcción” y que la misma se realiza “en zonas de riesgo”. MONEC plantea que 30.0% de esa carencia cualitativa es por hacinamiento en las viviendas, según la Asociación Nacional de Constructores de Viviendas (ANACOV). Óscar Sequeira, director de la Comisión de Estadística de la Cámara Guatemalteca de la Construcción (CGC), indicó que el estándar internacional son dos personas por habitación. Y en Guatemala, solo en la ciudad capital, se contabilizan a más de 100 mil personas con aglomeración en su residencia; en algunos casos se excede a cuatro personas por dormitorio. (elPeriódico 24.10.2013)”

El Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental reporta que la ejecución presupuestaria al 31 de diciembre del FOPAVI fue del 88.44% de los Q 395 millones 119 mil 279 que le quedaron de presupuesto vigente.

131 Consultado en: <https://www.habitatguate.org/es/noticias/espanol-es/noticias-es/el-deficit-habitacional-en-guatemala>, el 30 de noviembre de 2013.

132 Consultado en: <http://copades.com/monec/?p=9631>, el 2 de diciembre de 2013.

Gráfica 13
Departamentos del país con más elevado déficit de vivienda. En unidades



Fuente: Publicado por Hábitat utilizando fuente de ANACOVI.

<https://www.habitatguate.org/es/noticias/espanol-es/noticias-es/el-deficit-habitacional-en-guatemala>

En lo que se refiere al déficit de vivienda, es pertinente indicar que el mismo se divide en cuantitativo y cualitativo. El primero alude a aquella condición de completa carencia de vivienda, o bien, aquella unidad habitacional en condiciones precarias de construcción y generalmente falta de servicios. En el caso del déficit cualitativo, se refiere a las necesidades que tienen algunas viviendas en cuanto a mejoras, remozamientos o ampliaciones.

El departamento de Guatemala es el que mayor déficit de vivienda tiene, llegando incluso a que el déficit cuantitativo es superior al cualitativo, situación que se explica por la constante migración del área rural a la ciudad, así como de los procesos constantes de invasiones de áreas con inclinación topográfica y en condiciones de construcción totalmente precarias.

Un problema que casi no se visibiliza es que el derecho a la vivienda establece una vivienda digna. Las organizaciones sociales que monitorean la situación de la vivienda (CIIDH y CONGCOOP, 2010: 60) señalan la existencia de asentamientos humanos que no reúnen las condiciones de una vivienda digna; aunque los datos son de 2010, la tendencia no ha variado:

En el país existen al menos 80 asentamientos humanos, 400 de ellos solo en el área metropolitana, que incluye la capital. Los asentamientos humanos precarios están ubicados en áreas consideradas de riesgo e incertidumbre jurídica sobre la propiedad de la tierra. Estos sitios en donde se establecen asentamientos humanos periurbanos marginales, no tienen las condiciones de habitabilidad, ni cuentan con estudios de riesgos, lo que los convierte en zonas altamente vulnerables. Constituyen la única opción para personas con economías de subsistencia, o cuyos ingresos no les permiten acceder a los precios del mercado, la oferta de vivienda responde en gran medida a la disponibilidad de los ingresos para adquirirla.

Servicio de transporte: un derecho humano

El transporte público constituye uno de los servicios públicos esenciales, en tanto que facilita la movilización a una enorme cantidad de personas hacia sus centros de actividad laboral o educativa, o para realizar actividades que le permitan el goce de sus derechos (salud, recreación, visitas familiares, etc.). En la mayoría de países del mundo el transporte público se encuentra subsidiado, pues los costos de operación son elevados derivado del uso de combustibles o energía, por lo que si se permitiera una tarifa libre, su precio sería muy elevado.

En Guatemala existen varias formas de transporte masivo. El primero es aquel que absorbe la mayor cantidad de personas —en Guatemala se estima que 800 mil personas se movilizan por medio de este tipo de transporte— y que se encuentra constituido por buses de propiedad privada, pero que reciben subsidio gubernamental para mantener una tarifa del pasaje de Q 1.00.

El subsidio que se otorga a los empresarios del transporte urbano es significativo en sus ingresos. Como se puede observar en el cuadro siguiente, el subsidio pagado entre 2004 y 2012 suma Q 2 mil 167 millones, con montos anuales que iniciaron en 2004 con Q 54 millones (unos Q 4.5 millones mensuales), el monto más bajo en la serie, hasta llegar a Q 368 millones en 2011, que significan Q 30.6 millones mensuales, en su dotación más alta. El subsidio al transporte para el adulto mayor inició en 2009 y, ese y el siguiente año fue de Q 29 millones, en tanto que para 2011 y 2012 se disminuyó a Q 25 millones.

El subsidio al transporte urbano parte de una concepción en donde se otorga este flujo de fondos para mantener la tarifa a un nivel de Q 1.00 por persona y Q 2.00 por persona durante los fines de semana. Sin embargo, aunque este objetivo se ha conseguido, todo lo demás resulta cuestionable, pues evidentemente los recursos no se utilizan en el mantenimiento de las unidades de transporte —específicamente hablando del caso de los autobuses llamados “tomates” —, con lo cual el usuario únicamente se beneficia de un pasaje barato, pero las condiciones de las unidades son deplorables.

Según el Gobierno, “En Guatemala el Gobierno ha entregado 3.000 millones de quetzales (377.8 millones de dólares) en subsidios a empresarios del transporte público. Además se estima que cuatro compañías prestan el servicio urbano con la operación de 2.780 unidades.”¹³³

“Los representantes de la Asociación de Empresarios de Autobuses Urbanos (AEAU), indican que de los 35 millones de quetzales mensuales (4,40 millones de dólares), únicamente permiten costear el combustible y no para el mejoramiento de las unidades en circulación. El subsidio mensual por bus asciende a unos 7.190 quetzales (905,54 dólares).”

En el caso de este tipo de transporte, su servicio es de pésima calidad, tanto en términos del número de unidades, de la cobertura de área, de calidad de los buses —asientos, trato a las

133 Consultado en: <http://www.agn.com.gt/index.php/component/k2/item/8338-eval%C3%BAan-subsidio-al-transporte-p%C3%BAblico-de-guatemala#sthash.fpUAhVYp.dpuf>, el 17 de diciembre de 2013.

personas, sin control de pasaje y condiciones mecánicas—, por lo que es fácil colegir que el subsidio no se inyecta en el servicio, sino pasa a ser una renta de los dueños y pilotos.

Los montos correspondientes al subsidio al transporte urbano y el adulto mayor se incluyen en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 26
Subsidio al transporte urbano y a las personas mayores

Año	Subsidio tradicional	Subsidio a las personas mayores	Total
2004	Q54,000,000.00		Q54,000,000.00
2005	Q129,000,000.00		Q129,000,000.00
2006	Q160,000,000.00		Q160,000,000.00
2007	Q200,000,000.00		Q200,000,000.00
2008	Q340,800,000.00		Q340,800,000.00
2009	Q303,500,000.00	Q29,000,000.00	Q332,500,000.00
2010	Q319,000,000.00	Q29,000,000.00	Q348,000,000.00
2011	Q343,000,000.00	Q25,000,000.00	Q368,000,000.00
2012	Q210,000,000.00	Q25,000,000.00	Q235,000,000.00
Total	Q2,059,300,000.00	Q108,000,000.00	Q2,167,300,000.00

Fuente: Acción Ciudadana.

Conflictividad por el subsidio al transporte urbano de pasajeros

A partir de abril 2013 creció la conflictividad en el tema del subsidio al transporte urbano de pasajeros en la capital, debido a la tensión entre los empresarios de la Asociación de Empresarios de Autobuses de Guatemala (ASOPAGUA), quienes optaron por medidas de hecho que incluían bloqueos en principales y concurridas arterias de la capital y la paralización en la prestación del servicio como medida de protesta ante la negativa a transferirles el subsidio por concepto de diesel y el aporte del adulto mayor atrasado nueve meses por parte de la Asociación de Empresas de Autobuses Urbanos.

En mayo, la Contraloría General de Cuentas y la Dirección de Atención y Asistencia al Consumidor anunciaron que iniciarían acciones legales ante el Ministerio Público en contra de los propietarios de AEAU, por no proporcionar un servicio adecuado y cómodo al usuario. La problemática se agudizó con el asesinato del vicepresidente de ASOPAGUA, Amílcar Arnoldo Cruz Loy, en julio.

A finales de julio la AEAU anunció la posibilidad de incrementar el precio del valor del pasaje en sus unidades, de Q 1.10 a Q 5.23; además, anunció el retiro de la seguridad privada de los buses, aduciendo que Transurbano adeudaba a estas empresas de seguridad Q 60 millones;

esto se convirtió en una medida de presión al Gobierno tras el vencimiento en el pago del aporte de subsidio programado para ese mes. La institución del PDH se manifestó rechazando la medida e insistiendo en no afectar al usuario de este servicio.

La Magistratura de Conciencia, por medio de la Defensoría del Usuario del Transporte Público de Pasajeros, ha dado trámite y atención a las denuncias presentadas por usuarios y por ASOPAGUA en relación con el tema de subsidio, y buscó desde el inicio mediar en beneficio de los usuarios, quienes son los afectados, participando en diversos procesos de diálogo y reuniones organizadas por el Congreso de la República e instancias gubernamentales relacionadas con el tema del subsidio.

En octubre las empresas de autobuses urbanos de pasajeros departamentales se organizaron en la Cámara Guatemalteca de Transporte Público Urbano, con el fin de solicitar ante la Corte de Constitucionalidad que se considere el derecho de igualdad, y no discriminación, en la distribución del subsidio al transporte urbano de pasajeros. Esto ha agudizado la crisis, pues en el departamento de Guatemala las discrepancias no se han subsanado.

Otra forma de servicio masivo es el Transurbano, con capital privado y capital estatal, creado con la idea de evitar el manejo de dinero en efectivo por parte de los pilotos y eliminar ese incentivo a la extorsión y los asaltos. Para ello se utiliza una tarjeta prepago. El problema de este transporte es que el número de unidades es bajo, su cobertura es limitada; su comportamiento fue bueno al principio para después pasar a las mismas actitudes que el resto de buses, aunque los pilotos sí respetan las paradas establecidas. En este caso también existe un elevado subsidio por parte del Gobierno.

El tercer tipo de servicio es el Transmetro, de la Municipalidad de Guatemala, y que también recibe un subsidio. Este transporte se caracteriza por tener buena calidad, por su limpieza, eficiencia en el servicio y, es de destacar, la seguridad. Tiene establecidas rutas fijas y paradas preestablecidas, y su servicio es de buena calidad. Cuenta con tres ramales en el área metropolitana. En cinco años de funcionamiento, la Municipalidad informa que ha movilizó a 320 millones de usuarios¹³⁴.

No se puede dejar de mencionar el ambiente de inseguridad que existe en el servicio de transporte público, en donde las extorsiones, los asaltos, las violaciones e incluso los asesinatos son parte cotidiana de dicho servicio. La institución del Ombudsman registró en 2013 la muerte de por lo menos 251 personas como producto de actos de violencia ocurridos en el transporte público, como puede verse en el siguiente cuadro.

134 Consultado en: <http://www.muniguate.com/index.php/component/content/article/75-temas/10105-obras>, el 29 de noviembre de 2013.

Cuadro No. 27
Hechos de violencia relacionados con el transporte urbano
2013

No.		Al 10 de diciembre	
		Asesinados	Heridos
1	Usuarios	27	60
2	Pilotos	68	20
3	Ayudantes	30	21
4	Presunto asaltante	7	1
5	Empresario	5	0
6	Pilotos de taxi	34	12
7	Microbús	30	5
8	Tuc tuc	45	7
9	Inspectores de bus	5	1
	TOTAL	251	127

Fuente: DIDH/PDH, con información de la Defensoría de los Usuarios del Transporte Público

La Defensoría de Usuarios del Transporte Urbano de la Magistratura de Conciencia reportó que, a octubre de 2013, había recibido 160 denuncias relacionadas con mal servicio (maltrato a usuarios, cobros excesivos, mal estado de los autobuses, autobuses sobrecargados, pilotos ebrios, discriminación hacia adultos mayores y personas con discapacidad, autobuses viajando con música a alto volumen), siendo el mayor número de ellas del transurbano (73) autobuses rojos (48), servicio extraurbano (37) y transmetro (2).

En relación con el transporte extraurbano, la institución del PDH hizo un monitoreo para establecer el estado de las unidades, la sobrecarga de las mismas, las tarifas que estaban cobrando, entre otras cosas. Los puntos de monitoreo fueron: Km. 31 ruta a El Salvador, Curva El Chilero, Km. 19 ruta Interamericana, Ciudad Satélite, Km. 39 ruta al Pacífico, Las Victorias, Palín, y Km. 20 ruta al Atlántico, Fábrica de moñas, Palencia.

En el monitoreo se logró establecer que hay insuficiente supervisión de las autoridades en las carreteras, pero también que hay descoordinación entre las mismas (Dirección General de Transportes, Policías Municipales de Tránsito, Departamento de Tránsito de la PNC y PRO-VIAL), lo que resulta en incumplimiento de la responsabilidad estatal de control y regulación del servicio de transporte extraurbano de pasajeros.

Las denuncias más frecuentes por parte de los usuarios del transporte extraurbano se refieren a aumento no autorizado del precio del pasaje. Por su parte, los pilotos del transporte y sus ayudantes denunciaron recibir amenazas.

Medio ambiente y recursos naturales

Marco normativo e institucional

El PIDESC de 1966 habla del cuidado y mejoramiento del medio ambiente, como requisito básico para el desarrollo de las personas, inspirado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

La discusión sobre la degradación del medio ambiente se abordó por primera vez en Estocolmo, Suecia, en 1972 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, que anotó principios comunes como guía para la preservación y mejora del ambiente. En esa fecha se suscribió la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, en la que reconoce que el hombre es obra y artífice del medio que lo rodea, por lo que tanto el medio natural como el artificial que crea son esenciales para su bienestar. Dicha Declaración establece 26 principios y 103 recomendaciones.

Por otro lado, la Comisión Brundtland (1987) identifica elementos de la interrelación entre ambiente y desarrollo, definiendo el desarrollo sostenible como aquel en el que pueden satisfacerse necesidades y aspiraciones del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades y aspiraciones.

En 1990, la Reunión Mundial de Asociaciones de Derecho Ambiental establece que “el derecho del hombre al medio ambiente debe ser reconocido a nivel nacional e internacional de una manera explícita y clara, y los Estados tienen el deber de garantizarlo.”

Luego, en 1991 se adoptó la Carta de Derechos y Obligaciones Ambientales de Individuos, Grupos y Organizaciones, que también lo reconoce.

Después, la Cumbre de Río de Janeiro (1992) reunió a 170 países estableciendo como principio el derecho de las personas a la vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, definiéndose la Agenda 21 como programa de acción para el desarrollo sustentable.

El marco normativo establece estándares para la protección del ambiente, este tiene sus propias reglas y dinámicas. Un ambiente sano es vital para desarrollar el derecho a una vida digna, a la realización de la persona, pues involucra derechos como alimentación, vivienda, trabajo, salud, bienestar, calidad de vida etc., que están relacionadas con el aprovechamiento racional de los recursos naturales, conexos al acceso, uso y disfrute, así como la protección de las tierras y territorios, pero también con la obligación del Estado de promover la calidad de vida.

Otros instrumentos internacionales relacionados con el ambiente son la Convención de la UNESCO sobre protección del patrimonio mundial cultural, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (1992), así como el Convenio 169 de la OIT, en tanto que se refiere a los territorios de los pueblos indígenas.

Asimismo, entre los Objetivos del Milenio (2000), el objetivo 7 establece: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, planteando la necesidad del uso inteligente de los recursos naturales, protegiendo los ecosistemas de que depende nuestra supervivencia. En estos Objetivos se plantea cómo las personas pobres y rurales son las más afectadas porque para subsistir dependen de los recursos naturales que tienen a su alrededor. Para lograr este objetivo, plantea como metas:

- Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente
- Reducir a la mitad para 2015 el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y al saneamiento básico
- Haber mejorado significativamente para 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.

En 2002 se realizó la Cumbre de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, Sudáfrica, que retomó los temas de la Cumbre de Río.

En la legislación nacional, la CPRG incluye varios artículos relacionados con el ambiente, como el 97: medio ambiente y equilibrio ecológico, dándole responsabilidad al Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional para prevenir la contaminación del ambiente y mantener el equilibrio ecológico.

En su artículo 119 se establecen las obligaciones del Estado y en el literal c), se indica que este debe: “Adoptar las medidas que sean necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales en forma eficiente”, aunque el artículo 125 “...declara de utilidad y necesidad públicas, la explotación técnica y racional de hidrocarburos, minerales y demás recursos naturales no renovables. El Estado establecerá y propiciará las condiciones propias para su exploración, explotación y comercialización”.

También en su artículo 126 “se declara de urgencia nacional y de interés social, la reforestación del país y la conservación de los bosques.”

Por otro lado, el artículo 127, consigna que “todas las aguas son bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles. Su aprovechamiento, uso y goce, se otorgan en la forma establecida por la ley, de acuerdo con el interés social. Una ley específica regulará esta materia”, y el artículo 128 señala que “El aprovechamiento de las aguas de los lagos y de los ríos, para fines agrícolas, agropecuarios, turísticos o de cualquier otra naturaleza, que contribuya al desarrollo de la economía nacional, está al servicio de la comunidad y no de persona particular alguna, pero los usuarios están obligados a reforestar las riberas y los cauces correspondientes, así como a facilitar las vías de acceso.”

En relación con los recursos extractivos y naturales, el artículo 121, Bienes del Estado, el inciso b) indica que son bienes del Estado “las aguas de la zona marítima que ciñe las costas de su

territorio, los lagos, ríos navegables y sus riberas, los ríos, vertientes y arroyos que sirven de límite internacional de la República, las caídas y nacimientos de agua de aprovechamiento hidroeléctrico, las aguas subterráneas y otras que sean susceptibles de regulación por la ley y las aguas no aprovechadas por particulares en la extensión y término que fije la ley”. Luego, en el inciso e) refiere: “El subsuelo, los yacimientos de hidrocarburos y los minerales, así como cualesquiera otras sustancias orgánicas o inorgánicas del subsuelo”.

Las leyes específicas que regulan estas materias son el Decreto No. 48-97, Ley de Minería, y el Decreto No. 93-96, Ley General de Electricidad.

En los últimos años se ha discutido la necesidad de reformar la Ley de Minería por varias razones, entre ellas: establece un pago de regalías muy bajo para el Estado de Guatemala (1%, mismo que se distribuye en un 0.5% para el Gobierno central y 0.5% para la municipalidad o municipalidades donde se ubique el proyecto extractivo); debe garantizar solidez y eficiencia de los Estudios de Impacto Ambiental; fortalecer la institucionalidad del Estado para que tenga la capacidad de vigilar la industria extractiva y controlar qué y cuánto extraen¹³⁵, así como establecer los mecanismos y obligaciones para la restitución del ambiente y la mitigación de los daños al mismo; por otro lado, la citada ley no contiene regulaciones relacionadas con los desechos (roca usada) o el uso del agua, siendo que Guatemala tampoco cuenta con una ley de aguas.

Las reformas a la Ley de Minería continuaron estancadas en el Congreso de la República; en mayo de 2013 se firmó un Acuerdo Voluntario de Regalías, entre el Gobierno y la Gremial de Industrias Extractivas (Gremiext), el cual se encuentra respaldado por un Acuerdo Gubernativo. Para convertirlo en un cuerpo legal normativo y de interés general tendría que incluirse entre las modificaciones a la ley.

Asimismo, existe la Ley de Ambiente, Decreto 68-86 de 1986, que también contempla regulaciones relacionadas con la extracción de recursos naturales, más específicamente en cuanto a los Estudios de Impacto Ambiental y la mitigación de los daños al ambiente a través del manejo sustentable de dichos recursos.

Para desarrollar esta normativa constitucional se han promulgado leyes específicas como: Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto 90-2000 del Congreso de la República, que establece las responsabilidades del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN); asimismo, la Ley de Áreas Protegidas, Decreto 4-89, y Ley Forestal, Decreto 101-96, ambas del Congreso de la República.

Además, se cuenta con una Política para el Manejo Integral de las zonas marino-costeras de Guatemala, Acuerdo Gubernativo 328-2009, que busca el equilibrio ecológico en el control territorial sobre dichas zonas.

135 En la actualidad esto se determina a través de una declaración jurada del representante legal de la empresa minera.

Estas leyes establecen que el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales es la entidad rectora de esta materia; sin embargo, cuenta con un bajo presupuesto. Para 2013 el presupuesto vigente fue de Q 202 millones 428 mil 014; sin embargo, al 18 de diciembre solo había ejecutado el 55.99%, bastante por debajo de la ejecución total del Gobierno, pues la misma es de 82.99%. Como puede verse, el presupuesto del MARN es el 0.3% del presupuesto global.

Situación del ambiente y los recursos naturales

La capacidad de regulación por parte de las entidades propias del Gobierno ha pasado también a un segundo plano, puesto que las actuaciones del MARN y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) deberían constituir el soporte del Gobierno para evaluar los proyectos de intervención que se hagan y que tengan efectos en el ambiente y los recursos naturales.

En materia de resultados de la gestión en recursos naturales y medio ambiente, la situación no ha mejorado significativamente, mostrando señales de mayor deterioro, tal como lo plantea el Instituto de Ambiente, Recursos Naturales y Agricultura de la Universidad Rafael Landívar (IARNA, 2012: 147), cuando señala que: “12 ecorregiones terrestres del país están representadas en el SIGAP al año 2009; 18.2% de todas las especies están en peligro de extinción para el año 2006 y los recursos genéticos de las plantas nativas cultivadas están desapareciendo con rapidez”. Sin embargo, de acuerdo con la misma fuente, “Guatemala para el 2009, tenía una representación de 12 de las 14 ecorregiones, esto significa que un país que representa apenas 0.5% de la superficie del planeta, contiene una enorme biodiversidad”.

En materia forestal, según el IARNA, en 2006¹³⁶ dentro de las áreas protegidas se encontraban 2.0 millones de hectáreas de bosques. De ese total, 806.2 mil hectáreas se reportan dentro de 39 áreas protegidas, bajo las categorías de manejo I y II (mantener los recursos en estado natural y provocar los menores impactos humanos sobre los recursos, respectivamente); sin embargo, entre 2001 y 2006 estas áreas fueron objeto de una deforestación anual de 7.4 mil hectáreas por año.

El IARNA señala que el CONAP incrementó su cobertura en áreas protegidas dentro del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP), que pasó de 24% del territorio nacional como área protegida en 1990, a 31.68% en 2005, un indicador que refleja un crecimiento positivo, a pesar de las limitaciones con que el CONAP se ha enfrentado en los últimos años.

El Instituto Nacional de Bosques (INAB, 2012: 36) publicó en 2012 el Mapa de Cobertura Forestal de Guatemala, en el cual se indica que “Guatemala contaba con una cobertura de bosque equivalente a 3’722,595 hectáreas para el año 2010, lo que representa un 34.2 % del país.” Por su parte, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales señala en su último año de medición (MARN, 2012) que la cobertura forestal es de 3.7 millones de hectáreas, 78% de la cual correspondía a bosque latifoliado o de madera dura.

136 Aunque el estudio del IARNA es de 2012, algunas veces los datos son de varios años atrás, básicamente por las debilidades del Estado de Guatemala de presentar cifras actualizadas.

En relación con la contaminación ambiental, esta es descrita como la presencia de sustancias, energía u organismos extraños en cantidades, tiempo y condiciones tales que pueden causar un desequilibrio ecológico, generando residuos o emisiones que provienen en general de la actividad económica, y que se absorben en el suelo, el subsuelo y el agua, por lo que pueden poner en peligro la salud de las personas que los absorben.

Según el IARNA (2012, 190), las mayores fuentes contaminantes en Guatemala fueron las 20.3 millones de toneladas de CO₂ generadas, así como los 4.6 millones de “potencial de calentamiento global por el uso de leña como energético. Sin embargo, lo más grave es que “86% de las emisiones fue generado por “i) las industrias manufactureras, ii) el suministro de electricidad, gas y agua y iii) el transporte almacenamiento y comunicaciones.” Los investigadores del IARNA concluyen que “La generación de emisiones, al igual que los residuos, está relacionada con los niveles de crecimiento económico. Dado que la economía ha sido menos dinámica en años recientes, la generación de emisiones se ha mantenido estable, aunque con un ligero incremento en 2010.”

Respecto a la calidad del agua, el informe ambiental (MARN, IARNA-URL y PNUMA, 2009: 101) presenta una definición dada por la OMS, que señala que “el agua está contaminada cuando su composición se ha alterado de modo que no reúne las condiciones necesarias para el uso al que se la ha destinado.”

Este informe ambiental (páginas 102-116) demuestra los altos niveles de contaminación de varios ríos¹³⁷ y los cuatro principales lagos del país¹³⁸, ya sea por presencia de materia orgánica, sólidos disueltos, el oxígeno disuelto (OD), la propia turbidez del agua (unidades nefelométricas de turbidez) y su conductividad, que son los distintos elementos que se miden para determinar si el agua es potable o no. Pero es importante identificar que la contaminación también se da por la descarga a lagos y ríos de químicos usados en procesos industriales. Esta fuente indica que “Según registros del MARN, la industria de lácteos es la que posee los niveles más altos de contaminación de descargas... siguiéndole las industrias de bebidas y de productos cárnicos...” (MARN, IARNA-URL y PNUMA, 2009: 102).

Asimismo, indica que la SEGEPLAN estableció en 2006 que “la contaminación del agua en las distintas cuencas del país se debe a fuentes puntuales (aguas residuales domésticas, industriales y agroindustriales) y no puntuales (erosión del suelo con agroquímicos durante los eventos de precipitación y escorrentía)”, situación que no parece haber variado en los últimos años (MARN, IARNA-URL y PNUMA, 2009: 101).

137 Achiguate, Río Grande de Zacapa, Motagua, Nahualate, Villalobos, Guacalate, Las Vacas, Naranjo, Paz, Polochic, Michatoya, Coyolate, María Linda, Los Esclavos, Shutaque, San José, Cutzán, Sis, Iacán, Madre Vieja, Ostúa.

138 Amatitlán, Atilán, Petén Itzá e Izabal.

Minería e hidrocarburos

La actividad extractiva se ha incrementado en los últimos años en el país, convirtiéndose en una actividad productiva importante; la actividad económica de minería y canteras aportó Q 543.76 millones y representa 1% del total de ingresos fiscales a noviembre de 2013¹³⁹. Se desarrolla principalmente minería metálica, máxime oro y plata, aunque también hay extracción de petróleo y níquel, de los cuales Guatemala tiene importantes yacimientos.

El Banco de Guatemala (BANGUAT, 2012: 48) también refiere que: “El valor agregado generado por la actividad Explotación de minas y canteras (con una participación de 0.6% en el PIB) registró una caída de 21.3% (crecimiento de 18.4% en 2011). Este resultado se explica, principalmente, por la disminución en la extracción de minerales metálicos que registró una tasa de variación en 2012 de -38.2% (37.1% en 2011), asociada al cierre del proceso minero a cielo abierto en la Mina Marlin, que opera la empresa Montana Exploradora de Guatemala S. A.”

Asimismo “la extracción de petróleo y gas natural, observó una recuperación al pasar de una tasa de -8.2% en 2011 a -3.1% en 2012, asociado a la inversión realizada por las compañías petroleras para mejorar el rendimiento de los pozos en operación.”

Guatemala posee recursos mineros metálicos y no metálicos en su suelo y subsuelo. Los minerales son recursos no renovables, porque su extracción puede agotarlos, principalmente si no se hace de una forma sostenible, es decir técnicamente manejada.

Además de los bajos niveles de ingreso para el Estado por concepto de regalías, la actividad extractiva se ha desarrollado en medio de un ambiente de conflictividad social, derivado fundamentalmente del incumplimiento del Estado en relación con la obligación de consultar a los pueblos indígenas sobre los proyectos que puedan afectarles, de conformidad con el Convenio 169 de la OIT, como puede verse en algunos casos descritos en el capítulo de Conflictividad Social de este informe.

139 Superintendencia de Administración Tributaria. <http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/esat/estadisticas/47-estadisticas-tributarias/335-recaudacion-tributaria-del-gobierno-central.html>, consultado el 24 de enero de 2014-01-24.

Cuadro No. 28
Licencias de exploración minera autorizadas por el MEM durante 2012

No.	Nombre de la empresa	Fecha de inicio	Fecha de vencimiento	Municipio	Departamento
1	Entre Mares de Guatemala	09/05/2012	08/05/2015	Sipacapa	San Marcos
2	Frederick Ernest Bird	10/05/2012	09/05/2015	San Cristóbal Acasaguastlán y Usulután	El Progreso y Zacapa
3	María Isabel Farner Mayorga de Obrist	12/05/2012	11/05/2015	Cahabón	Alta Verapaz
4	Minera San Rafael, S.A.	12/05/2012	11/05/2015	Mataquescuintla, Nueva Santa Rosa, Casillas y San Rafael Las Flores	Jalapa y Santa Rosa
5	Mayaniquel, S.A.	19/05/2012	18/05/2015	Senahú	Alta Verapaz
6	Moisés Caal Caal	22/05/2012	21/05/2015	Senahú y Panzós	Alta Verapaz
7	Entre Mares de Guatemala, S.A.	29/05/2012	28/05/2015	Asunción Mita	Jutiapa
8	Inversiones Tres Puentes, S.A.	12/12/2012	ND	San Antonio La Paz y Sanarate	El Progreso
9	Nichromet Guatemala, S.A.	04/10/2012	03/10/2015	Uspantán y Cubulco	Quiché y Baja Verapaz

Fuente: MEM

Como puede observarse en el cuadro anterior, estas licencias de exploración vencen en 2015, lo que otorga un tiempo importante para realizar las investigaciones exploratorias correspondientes.

Cuadro No. 29
Licencias de explotación autorizadas por el MEM en 2012 y hasta junio 2013

No.	Nombre de la empresa	Minerales o rocas	Fecha de vencimiento	Municipio	Departamento
1	Virgilio Ramos Sosa	Canto rodado, grava y arena	03/09/2037	Zacapa	Zacapa
2	Agropalmeras, S.A.	Arenas, gravas, cantos rodados, tobas líticas, pómez, serintinitas, calizas, calizas silicificadas y calizas	09/04/2037	Livingston	Izabal
3	Álvaro Herrera Quevedo	Arena de río, canto rodado, grava, pómez y material	ND	Casillas	Santa Rosa
4	Henry Alejandro Madrid Bonilla	Arena de río y cantos rodados	10/04/2037	Cuilapa	Santa Rosa
5	Objetivos Industriales de Centromérica, S.A.	Caliza	24/07/2037	Sanarate	El Progreso
6	Carlos Humberto Castro García	Arena y grava	15/05/2037	Morales	Izabal
7	Guillermina Esperanza guzmán Landaverry	Antimonio	27/07/2037	Olopa y Esquipulas	Chiquimula
8	Pacific View Trading, S.A.	Basalto, andesita, rocas pomáceas y cenizas volcánicas	20/09/2037	Santa María de Jesús, Palín y Amatlán	Sacatepéquez, Escuintla y Guatemala
9	Marta Lucrecia Mendizábal Álvarez de Portillo	Arena, grava y cantos rodados	30/05/2037	San Antonio Suchitepé-quez	Suchitepéquez
10	Fábrica de Artículos de Cemento La Esmeralda	Arena blanca	29/05/2037	Quetzaltenango	Quetzaltenango
11	Fábrica de Artículos de Cemento La Esmeralda	Piedra pómez	29/05/2037	Quetzaltenango	Quetzaltenango
12	Edgar Rolando Estrada Cisneros	Arena y grava	14/06/2037	Jalapa	Jalapa

Fuente: MEM

El cuadro anterior identifica las licencias de explotación que constituyen 57.1% del total de licencias, mientras que las de exploración representan 42.8% del total.

La minería metálica se ubica en el altiplano occidental, principalmente en Huehuetenango y San Marcos, en lo que se refiere a oro y plata; mientras que en Alta Verapaz e Izabal se explotan el níquel y otros minerales.

A enero de 2014, el panorama de las licencias mineras es el siguiente:

Cuadro No. 30
Consolidado de licencias mineras

	Reconocimiento	Exploración	Explotación	Total
Licencias vigentes				
Materiales de construcción	0	4	117	121
Minerales metálicos	0	64	33	100
Minerales no metálicos	0	5	133	138
Total	0	76	283	359
Solicitudes en trámite				
Materiales de construcción	0	59	87	146
Minerales metálicos	6	331	18	355
Minerales no metálicos	0	61	39	100
Total	6	451	144	601

MEM.<http://www.mem.gob.gt/viceministerio-de-mineria-e-hidrocarburos-2/estadisticas-mineras/>

Regalías

Uno de los elementos que ha sido señalado como necesario de reformar es el tema de las regalías que recibe Guatemala por la extracción de sus recursos naturales.

La Ley de Minería (Decreto 48-97) establece que los titulares de las licencias de minería metálica deben pagar al Estado, a través del Ministerio de Energía y Minas, las regalías anuales correspondientes, derivadas de la extracción de los productos mineros. Al Estado corresponde 0.5% y a las municipalidades de la jurisdicción el otro 0.5%. En el caso de la minería no metálica, se debe pagar en concepto de regalías, 1% sobre el valor de la producción a la municipalidad respectiva. Si la extracción se localizara en más de una jurisdicción municipal, la regalía se distribuye entre las municipalidades correspondientes, para lo cual se establece una proporción en relación con los productos mineros extraídos en cada jurisdicción.

En 2012 se firmó el Convenio Marco de Implementación de Regalías Voluntarias entre el Gobierno y la Cámara de Industria, en representación de la Gremial de Industrias Extractivas, estableciendo que las mismas serán de 3% a 5% para el oro y la plata, mientras que para los minerales no preciosos, como níquel y hierro, la regalía será de entre 2% y 3%; en materiales de construcción, como arena y piedrín, continuará en 1%. Sin embargo, cabe recordar que la declaración jurada del representante legal de la empresa extractora es la que sirve de base para determinar el monto de las mismas.

Un recuento de las regalías se incluye en el cuadro siguiente:

Cuadro No. 31
Regalías derivadas de la actividad minera
En quetzales

Año	2008	2009	2010	2011	2012
Regalías al Estado	10,938,081	14,608,363	20,736,483	35,795,372	24,816,770
Regalías a municipalidad	10,946,768	14,545,625	20,736,483	35,795,372	24,816,770
Canon de explotación	1,286,865	1,326,725	1,206,350	1,323,053	1,572,805
Canon de exploración	2,063,118	1,101,075	1,021,862	572,666	4,459,926
Canon de reconocimiento	60,000		598,320		
Canon de otorgamiento	59,800	9,100	6,500	7,800	37,700
Prorroga y cesión	90,172	484,492	249,635		59,710
Intereses	366,496	55,349	261,399	85,051	120,304
Multas	280,689	125,971	223,116	118,819	356,002
Total	26,091,989	32,256,700	45,040,148	73,698,133	56,239,987

Fuente: Anuario Estadístico Minero 2012, MEM.

Según el Ministerio de Energía y Minas (MEM, 2012: 15) en el cuadro anterior “se debe notar que no se incluye aquí tampoco el 4% de regalías voluntarias adicionales que las compañías de minerales preciosos acordaron pagar al Gobierno Central. Estas regalías las controla y recibe el Ministerio de Finanzas Públicas. Un cálculo aproximado de su monto resultaría de multiplicar por cuatro el total de regalías al Estado y a las municipalidades que aparece en el cuadro anterior, o sea Q 192 millones adicionales.”

Estudios de Impacto Ambiental

La ley de Minería (Decreto 48-97) establece en su artículo 20 que cualquiera que esté interesado en obtener una licencia de explotación minera, debe presentar un estudio de impacto ambiental para su evaluación y aprobación. El Estudios de Impacto Ambiental (EIA) debe presentarse a la Comisión Nacional del Medio Ambiente (dependencia del MARN) y, si es el caso, al Consejo Nacional de Áreas Protegidas. Este estudio se presenta antes de iniciar las labores de la empresa; si la autoridad no resuelve en 30 días, se tendrá por aceptado el estudio.

El reglamento de la Ley de Minería (Título II, artículos del 7 al 9) establece el procedimiento que se sigue para el otorgamiento de la licencia, que debe ser previo a las actividades de explotación. La Unidad Administrativa para el Control Ambiental del Ministerio de Energía y Minas emite opinión sobre el EIA presentado por la empresa y la traslada a la Dirección de Minería del mismo Ministerio para la revisión de elementos puramente técnicos. Con las recomendaciones pertinentes, el estudio regresa al MARN para su aprobación.

Para ello, el Estado también cuenta con el Acuerdo Gubernativo 009-2001 del Ministerio de Gobernación (del 16 de enero de 2001), que delega en los Gobernadores Departamenta-

les de la República la supervisión e inspección de las operaciones mineras; en el caso de la Gobernación de Guatemala, exclusivamente la coordinación de las operaciones mineras de reconocimiento, exploración y explotación de minerales y materiales de construcción, que se ejecuten en sus jurisdicciones, sin perjuicio de que la Dirección General de Minería del MEM ejerza dichas funciones.

La aplicación del detallado proceso arriba descrito debería garantizar que el Estado corrobore los elementos que contiene el EIA, para asegurar una adecuada supervisión de que la actividad minera no dañe el ambiente, al igual que el cumplimiento de la función de supervisión delegada en las gobernaciones departamentales.

Actividad minera y su incidencia en el empleo

El empleo formal en el sector de explotación de minas, de acuerdo con los registros del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS, 2013), es de 4 mil 784 personas, que constituyen 0.4% del total de cotizantes en el año, siendo además el sector que menos cantidad de afiliados cotizantes genera, como puede verse en la siguiente gráfica.

La Gremial de Industrias Extractivas GREMIEXT indica¹⁴⁰ que cuentan con 14 mil empleos directos, y generan 90 mil empleos indirectos. Estos datos contrastan con los del empleo formal reportados por el IGSS a partir de sus afiliados cotizantes.

Gráfica 14
Afiliados cotizantes al IGSS
por actividad económica



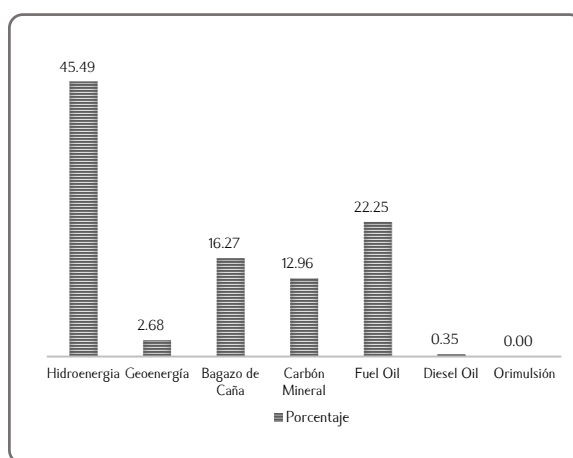
Fuente: IGSS (2013) Resumen del Informe Anual de Labores 2012, pág. 3.

140 Consultado en: www.gremiext.com, en enero de 2014.

Energía hidráulica

Guatemala cuenta con un gran potencial de energía hidráulica; los ríos en Guatemala tienen un potencial de energía eléctrica de 10 mil 900 Megavatios (MW)¹⁴¹, de los cuales 5.0 mil MW son técnicamente aprovechables, de acuerdo con el Instituto Nacional de Electrificación (INDE).

Gráfica 15
Matriz energética 2012
Por tipo de combustible



Fuente: CNEE Informe Estadístico 2013, pág. 18

Como puede verse en la gráfica anterior, la producción de energía por hidroeléctricas alcanzó 49.67%, siendo la forma en la cual se produce la mayor cantidad de energía en Guatemala.

Sin duda el crecimiento de la producción de energía a través de medios hidráulicos tiene una enorme importancia en el contexto de la matriz de energía global del país, pues busca reducir la dependencia del petróleo como fuente de energía y, si el país cuenta con un potencial importante en materia de energía hidráulica, la situación es conveniente.

Sin embargo, en menor medida que el caso de las mineras, la producción de energía hidráulica ha presentado también expresiones de inconformidad con las poblaciones en donde se han instalado las plantas hidroeléctricas.

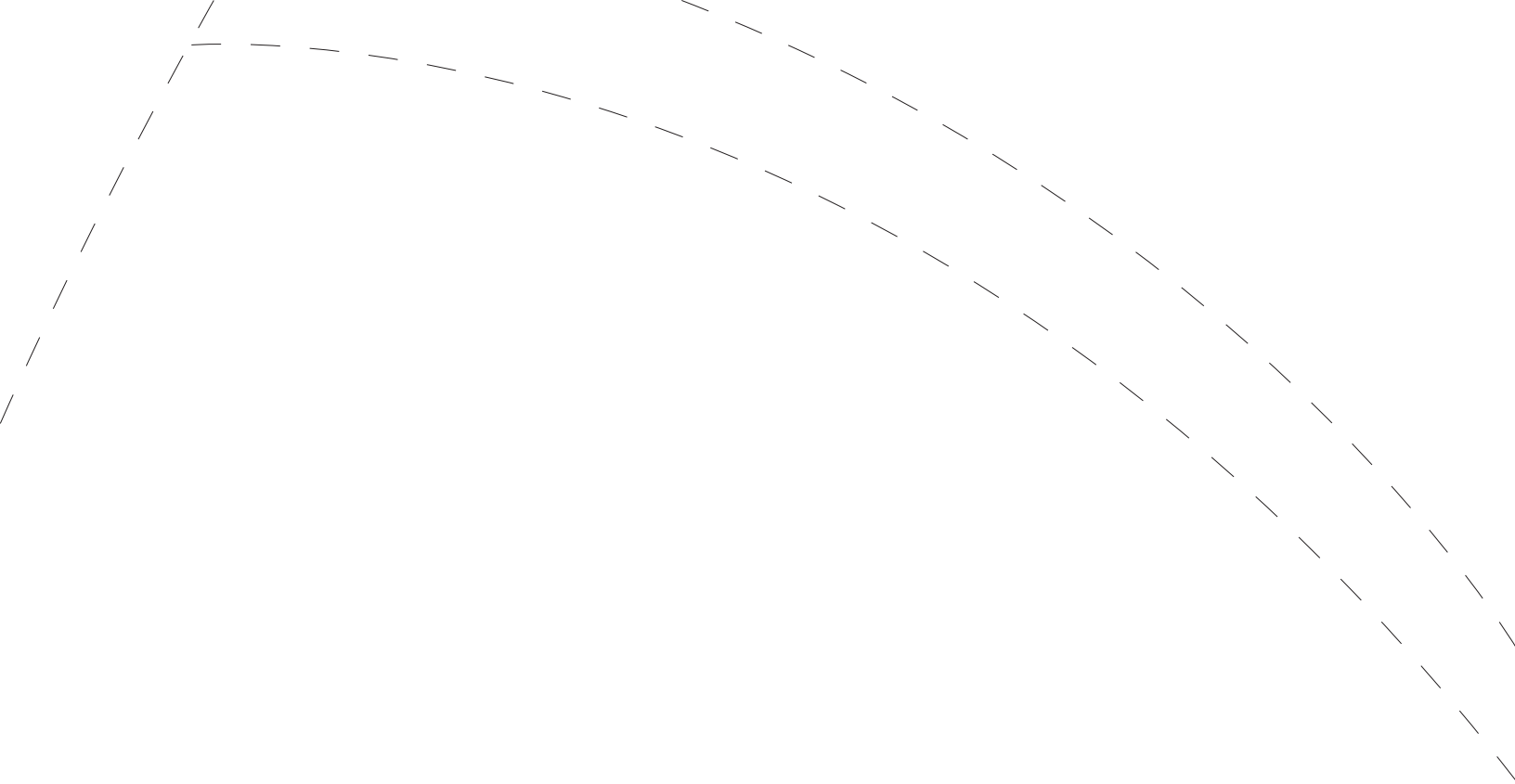
A pesar de esta situación, la producción de hidroenergía se ha incrementado, tal como se aprecia en el cuadro siguiente:

141 Los datos y cifras presentados en este capítulo se obtuvieron de información de las páginas del INDE y del MEM. www.inde.gob.gt y www.mem.gob.gt, consultadas el 30 de noviembre

Cuadro No. 32
Hidroeléctricas en Guatemala

Hidroeléctrica	Ubicación	Propietario
Aguacapa	Pueblo Nuevo Viñas, Santa Rosa	INDE
La Perla	San Miguel Tucurú, Alta Verapaz	Hidrosacpur, S.A.
Renace	San Pedro Carchá, Alta Verapaz	Recursos Naturales y Celulosas, S.A.
Canadá	Zunil, Quetzaltenango	Generadora de Occidente, Ltda.
Las Vacas	Chinautla, Guatemala	Hidroeléctrica Río Las Vacas, S.A.
Río Bobos	Morales, Izabal	Hidronorte, S.A.
Chichaic	Cobán, Alta Verapaz	INDE
Los Esclavos	Cuilapa, Santa Rosa	INDE
San Isidro	San Jerónimo, Baja Verapaz	Tecnoguat, S.A.
Chixoy	San Cristóbal Verapaz, Alta Verapaz	INDE
Matanzas	San Jerónimo, Baja Verapaz	Tecnoguat, S.A.
Santa María	Zunil, Quetzaltenango	INDE
El Capulín	Siquinalá, Escuintla	Productos del Aire de Guatemala, S.A.
Palín 2	Palín, Escuintla	INDE
Santa Teresa	Tucurú, Alta Verapaz	Agropolochic, S.A.
El Porvenir	San Pablo, San Marcos	INDE
Palo Viejo	San Juan Cotzal, Quiché	Renovables de Guatemala, S.A.
Secacao	Senahú, Alta Verapaz	Hidroeléctrica Secacao, S.A.
El Recreo	El Palmar, Quetzaltenango	Hidrotama, S.A.
Panán	San Miguel Panán, Suchitepéquez	Inversiones Atenas, S.A.
Xacbal	Chapul, Quiché	Hidroxacbal, S.A.
El Salto	Escuintla, Escuintla	INDE
Pasabién	Río Hondo, Zacapa	Inversiones Pasabién, S.A.
Compuertas de Amatitlán	Amatitlán, Guatemala	INDE
Jurún Marinalá	Palín, Escuintla	INDE
Poza Verde	Barberena y Pueblo Nuevo Viñas, Santa Rosa	Papeles Elaborados, S.A.

Fuente: CNEE, <http://www.cnee.gob.gt/estudioselectricos/MapaPresas.html>
(consultado en enero de 2014)



POBLACIONES EN CONDICIONES DE VULNERABILIDAD

Informe de Situación

PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU

CAPITULO TRES

POBLACIONES EN CONDICIONES DE VULNERABILIDAD

Situación de la niñez, adolescencia y juventud

Situación de la niñez y adolescencia

Según las proyecciones del censo 2002 para 2013, Guatemala, uno de los países con mayores niveles de desigualdad en el mundo, tiene una población de cerca de 15.4 millones de habitantes, de los cuales casi la mitad eran niños, niñas y adolescentes, y más del 17%, menores de 5 años (PDH, 2012).

La Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2012 revela que 19% de los niños y niñas comprendidos entre los 7 y 14 años de edad se desempeñan en el mercado laboral, y la mayor tasa de ocupación se registra en el área rural. Estos niños y niñas que, en el mejor de los escenarios, debieran estar asistiendo a la escuela, gozando de una vida digna y realizando actividades acordes a su edad, devengan un salario de aproximadamente Q 415 mensuales (USD 53).

La Encuesta de Salud Materno Infantil 2008/2009 indica que cada día nacen en Guatemala alrededor de mil 200 niñas y niños; de los cuales muere uno cada 30 minutos por enfermedades en su mayoría prevenibles y relacionadas con el hambre, principalmente en la población indígena y del área rural, quienes viven en condiciones de pobreza (ICEFI-UNICEF, 2012:6)

Marco normativo

La Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas¹⁴², de la cual Guatemala es signataria, estableció los derechos de los menores de edad, considerando que estos requieren de cuidados y protección especiales. La Convención definió los derechos humanos básicos que deben disfrutar los niños y niñas: el derecho a la supervivencia; al desarrollo pleno; a la protección contra influencias peligrosas, los malos tratos y la explotación; y a la plena participación en la vida familiar, cultural y social. Todos los derechos que se definen en la Convención son inherentes a la dignidad humana y el desarrollo armonioso de los niños, niñas y adolescentes.

El 22 de mayo del 2007 Guatemala aprobó el Decreto 31-2007 con el cual da vida al Convenio Relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopciones Internacionales aprobado en la Haya el 29 de mayo de 1993.

La Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (Ley PINA), Decreto 27-2003, responde a estos compromisos. Establece en el considerando primero el deber del Estado de

142 Ratificada el 22 de mayo de 1990.

garantizar y mantener a los habitantes de la Nación en el pleno goce de sus derechos y de sus libertades, siendo su obligación proteger la salud física, mental y moral de la niñez y la adolescencia; el artículo 11 se refiere a la integridad personal y dice que todo niño, niña y adolescente tiene derecho a ser protegido contra toda forma de descuido, abandono o violencia, y que no debe ser sometido a torturas, tratos crueles, inhumanos o degradantes.

En agosto 2013 se cumplieron 10 años de haber entrado en vigencia la Ley PINA; posteriormente fueron promulgados el Decreto 77-2007, Ley de Adopciones; el Decreto 9-2009, Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas. Los avances son significativos en materia de legislación; sin embargo, el cumplimiento de estas normativas es limitado, cuando al análisis sumamos elementos de género, multiculturalidad y ruralidad¹⁴³.

La Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, en el artículo 2 define: “Para los efectos de esta Ley se considera niño o niña a toda persona desde su concepción hasta que cumple trece años de edad, y adolescente a toda aquella desde los trece hasta que cumple dieciocho años de edad.” Guatemala a través de la Ley PINA equipara la legislación interna con los derechos contenidos en la Convención de los Derechos del Niño.

La Ley PINA plantea un nuevo paradigma dejando atrás la doctrina de “Situación Irregular”, que significó pasar de una concepción de los “menores” como objeto de tutela y represión, a considerar a niños, niñas y adolescentes como sujetos de pleno derecho, dando paso a la “Doctrina de Protección Integral”, que implica que en todas las decisiones que se tomen respecto a un niño, niña y adolescente debe aplicarse el interés superior del niño, es decir que el desarrollo de este y el ejercicio pleno de sus derechos deben ser considerados como criterios rectores para la elaboración de normas y la aplicación de estas en todos los órdenes relativos a la vida del niño¹⁴⁴.

143 Guatemala es el país de Centroamérica con mayor porcentaje de población indígena, 42.8% habita en área rural y 57.2% en área urbana; los niños y adolescentes son el 41.5% de la población. Dirección de Investigación en Derechos Humanos de la Magistratura de Conciencia.

144 Opinión Consultiva OC-17/2002 solicitada por la CIDH sobre la Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. 28 de agosto de 2002.

Cuadro No. 33
Antiguos y nuevos paradigmas de la protección de la niñez

Enfoque tutelar	Enfoque de derechos
Menores	Niños, niñas y adolescentes
Objeto de protección	Sujeto de derechos
Protección de menores	Protección de derechos para toda la infancia
Protección que viola o restringe derechos	Protección que reconoce y promueve derechos
Incapaces	Personas en desarrollo
No importa la opinión del niño	Es central la opinión del niño
Situación de riesgo o peligro material o moral	Derechos amenazados o violados
Juez que ejecuta una política social o ejerce la asistencia	Juez en funciones jurisdiccionales
Juez como “buen padre de familia”, con facultades omnímodas	Juez técnico, limitado por garantías
Lo asistencial confundido con lo penal	Lo asistencial separado de lo penal. Quedan diferenciadas las órbitas de la administración y de la justicia
“Menor abandonado” / delincuente	Desaparece ese determinismo
Privación de libertad como regla	Privación de la libertad como excepción. Se establece un sistema de justicia juvenil que les reconoce todas las garantías específicas por su condición de sujetos en desarrollo

Fuente: “Niños y jóvenes: los olvidados de siempre”. Dra. Mary Belfo.

La normativa es solo una de las formas en que se manifiesta la voluntad política de mejorar las condiciones de la niñez, pues las políticas públicas, la asignación de los recursos, la eficiencia y eficacia del gasto son acciones necesarias para mejorar la situación de la niñez y adolescencia.

Instituciones de la niñez y adolescencia

La Ley PINA reforzó instancias como la Defensoría de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de la institución del Procurador de los Derechos Humanos. En el marco de esta ley, la Corte Suprema de Justicia estableció los juzgados específicos para atender a la niñez y la adolescencia.

La Secretaría de Bienestar Social (SBS) es la institución encargada de dar cobertura y atención integral a niños, niñas y adolescentes, así como el tratamiento de adolescentes privados de libertad y la reunificación familiar y comunitaria de niños, niñas y adolescentes.

La Procuraduría General de la Nación (PGN) representa legalmente a aquellos niños, niñas y adolescentes que carezcan de representación. Dirige de oficio o a requerimiento de Juez la investigación de los casos de niños, niñas y adolescentes amenazados o violados en sus derechos.

El Consejo Nacional de Adopciones (CNA) es la autoridad central en materia de adopciones, de conformidad con lo establecido en el Convenio de la Haya. El objetivo es velar porque los procesos administrativos tengan certeza jurídica en beneficio de los adoptados y adoptantes.

Políticas públicas en materia de niñez y adolescencia

Los antecedentes desarrollados por la Secretaría de Planificación y Programa de la Presidencia (SEGEPLAN) para elaborar políticas públicas en beneficio de la niñez y adolescencia son: la Política Pública de Protección Integral y Plan de Acción para la Niñez y Adolescencia en Guatemala, de 2004, con las siguientes políticas: sociales básicas, de asistencia social, de protección especial, de garantías y de participación.

En 2008 UNICEF realizó un diagnóstico de la situación de la primera infancia en Guatemala y de los objetivos específicos de la Política Pública de Protección Integral y Plan de Acción para la Niñez y Adolescencia en Guatemala, antecedente de la política pública formulada para 2010-2020, y señaló: “El análisis de los indicadores (educación, salud, alimentación, recreación, protección, organización y participación) evidencia mejoras sustanciales en el cumplimiento de los derechos fundamentales de la niñez. Sin embargo, el ritmo es insuficiente y es contrarrestado por el gran número de niños y niñas que vive en situación de pobreza y en desigualdad de condiciones para obtener un desarrollo integral [...] para garantizar el cumplimiento de los derechos de la niñez y la restitución de los mismos a la niñez afectada, se necesita fortalecer el sistema de protección a nivel nacional con programas de atención directa para la niñez con vulnerabilidad. En el nivel municipal, se requiere fortalecer a las Juntas Municipales de Protección a la Niñez y adolescencia, privilegiando las acciones de apoyo a las familias para que sean estas las que puedan cumplir con las responsabilidades que les corresponden para el cuidado, protección y desarrollo de sus hijos e hijas”. (UNICEF: 2008, 23)

En septiembre de 2010 el Gobierno de la República retomó elementos de esta política pública y desarrolló la Política Pública de Desarrollo Integral de la Primera Infancia 2010-2020, cuyas áreas de intervención son salud (materno infantil), seguridad alimentaria y nutricional, educación inicial y preprimaria y sistema de protección Integral¹⁴⁵.

El Comité de los Derechos del Niño hizo observaciones finales a los informes periódicos tercero y cuarto combinados de Guatemala, y recomienda al Estado que “...contemple la posibilidad de instituir una autoridad de alto nivel que actúe como secretaría de la niñez y la adolescencia a nivel ministerial para coordinar la aplicación de la Convención y sus dos protocolos”. Asimismo, la Observación General N° 5 sobre medidas generales de aplicación, en la que recuerda a los Estados partes que “la aplicación efectiva de la Convención exige una coordinación intersectorial visible para reconocer y realizar los derechos del niño en toda la administración pública, entre los diferentes niveles de la administración y entre la administración y la sociedad civil, incluidos especialmente los propios niños y jóvenes” (CRC, 2010: parr.18).

145 Los derechos de salud, educación y alimentación han sido desarrollados en el apartado correspondiente de este informe.

Asignación presupuestaria del Estado de Guatemala

El cuadro a continuación muestra la asignación presupuestaria directa de 2013 para las instituciones encargadas de la niñez y adolescencia¹⁴⁶. La Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia es la entidad que tiene la mayor asignación presupuestaria, así como la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP). Para el número de población que representan los niños y adolescentes, el presupuesto asignado es insuficiente.

ICEFI realizó en conjunto con UNICEF un estudio de la asignación presupuestaria para 2013 en el cual señala que, de los 7.3 millones de niños, niñas y adolescentes entre 0 y 17 años, que representan un 47.40% de la población, de acuerdo a la proyección del INE en 2013, el Gobierno central destina Q 5.1 para cada uno de ellos; con este gasto diario debe cubrir necesidades de educación, nutrición, salud, saneamiento y protección social. (ICEFI-UNICEF, diciembre 2012: 4)

Cuadro No. 34
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo:
gasto directo en niñez y adolescencia 2012-2013
(cifras en millones de quetzales)

Entidad ejecutora	Presupuestos		Variaciones	
	2012v	-2013pa	Absoluta	relativa
Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República	196.0	196.0	0	0
Consejo Nacional de la Juventud	4.4	10.0	5.6	124.9
Secretaría Ejecutiva de la Comisión contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas	3.7	5.3	1.6	42.1
Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente	183.3	174.6	-8.7	-4.8
Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República	42.6	110.5	67.9	159.5
Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas	6.5	8.4	1.9	29.8
TOTAL	436.5	504.8	68.3	351.5

V/vigente a septiembre; pa/presupuesto aprobado. Fuente: ICEFI-UNICEF, diciembre 2012: 9

En relación con la asignación presupuestaria, el Comité de los Derechos del Niño recomendó al Estado de Guatemala:

- “b) Asigne recursos suficientes para la infancia a escala nacional, regional y municipal, y garantice una presupuestación transparente y participativa mediante el diálogo público y la participación, incluida la de los niños.

¹⁴⁶ Hay asignaciones presupuestarias para la niñez en otros Ministerios, como MSPAS, MAGA, Mineduc, tratados en los apartados correspondientes de este informe.

- c) Adopte un planteamiento basado en los derechos del niño en la elaboración del presupuesto del Estado, aplicando un sistema de seguimiento de los recursos asignados y utilizados en la infancia en todo el presupuesto, con lo que conferirá visibilidad a la inversión destinada a los niños. [...] que utilice ese sistema de seguimiento para realizar evaluaciones de los efectos que indiquen de qué forma las inversiones en un sector determinado pueden responder al “interés superior del niño”, velando porque se midan los efectos diferenciales de esas inversiones en la infancia.
- d) Asigne recursos suficientes a los departamentos del Estado parte que se ocupan progresivamente de las disparidades que revelan los indicadores relativos al ejercicio de los derechos del niño, y garantice que las autoridades locales rindan cuentas debidamente y de forma abierta y transparente.
- e) Defina partidas presupuestarias estratégicas para las situaciones que puedan exigir medidas sociales afirmativas (por ejemplo, la inscripción de los nacimientos, la malnutrición crónica, los niños indígenas, la educación, la violencia contra los niños), y garantice que esas partidas presupuestarias queden protegidas incluso en situaciones de crisis económica, desastres naturales u otras emergencias.
- f) Siempre que sea posible, atienda las recomendaciones de las Naciones Unidas de empezar a utilizar el presupuesto basado en los resultados para supervisar y evaluar la eficacia de la asignación de recursos...” (CRC, 2010: parr.25).

Violencia al interior de la familia

El experto independiente de las Naciones Unidas para el estudio de la violencia contra los niños, Paulo Sergio Pinheiro (2006), al referirse a los niños, indica: “El carácter único de los niños —su potencial y vulnerabilidad, su dependencia de los adultos— hacen imperativo que tengan más, no menos, protección contra la violencia. Toda sociedad, sea cual sea su trasfondo cultural, económico o social, puede y debe poner fin a la violencia contra los niños. Eso no significa que haya que limitarse a castigar a los agresores, sino que es necesario transformar la mentalidad de las sociedades y las condiciones económicas y sociales subyacentes ligadas a la violencia”¹⁴⁷.

La historia sociopolítica de Guatemala está marcada por la violencia institucional desde los años de la colonización hasta nuestros días. El conflicto armado interno reforzó las prácticas violentas en la sociedad y enraizó la impunidad en la misma, lo que marca la vida de todos los guatemaltecos, especialmente la niñez por su vulnerabilidad y dependencia de los adultos.

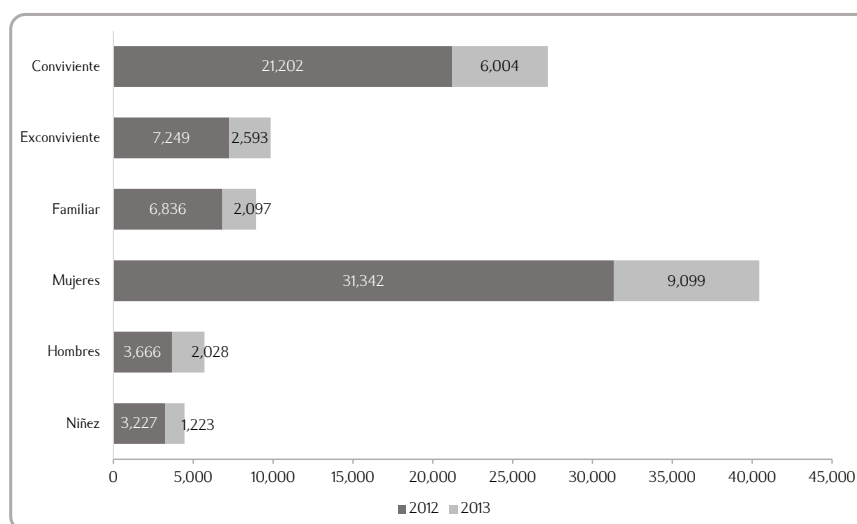
Es innegable que hay avances normativos y que existen políticas públicas que pretenden proteger a las niñas, niños y adolescentes. Sin embargo, no hay a la fecha esfuerzos que sensibi-

147 Ref. A 61/299, 2006.

licen a la población sobre la obligatoriedad de proteger y cuidar de los niños, de reconocerlos como sujetos de derecho y de persuadir a los agresores de que la sociedad y el sistema de justicia será intolerante ante la agresión cometida contra la niñez y adolescencia.

La violencia intrafamiliar contra la niñez y adolescencia, en los casos reportados en el Organismo Judicial, muestra una disminución del 62% respecto a 2012, según datos hasta septiembre de 2013.

Gráfica 16
Denuncias de violencia intrafamiliar
Organismo Judicial



Fuente: DIDH/PDH con datos a septiembre Organismo Judicial

Aunque el seno familiar debería ser el lugar en el que la niñez se encuentra más segura, a la luz de las cifras se ha constituido en el principal entorno en donde se atropella la integridad personal de las niñas, niños y adolescentes. Las estadísticas del Centro de Información, Desarrollo y Estadística Judicial (CIDEJ) del Organismo Judicial indican que en 2012 el 82% de las víctimas son mujeres, en 2013 representan el 74%; en 2012 la niñez agredida es el 8% de los casos reportados y en 2013 representan el 10%.

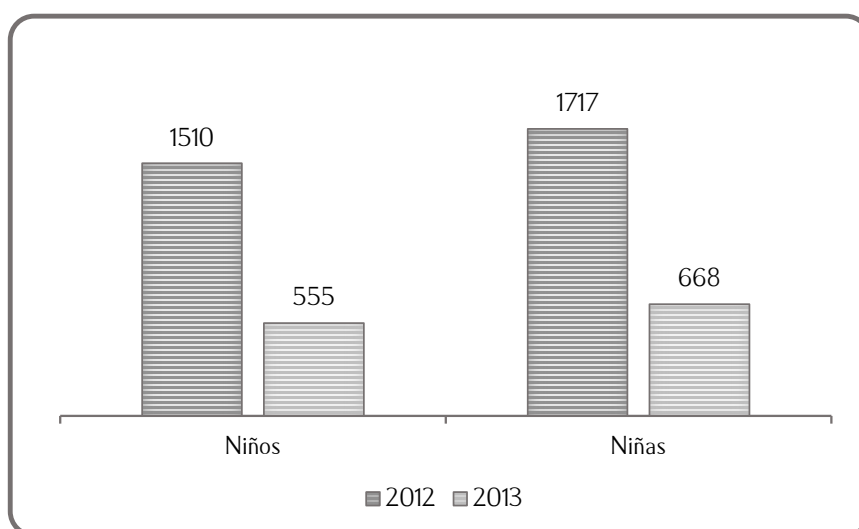
Los datos indican que en un 60% de los casos de agresión, el conviviente es el agresor; el ex conviviente ocupa el segundo lugar, con un 21% de los casos, y otros miembros de la familia, con un 19%. Considerando que las mujeres representan el 82% de las víctimas, se concluye que los hombres son los principales agresores.

Es importante mencionar que en 2013 los Juzgados de Familia han aumentado en un 8% el traslado de las denuncias recibidas a los Juzgados Penales, lo que implica que el maltrato infantil está siendo sancionado con severidad.

Cuadro No. 35
Denuncias de violencia intrafamiliar
Organismo Judicial

Violencia intrafamiliar	2012	2013
Niños	1,510	555
Niñas	1,717	668

Gráfica 17
Denuncias de violencia intrafamiliar
Organismo Judicial



Fuente: DIDH/PDH con datos a septiembre del Organismo Judicial

El cuadro anterior evidencia que en el caso de violencia contra la niñez, el número de niñas agredidas en 2012 es un 12% más que los niños, en tanto que en 2013 el porcentaje representa el 17%.

Los Juzgados de Primera Instancia Penal de delitos de Femicidio y otras formas de Violencia contra la Mujer también se ocupan de la violencia contra niñas y adolescentes.

El cuadro a continuación evidencia la cantidad de casos que han ingresado por las diferentes violencias que las afectan. Los procesos por los diferentes tipos de violencia de 2013 equivalen a 12% respecto a los procesos de 2012. Los datos son parciales a septiembre, pero la tendencia se mantendrá, lo que significa que habrá menos procesos por violencias contra niñas y adolescentes. Las sentencias emitidas en 2012 equivalen al 11.80% del total de procesos iniciados en ese año¹⁴⁸.

148 No fue posible obtener las sentencias de 2013.

Cuadro No. 36
Juzgados contra el delito de femicidio

Delito	Casos 2012	Sentencias 2012	Casos 2013*
Violencia contra la mujer*	1284	69	55
Violencia física	392	142	32
Violencia sexual	8	9	2
Violencia psicológica	166		5
Violencia económica	14		
Maltrato			40
TOTAL	1864	220	134

Fuente: Datos de CIDEJ 2013 * a septiembre, juzgados especializados de los departamentos de Alta Verapaz, Chiquimula, Guatemala y Huehuetenango. *Nótese que por ser datos relacionados con niñez, cuando dice mujer se refiere a niña

La Unidad de Prevención de Maltratos de la institución del Procurador de los Derechos Humanos verificó 725 denuncias durante 2013, de las cuales 375 fueron por maltrato infantil. En estos casos, si los niños, niñas o adolescentes se encuentran en riesgo, se coordina con la Procuraduría General de la Nación para que otro miembro de la familia se haga cargo de los niños. Además, dicha unidad ofrece el apoyo psicológico que se considere necesario.

La Unidad contra la Impunidad de la Magistratura de Conciencia realizó en septiembre de 2013 una supervisión administrativa a una muestra que representa el 40% de los 129 hogares registrados por el CNA, de los cuales solo el 29% está legalmente autorizado. De los hogares supervisados, solo siete son estatales. Estas instituciones reciben a la niñez y adolescencia en situación de riesgo con orden de Juez de la Niñez y Adolescencia, por causas como maltrato, padres con adicciones, niños de la calle y otros.

Entre los hallazgos de dicha supervisión se destaca que el CNA no supervisa el funcionamiento de los hogares privados de protección de la niñez, incumpliendo su responsabilidad¹⁴⁹. El 91.30% de los hogares supervisados no tienen especialidad por perfiles en atención a niñez y adolescencia en situación de vulnerabilidad y/o sujetos a procedimientos administrativos y judiciales. Asimismo, se identificó que los jueces de la Niñez y Adolescencia envían a los niños en situación de riesgo a estos hogares, sin buscar alternativas familiares.

149 Los artículos 17 y 23 inciso "o" de la Ley de Adopciones establecen: Autoridad central: Se crea el Consejo Nacional de Adopciones (CNA) como entidad autónoma, de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio y plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones Art.23 inciso "o": Funciones. Además de las contenidas en el Convenio de La Haya, son funciones de la Autoridad Central... o. Autorizar, supervisar y monitorear en forma periódica, y en su caso sancionar a las entidades privadas, hogares de abrigo, hogares sustitutos que se dediquen al cuidado de los niños...

Por otro lado, la infraestructura de los hogares de protección y abrigo se encuentra en mal estado. Las condiciones sanitarias son deficientes, tanto en la infraestructura como en la limpieza de los niños. No hay actividades recreativas ni personal calificado para el cuidado de los niños. No hay programas específicos para los diferentes perfiles y tampoco una clasificación especializada que permita su atención. Esta situación, aunado al hacinamiento en dichos centros, pone en riesgo a los niños, niñas y adolescentes y deriva en una serie de abusos, maltratos, expresiones violentas entre los internos.

Caso emblemático de esta situación se refleja en el expediente ORD.GUA.3153-2013, relacionado con los hechos acontecidos en el Hogar Virgen de la Asunción, en donde el 26 de abril de 2013 una adolescente con capacidades especiales fue agredida sexualmente por cinco adolescentes que también se encontraban recluidas; en ese momento las autoridades del hogar tomaron la decisión de separar a la adolescente agraviada, dándole atención psicológica; asimismo, separaron a las agresoras del resto de la población. En el caso presentaron denuncia ante el Ministerio Público y se informó a cada uno de los jueces de la niñez que llevaban el caso, tanto de las agresoras como de la agredida. En el informe circunstanciado solicitado a las autoridades del hogar, informaron que el 30 de agosto de 2013 la adolescente agraviada fue reingresada en el mismo por orden del Juez de la Niñez y Adolescencia de Chimaltenango, Lic. Ricardo Gómez Damman.

El 20 de agosto de 2013, la institución del Procurador de los Derechos Humanos recibió la solicitud de acompañamiento a un problema suscitado en el hogar “Mi Hogar”, del hogar Seguro Virgen de la Asunción, donde algunas adolescentes intentaban escaparse. En la verificación, la Magistratura de Conciencia fue informada de que se habían escapado 20 adolescentes, de las cuales la Policía Nacional Civil localizó y retornó a 14 de ellas, y que el 16 de agosto se escapó un grupo de 10, de las cuales únicamente retornaron 4. En el mismo contexto se suscitó un incendio en el sector ocho del citado hogar (donde se encuentran las niñas madres), teniendo que acudir los bomberos, un juez de turno y personal de la Procuraduría General de la Nación, para tratar de controlar la situación que se había salido del control de las autoridades.

Para dar seguimiento al caso, el 18 de septiembre de 2013, el personal de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia de la institución del Procurador de los Derechos Humanos se presentó al hogar para verificar el estado físico y mental de la adolescente agraviada. Fueron informados por el personal del hogar que dicha adolescente se había escapado varias veces del mismo, por lo que fue ubicada en un sector de niñas más pequeñas. Los delegados del Ombudsman verificaron que la adolescente se encontraba afectada emocionalmente y al momento de la visita presentaba cortaduras y cicatrices en los brazos.

Asimismo, la institución del PDH ha establecido que en el citado hogar existe sobrepoblación que provoca hacinamiento, falta de recurso humano operativo y profesional (...), inexistencia de plan o planes de abordaje en situaciones de crisis, mezcla de diversos perfiles y falta de programas sistemáticos y psicoterapéuticos, persistiendo una visión mediante la cual se criminaliza y castiga a la población que permanece en esos hogares, lo que da como resultado que el Hogar Seguro Virgen

de la Asunción sea un espacio inoperante, que no responde a un sistema de restitución de derechos ni al interés superior del niño, ya que además coloca en gran riesgo sus derechos humanos.

El 19 de octubre los medios de comunicación dieron a conocer que una adolescente de 14 años fue muerta la noche del 17 de octubre de 2013 por dos de sus compañeras, en el Hogar Seguro Virgen de la Asunción. En las declaraciones públicas, la Secretaría de Bienestar Social relató que a eso de las 20:00 horas dos jóvenes de 14 y 15 años estrangularon con una bufanda a la joven, señalando que durante el día las adolescentes estuvieron quebrando vidrios, poniendo en riesgo al resto de niños, tomándose la decisión de ponerlas en un momento de reflexión, y fue en cuestión de cinco o diez minutos que sucedió el lamentable hecho.

La institución del Procurador de los Derechos Humanos hizo recomendaciones a la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República, las cuales fueron entregadas oportunamente para su conocimiento el 18 de octubre de 2012, el 7 de noviembre de 2012, y nuevamente el 5 de septiembre de 2013, siendo que las mismas no han sido implementadas(...) por lo que se considera que hay negligencia institucional. Asimismo, identificó que el hogar no cuenta con suficiente personal operativo y profesional adecuado (...) no desarrolla programas diferenciados y psicoterapéuticos(...) y se suma a la debilidad de otras instituciones que conforman el sistema de protección social y jurídico, señalando que el hogar no cuenta con los estándares mínimos necesarios para que funcione un hogar de dicha naturaleza, por lo que no responde a un sistema de protección de derechos ni al interés superior del niño.

El Ombudsman se pronunció respecto de la condición de vulnerabilidad en que se encuentra la adolescente agredida(...) además de la condición de vulnerabilidad de las demás niñas, niños y adolescentes albergados en el hogar(...) expresando que es inaceptable que siendo un lugar destinado a la protección y abrigo, se den hechos como los acontecidos, lo cual denota falta de control y descuido tanto de las autoridades del hogar, como por parte de las autoridades de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República.

En ese sentido, el Magistrado de Conciencia declaró la violación del derecho humano a la dignidad, seguridad e integridad de la niñez y adolescencia, de la adolescente víctima y de las adolescentes internas en el Hogar Seguro Virgen de la Asunción, señalando como responsable de los hechos a la directora del mismo, recomendando a la Secretaria de Bienestar Social la destitución de la citada directora, la adecuada clasificación de las niñas, niños y adolescentes, de acuerdo con principios técnicos y psicopedagógicos (...) resguardar la seguridad e integridad de las niñas, niños y adolescentes (...) elaborar un manual de convivencia, donde participen las niñas, niños y adolescentes albergados (...) capacitar al personal del hogar en referencia sobre las medidas de seguridad que deben tomar en cuenta para que prevalezca el orden y la seguridad(...) promover espacios de comunicación afectiva, grupal e individual con la niñez y la adolescencia (...) contratar personal especializado (...) realizar mejoras en la infraestructura del hogar (...)

De la misma forma, y en virtud de no ser solo responsabilidad de la SBS dicha situación, el Ombudsman recomendó al Presidente del Organismo Judicial someter a discusión de los

jueces relacionados la problemática planteada y coordinar esfuerzos para cumplir con los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley PINA en cuanto a privilegiar el derecho del niño, niña y adolescente a permanecer en el seno de su familia (...)

Al Procurador General de la Nación le recomendó considerar acciones para mejorar la investigación que permitiera la ubicación de recurso familiar idóneo.

Al director del Consejo Nacional de Adopciones le exhorta cumplir a cabalidad con su función de asegurar la protección de los niños, niñas y adolescentes en proceso de adopción (...) o presentar las denuncias correspondientes (ver Art. 31 Ley de Adopciones).

Finalmente, el Procurador de los Derechos Humanos considera urgente la revisión del Sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, para trazar una adecuada política de Estado que incluya la implementación de planes estratégicos a corto, mediano y largo plazo a través de los cuales se garanticen, protejan y restituyan los derechos fundamentales de la niñez y adolescencia.

Violencia sexual

En noviembre de 2010 varias instituciones (PDH, Ministerio Público, INACIF y Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social —a través de los hospitales nacionales—) firmaron el Acuerdo Interinstitucional de actuación para la atención a las víctimas de violencia sexual y/o maltrato. En 2013 la Ombudsman realizó el primer informe de monitoreo del mismo.

El objetivo del Acuerdo garantizar y proteger la vida humana al establecer acciones de coordinación permanente entre las instituciones que son parte del mismo, proporcionando atención digna e integral a víctimas de violencia sexual y/o maltrato que ingresen al sistema de justicia penal por los hospitales de la red pública nacional. Este acuerdo incluye la atención a todas las personas, hombres y mujeres de todas las edades.

Entre los principales hallazgos del monitoreo se determinó que los hospitales Roosevelt y San Juan de Dios, ubicados en la ciudad de Guatemala, en algunos casos no le dan ingreso a las víctimas de violencia sexual porque esperan la presencia de los fiscales del MP y/o los peritos del INACIF, por lo que algunas víctimas se retiran sin recibir la atención médica, psicológica y sin hacer la denuncia al MP para ayudar a la investigación. Además, omiten la toma de muestras y el embalaje de objetos y prendas de la víctima, lo que obstaculiza la posterior investigación. En otras ocasiones las víctimas son atendidas hasta que se presenta el MP y el INACIF, lo que les afecta a ellas mismas; solo el Hospital San Juan de Dios informa sobre los casos de violencia sexual y/o maltrato contra la niñez y adolescencia.

La violencia sexual deja secuelas en las niñas, niños y adolescentes que repercuten en su desarrollo físico, emocional y psicológico, por lo que la atención médica, psicológica y la reparación a la víctima son indispensables y puede y debe realizarse con la colaboración de las instituciones involucradas.

Los datos estadísticos de 2012 y 2013 muestran un incremento de esta forma de violencia. El MP es el encargado de la investigación criminal, por lo que los casos ingresados en el OJ en 2012 no corresponden con los casos que el MP está investigando en ese mismo año.

Los datos consignados en el cuadro siguiente son alarmantes puesto que los datos del MP a agosto de 2013 son equivalentes al 79% de las denuncias recibidas en 2012; de mantenerse la tendencia, a fines de 2013 el número de agresiones sexuales contra la niñez y adolescencia será más alto.

Como se verá, el reporte del MP a agosto de 2013 señala que del total de víctimas por violación, hay 819 niños, niñas y adolescentes cuyas edades oscilan entre 1 a 13 años. En el mismo rango de edad, por el delito de agresión sexual hay 958 niños, niñas y adolescentes víctimas.

Las y los adolescentes comprendidos entre 14 a 17 años por el delito de violación son 946 y por agresión sexual 196. En el delito de violación, las niñas y adolescentes mujeres representan el 90% de las víctimas y en la agresión sexual son el 60% de las víctimas.

Cuadro No. 37
Violencia sexual contra niñez y adolescencia
Datos del MP y el OJ

Delito	2012					2013				
	MP		OJ		Sent.	MP		OJ		Sent.
	F	M	F	M	No.	F	M	F	M	No.
Violación	1,873	172	660	82	83	1,655	110	414	64	44
Violación agravada			230	28	102			176	12	43
Agresión sexual	1,378	275	262	33	60	991	163	139	32	38
Agresión sexual agravada			7	1	21			10	1	8
Subtotal	3,251	447	1,159	144	266	2,646	273	739	109	133
Total	3,698		1,303		266	2,919		848		133

Fuente: DIDH/PDH con datos 2013 el MP a agosto, OJ a septiembre Juzgados del Ramo Penal de la República de Guatemala.

Los casos ingresados en el OJ implican que hubo una investigación realizada por el MP, que hay un responsable del hecho y que los hechos son susceptibles de ser valorados por el juez que dictará sentencia declarando la culpabilidad o inocencia del sindicado.

El INACIF reportó 4 mil 337 niñas y adolescentes y 520 niños y adolescentes agredidos sexualmente durante 2013.

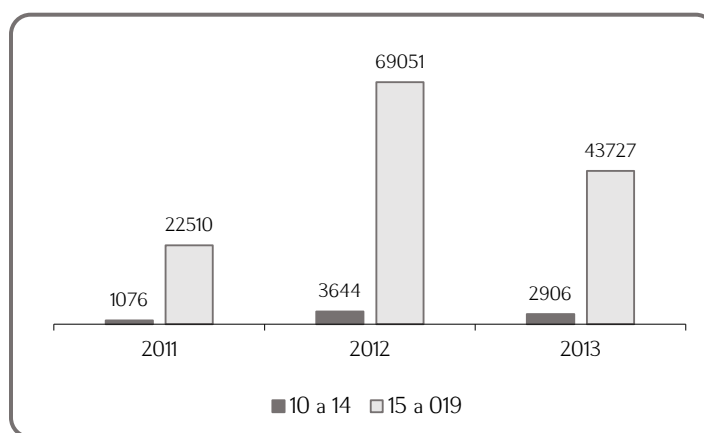
Las sentencias dictadas por el OJ en 2013 evidencian una tendencia del 105% de mayor eficacia respecto de las sentencias dictadas en 2012.

De 2 mil 919 víctimas reportadas por violencia sexual en el MP en 2013, el 29.05% (848 procesos) fue trasladado al OJ y, de este, el 15.68% (133 procesos) pasó a sentencia, lo que nos da una conversión en sentencias del 4.56%; en 2012 esta conversión fue del 7.19% (Observación: los procesos penales no necesariamente corresponden al mismo año, pero se asume que las tendencias de arrastre se mantienen y permiten elaborar el indicador).

Una de las graves consecuencias de la violencia sexual son los embarazos en niñas y adolescentes. La institución del Procurador de los Derechos Humanos, preocupada por esta situación, presentó en septiembre de 2013 el informe “Análisis de la situación de embarazos en niñas y adolescentes en Guatemala”, en el cual se señalan las consecuencias que tiene para las niñas un embarazo prematuro, puesto que afecta su desarrollo y es un riesgo para su salud sexual y reproductiva.

En tanto, el Observatorio en Salud Sexual y Reproductiva (OSAR) señala que “hoy día alrededor de 1 de cada 5 niños (as) nacen de una madre adolescente entre 15 y 19 años. De hecho, esta maternidad temprana que se presenta como única opción de vida para muchas niñas en Guatemala, esconde una situación de falta de garantía al ejercicio de sus derechos fundamentales y es en definitiva un modelo efectivo de reproducción de los patrones de exclusión y la persistencia de la pobreza (...) Los estudios demuestran que la mayoría de estas niñas terminarán abandonando la escuela y muy posiblemente estarán expuestas a ser receptoras de abuso y violencia, incluida la violencia sexual, y el círculo se repetirá (OSAR, 2013).

Gráfica 18
Embarazo en niñas y adolescentes
2011-2013

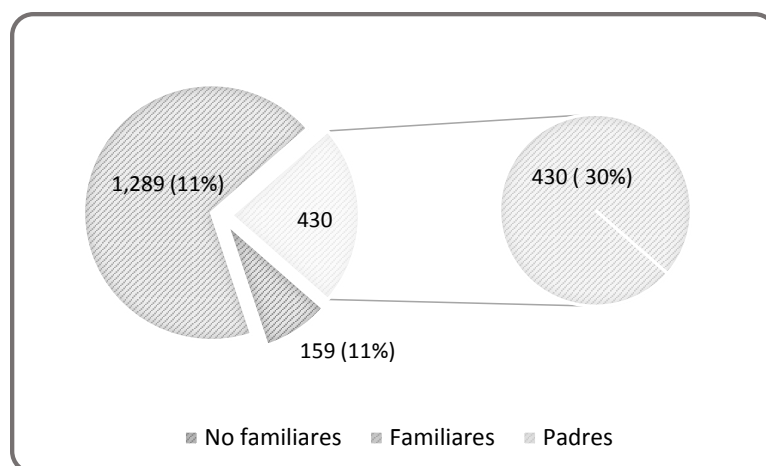


Fuente: Informe del Observatorio en Salud Sexual y Reproductiva OSAR 2013,
Datos a agosto.

El sistema de gestión del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (SIGSA) informa que de enero a septiembre 2013 fueron atendidas en los hospitales nacionales por razones de parto: 52 niñas de 10 años de edad, 123 de 11 años, 218 de 12 y 778 niñas de 13 años.

En relación con la identificación de los agresores en los casos de agresión sexual, la gráfica siguiente muestra que en un 89% de los casos el agresor se encuentra en el entorno familiar de las niñas y adolescentes.

Gráfica 19
Agresores en delitos sexuales a niñas y adolescentes menores de 14 años



Fuente: Defensoría de la Mujer de la institución del Procurador de los Derechos Humanos con datos de la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET).

La gráfica anterior fue elaborada por la SVET, y de acuerdo con la investigación realizada por la Unidad de Delitos Sexuales de la PNC; de las mil 448 denuncias recibidas, mil 289 fueron víctimas de sus familiares. La situación se torna preocupante cuando se determina que en un tercio de los casos el agresor es el propio padre de la niña. Durante 2013 la Magistratura de Conciencia recibió 234 denuncias por abuso sexual en niñez y adolescencia; por tratarse de un delito, la actuación institucional es el acompañamiento a la víctima y familiares, tanto para orientarles en el procedimiento legal como para darle acompañamiento psicológico.

El embarazo a temprana edad ha sido una práctica que en algunos casos es considerada cultural. No obstante, es oportuno explicar que “lo cultural” no es una justificación de la vulnerabilidad en la que vive la niñez y adolescencia guatemalteca, sino que, al contrario, constituye una problemática que conlleva decisiones y acciones públicas inmediatas para evitarlos (OSAR, 2013) y que no debe seguir siendo aceptada por la sociedad.

El registro de delitos sexuales contra niñas y adolescentes reporta datos alarmantes, por esa razón la institución del Procurador de los Derechos Humanos presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en octubre de 2012, el Informe sobre Violencia Sexual contra Niñas, Adolescentes y Mujeres; en reacción a este informe el actual Gobierno, encabezado por la Vicepresidenta de la República, presentó mil 100 denuncias ante el MP para que realizara la investigación respectiva.

Además, los cambios legislativos que la Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de personas implementó sobre la violación sexual en los casos de niñas menores de 14 años, y el Protocolo de Atención de Niñas y Adolescentes embarazadas menores de 14 años, contribuyen para que cada año se visibilice la práctica recurrente de violencia sexual, debido a patrones de crianza inadecuados que tienen su origen en un enfoque patriarcal donde las niñas y adolescentes son consideradas objeto sexual.

Dado que nueve de cada 10 casos de delitos de violencia sexual se reportan dentro del seno familiar, y la tendencia del sistema de protección es “rescatar” a la víctima y no retirar al victimario del hogar —lo que contradice lo regulado en el artículo 115 de la Ley PINA—, por lo cual un alto número de niñas y adolescentes son ubicadas en hogares de protección tanto privados como públicos.

Violencia homicida

Los niveles delincuenciales de Guatemala exponen a los niños y adolescentes a ser víctimas de la violencia homicida, como lo reflejan los datos estadísticos del Ministerio Público y las otras instituciones involucradas en la investigación (PNC) y sanción criminal (OJ)

Cuadro No. 38
Muerte violenta de niñez y adolescencia
Datos del MP y el OJ*
2012 y 2013

Delito	2012			2013		
	MP	OJ	Sent.	MP	OJ*	Sent.
Homicidio	365	22	2	376	18	25
Femicidio	19	11	30	28	18	1
Asesinato	51	12	26	38	17	13
Parricidio	7	3	2	5	2	1
Infanticidio		0	0	4	0	
Total	442	48	60	451	55	40

Fuente: DIDH/PDH con datos 2013:

*OJ a septiembre (Juzgados Penales de la República, Juzgados de la Niñez y Adolescencia)

La tabla anterior muestra que en 2013 el número de niñez y adolescencia fallecida por muerte violenta aumentó en 1.13% (5 personas) respecto a 2012. Las edades de las 362 víctimas del MP en 2013 son 90 niños y niñas menores de 10 años, 39 están comprendidos entre 11 y 13 años. Hay 322 adolescentes comprendidos entre 14 y 17 años. En 2012 los procesos en los Juzgados Penales y de la Niñez equivalen al 10.85% de los casos reportados en el MP, en 2013 los procesos equivalen al 12.19%.

Las estadísticas de la PNC indican que los adolescentes de los 15 a 17 años son los más expuestos a ser captados por la violencia organizada y a la circulación de las armas de fuego, como puede visualizarse en el cuadro siguiente.

Cuadro No. 39
Armas incautadas a menores de edad
2012 y 2013

Años de edad	2012	2013
08	0	1
12	1	0
13	4	4
14	9	13
15	23	40
16	65	54
17	91	89
Total	193	201

Fuente: DIDH/PDH con datos de la PNC.

Los reportes de la PNC informan que más del 74% de las armas incautadas son de fuego; es preocupante el hecho de que los niños y adolescentes tengan acceso a armas de alto calibre como lo son las escopetas, subametralladoras, e incluso granadas de fragmentación. También indica que el 96% de jóvenes con armas de fuego son hombres y que el 64% de las incautaciones se dan en el área urbana.

La debilidad de las instituciones que conforman el Sistema de Protección Integral en la República y la débil presencia del sistema en el ámbito comunitario se puede ver reflejado en la exposición de niños y adolescentes a la violencia provocada, entre otros actores, por parte del crimen organizado. Ante ello, el Estado y diversos partidos políticos proponen la reducción de la edad para sancionar a los adolescentes en conflicto con la ley penal, sin abordar las causas estructurales de la captación de jóvenes por parte del crimen organizado. Preocupa que estas propuestas, propias de la Doctrina de Situación Irregular, estén permeando al conjunto de la sociedad que está cargando el fracaso del Sistema de Protección Integral sobre la niñez y adolescencia.

Situación de la juventud

Concepto de juventud

De acuerdo con la Organización de Naciones Unidas (ONU, 1996), los jóvenes constituyen un recurso humano invaluable e importante para el desarrollo, ya que son agentes fundamentales del cambio social, piezas clave para el desarrollo económico y la innovación tecnológica. En ese marco, la ONU estableció 2012 como el Año Internacional de la Juventud.

Existen diversas visiones sobre la edad que contempla la juventud, pues varían según las culturas y los países.

Naciones Unidas considera que “los jóvenes representan el conjunto de la población de entre 15 y 24 años de edad”¹⁵⁰, especialmente para los fines del Año Internacional de la Juventud. La Organización Mundial de la Salud (OMS, 1986: 11) consideraba la adolescencia entre 10 y 19 años “desde el inicio de la pubertad hasta la mayoría de edad legal”, que era la edad sobre la que se trabajaban las estadísticas demográficas en diversos países, lo que le era útil para el abordaje de salud. Dice la OMS (1986: 11) que “Se propone que el término `jóvenes` se refiera, en general, al período global de 10 a 24 años de edad, aunque en la práctica, los vocablos `adolescentes`, `jóvenes` y `juventud` son intercambiables.”

Otra entidad de Naciones Unidas, el Programa para el Desarrollo, presenta otra visión. Según el Informe Nacional de Desarrollo Humano (PNUD, 2012: 31-32), “La delimitación etaria de juventud varía entre países y culturas, pero hay algunos instrumentos internacionales y nacionales que han definido rangos específicos. En Guatemala, la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia, Decreto 27-2003, considera niño o niña a toda persona desde su nacimiento hasta que cumple 13 años, y adolescente desde los 13 hasta que cumple los 18 años de edad. La “Iniciativa de Ley Nacional de Juventud” (número 3896), elaborada con base en trabajo de la Coordinadora Juventud por Guatemala (CJG), aporta una concepción de juventud que parte de la discusión con distintas organizaciones en el país y que define a la juventud como el grupo social, formado por adolescentes de 13 a 18 años y jóvenes adultos de 18 a menos de 30 años, “[...] que transita desde la adolescencia a la condición adulta, que por sus características sociales, multiculturales, económicas, sociológicas, psicológicas y biológicas se encuentra en un proceso de constante cambio y consolidación personal y social”.

Para este informe, la institución del Procurador de los Derechos Humanos toma el rango que establece la Política Nacional de Juventud (Presidencia de la República de Guatemala, et. al., 2012: 16), que considera “la población joven, de 13 a 29 años de edad”.

150 Consultado en: <http://www.un.org/es/globalissues/youth/>, el 21 de noviembre de 2013.

Guatemala, un país joven

Según las proyecciones del Censo 2002 realizadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) (PDH, 2013), aproximadamente la tercera parte de la población se encuentra constituida por personas entre los 13 y los 29 años de edad, es decir que el 28.37% de los 15 millones 438 mil 387 habitantes se encuentran dentro de ese rango de edad. Esto nos hace un país eminentemente joven cuya juventud constituye la mayor fuerza de trabajo dentro de la Población Económicamente Activa (PEA).

Cuadro No. 40
Censo 2002
Proyecciones de población 2013

Año 2013				
	Femenino	Masculino	Totales	Porcentajes
Niñez (0-12)	2,700,253	2,792,829	5,493,082	36%
Juventud (13-29)	2,585,801	2,536,738	5,122,539	33%
Adultos	2,083,479	1,732,634	3,816,113	25%
Personas mayores	533,614	473,034	1,006,648	7%
Totales	7,903,147	7,535,235	15,438,382	100%

Fuente: PDH, Sección de Estadística/DIDH, con datos del INE.

Esta población joven está distribuida en tres grupos: juventud adolescente (de 13 a 19 años), juventud-juventud (de 20 a 24) y juventud adulta (de 25 a 29). Como puede verse en el cuadro siguiente, casi la mitad están comprendidos en el rango de adolescentes, en tanto que el grupo menor es la juventud adulta. Esta información es importante para la definición de políticas específicas.

Cuadro No. 41
Censo 2002
Proyecciones de población 2013

Año 2013				
	Femenino	Masculino	Totales	Porcentajes
Juventud adolescente	1,216,061	1,228,660	2,444,721	48%
Juventud-juventud	738,472	720,680	1,459,152	28%
Juventud adulta	631,268	587,398	1,218,666	24%
Totales	2,585,801	2,536,738	5,122,539	100%

Fuente: PDH, Sección de Estadística/DIDH, con datos del INE.

Marco normativo y políticas públicas

La Política Nacional para la Juventud 2012-2020 es la actualización de la política elaborada en 2010, para el período 2010-2015. Al elaborar esta política, el Consejo Nacional de la Juventud (Conjuve) señala en la introducción que tomó en cuenta las Políticas Culturales y Deportivas (2000), la Política de Salud para la Adolescencia y la Juventud (2003-2012), la Política Pública de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia (2004-2015), la Política Nacional de Prevención de la Violencia Juvenil (2005), la Política Nacional de Prevención a las Infecciones de Transmisión Sexual (2008), la Política Nacional de Derechos Humanos (2006-2015), la Política Agropecuaria (2008-2012), así como diversas políticas educativas, la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (2009), la Política Nacional contra las Adicciones y el Tráfico Ilícito de Drogas (2009) y la Política Nacional de Empleo (2012).

En materia legislativa, hay varias iniciativas que han permanecido en el Congreso de la República y no han sido aprobadas; algunas de ellas tampoco llenan las necesidades de proteger eficazmente los derechos de este sector de la población.¹⁵¹

Cuadro No. 42
Iniciativas de ley presentadas al Congreso de la República
relacionadas con la juventud

No.	Nombre	Fecha de presentación	Dictamen comisión	Incidencias	Situación actual	Observaciones
1.	Iniciativa para Ley nacional de la juventud	03//09/2008	Favorable	Dictamen 29/09/2008	Pendiente de conocerse en 3ª lectura	
2.	Iniciativa que dispone aprobar ley de acceso al trabajo de la juventud	11/11/2008	Favorable	Dictamen 12/02/2010	Pendiente de conocer el pleno	
3.	Iniciativa que dispone aprobar ley de becas universitarias para el desarrollo y competitividad de la juventud guatemalteca	14/07/2009	Favorable	Dictamen 12/02/2010 Primera lectura 22/04/2010 Segunda Lectura 14/07/2010	Pendiente de conocerse en 3ª lectura	En el dictamen la Comisión cambia el nombre a la presente iniciativa por Ley de Becas y Créditos Educativos para la Juventud
4.	Iniciativa que dispone aprobar ley de programa para el desarrollo de juventudes rurales	05/10/2009	Favorable	Dictamen de Comisión 12/02/2010	Pendiente de conocer el pleno	

Fuente: PDH/Defensoría Juventud con datos proporcionados por la Dirección Legislativa del Congreso de la República de Guatemala, consultados el 12/11/2013.

¹⁵¹ En 2005 fue elaborada la Ley Nacional de la Juventud, presentada al Congreso de la República en 2008 e ingresada con el número 3896. Esta iniciativa tiene como objetivos la protección y promoción de los derechos y deberes de la juventud, así como la promoción de políticas públicas encaminadas al desarrollo integral de las juventudes guatemaltecas a través de la participación en los ámbitos sociales, económicos, culturales y ambientales del país. Asimismo, tiene como objetivo lograr el reconocimiento legal de la juventud como un actor estratégico del desarrollo nacional, estableciendo la necesidad de reconocer la diversidad cultural y promover la coordinación interinstitucional y con la sociedad civil para la promoción, respeto y garantía de los derechos de la Juventud.

En el cuadro anterior se observa que las iniciativas de ley pendientes de ser atendidas por el Congreso de la República van dirigidas a áreas de desarrollo rural, trabajo y educación, en especial la universitaria, pero que en la actualidad no forman parte de la agenda legislativa.

El ejercicio de los derechos humanos

Educación

Hay una clara falta de oportunidades educativas para la juventud, fundamentalmente en el área rural, donde la educación formal se convierte en elemento de transculturación en contra de la cultura de los pueblos indígenas; a esto se suma la falta de recursos económicos para que los y las jóvenes prosigan estudios medios y superiores, ya que la política educativa del Estado se dirige principalmente a la educación primaria gratuita y los centros de enseñanza media en los departamentos son escasos y distantes, con cobertura limitada. Esto lleva a que la población joven tenga poca preparación y bajo nivel de competitividad en relación con la urbana, para enfrentar el mercado laboral, lo que se agrava en la población juvenil femenina.

Los indicadores para este tema pueden verse en la sección DESC de este Informe, apartado Derecho a la Educación. Valga recordar que la juventud entre 13 y 17 años que está fuera del sistema educativo es de 580 mil 636, lo que equivale al 35% de los jóvenes en edad de estudiar.

Trabajo

Uno de los elementos necesarios para la juventud es su integración al mercado laboral, lo que no puede hacer si no tiene una formación educativa y técnica que se lo permita. Por lo tanto, deben promoverse políticas específicas, fundamentalmente para el primer empleo, pues no es extraño que las ofertas de trabajo exijan una experiencia previa entre sus requisitos. En esa misma línea, es importante que se garantice que la juventud no sea discriminada en las oportunidades laborales, no solo por la edad, sino también por el sexo o su origen (urbano / rural), a fin de que la juventud no tenga que recurrir a la migración para obtener un ingreso económico.

Las limitaciones laborales para la juventud se ven agudizadas en le área rural, lo que obliga a que todo el núcleo familiar se involucre en actividades productivas, propiciando la migración de mano de obra fundamentalmente en el sector agrícola. Otro espacio laboral para la juventud con bajos niveles educativos es el mercado informal, en el cual no cuentan con ninguna protección ni prestaciones laborales.

El Ministerio de Desarrollo, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, impulsó durante 2013 el programa “Beca, mi primer empleo”, enfocado a jóvenes entre 16 y

21 años en situación de pobreza o pobreza extrema, con alto riesgo o vulnerabilidad, a través de la contratación en empresas inscritas activamente en el IGSS y la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Todos ingresaron como aprendices por seis meses, con la expectativa de insertarse en el mercado laboral.

El artículo 6.2 de la parte III del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (ONU, 1966) señala: “2. Entre las medidas que habrá de adoptar cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto para lograr la plena efectividad de este derecho deberá figurar la orientación y formación técnico profesional, la preparación de programas, normas y técnicas encaminadas a conseguir un desarrollo económico, social y cultural constante y la ocupación plena y productiva, en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.”

Este “plan de aprendizaje”, iniciado en mayo de 2013, pretende responder a ese requerimiento del PIDESC, pero mantiene a la juventud con un perfil de subempleo, en tanto que los jóvenes que participen del mismo no llegarán a ganar el salario mínimo establecido, ni siquiera con el bono adicional otorgado por parte del Estado. Aunque el Código de Trabajo permite que una persona en calidad de aprendiz devengue una cantidad menor al salario mínimo autorizado, el principio de igualdad laboral es regulado por los instrumentos internacionales¹⁵².

El Estado ha buscado atender algunas de las demandas de la juventud, creando programas de capacitación por medio del Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP), que ofrece cursos a nivel operativo con el propósito de que los jóvenes desarrollen competencias laborales para desempeñarse en ocupaciones calificadas. Este resulta ser un esfuerzo autofinanciado por los propios interesados, y los requisitos de ingreso son flexibles y permiten que jóvenes que no han tenido oportunidad de avanzar en sus estudios, adquieran un conocimiento técnico. Sin embargo, estos cursos solo cubren a jóvenes entre 14 y 18 años y deben haber aprobado el sexto grado de nivel primario al final de la formación técnica¹⁵³.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2005, 55) señala: “Las estrategias relativas al empleo de los jóvenes que han logrado resultados positivos se centran en una serie de factores (desarrollo de calificaciones, experiencia laboral, suministro de servicios de mercado de trabajo), abarcan diversos departamentos gubernamentales competentes, se aplican en colaboración con organizaciones de empleadores y trabajadores y otros organismos, e incluyen a los jóvenes marginados”. Esto evidencia que es indispensable combinar la capacitación con una política de generación de empleos, incentivos empresariales para la inversión y nuevas fuentes de productividad y trabajo dirigidos a la juventud.

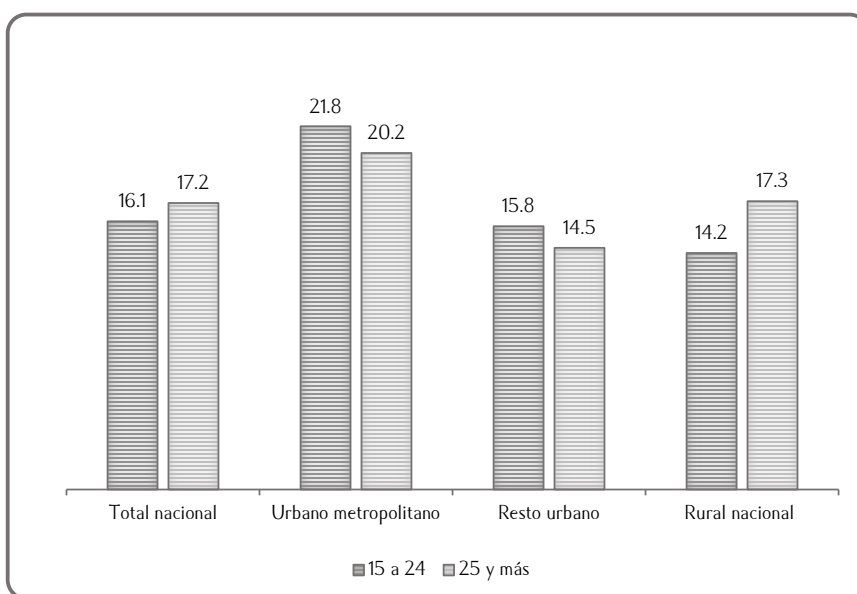
152 El Código de Trabajo, Decreto 1441 del Congreso de la República, en su Título IV, Trabajo Sujeto a Regímenes Especiales. Cap. VI Trabajos de Aprendizaje, Art. 170, literal a, numeral i, establece esta posibilidad. Sin embargo, el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho de todas las personas a un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor.

153 Información proporcionada por el INTECAP a la Defensoría de la Juventud.

El éxito de este tipo de programas propiciados desde el Estado va a ser eficaz cuando se llegue a combinar la formación escolar y la capacitación para el trabajo, con oportunidades de empleo para la juventud en igualdad de condiciones, para lo cual la regulación desde el Estado es fundamental.

En el apartado DESC de este Informe, Derecho al Trabajo, se encuentra información más amplia sobre este tema. Sin embargo, una buena parte (27%) (INE, 2013) de la Población Económicamente Activa está en los rangos de la juventud, entre 15 y 24 años. Lo más grave es que este grupo etario se encuentra fundamentalmente en subempleo visible, como puede verse en la siguiente gráfica:

Gráfica 20
Subempleo visible por grupos de edad



Fuente: ENEI 1-2013

Salud

Otro tema de trascendencia para la juventud es su acceso a la salud, que le permita su desarrollo a todo nivel. La Organización Mundial de la Salud (OMS) considera: “La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades.” Poseer un buen estado físico y mental puede hacer que la juventud tenga la capacidad de enfrentar mejor las adversidades, asimilar el impacto de cualquier problema y encontrarle soluciones.

La juventud necesita de programas de educación en salud, que le permitan la prevención de enfermedades y la detección temprana de las mismas.

No existe una atención especializada para la juventud en materia de salud reproductiva, salud preventiva y salud e higiene mental, lo que implica que se invisibilicen problemas graves como la malnutrición en jóvenes, especialmente mujeres¹⁵⁴, en tanto que dos de cada 10 mujeres entre 15 y 29 años está casada (mientras uno de cada 10 hombres en la misma franja de edad lo está), como fue presentado por la institución del Procurador de los Derechos Humanos (PDH, 2013: 8)

De la misma forma, los programas para la atención de VIH/Sida no tienen un enfoque especial para la juventud, siendo que esta es una parte de la población grandemente afectada por esta enfermedad.

El suicidio, un problema de salud pública en la juventud

La mayoría de la población joven guatemalteca se encuentra en los departamentos¹⁵⁵, en donde prevalecen condiciones de pobreza y pobreza extrema, con menos oportunidades de superación que los que se encuentran en la capital, y donde muchas veces es evidente la ausencia del Estado.

Esto pareciera que es la causa de la relación existente entre las tasas de suicidio y los escenarios de pobreza y pobreza extrema, ya que de acuerdo con los Mapas de Pobreza Rural en Guatemala (cuya emisión más actualizada corresponde a 2011), Alta Verapaz, Sololá, Jalapa y Chiquimula tienen mayor porcentaje de pobreza en el área rural. Alta Verapaz, con un 46.6%, presenta los niveles de pobreza extrema más altos; seguido de Chiquimula con un 37.0%, y Zacapa y Suchitepéquez, con 36.7% y 29.5% respectivamente¹⁵⁶.

Al cotejar la información de la tasa de suicidios para 2012¹⁵⁷, Chiquimula se encuentra en primer lugar, Zacapa en el segundo y Jalapa en octavo lugar; esto hace evidente la relación que hay entre las condiciones precarias de vida, la pobreza y las tasas de suicidios presentes en el país.

Aunque la pobreza no es el único inductor al suicidio de jóvenes, pues la falta de políticas públicas puede llevar a conductas extremas en la juventud que no encuentra formas de cana-

154 Los grupos priorizados y considerados vulnerables para las políticas gubernamentales de seguridad alimentaria (Política nacional de seguridad alimentaria) son niños y niñas de 0 a 3 años; en el numeral 7.2 de esta política se incluye a las mujeres embarazadas y lactantes especialmente de población indígena, pero ello no se visibiliza en los hallazgos del Informe de Misión de Supervisión de las Acciones del Pacto Hambre Cero en los municipios de San Mateo Ixtatán y San Miguel Acatán, de Huehuetenango (casos de estudio), de abril 2013, DIDH-PDH, que fueron presentados en el VI Informe (2013) del Procurador de los Derechos Humanos al CONASAN: Respeto y protección del derecho a la seguridad alimentaria y nutricional en Guatemala, en donde se verificó que dichos programas poseen limitadas capacidades de coordinación, inversión pública, priorización de programas para abordar las causas subyacente del hambre de sus grupos priorizados, lo que tiene como consecuencia que la atención a la seguridad alimentaria de la juventud sea algo completamente alejado de la realidad.

155 El total de jóvenes en el área rural es de 2 millones 221 mil 596, comprendidos entre las edades de 10 a 29 años, según los Indicadores Sección de Estadística DIDH/IPDH con datos proporcionados por el INE.

156 Estos datos coinciden entre el Instituto Nacional de Estadística de Guatemala y el Banco Mundial (Mapas de Pobreza Rural en Guatemala en el año 2011), como puede verse en su página 10.

157 Según los indicadores Sección de Estadística DIDH/IPDH con datos proporcionados por la Policía Nacional Civil.

lizar sus necesidades y frustraciones. El Estado muchas veces aplica políticas para combatir los resultados de la falta de prevención social, pero al no atacar las causas estructurales, no se llega a soluciones reales para la juventud.

Por otro lado, hay una influencia de los medios de comunicación y la propaganda que induce al consumismo, que presentan ideales de juventud alejadas de la realidad guatemalteca, incluso muchas veces contradictorias con los valores de las culturas indígenas. Esto también genera frustraciones en la juventud, y si a ello sumamos la falta de oportunidades educativas y laborales, las presiones sociales y de grupos delincuenciales, encontraremos un ambiente propicio para el suicidio.

Según datos de la PDH¹⁵⁸, en 2012 se registraron 397 suicidios, estando entre las 10 primeras causas de muerte en el ámbito nacional; hay que reconocer que existe un subregistro de suicidios, como lo evidencia la Oficina de Libre Acceso a la Información Pública del Ministerio de salud Pública y Asistencia Social¹⁵⁹.

Cuadro No. 43
Suicidios 2013

Franja etaria	Decesos	Intentos	Total general	%
Niñez	10		10	2%
Juventud	216	54	270	58%
Adultos	136	16	152	33%
Persona mayor	31		31	6%
s/d	4		4	1%
Total general	397	70	467	100%

Franja etaria	Decesos	Intentos	Total general	%
J. Adolescente	84	28	112	41%
J. Juventud	80	17	97	36%
J. Adulta	52	9	61	23%
Total general	216	54	270	100%

Fuente: PDH Sección de Estadística/DIDH, con datos de la PNC

158 Indicadores Sección de Estadística DIDH/PDH con datos proporcionados por la PNC.

159 "En países como Guatemala suele (sic) observarse tasas bajas sobre intento de suicidio (morbilidad) y suicidio (mortalidad), en comparación con el promedio mundial por diferentes razones; algunas de éstas corresponden a la falta de vigilancia, notificación de datos de manera no oportuna y correctamente codificada entre otros, (sic) lo que demuestra la dificultad existente para su caracterización, obligando a considerar e grave problema del subregistro. [De lo anterior se deriva] el problema [...] de que a pesar de los esfuerzos por registrar estos eventos se reporta o clasifica el suicidio como un evento no intencional o accidental (accidentes de carros, ahogados, caídas, sobre de dosis (sic) de drogas ilegales)." Información proporcionada por la Unidad de Información Pública del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social el 10 de octubre de 2013, a través de la resolución UNIP-SE-401-2013.

Como puede verse en el cuadro anterior, la mayoría de los suicidios ocurren en personas jóvenes (58%), pero la situación es mucho peor si vemos que, de ellos, el 41% son jóvenes adolescentes.

El suicidio puede llegar a considerarse un problema de salud pública: “En jóvenes entre los 15 y 29 años es un problema de salud pública, donde corresponde a trabajadores de la salud mental hacer conciencia de los síntomas de alarma y factores de riesgo en profesionistas de la salud, maestros, padres de familia y la población en general.” (Villagómez, Balcázar y Paz, s/f: 1) El MSPAS de Guatemala también expresa que el suicidio es un problema de salud pública¹⁶⁰.

De las 44 políticas públicas vigentes en Guatemala (SEGEPLAN, 2013), ninguna se encuentra enfocada a la implementación de acciones para la prevención del suicidio en general ni en las juventudes.

La Política de Salud para la Adolescencia y la Juventud reconoce el suicidio como un problema de salud pública en los adolescentes y jóvenes guatemaltecos, contemplando elementos que pueden inducir la conducta suicida, como enfermedades y salud mental, salud reproductiva, salud preventiva y atención a la morbilidad, prevención de adicciones, reparación de daño físico, psicológico y social, entre otras situaciones de riesgo. La Política plantea un enfoque preventivo de dichas situaciones, pero no desarrolla contenidos específicos para la prevención ni mecanismos para documentar y llevar registro de los casos de suicidio.

Seguridad y acceso a justicia

Los jóvenes son más vulnerables que los adultos a determinadas situaciones que dificultan su desarrollo, tal el caso de los conflictos, la explotación sexual, la trata de personas, el crimen organizado, el trabajo forzoso. Asimismo, están más expuestos, por los altos niveles de exclusión que viven, a ser presa de alcoholismo, drogadicción o prostitución, tanto como de caer en manos de delincuentes que promueven el tráfico de drogas, la trata de personas, el crimen organizado.

Esto se agudiza ante la falta de oportunidades educativas, laborales y de recreación/empleo de su tiempo libre. El incremento de las pandillas juveniles que están vinculadas a acciones delictuales es una clara expresión de esas carencias y trastornos en el tejido social.

Los programas sociales implementados para atender a la juventud, como Escuelas Abiertas, han sido cerrados por el Gobierno de la República, sin haber ofrecido alternativas viables para la prevención del delito.

Cuando estos jóvenes caen en la acción delictiva y son detenidos por el Estado, no se toma en consideración alguno de estos factores que propician su participación en actos fuera de la ley, sino que son considerados delincuentes.

¹⁶⁰ La Defensoría de la Juventud de la institución del Procurador de los Derechos Humanos realizó una investigación en octubre de 2013 sobre el suicidio, en la cual se incluye información proporcionada por el MSPAS el 10 de octubre de 2013, a través de la resolución UNIP-SE-401-2013. (“El suicidio como un fenómeno presente en la juventud guatemalteca”, investigación no publicada).

Violencias contra la juventud

Violencia sexual

El cuadro a continuación muestra el número de casos ingresados al MP por violencia sexual contra hombres y mujeres jóvenes¹⁶¹; en este apartado las edades analizadas son de 18 a 29 años. Los datos reportados en 2012 del MP indican que del total de casos reportados por violencia sexual, el 32.44% equivale a jóvenes. En 2013 las víctimas representan el 23.51% de las denuncias recibidas en el MP.

Los procesos en el Organismo Judicial representan en el 2012 el 55.41% y en el 2013 son 52.85%, en relación con las denuncias recibidas en el MP. Las sentencias en 2012 representan el 10.84% de los procesos ingresados, en 2013 equivalen al 12.65% de los procesos.

Cuadro No. 44
Violencia sexual contra mujeres y hombres
(18 a 29 años)

Delito	2012					2013				
	MP		OJ		Sent.	MP		OJ		Sent.
	F	M	F	M	No.	F	M	F	M	No.
Violación	2899	430	1511	132	90	1845	298	802	148	64
Violación agravada	0	0	267	4	123	0	0	258	3	62
Agresión sexual	1518	143	746	91	70	665	62	246	57	54
Agresión sexual agravada	0	0	13	1	17	0	0	3	0	12
Total	4417	573	2537	228	300	2510	360	1306	208	192

Fuente: PDH/DIDH con datos 2013: *MP a agosto, **OJ a septiembre
(Juzgados del Ramo Penal de la República de Guatemala)

Violencia homicida

La tabla siguiente muestra que del total de víctimas reportadas por el MP, los jóvenes representaron en 2012 el 47.42%, en tanto que en 2013 fueron el 49.10%. En relación con los casos de muerte violenta reportados por el MP¹⁶², los procesos que el OJ reporta en 2012 ascienden a 27.05%, en tanto que para 2013 equivalen al 59.63%. Las sentencias emitidas por el OJ en 2012 en relación con los procesos, equivalen al 111.52%, en tanto que las sentencias en 2013 equivalen a 23.94%.

161 En el apartado de niñez y adolescencia de este informe se analizan los rangos de edad de 0 a 17 años.

162 Se analizan los datos del MP con edades de 30 a 59 años porque la base de datos del OJ no contempla el rango de edad de 18 a 29 años.

Al analizar los datos de la siguiente tabla debe considerarse que la información reportada por el MP corresponde a delitos que están siendo investigados, por lo que el hecho delictivo no está calificado (delito agravado, varios delitos). Los procesos y las sentencias reportadas por el OJ no necesariamente corresponden a delitos cometidos en 2012-2013, sino que a procesos de años anteriores, esto se debe a duración de la investigación criminal y a las incidencias del proceso penal (recursos, apelaciones, excepciones) que influyen en su trámite.

Cuadro No. 45
Muerte violenta de jóvenes mujeres y hombres
Datos MP y OJ

Delito	2012					2013				
	MP		OJ		Set.	MP		OJ		Set.
	F.	M.	F.	M.	No.	F.	M.	F.	M.	No.
Homicidios	79	244	63	484	408	211	1687	230	898	271
Femicidio	46	0	0	0	0	99	0	0	0	0
Asesinato	233	1,193	71	388	717	30	139	68	624	164
Parricidio	0	0	0	18	17	1	4	0	22	6
Subtotal	358	1,437	134	890	1,142	341	1830	0	0	0
30-59 edad -adultos	570	1,420	0	0	0	276	1,734	0	0	0
Total	1286	4294	268	1780	2284	958	5394	298	1,544	441

Fuente: PDH/DIDH con datos 2013: *OJ a septiembre
(juzgados penales de la República, juzgados de la Niñez y Adolescencia)
Adolescentes en conflicto con La Ley penal Casos ingresados y resoluciones judiciales

En los últimos cuatro años han ingresado entre mil 700 a 2 mil casos por delitos en los juzgados de Primera Instancia del Ramo de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal.

En 2012 ingresaron mil 988 casos de adolescentes sindicados de delitos, entre ellos 193 mujeres y mil 795 hombres. En el mismo año, los órganos jurisdiccionales del ramo dictaron 731 sentencias (el 95% de ellas, condenatorias), dictaron 2 mil 948 medidas de coerción y 776 sanciones socioeducativas.

Al tercer trimestre de 2013 los casos ingresados fueron mil 136, entre ellos 101 mujeres y mil 035 hombres. Hasta ese momento los órganos jurisdiccionales del ramo habían dictado 275 sentencias (el 94% de ellas, condenatorias), mil 635 medidas de coerción y 283 sanciones socioeducativas.

Entre los 68 tipos de delitos correspondientes a los casos ingresados, la mayoría fueron por robo agravado (187), robo (117), violación (78), extorsión (104), por homicidio (59) y por asesinato (29).

Detenciones y armas incautadas a adolescentes

Según datos de la PNC, entre enero y octubre de 2013 se detuvo a mil 211 adolescentes entre 14 y 17 años, por la supuesta comisión de delitos, entre ellos, 112 mujeres; la mayoría de detenciones relacionadas con robo a peatones, tenencia de drogas, extorsión y portación ilegal de armas.

El 41% de las detenciones se realizaron en áreas rurales y 59% en un área urbana, según los criterios de registro de la PNC. Como se indicó en el cuadro anterior, hay que considerar que la información reportada por el MP corresponde a delitos que aún están siendo investigados, por lo que el hecho delictivo no está calificado. Asimismo, los procesos y sentencias reportadas por el OJ no necesariamente corresponden a delitos cometidos en 2012 y 2013, sino puede tratarse de procesos de años anteriores.

Cuadro No. 46
Detenciones de adolescentes por diferentes delitos
Enero a diciembre de 2013

Delitos cometidos	Sexo 14-17 años		Área 14-17 años	
	Femenino	Masculino	Rural	Urbana
Otras causas	55	257	155	157
Robo a peatones	17	254	89	182
Tenencia de droga	12	161	76	97
Otros robos y hurtos	14	113	82	45
Portación ilegal de arma de fuego	4	119	58	65
Extorsión	17	106	28	95
Agresión	19	80	44	55
Ebriedad y escándalo	7	91	34	64
Riña	11	64	26	49
Accidente de tránsito	5	70	44	31
Indocumentados extranjeros (remitidos)	32	40	67	5
En allanamientos judiciales	13	56	21	48
Orden de captura	7	44	27	24
Allanamiento de morada	6	30	22	14
Robo de motocicletas	1	35	20	16
Disturbios (alterar el orden público)	2	30	10	22
Homicidio con arma de fuego	3	28	5	26
Robo de vehículos	1	22	8	15
Responsabilidad de conductores	1	20	12	9
Violencia intrafamiliar	1	19	10	10
Violación consumada	0	19	17	2
Lesiones por arma de fuego	0	17	2	15
Cobro de impuesto a negocios	2	15	3	14
Lesiones por arma blanca	1	15	6	10
Robo a buses extraurbanos	2	14	6	10
Tráfico de droga	0	16	1	15

Delitos cometidos	Sexo 14-17 años		Área 14-17 años	
	Femenino	Masculino	Rural	Urbana
Daños	0	14	6	8
Violación no consumada	0	13	4	9
Delitos forestales	1	11	10	2
Robo a buses urbanos	0	8	1	7
Escándalo bajo efectos de droga	2	5	0	7
Falsificación de moneda	3	4	3	4
Portación de arma blanca	1	5	6	0
Robo a comercios	1	4	0	5
Lesiones contundentes	0	4	0	4
Falsificación de documentos	3	1	3	1
Homicidio con arma contundente	1	2	0	3
Secuestro	1	2	0	3
Hurto de objetos en comercios	0	3	1	2
Comercio sexual	3	0	2	1
Rapto	1	2	3	0
Robo a residencias	0	2	2	0
Portación artefacto explosivo	0	2	1	1
Estafa	0	2	1	1
Disparos	0	2	1	1
Homicidio con arma blanca	0	1	1	0
Robo en iglesias	0	1	1	0
Contrabando	1	0	1	0
Actos inmorales en la vía pública	0	1	1	0
Total	251	1824	921	1154

Fuente: DIDH/PDH, con base en información de la PNC

Además, la PNC reportó la incautación de 165 armas de fuego a adolescentes entre los 14 y 17 años de edad, 36% de las incautaciones en áreas rurales y 64% en áreas urbanas.

Centros privativos de libertad de adolescentes

La capacidad de los centros privativos de libertad de adolescentes se ha rebasado; la institución del Procurador de los Derechos Humanos verificó en noviembre de 2013 el Centro Juvenil de Detención Provisional para Varones (CEJUDEP), constatando una sobrepoblación de 183%.

Debido a esa la sobrepoblación, algunos adolescentes duermen en el suelo, entre las planchas (camas literas de concreto), y en cada litera duermen cuatro adolescentes.

En apenas dos habitaciones de cuatro por cinco metros se ubican 30 adolescentes, en el cuarto “F” hay 18 y en el “G” hay 12, con un único baño y ducha, sin ventilación, con ventanas de escasos centímetros, y con un olor fétido.

Se pudo verificar que muchos jóvenes y adolescentes padecen de sarcoptosis, algunos que se encontraban heridos o lesionados no tienen un trato médico adecuado; se encontró a un menor macheteado, otro golpeado en el ojo, uno con la costilla fracturada y varios con lesiones de otros tipos.

La Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia —entidad responsable de la administración de dichos centros— reportó en octubre de 2013 un total de 41 adolescentes reincidentes albergados en los centros privativos de adolescentes.

Las autoridades encargadas de los centros privativos de adolescentes de sexo masculino, así como el jefe de seguridad de la Subsecretaría de la reinserción social de la SBS, son exmilitares, por lo que no están preparados para tratar con población civil.

Situación de las personas mayores

Las personas mayores son un grupo vulnerable en Guatemala que sufre con mayor impacto la desigualdad social y la pobreza existente en el país. Esta condición de vulnerabilidad es producida por la inexistencia de acciones concretas y sustentables del Estado de Guatemala orientadas a contrarrestar los elementos que les afectan y promover su desarrollo integral, promoviendo la igualdad de atención en el área urbana, rural y población indígena. La política pública para la atención de las necesidades de este grupo etario no tiene un enfoque de derechos, y las acciones que se impulsan son programas asistencialistas que cubren una mínima parte del total de la población de personas mayores, sin garantizarles un trato digno, sino concibiéndolos como un sector desvalido que genera lástima.

Si las proyecciones del censo 2002 para 2013 son que tendríamos una población de 15 millones 438 mil 387, esto significaría que la población de personas mayores es el 6.52% del total.

183

Cuadro No. 47
Personas mayores en Guatemala

Edad	Femenino	Masculino	Total
60-69	297,046	267,560	564,606
70-79	166,003	149,923	315,926
80 y más	70,565	55,551	126,116
Total	533,614	473,034	1,006,648

Fuente: DIDH/PDH con datos del INE 2013.

Marco normativo

Entre las normas internacionales relacionadas con la protección de los derechos de las personas mayores, puede citarse la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada y proclamada según resolución de la Asamblea General 217 (III), del 10 de diciembre de 1948, que señala en su artículo 25: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.

Otros instrumentos internacionales que se relacionan con el tema son el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, y el Protocolo de San Salvador del Sistema Interamericano.

2013

El ordenamiento jurídico nacional que protege a las personas mayores está regulado en el artículo 51 de la Constitución Política de la República, que establece: “El Estado protegerá la Salud Física, mental y moral de los menores de edad, y ancianos; les garantizará su derecho a la alimentación, salud, educación, seguridad social y previsión social”.

Asimismo, el Decreto No. 80-96, Ley de Protección para las Personas de la Tercera Edad y sus reformas 2-97 y 51-98, así como el reglamento de la misma, Acuerdo Gubernativo No. 135-2005, tienen como objetivo primordial tutelar y proteger a la población de personas mayores guatemaltecas, a las que define a partir de 60 años¹⁶³. El contenido del Decreto se refiere a que la familia es responsable de brindarle a la persona mayor apoyo, salud y un ambiente sano.

La ley establece la creación del Comité Nacional de Protección a la Vejez (CONAPROV)¹⁶⁴, al que designó como encargado de promover, impulsar, coordinar, realizar y orientar programas y acciones relativas al bienestar y seguridad de este sector poblacional, adscribiéndolo a la SOSEP.

La ley establece el derecho de las personas mayores a seguir participando en el proceso de desarrollo del país y a gozar de sus beneficios, detallando derechos como el acceso al trabajo, a la educación, a la salud física y psíquica, a la cultura y a pensiones decorosas. Además, indica que en caso de desamparo o abandono, corresponde al Estado promover su atención, ya sea en forma directa o por medio de instituciones establecidas para el efecto.

Sobre el derecho a la salud, la Constitución Política establece que es un derecho fundamental¹⁶⁵, que es obligación del Estado velar por la salud y asistencia social de todos los habitantes, pues es un bien público¹⁶⁶, para lo cual realizará acciones a través de sus instituciones de prevención, promoción, recuperación y rehabilitación.

El Código de Salud¹⁶⁷ norma que el MSPAS, en coordinación con el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y otras instituciones con programas afines, deberán desarrollar programas integrales para la atención de las personas mayores, con base en el principio del respeto y su plena integración social.

En 2005 se emitió el Decreto 85-2005, Ley del Programa del Aporte Económico del Adulto Mayor, y sus reformas contenidas en los Decretos 39-2006 y 25-2009, cuyo reglamento está contenido en el Acuerdo Gubernativo 86-2007. El objeto de este es la creación del Programa del Aporte Económico destinado para las personas de 65 años de edad y más¹⁶⁸. No obstante, esta edad no corresponde a la edad establecida en la Ley de Protección, el efecto inmediato fue y es la delimitación de la población que puede ser usuaria del Programa y una evidente contradicción a la Ley. Con la finalidad de garantizarles la atención de sus necesi-

163 Artículo 3, Decreto 80-96.

164 Artículo 32, Decreto 80-96.

165 Artículo 93.

166 Artículos 94 y 95.

167 Decreto 90-97, Art. 42.

168 Nótese que no corresponde a la edad establecida en la Ley de Protección.

dades básicas mínimas; el Programa establece que los beneficiarios serán todas las personas guatemaltecas que se encuentren en pobreza extrema¹⁶⁹. Como ente responsable para la ejecución del mismo deja al Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Durante 2013 no se hicieron propuestas de reformas a las normativas existentes; sin embargo, en lo relativo al Decreto 80-96 se considera que es necesario proponer reformas para que se adecue a la realidad de las personas mayores guatemaltecas.

Servicios a favor de las personas mayores

Servicios de salud

Al hacer referencia al acceso a la salud, en los distintos monitoreos realizados durante 2013 por parte de la institución del Procurador de los Derechos Humanos, se ha evidenciado que la red nacional de salud pública no cuenta con programas dirigidos de forma específica en atención preventiva, curativa y de rehabilitación; ni con personal especializado que pueda brindarles atención geriátrica y gerontológica a las personas mayores, lo que produce una mala atención a los usuarios, propiciando malos tratos.

Se corroboró en el SICOIN la inexistencia de asignación presupuestaria del MSPAS para proyectos, programas, subprogramas y actividades dirigidos a las personas mayores en el MSPAS; esto, sumado a la débil capacidad para poder brindar servicios y medicamentos, hace que las personas mayores acudan a instituciones privadas y paguen los servicios de salud que necesitan.

En las áreas de encamamiento de los hospitales nacionales no existe un área geriátrica, hospitalizándolos con población más joven; además, no hay un protocolo específico para que su atención sea de forma oportuna y adecuada a su edad y requerimientos¹⁷⁰.

En el área rural toda esta situación se agudiza aún más por la dificultad para acceder a los centros y puestos de salud. Todo lo anterior es el reflejo del débil sistema de salud que afecta de manera directa a las personas mayores.

Hogares de cuidado para personas mayores

Se carece de servicios de residencias u hogares para personas mayores que se encuentran en situación de abandono o que, por alguna causa especial, necesiten ser ingresados en estos.

Existen dos hogares de carácter público en todo el país, uno situado en la ciudad de Antigua Guatemala y el otro en la capital, y no tienen capacidad para albergar a todas las personas que lo necesitan; refieren tener muy poco presupuesto para atender todas las demandas y, en el

169 Artículo 2, Decreto 85-2005

170 Artículo 13, Decreto 80-96, Ley de Protección de las Personas de la Tercera Edad.

segundo de los mencionados han ido disminuyendo las áreas para ingresar a personas mayores; en estas entidades tampoco tienen personal capacitado para atención de este grupo específico¹⁷¹.

Derivado del incumplimiento del Estado¹⁷² para garantizar este derecho, han surgido varias residencias que brindan estos servicios en forma privada, o bien, que funcionan en base a donaciones; estas residencias en su mayoría incumplen con lo reglamentado por la Dirección de Regulación, Acreditamiento y Control de Establecimientos de Salud (DRACES) del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, que es el ente que regula su funcionamiento; la mayoría funciona en inmuebles improvisados y no aptos para proporcionar esta clase de servicio.

En el mapeo realizado sobre estas residencias u hogares, la PDH estableció que existen 108, aunque según lista de la DRACES hay inscritos 52 que dan servicios de forma temporal o permanente; esto demuestra la falta de capacidad para llevar los controles respectivos por parte del MSPAS, que debería reforzar dicha Dirección.

En 2013 se supervisaron 12 residencias, identificando los siguientes hallazgos:

- Inexistencia de registros reglamentarios para su funcionamiento.
- No existe reglamento interno, libros u otro documento de registro de ingreso de las personas mayores.
- No cuentan con un plan anual de actividades.
- No tienen medidas de seguridad como planes de evacuación, señalización de salidas de emergencia y extintores.
- Carecen de programas gerontológicos que permitan que las personas mantengan su autonomía e independencia.
- Existe hacinamiento (el espacio entre las camas es menor a un metro).
- No tienen pasamanos ni rampas.
- No cuentan con médico de planta (en algunos casos refieren que el médico llega una vez por semana).
- El personal que labora muestra debilidad en la temática de atención de personas mayores, derechos humanos y las leyes que los protegen.
- La mayoría está funcionando en casas rentadas con ambientes improvisados.
- No tienen personal especializado en nutrición para la elaboración de dietas.

Es importante mencionar que el Comité Nacional de Protección a la Vejez, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de la Ley de Protección para las Personas de la Tercera Edad¹⁷³, debe realizar supervisiones a los hogares de atención en coordinación con el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y las gobernaciones departamentales.

171 Estos son los principales hallazgos de 25 monitores realizados por la institución del Procurador de los Derechos Humanos durante 2013 a los hogares con atención al adulto mayor.

172 Artículo 51, Constitución Política. Artículo 19 Decreto 80-96.

173 Acuerdo Gubernativo 135-2002, artículo 5.

A través de monitoreos que ha realizado la Defensoría del Adulto Mayor de la Magistratura de Conciencia, se identificó que quienes están institucionalizados en los hogares son objeto de violación del derecho humano a la integridad y a una vida digna, desde el momento en que la mayoría de estos centros incumplen lo normado para su funcionamiento.

En algunos casos tienen personas menores de 60 años institucionalizadas o no tienen áreas separadas para las personas que padecen de algún trastorno cognitivo. La alimentación la toman en lugares inadecuados, y los alimentos no son de la calidad y cantidad necesaria.

Centros de atención Mis Años Dorados

La institución del Procurador de los Derechos Humanos saluda el esfuerzo de La Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente, ya que se continúa fortaleciendo el programa de Centros de atención Mis Años Dorados, el cual tiene como objetivo brindar atención diurna a personas mayores que viven en pobreza y pobreza extrema. Este año se alcanzó presencia en 37 municipios y 15 departamentos.

Estos centros se establecen a través de la cooperación interinstitucional con las municipalidades. La atención que prestan a las personas mayores establece como ejes prioritarios el ámbito de salud y el social, prestando atención a más de 2 mil 500 personas. Entre las actividades de salud que se han realizado están: jornadas médicas, atención odontológica, chequeos de la vista y entrega de lentes, alimentación los tres tiempos de comida, terapia física, apoyo psicológico. Y en el ámbito social se encuentran actividades como fortalecimiento de la convivencia familiar, recreación, terapia ocupacional.

Programa de Aporte Económico

La Dirección Nacional de Procuración de la institución del Procurador de los Derechos Humanos abrió en el área metropolitana 53 expedientes relacionados con denuncias contra el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, institución que tiene a su cargo el Programa de Aporte Económico, las cuales incluyen aspectos como demora en la resolución de solicitudes, denegación de cobertura, extravío de documentación ingresada por el solicitante, poca claridad en los procedimientos para tramitar las solicitudes, y falta de objetividad.

Lo anterior se ha evidenciado en las investigaciones efectuadas por la Defensoría del Adulto Mayor de la institución del PDH¹⁷⁴, en las cuales se comprobó que el Programa sigue funcionando con un presupuesto insuficiente para cubrir la totalidad de personas mayores que hacen su requerimiento al mismo¹⁷⁵. También hay que señalar que la asignación económica ha sido insuficiente para cubrir las necesidades de las personas mayores, pues es únicamente de

174 Durante 2013 mensualmente se realizó investigación referente a las denuncias presentadas en la institución del Procurador de los Derechos Humanos.

175 Q500 millones asignados, de los cuales el 1% se destina a gastos de funcionamiento, el resto únicamente puede beneficiar a 103 mil 125 personas mayores.

Q 500 millones; en 2013 dicho presupuesto tuvo una disminución de Q 10 millones 696 mil 970. Del monto restante y vigente se ejecutó, a noviembre 2013, el 77.14%¹⁷⁶. La disminución de la asignación presupuestaria para el Programa mostró un desinterés de la actual administración pública para atender a las personas mayores del país.

Las denuncias más frecuentes relacionadas con el Programa son relativas al largo proceso para ser usuario de estos servicios. Este grupo vulnerable refiere que tienen más de tres años de haber presentado su solicitud y a la fecha no ha sido realizada la visita de trabajo social. El protocolo para la realización de los estudios referidos es una hoja de evaluación y sin lineamientos específicos por escrito, para interpretar cada uno de los aspectos evaluados en dichas hojas.

Acceso al transporte urbano

Las grandes deficiencias del transporte público afectan grandemente a las personas mayores. Las unidades no están adecuadas para el abordaje de personas que no tienen ya la agilidad y flexibilidad de la juventud, y les cuesta subir y bajar de ellas.

Por otro lado, el acceso al transporte colectivo de pasajeros en los departamentos es mucho más difícil que en la capital y, en general, no es transporte público. En el área rural no existe transporte público para facilitar la movilización de las personas mayores.

Aun cuando los transportistas cuentan con un subsidio específico para brindar el servicio de forma gratuita a las personas de 60 años y más, los abusos son constantes y la mayoría de las personas mayores son obligadas a pagar el costo de ingreso a las unidades que prestan el servicio. En el caso del servicio Transurbano y Transmetro¹⁷⁷, donde las personas mayores tienen derecho a una tarjeta para transporte gratuito, se les exige renovarla anualmente, obligándolas a la realización de largas colas, pues no hay una atención especial para este grupo de población. Asimismo, dicho transporte no funciona en toda la ciudad.

Son constantes las denuncias contra pilotos y ayudantes por maltrato e insultos a las personas mayores en las unidades; en algunos casos les arrebatan sus pertenencias, y manejan de forma intempestiva provocándoles caídas, golpes fracturas y hasta la muerte, en algunos casos.

Servicios prestados por el IGGS

Centros de Atención Médica Integral para Pensionados

El IGSS solo atiende a determinado grupo de población, sus afiliados. Cuando estos llegan a la edad en la que pueden jubilarse, en el IGSS existen los Centros de Atención Médico Integral para Pensionados (CAMIP), que continúan prestando los servicios a las personas mayores. Quienes son atendidas en el CAMIP es porque han tributado toda su vida laboral al seguro

¹⁷⁶ Consulta SICOIN, noviembre 2013.

¹⁷⁷ Sistema Integrado Guatemalteco de Autobuses (SIGA).

social, por lo que este no es un servicio gratuito ni una dádiva, sino una obligación de la entidad autónoma a la que pertenecen.

En las supervisiones realizadas por la Defensoría del Adulto Mayor de la institución del Procurador de los Derechos Humanos a esos centros de atención¹⁷⁸ se identificó que hay dificultades en la prestación del servicio, entre ellas:

- Citas médicas con un gran distanciamiento de hasta ocho meses.
- Desabastecimiento de algunos medicamentos.
- Malos tratos por parte del personal que atiende en los centros.
- Hacinamiento en los pasillos y clínica (principalmente en Pamplona).

La institución del Magistrado de Conciencia realizó un monitoreo en CAMIP ubicado en Pamplona zona 13, donde se estableció que el 59% de los derechohabientes que asisten al mismo son personas jubiladas del Estado, quienes mantienen como identificación el carné antiguo que emitía el IGSS. Los trabajadores indicaron que tienen órdenes superiores de no trasladar pacientes a los centros del CAMIP Barranquilla o Zunil, donde atienden a otro tipo de jubilados que no sean del Estado. Esto implica que en Pamplona diariamente atienden un promedio de mil 730 personas; esto hace que las instalaciones sean insuficientes, tanto en espacio físico como en mobiliario, propiciando hacinamiento en el mismo.

Por otro lado, esta sobrepoblación obliga a que los derechohabientes tengan que esperar de tres a cuatro horas para ser atendidos, después de haber tenido que madrugar porque los atienden conforme van llegando a colocar sus carnés en las cajas destinadas para el efecto.

Además, persiste la problemática en el área de farmacia, ya que aquí, después de ser atendidos por el médico, también hacen un tiempo de espera de hasta dos horas o más para recibir los medicamentos recetados.

La diferencia entre los otros centros Barranquilla y Zunil radica en que el número de personas que ahí atienden es menor, lo hacen por un sistema escalonado de citas, lo cual permite que la persona llegue con un tiempo prudencial antes de ser atendida, evitando congestión en los pasillos; además, las instalaciones son apropiadas y el mobiliario adecuado; los derechohabientes ya han sido recarnetizados, contrario a las personas jubiladas del Estado, que aún portan el carné antiguo.

Régimen de Invalidez, Vejez y Supervivencia del IGSS

Los trámites que realizan las personas mayores para optar al régimen de Invalidez, Vejez y Supervivencia (IVS) del IGSS no han mejorado, convirtiéndose en una victimización de dichas personas cuando tienen que realizar la gestión, pues esta debería resolverse en tiempo corto,

¹⁷⁸ Entre mayo y junio de 2013 la Defensoría realizó tres supervisiones administrativas.

y se ha evidenciado que los trámites son extensos, y en algunos casos se han tardado hasta dos años o más para resolverlos. Se ha comprobado, a través de denuncias presentadas a esta Institución¹⁷⁹, que muchos de ellos se quedan sin ese derecho por falta de una o dos cuotas. Por otro lado, los trámites anuales para la renovación del servicio también son engorrosos, porque obligan a personas que tienen dificultades de movilización a desplazarse de sus hogares para obtener los documentos que les solicitan presentar, o deben pagar para obtenerlas, lo que las pone de nuevo en condición de vulnerabilidad.

179 La Defensoría del Adulto Mayor de la institución del Procurador de los Derechos Humanos recibió 18 denuncias en 2013 contra del Programa de Invalidez, Vejez y Supervivencia.

Situación de los derechos de las mujeres

Históricamente, la situación de las mujeres guatemaltecas se ha caracterizado por las grandes desigualdades económicas, políticas, sociales y culturales que existen en relación con los hombres, a pesar de ser población mayoritaria: 51.19% de un total de 15 millones 438 mil 386 habitantes.

Estas desigualdades se ven reflejadas en la exclusión y discriminación de la que son objeto infantes, niñas, adolescentes, jóvenes, adultas y mujeres mayores, y se expresan en la conculcación de sus derechos, desde el derecho a la vida hasta el de participación política, desde la salud y educación —que se abordan en el capítulo anterior—, hasta el derecho a un ambiente sano.

A pesar de los avances que ha habido en materia legislativa en cuanto a la creación, modificación y derogación de leyes a favor de los derechos de las mujeres, y la existencia de instituciones que velan por estos derechos, la situación de desventaja de las mujeres en Guatemala aún es grande, lo que se desprende del examen de las violencias contra ellas o de la situación de la mortalidad materna, dos de los principales problemas que las aquejan y que se tratan en este informe.

La situación de desventaja social de las mujeres en Guatemala aún es grande, a pesar de los esfuerzos que se han hecho por crear, derogar o modificar leyes a favor de las mujeres.

Marco normativo

Guatemala es signataria de los instrumentos internacionales para la protección de los derechos de las mujeres en el ámbito social, económico, cultural y político. Entre otros, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW, por sus siglas en inglés), la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).

En el ámbito normativo, Guatemala ha tenido avances principalmente con la Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar, la Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer, así como el Código Civil¹⁸⁰ y la Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas¹⁸¹.

180 Código Civil, que es el Conjunto de normas de derecho privado que regula las relaciones civiles de las personas físicas y jurídicas, privadas o públicas; y cuyas reformas en diferentes artículos significan un avance para el derecho de las mujeres. Por ejemplo, el artículo 4 permite que los hijos de madre soltera puedan llevar los dos apellidos de esta. El artículo 89 inciso 3) equipara el derecho de la mujer para contraer matrimonio sin esperar 300 días después de disuelto el anterior matrimonio, el derecho a solicitar el divorcio sin expresar ni probar la causa, y la presunción de paternidad (reformado por el Decreto 27-2010).

181 Dicha normativa modifica los artículos del Código Penal que se refieren a los delitos contra la libertad e indemnidad sexual (violación, agresión sexual, exhibicionismo sexual, ingreso a espectáculos y distribución de material pornográfico a personas menores de edad, violación a la intimidad sexual, delitos de explotación sexual y trata de personas, entre otros).

En el marco del Día Internacional de la Mujer, el 8 de marzo, la institución del Procurador de los Derechos Humanos y organizaciones de la sociedad civil presentaron ante la Presidenta de la Comisión de la Mujer del Congreso de la República, una lista de iniciativas de ley solicitando el dictamen correspondiente; se les informó que debido a las interpelaciones que se estaban llevando a cabo no se priorizarían las iniciativas de ley en materia de derechos de las mujeres.

Iniciativa No. 4586, Reformas a la Ley de Protección al Consumidor y Usuario, que se refiere a Publicidad Engañosa y Publicidad Sexista; pretende generar un cambio en la mentalidad de la sociedad, se trasladó a la Comisión de la Mujer para su estudio y dictamen.

Iniciativa No. 4587, Reformas al Código Penal, para la tipificación del delito de acoso sexual. Se trasladó a la Comisión de la Mujer y a la Comisión de Legislación y puntos Constitucionales para su estudio y dictamen.

Iniciativa No. 4588, Aprobar Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas. Se trasladó a la Comisión de la Mujer y a la Comisión de Legislación y puntos Constitucionales para su estudio y dictamen.

Participación política

Ley Electoral y de Partidos Políticos

El Tribunal Supremo Electoral reportó en el 2011 que el Padrón Electoral estuvo conformado en un 50.90% por mujeres (PDH, 2011). En 14 de los 22 departamentos la inscripción de mujeres superó a la de los hombres, y en los restantes ocho departamentos, los hombres fueron mayoría por una pequeña diferencia. Sin embargo, en Guatemala la participación política de las mujeres sigue siendo limitada, con un escenario político excluyente. En las Elecciones Generales de 2011 la participación política-ciudadana de las mujeres para los diferentes cargos públicos representó el 14.5%, frente al 85.5% que ocuparon los hombres. En términos de resultados, la ausente proporcionalidad se mide con la escasa elección de mujeres, un 5.5% de las 493 plazas fijas a cargos públicos, distribuidas entre diputaciones, alcaldías, presidente y vicepresidente (PDH, 2011).

En Guatemala es indispensable una reforma política que propicie y facilite la participación de las mujeres, por lo que es trascendente la implicación que tiene la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos como acción afirmativa para las mujeres.

El 31 de octubre de 2013 fueron aprobadas en tercera lectura las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, luego de lo cual el Congreso de la República envió a consulta la iniciativa de ley

para que la Corte de Constitucionalidad se pronuncie al respecto, por tratarse de una normativa de rango constitucional. Entre las modificaciones trascendentales al artículo 212, que se refiere a la postulación de candidatos a puestos de elección popular, está la mención expresa de la inclusión de las mujeres y de los pueblos indígenas en las listas electorales, que los partidos deben garantizar. Las reformas aprobadas incluyen un 30% de participación femenina, porcentaje que es discutible.

Aplicación de la justicia

Los operadores de justicia siguen tratando la violencia contra la mujer como violencia intrafamiliar, lo cual minimiza la problemática que viven a diario las mujeres guatemaltecas, debido a que la violencia intrafamiliar no se tipifica como delito, mientras que la violencia contra la mujer sí es un delito sancionado con prisión de cinco a doce años, tal como lo establece la Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer, Decreto 22-2008, artículo 7¹⁸².

Es positivo que en 2013 han empezado a funcionar juzgados Contra el Femicidio y otras Formas de Violencia, en los departamentos de Izabal y Escuintla. Además, la Corte Suprema de Justicia ha implementado lo siguiente:

- Acuerdo 16-2013, de 16 de mayo de 2013: instructivo para el uso y funcionamiento de la Cámara Gesell, circuito cerrado y otras herramientas para recibir las declaraciones de niños, niñas y adolescentes víctimas y/o testigos.
- Acuerdo 34-2013, de 16 de julio de 2013: para ampliar la competencia de los juzgados de Primera Instancia Penal de turno de los municipios de Guatemala y Mixco, que tendrán también competencia para otorgar medidas de seguridad cuando sea pertinente, en los casos de violencia contra la mujer
- Acuerdo 35-2013, de 22 de julio de 2013: para la ampliación de competencia de los juzgados de Paz de turno, Primera Instancia de Familia, Primera Instancia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente de todo el país; tendrán competencia para conocer la prevención, con la finalidad de otorgar medidas de seguridad.
- Acuerdo 44-2013, de 17 de septiembre de 2013: crea los juzgados de Primera Instancia y tribunales de Sentencia Penal de Delitos de Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer en los departamentos de Izabal y Escuintla
- Acuerdo 63-2013, de 8 de noviembre de 2013: transforma a pluripersonal el Juzgado y Tribunal Segundo de Primera Instancia Penal de Delitos de Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer y Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas.

182 La persona responsable del delito de violencia física o sexual contra la mujer será sancionada con prisión de cinco a doce años, de acuerdo a la gravedad del delito, sin perjuicio de que los hechos constituyan otros delitos estipulados en leyes ordinarias.

La persona responsable del delito de violencia psicológica contra la mujer será sancionada con prisión de cinco a ocho años, de acuerdo a la gravedad del delito, sin perjuicio de que los hechos constituyan otros delitos estipulados en leyes ordinarias.

Institucionalidad que atiende los temas de las mujeres

A pesar de que estos han tenido avances, desde 2012 el Gobierno ha tomado una serie de decisiones que han afectado a instituciones que trabajan en beneficio de las mujeres, como se verá en este apartado. En los últimos dos años se han debilitado las instancias que atienden los temas de las mujeres, especialmente aquellos avances que fueron producto de la lucha de organizaciones de la sociedad civil.

Entre los factores que han causado el debilitamiento de estas instancias y programas, se puede mencionar la falta de asignación presupuestaria en la implementación de los Ejes de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023.

La Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer establece, en el artículo 16, la obligación del Estado de "...garantizar el acceso, la pertinencia, la calidad y los recursos financieros, humanos y materiales para el funcionamiento de los Centros de Apoyo Integral para la Mujer Sobreviviente de la Violencia (CAIMUS).

El Acuerdo 388-2012 del Ministerio de Gobernación acordó la asignación de un monto por Q 9 millones 700 mil para el funcionamiento de los CAIMUS en 2013. Sin embargo, el Acuerdo Ministerial 300-2013 aprobó únicamente una transferencia de Q 4 millones 430 mil 323 a la Asociación Grupo Guatemalteco de Mujeres (GGM) para el funcionamiento de seis CAIMUS. El resto de la asignación presupuestaria no fue transferida.

Las organizaciones de mujeres de la sociedad civil han exigido la asignación de los fondos para la sostenibilidad de los CAIMUS, pues por falta de fondos se está dejando de atender a las mujeres víctimas y sobrevivientes. Esto es una grave violación de los derechos humanos de las mujeres y de los mandatos estipulados en la legislación nacional.

Secretaría Presidencial de la Mujer

El Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y el papel del Ejército en una Sociedad Democrática, firmado el 19 de septiembre de 1996, estableció que para garantizar la participación de las mujeres en el fortalecimiento del poder civil, el Gobierno se comprometía a "Determinar que en todas las formas de ejercicio del poder se establezcan y garanticen oportunidades de participación a las mujeres organizadas o no."

En ese espíritu se emitió el Acuerdo Gubernativo 200-2000, cuyo artículo 3 establece un mecanismo de participación de las organizaciones de mujeres en el nombramiento de la Secretaria Presidencial de la Mujer (Seprem). Sin embargo, el 2 de febrero de 2012, por Acuerdo Gubernati-

vo 34-2012, el Presidente de la República modificó la forma de nombramiento, y en 2012 nombró y juramentó a la Secretaria de la SEPREM sin tomar en cuenta a las organizaciones de mujeres.

Coordinadora Nacional de Prevención de Violencia Intrafamiliar

La Coordinadora Nacional de Prevención de Violencia Intrafamiliar (CONAPREVI) dejó de tener presupuesto asignado por el Estado desde 2012, lo que no ha permitido que cuente con recursos humanos y materiales para cumplir con su mandato legal y político. Se revocó el acuerdo interno de desconcentración de CONAPREVI y esta pasó a ser un subprograma de la SEPREM.

Por AG 463-2013 de fecha 22 de noviembre, la CONAPREVI pasó a ser coordinada por el Ministerio de Gobernación a través del Tercer Viceministerio, encargado de la Prevención de la Violencia y el Delito, además estableció la nueva integración de la CONAPREVI con representación de la Secretaría Presidencial de la Mujer, la Fiscal General de la República, el Presidente del OJ, o sus representantes, Ministerio de Gobernación, que la coordina, la Secretaria de la SVET, el Procurador General de la Nación, un representante del Programa de Prevención de Violencia Intrafamiliar¹⁸³ y un representante de la Defensoría de la Mujer Indígena, así como tres representantes nombradas por organizaciones de mujeres especializadas en materia de violencia intrafamiliar y en contra de la mujer.

En CONAPREVI se dieron despidos injustificados, por parte de la SEPREM, por lo que la Red por la no Violencia contra la Mujer (REDNOVI) presentó una denuncia registrada en la Magistratura de Conciencia como REF.EXP.ORD.GUA.6848-2012/DCP; de lo investigado se declaró en 2013 la violación de los derechos humanos al orden y la seguridad por abuso de autoridad.

Foro Nacional de la Mujer

En marzo de 2013 fueron clausuradas las oficinas del Foro Nacional de la Mujer, que funcionaba adscrito a la Secretaría de la Paz. Les fueron sustraídos sus equipos de computación, así como sus archivos. Por lo anterior, las integrantes del Foro hicieron la denuncia ante la institución del Procurador de los Derechos Humanos, que les brindó acompañamiento, lográndose que les fueran entregadas nuevamente sus oficinas, equipo y archivos correspondientes. En la actualidad el Foro Nacional de la Mujer sigue funcionando sin coordinación.

Defensoría de la Mujer Indígena

El Acuerdo Gubernativo número 38-2013 de 23 de enero de 2013, introdujo reformas al Acuerdo Gubernativo 525-99 y modificó el proceso de nombramiento de la Defensora de la Mujer Indígena (DEMI). En el procedimiento establecido en 1999, la Junta Coordinadora de la Defensoría de la Mujer Indígena presentaba una terna de candidatas para el cargo de Defensora Nacional de la Mujer Indígena al Presidente de la República de Guatemala, quien

¹⁸³ Anteriormente estaba integrado a la Secretaría de Bienestar Social y actualmente forma parte de la estructura de la SEPREM.

la designaba; la modificación de 2013 dispone que el Presidente de la República designa a la Defensora, sin tomar en cuenta la propuesta de la Junta Coordinadora.

Gabinete Específico de la Mujer

Creado por Acuerdo Gubernativo número 264-2012, reformado por Acuerdo Gubernativo 259-2013, que modificó su integración y fortaleció la institucionalidad del Gabinete mediante la ampliación de su estructura y la integración de otras instituciones del Estado. La modificación del Gabinete Específico de la Mujer en 2013 adicionó los siguientes niveles de coordinación: político, técnico, regional y de diálogo. La propuesta de la participación regional y de diálogo es positiva, ya que permitirá a las organizaciones de mujeres de toda la República trasladar sus propuestas para resolver sus necesidades.

Manual del Clasificador Presupuestario de Género

El Clasificador Presupuestario de Género fue creado e institucionalizado originalmente en 2004, por iniciativa de la SEPREM, como instrumento de planificación operativa y de elaboración de los anteproyectos institucionales y del proyecto de presupuesto de la nación correspondiente a cada año, con el fin de eliminar la marginación y exclusión mediante la identificación de necesidades diferenciadas.

Sin embargo, tal y como lo han indicado las organizaciones de la sociedad civil, específicamente el Colectivo para la Defensa de los Derechos de las Mujeres en Guatemala (CODEFEM, 2013), la asignación presupuestaria no está siendo aplicada, lo que ha quedado demostrado en la falta de asignación a programas y ejes de la Política Nacional de Desarrollo de las Mujeres. El siguiente cuadro muestra la asignación presupuestaria para las instituciones directamente de la mujer; debe considerarse que hay otros programas, proyectos y obras, que están en varios ministerios.

Cuadro No. 48
Secretarías y otras dependencias del Ejecutivo:
Gasto directo en programas para las mujeres 2013
(cifras en millones de quetzales)

Unidad ejecutora	Asignado	Vigente	Ejecutado %
Secretaría Presidencial de la Mujer	27'560	27'800	72.26
Defensoría de la Mujer Indígena	16'138	18'138	61.22
Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas	8'400	13'143	63
CAIMUS	9'000	4'430	100
TOTAL	61'098	63'511	

Fuente: DIDH/PDH con datos de SICOIN

Políticas públicas para la mujer

Desde 1997, con el apoyo de la SOSEP, la Oficina Nacional de la Mujer (ONAM) y las organizaciones de mujeres, en consenso se elaboró la primera Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas (PNPDIM) y el Plan de Equidad de Oportunidades (PEO), con el objetivo de promover el desarrollo integral de las mujeres mayas, garífunas, xinkas y mestizas en todas las esferas de la vida económica, social y política. Para tal efecto se realizó una serie de consultas en todos los departamentos de la República con la participación de más de 10 mil mujeres de diversos sectores y comunidades lingüísticas.

El segundo documento de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006 se elaboró por la SEPREM, la cual convocó a las coordinadoras y redes de organizaciones de mujeres de la sociedad civil y de las diversas instituciones del Ejecutivo, a fin de evaluar y retomar la política de la nueva administración. En 2007 la SEPREM, con la participación de organizaciones de la sociedad civil y del Estado (poderes Ejecutivo y Judicial), reelaboró el documento de política estableciendo nuevos plazos para su próxima evaluación. La política vigente es la que corresponde al período 2008-2023¹⁸⁴.

El PLANNOVI fue elaborado para el período 2004-2014 por la CONAPREVI; a la fecha no hay una propuesta para evaluarlo y elaborar otro plan para el siguiente período.

Violencia contra las mujeres

En la sociedad guatemalteca existe la desigualdad de género, derivado de que en las relaciones laborales, familiares y de ejercicio de derechos se ha privilegiado a los hombres sobre las mujeres. El Procurador de los Derechos Humanos ha emitido resoluciones declarando la violación del derecho de la integridad personal de la mujer por abuso de autoridad, como es el caso del expediente ORD. TOT 01-2008/DE, en el que una niñera del Centro de Atención Integral de Totonicapán era maltratada por el director de dicho lugar.

Una situación de acoso laboral lo constituye la denuncia de una agente de la PNC, según el expediente ORD.CHI.SR 01-2012/DCP, quien se agredió a sí misma con arma de fuego para ser suspendida de sus labores, y así evitar seguir siendo acosada por algunos de sus compañeros de la Policía. El Ombudsman emitió resolución y dio seguimiento al caso en la Oficina de Responsabilidad Profesional (ORP).

En el expediente ORD.GUA 3411-2012/DE el Magistrado de Conciencia emitió resolución declarando violación a la dignidad de la mujer por acoso sexual en contra de una enfermera que labora en la PNC.

La salud reproductiva y el derecho al trabajo de las mujeres es afectado por disposiciones en las que la maternidad no es apoyada, como es el caso de una enfermera del Hospital San

184 Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres, consultado en <http://www.segeplan.gob.gt>, el 28 de noviembre.

Juan de Dios cuyo contrato de trabajo fue rescindido por el nacimiento de su bebé, según el expediente ORD.GUA 2801-2011/DE, en el cual se declaró la violación del derecho al trabajo.

Al aplicar la ley en los casos de violencia contra las mujeres, los operadores de justicia siguen manteniendo estereotipos y desconocimiento respecto a la aplicación de la Ley contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer, que establece nuevos tipos penales como la violencia contra la mujer en sus cuatro manifestaciones: física, psicológica, económica y sexual. Las estadísticas del Centro de Información, Desarrollo y Estadística Judicial (CIDEJ) del Organismo Judicial, demuestran que en los casos de denuncia de las mujeres relacionados con violencia intrafamiliar se continúa aplicando La Ley para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar, y no la normativa especializada.

Los datos del MP se refieren al registro de víctimas y la investigación criminal. Los datos del OJ son procesos penales de los diferentes delitos, implican una investigación criminal realizada por el MP y un supuesto responsable de la comisión del delito. El juez es quien determina la responsabilidad penal.

El cuadro a continuación es un consolidado de los casos reportados al CIDEJ, por los juzgados contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la mujer y las denuncias presentadas al Ministerio Público¹⁸⁵. Es necesario tener en cuenta que las sentencias emitidas en 2012 no necesariamente corresponden a los casos ingresados ese año, sino pueden ser sentencias de casos ingresados en años anteriores.

Cuadro No. 49
Casos de violencia contra las mujeres
Ministerio Público y juzgados especializados

Delito	2012			2013		
	MP	OJ	Sent.	MP*	OJ**	Sent.
Violencia contra la mujer	33810	1284	69	19888	821	
Violencia física	16	392	142	196	1458	
Violencia sexual	0	8	9	0	17	
Violencia psicológica	0	166	0	0	446	
Violencia económica	0	14	0	0	18	
Total	33,826	1,864	220	20,084	2,760	

Fuente: Datos de CIDEJ a septiembre, juzgados especializados de los departamentos de Alta Verapaz, Chiquimula, Guatemala y Huehuetenango, MP a julio 2013.

El cuadro anterior muestra que los casos denunciados al MP en 2013 representan el 59% de los casos reportados en 2012, de mantenerse la tendencia a finales de 2013 habrá un incre-

¹⁸⁵ Los datos de las denuncias presentadas por mujeres en el MP corresponden a los rangos de edades de 18 a 59 años, los datos de niñez y adolescencia y personas mayores son tratados en el apartado correspondiente de este informe.

mento de las denuncias por violencia contra la mujer presentadas ante el MP. En relación con los casos reportados por el OJ, debe recordarse que en esos procesos el MP ya realizó una investigación y sí hay sindicado. En 2012 los procesos en el OJ representan el 3.80% de las denuncias recibidas en el MP, en 2013 equivalen al 4.13%. En relación con 2012, las sentencias emitidas equivalen al 11.80% sobre el total de procesos.

El problema para la determinación de las cifras estadísticas y el procedimiento para procesarlas estriba en que las denuncias presentadas ante los juzgados de familia no siempre son remitidas al MP y, además de que, ante la falta de juzgados especializados en toda la República, los casos también ingresan a los juzgados de Primera Instancia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente.

Es necesario sensibilizar a la población para prevenir la violencia contra la mujer. Por ello, en octubre 2013 la Magistratura de Conciencia implementó la campaña radial denominada “No hay persona más cobarde que quien maltrata a una mujer”. Además, se presentó la obra de teatro titulada “Porque sos mujer”, en Jalapa, Quetzaltenango, Rabinal (Baja Verapaz) y en la ciudad de Guatemala. Dicha obra ofreció la posibilidad de que el público no solo fuera espectador, sino que pudiera interactuar respecto al contenido de la misma. Sin embargo, la prevención de la violencia debe encaminarse a través de la educación formal, en todos los niveles educativos, e informal, dirigida a hombres y mujeres.

Violencia sexual¹⁸⁶

En los últimos años el número de denuncias por violencia sexual continúa incrementándose. La tabla a continuación muestra que el número de denuncias recibidas en el MP a agosto del 2013 equivale a 63% de las denuncias recibidas en 2012. Los procesos iniciados en el OJ por los diferentes delitos de violencia sexual equivalen en 2012 al 52% del total de denuncias recibidas en el MP, en 2013 representan el 55% con datos parciales de ambas instituciones, de mantenerse la tendencia. En relación con las denuncias ingresadas en el MP por los delitos de violación agravada y agresión sexual agravada, es el Juez quien, con base en la investigación realizada por el MP, califica finalmente el delito, razón por la cual en el reporte del MP no están registrados los tipos penales de violación agravada y agresión sexual. El INACIF reporta de manera indiferenciada “agresiones sexuales” al tratar violencia sexual y agresión sexual.

Al analizar los datos del siguiente cuadro, debe considerarse que la información reportada por el MP corresponde a delitos que aún están siendo investigados, por lo que el hecho delictivo no está calificado todavía (violencia física, sexual¹⁸⁷, psicológica, económica). Los procesos y las sentencias reportadas por el OJ no necesariamente corresponden a delitos cometidos en

186 Violación: quien con violencia física o psicológica tenga acceso carnal vía vaginal, anal o bucal con otra persona, o le introduzca cualquier parte del cuerpo u objetos, por cualquiera de las vías señaladas... Art. 173 Código Penal. Agresión sexual: quien con violencia sexual física o psicológica realice actos con fines sexuales o eróticos a otra persona, al agresor o a sí misma, siempre que no constituya delito de violación. Art. 173 bis Código Penal.

187 Hay que tomar en cuenta que el tipo penal “violencia sexual” de la Ley contra el femicidio, contiene elementos diferentes a los que refiere la Ley VET que reformó al Código Penal.

2012 y 2013, sino a procesos de años anteriores, esto se debe a la duración de la investigación criminal y a las incidencias del proceso penal que influyen en su trámite.

El INACIF reportó que en 2013 fueron agredidas sexualmente 2 mil 215 mujeres comprendidas entre los 18 a 76 años de edad. Las niñas, adolescentes y adultas agredidas sexualmente en 2013 fueron 6 mil 552.

Cuadro No. 50
Violencia sexual contra mujeres

Delito	2012			2013		
	MP	OJ	Sent.	MP*	OJ**	Sent.
Violación	3,103	1485	77	2,072	924	126
Violación agravada		240	105		290	98
Agresión sexual	1,230	505	63	646	267	136
Agresión sexual agravada		12	15		3	21
Total	4,333	2,242	260	2,718	1,484	381

Fuente: DIDH/PDH con datos 2013: *MP a agosto 2013, **OJ a septiembre 2013 (Juzgados del Ramo Penal)
En 2013 los procesos de los juzgados especializados aumentaron 13 veces respecto a 2012.

Cuadro No. 51
Juzgados contra el Femicidio y otras Formas de Violencia
Contra la Mujer

Delito	Casos 2012	Casos 2013
Violación	4	97
Violación tentativa	1	
Violación agravada	19	187
Agresión sexual	10	117
Agresión agravada	2	59
Total	36	460

Fuente: Datos de CIDEJ a septiembre, juzgados de 1ª Instancia de Delitos de Femicidio y otras Formas de Violencia Contra la Mujer de los departamentos de Alta Verapaz, Chiquimula, Guatemala y Huehuetenango

Muerte violenta de mujeres

Ya se mencionó que la Ley contra el Femicidio representa un avance para las mujeres víctimas de violencia y sus familiares, ya que incluye la reparación digna y la sanción penal. Sin embargo, la falta de apropiación de los operadores de justicia sobre la ley especializada contra el femicidio repercute en la falta de acceso de las mujeres a esta justicia especializada, esto porque la mayoría de casos de muerte violenta son juzgados por otros tipos penales, como homicidio o asesinato.

El cuadro siguiente muestra que las denuncias presentadas ante el MP a agosto de 2013 representan el 88% de los casos denunciados en 2012; de mantenerse la tendencia, a fines del 2013 las víctimas mujeres serán más numerosas que en 2012.

Al analizar los datos del siguiente cuadro, debe considerarse que la información reportada por el MP corresponde a delitos que aún están siendo investigados, por lo que el hecho delictivo todavía no está calificado (delito agravado, concurso de delitos). Los procesos y las sentencias reportadas por el OJ no necesariamente corresponden a delitos cometidos en 2012 y 2013, sino a procesos de años anteriores; esto se debe a la duración de la investigación criminal y a las incidencias del proceso penal (recursos, apelaciones, excepciones) que influyen en su trámite.

Cuadro No. 52
Muerte violenta de mujeres
Datos MP y OJ
2012 y 2013

Delito**	2012			2013		
	MP	OJ	Sent.	MP	OJ*	Sent.
Homicidio	516	234	35	534	174	33
Femicidio	177	184	32	214	171	27
Asesinato	68	246	48	62	125	27
Parricidio	12	10	8	4	4	31
Infanticidio	2	1	0	6	0	0
Total	775	675	123	820	474	118

Fuente: DIDH/PDH con datos 2013: *OJ a septiembre (Juzgados del Ramo Penal)

**Estos son los delitos tipificados por el MP y el OJ

En 2012 el OJ ya mostraba una tendencia de 87% a judicializar los casos de muerte violenta, la tendencia en 2013 es de 57.80%. Aunque los datos son parciales para el OJ. En relación con las sentencias en ambos años de refleja la mora judicial¹⁸⁸, en 2012 es de 82% y en 2013 de 75%.

Los niveles de muertes violentas de mujeres se mantienen por las relaciones desiguales de poder entre hombres y mujeres.

A los 474 procesos de muertes violentas que reporta el OJ en el cuadro anterior, debe sumarse los procesos reportados por los juzgados contra el Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer. La información se analiza por separado para evidenciar los procesos de la justicia especializada en mujeres.

¹⁸⁸ Mora Judicial se define como el retraso respecto de la duración razonable o estimada del proceso en toda su amplitud temporal. Consultado el 28 de noviembre en: http://www.cumbrejudicial.org/htmlcumbres/Referentes_Internacionales_de_Justicia/CJI/Documentos/Anexos_VII_Cumbre_Cortes_Supremas/Mora_Judicial.pdf

Cuadro No. 53
Juzgados especializados de la República

Delito	2012		2013*	2013
	OJ	Sent.	OJ	Sent.
Femicidio	66	19	65	23
Totales	66	19	65	23

Fuente: Datos del CIDEJ a septiembre, juzgados Especializados de Alta Verapaz, Chiquimula, Guatemala, Huehuetenango.

El cuadro anterior muestra que los procesos reportados en 2013 equivalen al 98% respecto a los casos de 2012; de mantenerse la tendencia en 2013, los procesos por el delito de femicidio se duplicarán.

El cuadro a continuación evidencia que el principal medio para infligir la muerte de las mujeres es el arma de fuego, que representa más del 66% de las causas de fallecimiento; su utilización asegura al agresor su cometido, que es “causar la muerte” y es indicador de la actitud dolosa¹⁸⁹ del agresor. Las otras tres causas de muerte: asfixia, politraumatismo y arma blanca, muestran los niveles de saña que las víctimas mujeres evidencian en sus cuerpos y permite concluir que el fenómeno de muerte violenta de mujeres está relacionado con la misoginia, pues en los tres tipos de causa de fallecimiento el uso de la fuerza física del agresor le asegura su cometido.

Cuadro No. 54
Necropsias a mujeres realizadas en sedes periciales
Medio utilizado por el agresor 2013
Frecuencia y porcentaje

Medio utilizado	F.	%
Arma de fuego	515	68.03
Asfixia con muestras de violencia	124	16.38
Arma blanca	71	9.38
Politraumatismo	41	5.42
Decapitada	5	0.66
Laceración	1	0.13
Total	757	100.00

Fuente: DIDH/PDH con datos del INACIF

La violencia femicida no discrimina edades, como se evidencia con los datos reportados por el INACIF en la tabla siguiente. Las jóvenes de 18 a 29 años y las mujeres adultas representan el 76.75% del total de víctimas.

¹⁸⁹ El dolo entendido como conocimiento y voluntad de realizar el tipo objetivo de un delito (*dolos naturalis*). Consultado en: <http://www.infoderechopenal.es/2012/11/dolo-concepto-elementos-clases.html>, el 23 de noviembre de 2013.

Cuadro No. 55
Necropsias a mujeres realizadas en sedes periciales,
Según rango de edad 2013. Frecuencia y porcentaje

Rango de edad	F.	%
Niñas de 00 a 13	43	5.68
Mujeres adolescentes de 14 a 17	80	10.57
Mujeres jóvenes de 18 a 29	256	33.82
Adultas	325	42.93
Personas mayores	47	6.21
Se desconoce edad	6	0.79
Total	757	100

Fuente: DIDH/PDH con datos del INACIF

En 2013 la Institución del Procurador de los Derechos Humanos realizó una supervisión al Juzgado de Turno de Primera Instancia Penal de Delitos de Femicidio y otras Formas de Violencia Contra la Mujer y Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, al Modelo de Atención Integral del Ministerio Público (MAI) y al INACIF; entre marzo y junio se realizaron 12 monitoreos en horarios ordinarios, fines de semana y jornadas nocturnas.

El objetivo de la supervisión fue establecer en qué condiciones son atendidas las víctimas que acuden a solicitar los diferentes servicios que prestan las instituciones de justicia ubicadas en el edificio que ocupa el MP en el Barrio Gerona, zona 1 de la ciudad.

Se determinó que el personal que laboraba en el Juzgado de Turno, del MAI y del INACIF era insuficiente para atender la cantidad de casos que se presentaban diariamente.

Los delitos que más se conocieron en el Juzgado de Turno, el MAI y el INACIF fueron: violencia contra la mujer, siendo las principales la violencia física y sexual, y el maltrato contra la niñez. La población más afectada fueron las mujeres adolescentes, jóvenes, adultas, niñas y niños.

En cuanto a los Protocolos de Atención, se evidenció que el Juzgado de Turno no contaba con uno, en tanto el MAI y el INACIF sí lo tenían. Sin embargo, en la mencionada supervisión se constató que el personal no lo ponía en práctica, lo cual ocasionaba revictimizar a las denunciantes, al tener que relatar de nuevo la agresión sufrida.

La mayoría de víctimas no contaban con apoyo legal, según lo declaró el 80%. Se constató que la gestión podía durar entre una hora hasta 11 horas. Muchas veces las personas deciden ya no continuar con la denuncia para no continuar esperando.

Las instalaciones donde se ubican el Juzgado de Turno, el MAI del MP y el INACIF no contaban con un lugar donde pudieran descansar las mujeres, sus hijos e hijas, además no les era proporcionada agua purificada, café o té, según el informe de la supervisión mencionada.

Mortalidad materna en Guatemala

En junio de este año la institución del Procurador de los Derechos Humanos presentó el Informe sobre la Situación de la Mortalidad Materna en Guatemala, elaborado con fuentes oficiales del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y del Observatorio de Salud Sexual y Reproductiva (OSAR), en el cual se evidencian las deficiencias en la atención de la salud reproductiva de las mujeres, al analizar el comportamiento de la mortalidad en Guatemala en tres años (2010-2012) y el primer trimestre de 2013. Algunos de los hallazgos son los siguientes:

A pesar de los avances en los últimos trece años, los datos siguen colocando al país en los primeros lugares de casos de muerte por cada 100 mil nacidos vivos en el ámbito latinoamericano. En 2011 Guatemala ocupaba el cuarto lugar de los países con más elevadas tasas de mortalidad materna en la región, según datos del Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA).

El cuadro a continuación reporta los casos de mortalidad materna durante tres años y el primer trimestre de 2013, que son los datos disponibles.

Cuadro No. 56
Mortalidad materna

Año	Casos
2010	338
2011	258
2012	379
Primer trimestre 2013	26

Fuente: Defensoría de la Mujer de la PDH

El análisis determinó que de los 22 departamentos, los 6 con mayor incidencia de casos de muerte materna en los tres años fueron: Huehuetenango, Alta Verapaz, San Marcos, Quiché, Petén y Guatemala.

En cuanto a las causas de muerte, se determinó que las principales son: retención de placenta, hemorragia de tercer período de parto, hemorragias postparto, sepsis puerperal, eclampsia, preclampsia.

Por ello se determinó que hacen falta políticas de prevención, tales como:

- Mejorar el acceso a la atención en el embarazo, para que todas las mujeres tengan no menos de dos chequeos durante los meses de gestación y los cuidados necesarios durante las 48 horas postparto, así como la higiene necesaria en el parto.
- Continuar con programas de capacitación a comadronas y tener sistemas de alerta a familias de mujeres embarazadas.
- Acceso a los servicios de salud y a métodos de planificación familiar, concatenado con información oportuna y con pertinencia étnica.

Situación de la trata de personas

Durante 2013 Guatemala dio pasos hacia adelante en el enfrentamiento de un terrible mal de nuestro tiempo: la trata de personas. Esta sección del Informe Anual de Situación de Derechos Humanos ofrece una visión tanto global como detallada de la situación nacional en esta materia.

Se inicia pasando revista a la normativa jurídica, nacional e internacional, relativa a la trata de personas, se evalúa la relación de lo jurídico con su aplicación bajo la forma de políticas públicas y se examina el grado de compromiso de la institucionalidad pública relacionada con la prevención y el combate de este flagelo, así como con la atención a las víctimas de esta violación de los derechos humanos.

A diferencia de informes anteriores, este se toma como punto de referencia para el balance el Plan de Acción Mundial, acordado en 2010 por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas y en cuyo cumplimiento está comprometido el Estado de Guatemala.

Ofrece también información cualitativa y cuantitativa para evaluar el estado del problema, sus principales manifestaciones, los desafíos que plantea a la sociedad guatemalteca y los logros alcanzados. Aunque persisten las dificultades de la institucionalidad pública para enfrentar el problema, y hay evidencias de que sigue siendo una de las mayores amenazas para el disfrute de los derechos humanos de las y los guatemaltecos, el tono optimista con que inician estos párrafos introductorios está justificado por el hecho de que hoy, y sin ningún tipo de duda, existe en el país una mayor consciencia sobre qué es y cómo se manifiesta la trata de personas. También hay más disposición a denunciar, a despecho de los desencantos que pudiera provocar el curso judicial de algunos casos emblemáticos.

Por último, se integra un apartado sobre los delitos de explotación sexual especialmente de niños, niñas y adolescentes, con el enfoque de visualizar al cliente usuario y explotador, desde la concepción de que si no existiera demanda, no habrían víctimas de explotación sexual y trata de personas.

Normativa y políticas públicas relativas a la trata de personas

Normativa internacional

Guatemala inicia el reconocimiento de la trata de personas como problema social a partir de la ratificación de mecanismos internacionales de los derechos humanos, especialmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que en sus artículos 3 y 4 refiere: “Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”; “Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre, la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas.”

Guatemala ratificó 13 instrumentos, desde 1983 a la fecha, relacionados con la materia, en los cuales el Estado asume compromisos para atender la problemática violatoria de los derechos humanos, especialmente de la niñez, mujeres y personas migrantes, principales víctimas de afrontas a la dignidad por explotación sexual y laboral por la trata de personas.

En el siguiente cuadro podemos ver, en orden cronológico, las principales normas promulgadas por las Naciones Unidas, que regulan la lucha contra la trata de seres humanos, y su fecha de ratificación por Guatemala. Todas estas normas han ido recogiendo definiciones y concepciones sobre el problema de la trata, y es en ellas donde se puede ver la evolución de las formas de abordaje, a lo largo de nuestra historia reciente.

Cuadro No. 57
Principales normativas internacionales
contra la trata de personas ratificadas por Guatemala

Año de firma ONU	Instrumento	Año de ratificación Guatemala
1926	Convención sobre la Esclavitud	1983
1930	Convención No. 29 de la OIT sobre el Trabajo Forzado	1982
1948	Convenio de Naciones Unidas para la Represión de la Trata de Personas y la Explotación de la Prostitución Ajena	2007
1956	Convención complementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, Comercio de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud	1983
1979	Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres	2001
1980	Convenio relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional - Convenio de La Haya	2007
1990	Convención de los Derechos del Niño	1990
1990	Convención sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familias	2003
1998	Estatuto de Roma	2012
1999	Convención No. 182 de la OIT sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil	1993
2000	Protocolo Opcional para la Convención de los Derechos del Niño sobre venta de menores, prostitución infantil y pornografía infantil	2002
2000	Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Transnacional Organizada	2003
2000	Protocolo para Prevenir, Suprimir y Castigar la Trata de Personas, especialmente de Mujeres y Niños(as)	2003
2002	Principios, Recomendaciones y Directrices del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre los Derechos Humanos y la Trata de Personas (Resolución 60/147)	
2006	Directrices del Fondo de Naciones Unidas para la Infancia sobre la Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de la Trata de Personas	
2010	Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas (Resolución 64/293)	

Fuente: PDH/Defensoría de las Personas Víctimas de Trata

La principal normativa que rige al respecto en Guatemala es el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (comúnmente conocida como “Protocolo de Palermo de Naciones Unidas”).

Legislación nacional

Los pasos positivos observados en cuanto a la adhesión y ratificación de mecanismos internacionales relativos a la protección de los derechos de las víctimas de trata, especialmente de las niñas, niños, adolescentes y mujeres, se vieron reforzados por el hecho de que el marco legal guatemalteco también tuvo avances, trasformando las políticas públicas para la protección de los derechos de la niñez y las mujeres.

Guatemala tiene cuatro leyes específicas que establecen mecanismos de atención, protección y persecución de las violaciones de los derechos humanos a que se refiere este informe.

Cuadro No. 58
Legislación nacional que aborda y previene la trata de personas

No.	Año de aprobación	Leyes nacionales
1	2003	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia
2	2007	Ley de Adopciones
3	2009	Ley Contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas
4	2010	Ley del Sistema de Alerta Alba-Keneth

Fuente: PDH/ Defensoría de las Personas Víctimas de Trata, con información del Congreso de la República.

La Ley PINA creó un marco institucional que da vida al Sistema Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia. Esta Ley aborda la protección de la niñez ante las diferentes formas de explotación, dentro de los derechos tutelados (artículos 50, 51y 56).

En 2007 se aprueba, de emergencia nacional, la Ley de Adopciones, Decreto Legislativo 77-2007, como una respuesta del Estado a la desafiante práctica de las adopciones irregulares. Así, se crea una institucionalidad a partir del Consejo Nacional de Adopciones, como autoridad central en la materia.

En 2009 se aprueba la Ley contra la Violencia Sexual, Explotación Sexual y Trata de Personas, Ley VET, Decreto 9-2009, la cual constituye un avance en la legislación nacional en la materia, e inicia una nueva etapa en la visualización del fenómeno en Guatemala, dando prioridad a la atención a las víctimas y creando la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET), ente rector de las políticas públicas en este ámbito.

La Ley VET tiene un enfoque de derechos humanos y considera a la víctima como sujeto de derechos, protegiéndola desde la restitución de su libertad, la atención, protección y procesos de repatriación. Además, da un cambio de concepción agregando delitos penales, dirigidos a perseguir al cliente explotador y estableciendo penas más severas en los delitos de: producción, comercialización o difusión, posesión de material pornográfico de menores de edad, actividades sexuales remuneradas con personas menores de edad, utilización de actividades turísticas para la explotación comercial de personas menores de edad, trata de personas, adopción irregular y trámite irregular de adopción.

El último instrumento aprobado es la Ley del Sistema de Alerta Alba-Keneth, Decreto 28-2010, y sus reformas, Decreto 5-2012, cuyo principal fin es la coordinación de acciones interinstitucionales para la localización y el resguardo inmediato de niños y niñas sustraídas, secuestradas o desaparecidas. Se le considera uno de los grandes avances en materia legal para el combate de la trata de personas.

Políticas públicas y planes nacionales

En la última década, el Estado de Guatemala ha elaborado cuatro planes nacionales para prevenir y erradicar la explotación y la trata de personas que, sin duda, conllevan avances conceptuales; lamentablemente, no significaron respuestas efectivas a la problemática, pues la falta de presupuesto y de apropiación de los planes por parte de las instituciones concernidas, han tenido como consecuencia un nivel bajo o la nula implementación de dichas políticas.

Cuadro No. 59
Políticas públicas relacionadas con explotación sexual y trata de personas

No.	Año de elaboración	Políticas públicas
1	2001	Plan Nacional de Acción contra la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes
2	2007	Política Pública contra la Trata de Personas y de Protección Integral a las Víctimas y el Plan de Acción Estratégico 2007-2017
3	2010	Hoja de Ruta para hacer de Guatemala un país libre de trabajo infantil y sus peores formas.

Fuente: PDH/Defensoría de las Personas Víctimas de Trata.

Desde 2001 la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República elaboró el Plan Nacional de Acción contra la Explotación Sexual Comercial de Niñas, Niños y Adolescentes en Guatemala, al cual no se ha asignado ningún presupuesto para su implementación (Movimiento Social por los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud en Guatemala, 2008).

Las estrategias de dicho plan fueron integradas a la Política Pública de Protección Integral (PPPI) y al Plan de Acción Nacional a favor de la Niñez y la Adolescencia (PNAFNA) 2004-2015, Acuerdo gubernativo 333-2004, que incluye la meta de evaluar los resultados del Plan de Acción Nacional contra la Explotación Sexual Comercial de la Niñez y Adolescencia, lo cual a la fecha no se ha realizado.

En relación con las peores formas de trabajo infantil, se adoptó una Hoja de Ruta para hacer de Guatemala un País Libre de Trabajo Infantil y sus Peores Formas, incluida como política pública por la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (CONAPETI) ente que, con base en su Acuerdo de creación (No. 347-2002) tiene la potestad de aprobar políticas públicas.

Asignación presupuestaria

En lo que respecta a presupuesto, la PGN no reporta un desglose de la asignación a cada una de sus procuradurías, por lo que no se puede establecer el detalle del presupuesto de la Procuraduría General de la Niñez. Sin embargo, resalta el Programa de Protección de los Derechos de la Familia, con el rubro específico de representación, protección y vigilancia de los derechos de los niños, al cual le fue asignado un monto de Q 7 millones 340 mil 108, siendo reducido a Q 7 millones 307 mil 258, del cual reportan una ejecución presupuestaria del 87%¹⁹⁰.

Vale señalar que el monto asignado al Sistema de Alerta Alba-Keneth en el presupuesto de la Procuraduría General de la Nación es de Q 432 mil, el cual se mantuvo vigente, indicándose una ejecución del 98%¹⁹¹.

Por su parte, la SVET tiene asignado un presupuesto de Q 8 millones 400 mil, el cual se incrementó a Q 13 millones 434 mil 487, reportándose una ejecución presupuestaria de 63% al 27 de noviembre de 2013¹⁹².

Institucionalidad contra la trata de personas

Coordinación interinstitucional

En 2008 el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Comisión Interinstitucional para el Combate de la Trata de Personas (CIT) elaboraron la Política Pública Contra la Trata de Personas y de Protección Integral a las Víctimas, y el Plan de Acción Estratégico 2007-2017, que fue aprobado por el Acuerdo Gubernativo 184-2008.

La CIT está integrada por el Gobierno: ministerios de Educación, de Trabajo y Previsión Social, de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Cultura y Deportes, de Gobernación (PNC y Dirección General de Migración), Ministerio Público, Secretaría de la Mujer, Defensoría de al Mujer Indígena, Secretaría de Comunicación Social, Secretaría de Bienestar Social, Secretaría de Planificación y Programación, Copredeh, Procuraduría General de la Nación (PGN); y otros: Organismo Judicial, organizaciones acompañantes: Asociación Refugio de la Niñez, Asociación La Alianza, Save the Children, OIT, UNICEF, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Agencia de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC).

190 Consultado en el SICOIN el 27 de noviembre de 2013.

191 Ídem.

192 Consultado en el SICOIN el 27 de noviembre de 2013.

El 30 de julio de 2010 la Asamblea General de Naciones Unidas en su 64° período de sesiones aprobó el Plan de Acción Mundial para combatir la trata de personas, en el cual se establece un fondo fiduciario para las víctimas, especialmente mujeres y niños.

En dicha reunión la ONU reafirmó su compromiso contra lo que llama “crimen atroz” para la humanidad, e instó a los Estados miembros, las organizaciones internacionales y regionales y la sociedad civil a aplicar plenamente las amplias disposiciones del Plan en un compromiso colectivo para que el mismo sea adoptado a través de todos los planes nacionales y regionales.

El Plan de Acción Mundial aborda tres grandes líneas:

1. La prevención: integra aspectos entre los cuales los Estados deben hacer frente a los factores sociales, económicos, culturales y políticos, que hacen a las personas vulnerables a la trata; elaborar o reforzar procesos encaminados a identificar a las víctimas por medio de la capacitación; promover campañas de concienciación dirigidas a las personas que corren el riesgo de ser víctimas de la trata, y a la población en general mediante la educación y la información, especialmente de los dirigentes comunitarios para desalentar la demanda que fomenta la explotación de personas.
2. Protección y asistencia para las víctimas de la trata de personas, en la cual se destaca la necesidad de promover y proteger los derechos de las víctimas de la trata de personas y de reintegrarlas en la comunidad; prestar asistencia y servicios para la recuperación y rehabilitación física, psicológica y social de las víctimas de la trata, en cooperación con las organizaciones sociales; adoptar medidas para asegurar que las víctimas de la trata puedan ser indemnizadas por los daños sufridos.
3. Enjuiciamiento de los delitos de trata de personas, aplicando todos los instrumentos jurídicos nacionales pertinentes que penalicen la trata; asegurar que se responsabilice a todas las categorías de tratantes de personas, incluidas las personas y entidades jurídicas, según corresponda. Investigar, procesar y sancionar a los funcionarios públicos corruptos involucrados, entre otras acciones legales.

A tres años de haberse aprobado el Plan de Acción Mundial, es oportuno verificar en Guatemala el cumplimiento de algunas acciones puntuales desde el marco de la Política Pública contra la Trata de Personas y su Plan de Acción 2007-2017, que son implementados por la Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas (CIT) y coordinada por la SVET y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

En 2011 la institución del Procurador de los Derechos Humanos dictó resolución violatoria de los derechos humanos por la falta de implementación de dicha política pública, lo cual trajo como resultado la reactivación de acciones por parte de la CIT. Durante 2013 se actualizó la política pública debido a que varias metas ya fueron superadas, como la aprobación de una ley específica.

En ese marco, la SVET y el MINEX convocaron, a lo largo de 2013, a 11 reuniones ordinarias y extraordinarias, en las cuales se aprobaron y validaron: la actualización de la política, el Protocolo de Repatriación y el Protocolo de Atención y Protección a Víctimas de Trata de Personas.

La SVET, basándose en su mandato¹⁹³, inició en 2013 un proceso al rededor de la República para fortalecer las capacidades de las instituciones en la detección, atención y protección a víctimas de trata de personas, a través de la creación de las redes interinstitucionales que forman la Red VET, la cual se encuentra integrada en 11 departamentos: Alta y Baja Verapaz, Izabal, Petén, Quiché, Huehuetenango, Sololá, Sacatepéquez, Escuintla, Retalhuleu y Quetzaltenango (SVET, 2013).

Para ello la SVET convocó a las instituciones que abordan el tema, incluyendo a la Magistratura de Conciencia, con el fin de tomar decisiones colegiadas en materia de prevención, persecución y atención a las víctimas. Dichos esfuerzos se realizaron a partir de mediados de 2013 y será hasta finales de 2014 que se verán los resultados concretos sobre la incidencia de las redes en cada departamento.

Asimismo, realizó un proceso de fortalecimiento al personal del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, capacitando a 2 mil 788 personas de 23¹⁹⁴ hospitales nacionales, a través de un programa que contempló al personal médico, de enfermería, psicología, trabajo social, administrativo y de laboratorio.

Entre otras acciones que es importante destacar sobre la SVET, se encuentra la capacitación realizada al personal del área de psicología del Hogar Seguro Virgen de la Asunción, de la Secretaría de Bienestar Social; y la capacitación dirigida a cónsules de Guatemala acreditados en Estados Unidos, actividad realizada en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La institución del Procurador de los Derechos Humanos reconoce los esfuerzos y las coordinaciones que está realizando la SVET.

Investigación y acceso a la justicia de las víctimas de trata de personas

La persecución del delito de trata de personas es uno de los retos que enfrenta el Estado de Guatemala. Este enfoque de persecución, según se observa en el Plan de Acción Mundial, así como en la política pública nacional, está dirigido a enjuiciar el delito y a abarcar todas las formas de explotación.

193 Ley de Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, artículo 5, inciso I.

194 Hospitales: ciudad Guatemala: Roosevelt y San Juan de Dios; departamento de Guatemala: Amatitlán; Petén: Poptún, Melchor de Mencos, Sayajché y San Benito; Alta Verapaz: Hellen Lossi de Laugerud-Cobán, Fray Bartolomé de las Casas, y La Tinta; Escuintla: Tiquisate; Sacatepéquez: Hermano Pedro de Betancourt-Antigua Guatemala; Huehuetenango: San Pedro Necta; Quiché: Joyabaj, Nebaj y Uspantán; Izabal: Infantil Elisa Martínez-Puerto Barrios y Amistad Japón-Puerto Barrios; San Marcos: Malacatán; así como los hospitales nacionales ubicados en: Chimaltenango, Jalapa, Jutiapa y Zacapa.

En 2013 se tuvieron grandes avances, especialmente en el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones en la identificación de víctimas de la trata de personas, habiendo observado un crecimiento del 33% en la detección de víctimas por parte del MP, comparado con el año anterior (MP, 2013a). Destaca el inicio de un proceso de especialización en el abordaje de la modalidad de trabajo forzado y explotación laboral, habiendo tenido como resultado un caso emblemático de trata en esa modalidad, en el cual se rescató a 42 víctimas (caso que más adelante se detalla).

Sobre este tema, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social presentó el Protocolo para la Identificación y Referencia a Víctimas de Trabajo Forzado, instrumento que contempla indicadores de detección, rutas de denuncia y referencia de estos casos. Como parte de su implementación durante 2013, con el apoyo del Programa contra la Trata de Personas de la Organización Internacional del Trabajo, capacitó a los inspectores de trabajo alrededor de la República, acompañados por funcionarios de la Dirección General de Migración (del Ministerio de Gobernación), investigadores de la Dirección de Investigación Criminal de la PNC, fiscales y auxiliares fiscales de la Fiscalía contra la Trata del Ministerio Público y auxiliares departamentales de la institución del Procurador de los Derechos Humanos.

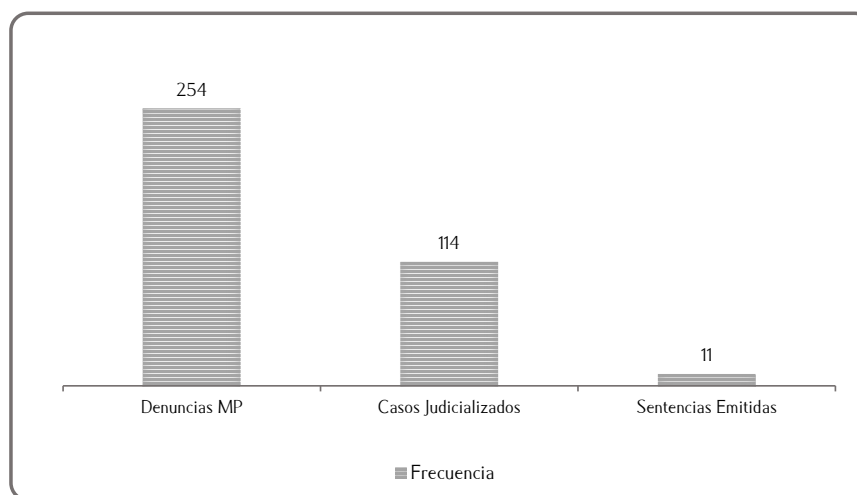
Otra institución que fortaleció sus capacidades en 2013 fue la Policía Nacional Civil, a través de la Unidad de Investigación del Delito de Trata de Personas, que con el acompañamiento de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) tuvo un proceso de constante capacitación, además de la donación de insumos para oficina y equipo.

En su informe de 2012, la Magistratura de Conciencia señaló avances como la creación de la Fiscalía contra la Trata de Personas en el MP, el fortalecimiento de la Unidad contra la Trata de Personas de la PNC, con la asignación de un mayor número de investigadores, y la creación de un juzgado especializado. En esa ocasión se subrayó que todavía no se podía realizar una evaluación debido al poco tiempo de implementación de esas acciones.

A un año de dichos avances, y con base en la información ofrecida por el Ministerio Público y el Organismo Judicial, el resultado del combate al delito de trata de personas no ha sido positivo, a pesar de los esfuerzos mencionados. Puede hablarse de un indicador del 96% de impunidad, 3% más que en 2012, en función de los casos denunciados y las condenas alcanzadas. Tanto en el MP como en el OJ se produjo un crecimiento de denuncias y casos judicializados, en un 29%.

Al analizar los datos del siguiente cuadro, debe considerarse que la información reportada por el MP corresponde a delitos que aún están siendo investigados, por lo que el hecho delictivo todavía no está calificado (modalidades de trata). Los procesos y las sentencias reportadas por el OJ no necesariamente corresponden a delitos cometidos en 2013, sino a procesos de años anteriores, esto se debe a duración de la investigación criminal y a las incidencias del proceso penal (recursos y excepciones) que influyen en su trámite.

Gráfica 21
Denuncias al MP
Casos judicializados y sentencias condenatorias
Comparativo de enero a octubre 2013



Fuente: PDH/ Defensoría de las Personas Víctimas de Trata, con datos del MP y el OJ 2013.

Prevenir y/o sancionar la trata de personas es enviar el mensaje a los tratantes de que Guatemala no permite la explotación humana en ninguna de sus modalidades. Pero luchar contra la impunidad es más que un reto, debe ser el compromiso del Estado hacia las víctimas.

Según los datos del Organismo Judicial, de enero a octubre de 2013 se lograron 22 sentencias, 11 de ellas absolutorias, que corresponden al 50%. Entre ellas, el caso emblemático en que fueron absueltos tres hombres de origen jordano, quienes con engaños en 2011 llevaron a más de 20 mujeres guatemaltecas a Jordania, donde fueron subastadas, explotadas para trabajo doméstico, perdiendo totalmente su libertad; la sentencia fue absolutoria debido a que el juez a cargo manifestó que las víctimas habían consentido en ser trasladadas, trabajar para los jordanos y que jamás pidieron ayuda.

La institución del Procurador de los Derechos Humanos, a través de la Defensoría de las Personas Víctimas de Trata¹⁹⁵, acompaña a las víctimas en los procesos de protección y en el proceso penal; en ello observó que, en relación con la investigación, no existe una coordinación entre la PNC y el MP, identificándose que hay diferencias en la información entre las dos instituciones en un mismo caso, debido a que la misma no se centraliza en la institución que debe liderar el proceso de investigación penal y de protección a víctimas, que es el MP.

Desde 2012 la Fiscalía ha tenido un incremento de personal en un 33%, hoy cuenta con 16 personas (auxiliares fiscales, oficiales, asesores y personal administrativo), pero esto no es suficiente para atender la cantidad de investigaciones, que actualmente son más de 200

¹⁹⁵ La Defensoría fue creada por Acuerdo de Secretaría General 113-2013, de 27 de noviembre de 2013, para sustituir a la Unidad de Prevención de la Trata de Personas.

relacionadas con posibles casos de trata. Las 254 denuncias recibidas en el MP se encuentran distribuidas en 38 fiscalías, pero su personal no ha sido capacitado para la investigación de un delito de crimen organizado transnacional.

Una de las debilidades en cuanto a la investigación es que el MP tiene un enfoque reactivo al delito, sin integrar estrategias de una investigación de búsqueda proactiva de casos como política institucional. El fenómeno de trata de personas es dinámico y cambiante; por lo tanto, los escenarios son cada día diferentes y las modalidades varían; por consiguiente, la respuesta hacia ella debe ser más diligente y activa en su combate, especialmente en la identificación de víctimas y en el registro de los casos; la Defensoría de las Personas Víctimas de Trata de la Magistratura de Conciencia ha tenido conocimiento (MP, 2013b) que, por ejemplo, en Huehuetenango este delito es tipificado y abordado como un delito de violencia sexual, y no como un delito de crimen organizado, por lo que la capacitación sistemática en la República fortalecería las estrategias de combate.

Por otro lado, la Unidad de Investigación contra la Trata de la PNC fue fortalecida con el ingreso de nuevos investigadores durante 2013, formando un equipo de 50 personas. No obstante, es necesario señalar que dichos investigadores carecen de experiencia, pues en su mayoría son recién graduados de la Academia de la PNC. Muchos de ellos son jóvenes y están investigando delitos de crimen organizado. Según la experiencia de otros países, el perfil de los investigadores requiere como mínimo cinco años de servicio en investigación criminal (UNODC, 2010).

Como se observó anteriormente, en el caso de la sentencia de los jordanos sobre trata laboral, los jueces no condenan debido al poco conocimiento que tienen del tema, sumado a que el MP ha sido deficiente en comprobar la comisión del delito. La falta de formación de los jueces ha llevado a considerar un elemento atenuante la supuesta “voluntad” de las víctimas, el consentimiento que en la norma interna indica que no debe ser aplicada en un proceso penal en este tipo de delito.

Otro de los aspectos preocupantes es la prolongada duración de los procesos, para llegar a una sentencia. El reporte de tiempo de sentencia de casos ingresados de enero 2012 a enero 2013 (OJ, 2013), señala que existen juicios sobre trata de personas que han llevado 532 días (año y medio).

Proceso de protección a niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas

La Procuraduría General de la Nación es la institución responsable legal de los niños, niñas y adolescentes en Guatemala. En esta materia ha tenido una actuación débil, sobre todo porque la niñez víctima de trata ingresa automáticamente en el Sistema Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia, debido a la gravedad del delito. Es ahí donde se ha observado un retraso en los procesos, por la ausencia de la PGN en los medios probatorios y de declaraciones, así como la revictimización que la niñez sufre; esto ha implicado un debilitamiento de la respuesta del Estado.

Entre las causas de su débil accionar se encuentra la carencia del personal necesario para realizar las acciones de protección a nivel nacional (entrevista con el Procurador General de la Niñez, Erick Cárdenas, mayo 2013), lo que no permite a la PGN tener cobertura nacional ni asistir a todas las audiencias de protección por falta de personal, ni que las trabajadoras sociales puedan realizar las necesarias visitas domiciliarias, lo que debilita la presencia institucional que tiene en su mandato de proteger a la infancia.

Es importante señalar que cuando hay niños, niñas o adolescentes expuestos a violaciones a sus derechos, los rescates deben realizarse con celeridad, pero a causa de las deficiencias señaladas el retraso de la intervención institucional suele ser de entre cinco y ocho días, situación que la institución del Procurador de los Derechos Humanos ha señalado y acompañado, en la visión del interés superior de la niñez y adolescencia.

Los juzgados de la Niñez y Adolescencia del Organismo Judicial se encuentran saturados de procesos de protección, lo cual genera que los niños, niñas y adolescentes deban pasar largo tiempo en albergues. A esto se agregan los atrasos en los anticipos de prueba, que no se solicita a la PGN de manera urgente la ubicación de una familia idónea para el niño o niña, lo que no favorece al interés superior del mismo.

Situación de los derechos humanos de las víctimas de trata de personas

Prevención de la trata de personas

Para la protección de los derechos humanos de las personas, el primer paso es prevenir que estos puedan ser violados. La ley VET define la prevención como “la preparación y la disposición de medios para evitar la violación, sexual, la explotación y la trata de personas, antes de su manifestación, mediante la intervención directa sobre su causas y los riesgos de incurrir en ellas”.

Las situaciones que condicionan a cualquier persona a estar en una situación de vulnerabilidad hacia la trata de personas son muchas. El Plan de Acción Mundial de la ONU deja claro que entre los factores que hacen vulnerables a las personas se encuentran aquellos relacionados con la violación de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos, como la pobreza, el desempleo, la desigualdad, las emergencias humanitarias (que incluyen los conflictos armados y los desastres naturales), la violencia sexual, la discriminación por motivos de género, la exclusión y marginación sociales, así como una cultura de tolerancia respecto de la violencia contra las mujeres, los jóvenes y los niños.

Todos estos componentes se encuentran en Guatemala, agregado a profundos niveles de impunidad y corrupción, lo que hace que este sea un país con altos indicadores de vulnerabilidad social hacia la trata de personas.

La prevención también se expresa en una respuesta eficaz, en estrategias que integren políticas de carácter más general contra la trata de personas, y estas muchas veces adolecen de falta de investigación, planificación basada en hechos, presupuesto y evaluaciones del impacto, a todos niveles (nacionales, regionales y locales).

El conocimiento de la trata de personas en Guatemala es cada día mayor, considerando que durante 2013 se tuvo una constante exposición mediática del tema, especialmente en aquellos casos de alto impacto. Sin embargo, en muchas ocasiones esta información carece de un enfoque educativo o de sensibilización, derivando hacia enfoques negativos en la lucha de este flagelo.

Las campañas dirigidas a la población en general son acciones contempladas en los planes de acción (mundial y nacional); no obstante, ninguna se realizó en 2013 como parte la política de comunicación social del Gobierno, ya que durante este año no fue integrado por la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia ningún segmento relacionado con la prevención de la trata de personas.

Ministerio de Educación: información y sensibilización

La prevención de la trata de personas abordada desde el sistema educativo es sumamente importante, debido a que en las aulas escolares es desde donde se puede educar para prevenir, siendo esto una tarea importantísima del Mineduc.

Al revisar los datos proporcionados por el Mineduc (2013), se puede constatar que es una tarea pendiente, ya que durante 2013 se contó con la matriculación de 2 millones 869 mil 704 estudiantes en los niveles de educación primaria y diversificado, de los cuales únicamente el 0.24% recibió información sobre el tema de trata de personas. Los departamentos con mayor número de niños y jóvenes capacitados fueron Huehuetenango, El Progreso, Santa Rosa, Chimaltenango y Guatemala. Como se puede observar en el siguiente cuadro, existe una gran brecha en la información para la prevención y sensibilización de la trata de personas abordadas desde el sistema educativo.

Cuadro No. 60
Información y sensibilización sobre la trata de personas
Cantidad de estudiantes

Departamento	Estudiantes matricu- lados	Estudiantes informados y sensibilizados
Huehuetenango	233,092	1,813
Santa Rosa	73,066	950
Guatemala	556,596	866
El Progreso	32,510	845
Chimaltenango	112,564	745
San Marcos	215,804	360
Petén	112,008	300
Chiquimula	76,852	275
Izabal	80,189	258
Sololá	81,673	246
Quiché	198,491	200
Quetzaltenango	167,181	140
Total	1.940,026	6,998

Fuente: PDH/Defensoría de las Personas Víctimas de Trata, con información del Ministerio de Educación.

En los otros 10 departamentos, que agrupan aproximadamente un millón de estudiantes, no se realizó ningún tipo de taller informativo.

Por otro lado, es importante señalar que el CNB contempla entre sus líneas de acción el abordaje del tema de derechos humanos y de poblaciones específicas, como niñez, juventud, mujer, migrantes, aunque no especifica la forma de abordaje de la trata de personas, lo cual invisibiliza la problemática que cada día afronta la niñez y la juventud guatemalteca.

Secretaría contra la Violencia, Explotación y Trata de Personas

En el marco de la prevención, la Secretaría contra la Violencia, Explotación y Trata de Personas (SVET) diseñó y reprodujo material didáctico¹⁹⁶ con información básica relacionada con los delitos que regula la Ley VET, incluyendo la trata de personas en la campaña “No me dejo engañar”, material que fue entregado a niños, niñas y adolescentes sensibilizados, así como a personal de diversas instituciones.

¹⁹⁶ Afiches, trifoliales, lapiceros y llaveros.

La Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas reporta una coordinación entre la SVET y el Ministerio de Educación para el impulso de acciones de información, habiendo realizado un programa que involucró a 282 establecimientos educativos de seis departamentos (18 municipios), logrando una cobertura de 59 mil 966 alumnos de los grados de primaria y básicos (SVET, 2013). La información recibida de la SVET y el Mineduc sobre la cantidad de alumnos sensibilizados es diferente, lo cual evidencia que existe todavía deficiencia en la coordinación.

Conjuntamente con la Secretaría de Bienestar Social, la SVET realizó charlas informativas al personal de los Programas de Casa Joven (Villa Nueva y Mixco) y una campaña de psicoeducación en los hogares a cargo de la SBS, con el fin de que los niños, niñas y adolescentes albergados conozcan el tema de trata de personas.

Otras acciones para la prevención

Una de las acciones de gran relevancia durante 2013 fue el lanzamiento del Código de Conducta para la Prevención y Protección de Niños, Niñas y Adolescentes contra la Explotación en las Actividades Relacionadas con Viajes y Turismo. Este es un esfuerzo de prevención entre las instituciones del Estado, organizaciones y empresas privadas, el cual fue firmado por la SVET, el Instituto Guatemalteco de Turismo (INGUAT), la Cámara de Turismo de Guatemala, el Buró de Convenciones de Guatemala, la Fundación de Hoteleros de Guatemala, la Asociación de Pequeños Hoteles de Guatemala, la Asociación para la Eliminación de la Prostitución, Pornografía, Turismo y Tráfico Sexual de Niños y Adolescentes de Guatemala, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia y, como testigo de honor, el Procurador de los Derechos Humanos.

El objetivo de este Código de Conducta es el rechazo de la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes en la modalidad de asociación de viajes y turismo, y es un instrumento de adhesión voluntaria, eminentemente gratuito y que contiene lineamientos de conducta para que las personas, empresas y organizaciones del sector turismo puedan prevenir y proteger a las y los infantes dentro de una política empresarial de responsabilidad social corporativa. Para noviembre de 2013 había más de 70 empresas adheridas a dicho instrumento, a la par de la campaña “No permito la explotación sexual de la niñez en viajes y turismo”.

La prevención también debe ser abordada desde los gobiernos locales, debido a que estos tienen una capacidad mayor para estar en contacto con sus habitantes y pueden localizar, con mayor facilidad, las áreas y poblaciones más vulnerables. Este nivel de actuación todavía no se ha llegado a activar en Guatemala y sería un valioso aporte para la prevención de este flagelo. En el monitoreo realizado en 2013 por todas las auxiliaturas departamentales de la institución del Procurador de los Derechos Humanos se observó que solamente tres gobiernos municipales, de los 334 existentes, han impulsado programas relacionados con el tema.

Los gobiernos locales de Chichicastenango y San Bartolomé Jocotenango, ambos del departamento de Quiché, han impartido talleres dentro de sus comunidades a través de sus Oficinas

Municipales de la Niñez. La otra buena práctica la realizó la Municipalidad de Villa Nueva, que lanzó la campana “Tu Voz contra la Trata de Personas”, con la presentación de tres documentales en salas de cine, invitando a más de 400 jóvenes de áreas de mayor riesgo, además de haber capacitado sobre el tema a más de 400 maestros y al personal que compone la Policía Municipal.

Actualmente el Concejo Municipal de Villanueva tiene en proceso de aprobación una propuesta al reglamento para la autorización de apertura de comercios, especialmente aquellos relacionados con servicios de hospedaje (hoteles y moteles) y de venta de bebidas. El proyecto incorpora una norma según la cual el acceso a niños, niñas y adolescentes queda vedado, a menos que sean acompañados por adultos cuya relación familiar con los menores sea corroborada.

La institución del Procurador de los Derechos Humanos, por mandato legal, tiene la responsabilidad de promover los derechos humanos, realizando así acciones preventivas a través de sus auxiliaturas. En 2013 se lanzó, conjuntamente con la Organización de los Estados Americanos, la Fundación para el Desarrollo PADF, MTV y la Fundación Cinépolis, la campaña “Tu Voz contra la Trata de Personas”, en la cual se presentaron cuatro documentales que muestran las formas de enganche de la trata, contando con la participación de tres jóvenes adultos como Embajadores de Causa, siendo ellos Francisco Páez, Beatriz del Cid y Andrea Henry, quienes fueron escogidos por ser líderes en diferentes espacios relacionados con la población adolescentes y joven. También se realizaron 157 actividades de información, llegando a más de 25 mil 771 personas en el ámbito nacional.

Asimismo, la Magistratura de Conciencia consideró necesario visualizar los nuevos retos que la juventud enfrenta ante los medios cibernéticos de comunicación, para que aprenda a darles un buen uso y no ser víctima del crimen organizado que utiliza estos mecanismos para llegar a mayor cantidad de jóvenes y adolescentes. En ese sentido, la institución del Ombudsman realizó un foro llamado “Delitos informáticos y su relación con la explotación sexual y la trata de personas”, en el que participaron jóvenes expertos quienes abordaron cómo las nuevas tecnologías facilitan la elaboración y posesión de pornografía infantil y juvenil, y cómo las redes sociales son utilizadas para la distribución de la misma, así como el riesgo de engaño a la juventud y adolescencia.

Queda claro que, si bien las instituciones han iniciado la integración de la prevención de la trata de personas en sus acciones de 2013, el reto es mucho mayor. Si la población de niños, niñas, adolescentes y jóvenes es la más vulnerable, y constituyen más de la mitad de los guatemaltecos y guatemaltecas, el Estado debe hacer un mayor esfuerzo unificado para informar a la población sobre este flagelo.

Mucho del dolor que causa la trata de personas se podría evitar si la prevención fuera prioridad para instituciones públicas, organizaciones sociales, medios de comunicación y para las familias. La información oportuna y constante a niños, niñas, adolescentes y jóvenes, evitaría que caigan víctimas de las redes de tratantes.

Protección y atención a víctimas de trata de personas

En los artículos 8 y 9 de la Ley VET se define la protección y atención como la pronta, integral y efectiva intervención de la autoridad competente para garantizar a la víctima el acceso a medidas de protección administrativas o judiciales que eviten la continua amenaza, restricción o violación a sus derechos humanos; garantizándoles la recuperación física, psicológica, así como la reinserción social y familiar, con particular cuidado a su edad, género e identidad cultural.

El Plan de Acción Mundial subraya la necesidad de promover y proteger los derechos de las víctimas de la trata de personas y de reintegrarlas a la comunidad, teniendo en cuenta los principios y directrices recomendados sobre los derechos humanos y la trata de personas, elaborados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y las directrices sobre la protección de los niños víctimas de la trata, elaboradas por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

La CIT, en una jornada intensa de trabajo durante 2013, actualizó los protocolos de protección, atención y repatriación para víctimas de trata de personas, en los cuales se dan los lineamientos para la atención a las mismas, en consonancia con la política pública, a través de un Sistema de Atención Integral. Las instituciones responsables de la implementación y coordinación son la Secretaría de Bienestar Social y la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, conforme a la Ley VET.

La atención y la protección a las víctimas es también un desafío para las instituciones. Entre enero y noviembre de 2013 el SICOMP (MP, 2013) registró que se detectaron 422 víctimas, el 26% de las cuales fue atendido en los diferentes albergues especializados, quedando así más del 72% sin recibir la atención de primer orden (que comprende la atención brindada a la víctima en la institución que la identificó y la institución albergante, especialmente lo que corresponde a los primeros auxilios psicológicos, atención psicológica; aspecto fundamental para el empoderamiento de la víctima).

La SBS es la institución a cargo de albergar a las víctimas de trata y, derivado de las visitas realizadas por la institución del Procurador de los Derechos Humanos a lo largo del año, se ha verificado que las niñas y adolescentes víctimas ubicadas en el Hogar Seguro Virgen de la Asunción se encuentran mezcladas con otras poblaciones, sin que se le dé la atención especializada y diferenciada. Según lo indican las autoridades de dicha institución, esta anomalía se debe a que el Juzgado de la Niñez no envía la información completa, por lo que en muchos casos no han detectado el perfil de la niña y/o adolescentes víctima de trata de personas. Además, se ha observado que no se tiene un programa de atención y recuperación física y emocional dirigido a las víctimas de trata de personas, por lo tanto las niñas y adolescentes albergadas en dicho centro se encuentran en un proceso de revictimización, violentándose nuevamente sus derechos humanos.

En cuanto al Hogar Luz de Esperanza, también de la SBS y que atiende a las víctimas adultas; la institución del Procurador de los Derechos Humanos observó que, si bien el albergue llena todas las condiciones de infraestructura al igual que el Hogar Seguro, el programa de atención carece de líneas de acción claras en los aspectos psicológicos, sociales y de reinserción laboral, ya que no cuentan con un plan de tratamiento integral, permitiendo que las víctimas tengan durante su estadía en el hogar muchas horas de ocio, lo cual conlleva un atraso en su recuperación.

La debilidad de las instituciones públicas ha dejado gran parte de la responsabilidad de atención a las víctimas a organizaciones sociales, que acompañan los procesos, tanto de protección como penales, buscando la restitución de los derechos humanos violados; algunas de estas organizaciones son la Asociación La Alianza y el Refugio de la Niñez, quienes lideran la atención especializada en la atención a víctimas de violencia sexual y trata.

La mayoría de víctimas que pudieron recibir la atención de primer orden, al ser reintegradas a su familia y por ende a su comunidad, no han tenido acompañamiento institucional. La Magistratura de Conciencia documentó durante el año casos en los cuales las víctimas se encontraban en situación de abandono institucional, muchas de ellas vulnerables ante los tratantes. Lo anterior evidencia que la atención de segundo orden (que comprende la reinserción laboral, capacitación, educación y seguimiento psicológico) no se ha creado.

El Estado tiene todas las herramientas para que las sobrevivientes de trata de personas puedan ser apoyadas y fortalecidas en la búsqueda de la restitución de sus derechos, especialmente aquellas víctimas que han quedado embarazadas y tienen hijos a causa de esa violación. Lo único que se necesita es el deseo de coordinar y que sean integradas a los programas sociales establecidos por el Ministerio de Desarrollo (bolsa segura, beca segura, bono seguro y jóvenes protagonistas) para que reciban la ayuda necesaria.

Al Ministerio de Trabajo y Previsión Social le correspondería establecer acuerdos con la iniciativa privada para que las y los sobrevivientes de trata de personas tengan la oportunidad de acceder al mercado laboral. Para ello es necesario involucrar al INTECAP para que facilite la oportunidad de acceso a programas de formación técnica gratuitos.

En cuanto al seguimiento psicosocial de las y los sobrevivientes, especialmente en los departamentos, los gobiernos locales pueden jugar un valioso papel a través de las Oficina Municipales de la Mujer y Niñez, al integrar a las mismas a programas de apoyo psicológico y actividades que fortalezcan su integración comunitaria, fortaleciendo lazos con las organizaciones sociales locales.

A pesar de que existe un protocolo que establece una ruta clara de atención y protección a las víctimas de trata, este no se ha implementado, especialmente en los departamentos, donde las instituciones no brindan la atención especializada e individualizada necesaria. El enfoque de derechos humanos en la trata de personas es claro: el centro de la cuestión es la víctima. La recuperación de su dignidad exige que se les atienda de manera integral, lo que deben

implementar las instituciones; es la única forma en la que las víctimas podrán construir o reconstruir sus proyectos de vida e integrarse a la sociedad como personas autónomas, independientes y conocedoras de sus derechos.

Indicadores sobre la situación de la trata de personas

La trata de personas continúa siendo una de las peores formas de violencia contra el ser humano, que afecta a muchas poblaciones, especialmente a la niñez, adolescencia y mujeres, pero también poblaciones en condiciones de vulnerabilidad como los migrantes, las personas adultas mayores, las personas con discapacidad, la población laboralmente activa, la población indígena y población de diversidad sexual.

Los derechos violados a estas víctimas van relacionados con la violación a la indemnidad, es decir, el derecho de no sufrir ningún tipo de daño; al derecho de gozar de la autonomía o posibilidad de diseñar su propio proyecto de vida; al derecho de vivir como se quiere; al derecho del disfrute de los bienes intangibles, como son la integridad moral, física y emocional.

En 2013 la Oficina de Naciones Unidas contra el Delito y la Droga (UNDOC, 2012) presentó el Informe Mundial sobre la Situación de Trata de Personas 2012, en el cual se reflejan muchas de las situaciones que ocurren en Guatemala. Según dicho informe, entre 2007 y 2010 las mujeres constituían la mayoría de las víctimas de la trata de personas al estar entre el 55% y el 60 %, registrándose un aumento en el número de niñas víctimas del 15% al 20%. Asimismo, los niños víctimas aumentaron del 8% al 10% del total. Esto quiere decir que una de cada tres víctimas detectadas son niños o niñas.

La tendencia al aumento de víctimas menores de edad no es igual en todo el mundo. El informe señala que para la región de América, Guatemala y Perú registraron una tendencia a la disminución de la proporción de niños víctimas detectadas durante el periodo de referencia.

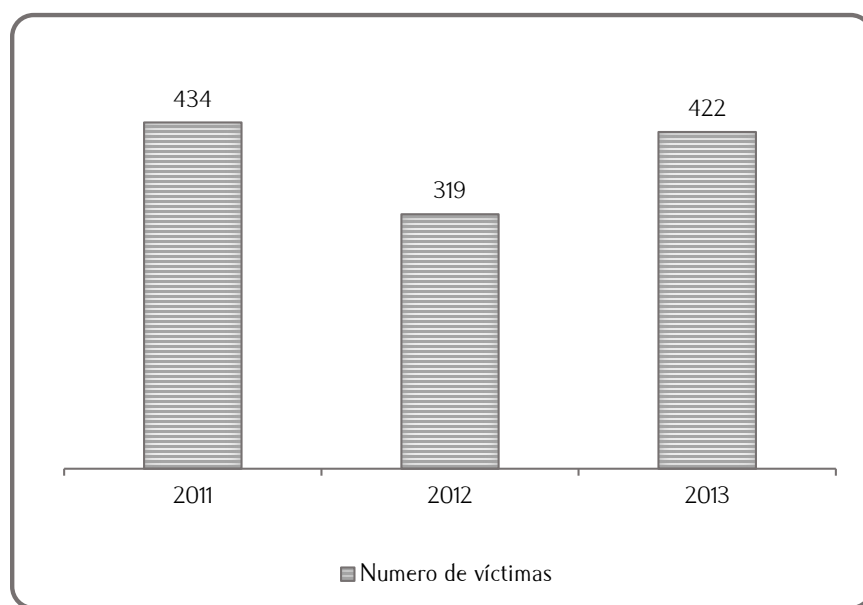
Según el informe, en América del Norte se ha detectado que dos tercios de las víctimas proceden de los países de América del Norte, América Central y El Caribe. Una gran proporción de las víctimas regionales detectadas en Estados Unidos son mexicanas, centroamericanas y de El Caribe. La mayoría de las víctimas detectadas en México son de Guatemala; mientras que Guatemala informó que la mayoría de las víctimas detectadas en el país son personas provenientes principalmente de El Salvador y Nicaragua.

Feminización e infantilización de la trata de personas en Guatemala

El Ministerio Público identificó, entre enero y octubre de 2013, a 422 posibles víctimas de trata de personas, lo que representa un crecimiento en comparación con 2012, donde fueron identificadas 319 posibles víctimas. A pesar de ser preocupante la situación que refleja, este dato constituye un avance para el combate de este flagelo, lo que podría indicar que existe mayor conocimiento y conciencia de la población para la denuncia, que las instituciones tienen mayor capacidad de identificación de las víctimas, pero también puede indicar que el fenómeno ha ido en aumento, y que su incidencia es más grande en Guatemala.

De acuerdo con la UNDOC (2012a), por cada víctima rescatada 30 más son explotadas de forma clandestina y se encuentran ocultas, presumiendo que de las 422 víctimas detectadas existirían otras 12 mil 660 ocultas en el país.

Gráfica 22
Víctimas de trata de personas
2011-2013



Fuente: PDH/Defensoría de las Personas Víctimas de Trata, con datos del MP.

De las 422 víctimas, un 72% (305) son de sexo femenino, mientras que un 21% (88) de sexo masculino. En un 7% (29 casos) no se registró el sexo de la víctima. Las mujeres continúan siendo las principales víctimas, en concordancia con la situación mundial, lo que se explica a partir de la violencia basada en género, que considera el cuerpo de las mujeres como una “propiedad” social al servicio de otros (hombres), quienes pueden disponer del mismo. Esto se refuerza con la publicidad comercial sexista y los patrones que se reproducen en la sociedad, que desvalorizan a la mujer.

Cuadro No. 61
Edad de las víctimas de trata de personas
Enero a octubre 2013

Edad	Total	%
Personas menores de edad	137	32%
Personas mayores de edad	115	27%
Edad no registrada	170	40%

Fuente: PDH/ Defensoría de las Personas Víctimas de Trata, con datos del MP.

En relación con la edad de las víctimas, encontramos que las personas menores de edad constituyen el 32% y el 27% son mayores de edad. Lamentablemente el registro del MP refleja un 40% (170 víctimas) de las cuales no se anotó la edad, lo que dificulta el análisis.

De igual forma, la Procuraduría General de la Nación (PGN, 2013) informó que hasta octubre de 2013 había rescatado a 121 personas menores de edad, de las cuales el 78% fueron mujeres.

La institución del Procurador de los Derechos Humanos recibió, entre enero y octubre de 2013, 62 denuncias en las cuales existe presunción de trata de personas, de acuerdo con la clasificación interna que se realiza, basándose en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Se recibieron 49 denuncias en la sede central y en el Centro de Llamadas, y 13 en las auxiliaturas.

El aumento de denuncias en la institución del Ombudsman refleja la confianza institucional de los guatemaltecos y guatemaltecas actualmente, en especial porque esta institución tiene la posibilidad de que sean recibidas de manera anónima, evitando el temor existente a las represalias.

Al realizar la comparación con las denuncias recibidas en el mismo periodo del año anterior, puede observarse un crecimiento del 41%, resultado que puede atribuirse a una mejor capacidad institucional para detectar y clasificar las denuncias recibidas. Debido a que la trata de personas es, además de una violación, un delito, la institución del Procurador de los Derechos Humanos envía inmediatamente estas denuncias al MP para su investigación respectiva

Cuadro No. 62
Denuncias de trata de personas recibidas por la institución del PDH
Según población vulnerable
Enero a octubre 2013

Población	Total	%
Niñez y adolescencia	51	83%
Mujer	7	11%
Población desarraigada y migrante	2	3%
Trabajadores	2	3%

Fuente: PDH/ Defensoría de las Personas Víctimas de Trata

Como se observa en el cuadro anterior, el grupo más vulnerable es la niñez y adolescencia (83%), confirmando todos los datos ya citados en el transcurso del informe. Le siguen las mujeres, con el 11% y, en un porcentaje más bajo, las personas migrantes (3%) y la población laboralmente activa (3%). Estos indicadores tienen una relación directa con las modalidades de explotación.

De las denuncias recibidas en la institución del PDH, el 66% son niños, niñas y adolescentes explotadas sexualmente, en mucho de estos casos se detectó que son los padres quienes comercian sexualmente con sus hijas, lo que tiene relación directa con el hecho de que la sociedad mire normal que los padres tengan derecho al cuerpo de sus hijas.

En segundo lugar se detectaron posibles casos de trata en su modalidad de trabajo forzado o explotación sexual (15%), visualizando esta forma de explotación que se encuentra muy arraigada culturalmente en Guatemala; y, en tercer lugar, la prostitución forzada de mujeres que tiene una conexión directa con la población migrante, según se observa en el cuadro siguiente.

Cuadro No. 63
Modalidades de trata de personas
Según denuncias recibidas por la institución del PDH
Enero a octubre 2013

Modalidad de explotación	Total	%
Explotación sexual comercial	41	66.13
Trabajo forzado	9	14.52
Prostitución forzada	7	11.28
Turismo sexual	2	3.23
Matrimonio forzado	2	3.23
Adopciones irregulares	1	1.61

Fuente: PDH/ Defensoría de las Personas Víctimas de Trata

Matrimonio forzado o servil

El matrimonio forzado es una práctica que se da en Guatemala, donde la familia obliga a su hija o hijo a contraer matrimonio o a unirse con una persona mucho mayor que ella, como consecuencia de la venta, pago de una deuda o por tradición. La investigación sobre matrimonios y uniones de hecho forzadas en Guatemala (CIRMA y UNICEF, 2011) confirma los escenarios donde los niñas nunca pudieron decidir ni fueron consultadas en cuanto a su matrimonio, ya que este fue un arreglo familiar dirigido por el padre, y de lo cual se tuvo conciencia en el momento de ser celebrado dicho matrimonio ante las autoridades.

En 2013 la PDH recibió la denuncia por matrimonio forzado, en la cual una adolescente de 15 años fue vendida a un adulto, obligándola a casarse con él. Ella declaró haber recibido agresiones físicas, verbales y psicológicas de parte de sus padres como una forma de coacción.

Trabajo forzado o servidumbre

Es la captación de personas con la finalidad de someterlas, por medio de la coacción, engaño, fuerza, abuso de poder o condición de vulnerabilidad, a trabajos o servicios forzosos. Se basa en una relación entre una víctima de explotación y un “patrón” que se aprovecha de ella (OIM, 2013).

La institución del Ombudsman recibió una denuncia donde se informaba que tres menores de edad estaban siendo víctimas de trata en un negocio para la elaboración y venta de tortillas con un horario de más de 10 horas. En la investigación se observó que las niñas eran llevadas y distribuidas, a partir de las 5:00 de la mañana, en diferentes tortillerías donde permanecían trabajando hasta las 10:00 de la noche. Al momento del rescate fueron encontradas 42 mujeres indígenas, de las cuales 36 eran adolescentes y se encontraban en la misma condición.

Víctimas de trata de personas que se encuentran en albergues

Entre enero y octubre de 2013 fueron acogidas 110 víctimas de trata en los diferentes albergues existentes, dos son instituciones del Estado y tres de organizaciones sociales. Las víctimas rescatadas ingresan en ellos por el proceso de protección, donde reciben atención de primer orden; es en los albergues de las organizaciones sociales donde hay programas especializados para la atención de primer orden. Sin embargo, solo el 26% de las 422 víctimas detectadas recibió algún tipo de atención, mientras el 77% no tuvo esa oportunidad.

No todas las víctimas ingresan en el sistema de protección, esto derivado de dos circunstancias: la primera está relacionada con las víctimas adultas, quienes tienen la facultad de decidir ingresarla en un albergue de protección o no, aunque las instituciones están obligadas a brindarle la atención de segundo orden en caso ellas decidan no ingresar en el albergue. La segunda circunstancia es debido a que las instituciones, especialmente en los departamentos, desconocen el protocolo de detención, atención y protección de víctimas de trata de personas; en consecuencia, no les brindan atención especial y menos aún la referencia institucional.

Cuadro No. 64
Víctimas de trata en albergues
Enero a octubre 2013

Institución albergante	Nombre del hogar	Víctimas	Población
Secretaría de Bienestar Social	Hogar Luz de Esperanza	38	Adultas y adolescentes mujeres
Secretaría de Bienestar Social	Hogar Seguro Virgen de la Asunción	15	Adolescentes mujeres
Organización social	Refugio de la Niñez Lazos de Amor	48	Niñas y adolescentes mujeres
Organización social	Asociación La Alianza	2	Adolescentes mujeres
Organización religiosa	Asociación Misión Redentora Casa Santa María de Cervellón	7	Mujeres adultas
Total		110	

Fuente: PDH/ Defensoría de las Personas Víctimas de Trata, con datos de albergues.

227

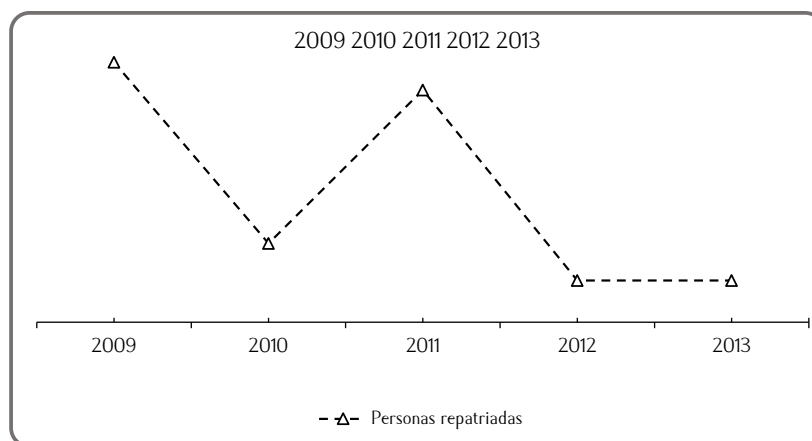
Víctimas de trata que han sido repatriadas

De enero a octubre de 2013 el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINEX, 2013) registró nueve víctimas de trata de personas que fueron repatriadas, de las cuales cinco son guatemaltecas (fueron repatriadas desde México) y cuatro extranjeras (tres colombianas y una hondureña). De ellas, el 67% son niñas y adolescentes y el 33% personas adultas. El 89% son mujeres y el 11% hombres.

El 56% de las personas repatriadas eran víctimas de explotación sexual y el 44% de explotación laboral.

2013

Gráfica 23
Repatriación de víctimas de trata de personas
2009 al 2013

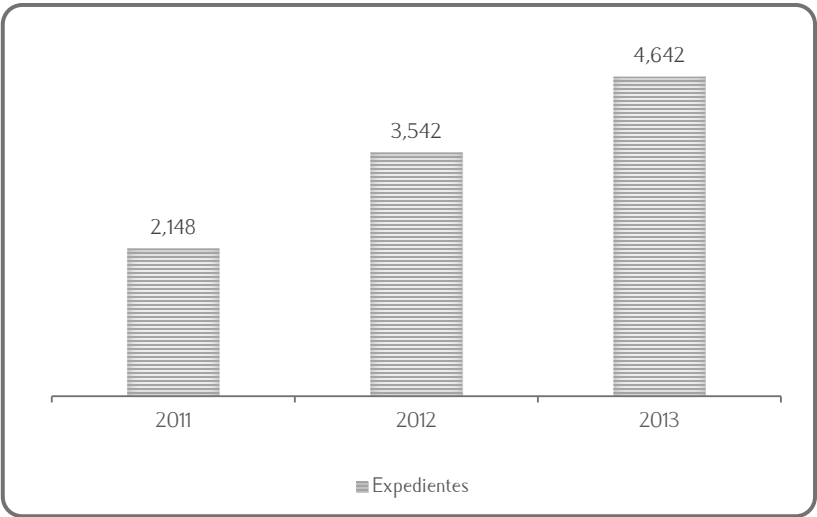


Fuente: PDH/Defensoría de las Personas Víctimas de Trata, con datos del MINEX

Sistema de Alerta Alba Keneth

Durante el periodo de enero a octubre 2013, la Unidad Operativa del Sistema Alerta Alba-Keneth de la Procuraduría General de la Nación (PGN, 2013a) continuó coordinando la respuesta interinstitucional a las sustracciones y desapariciones de niños, niñas y adolescentes, reportando la activación de 4 mil 642 alertas en todo el país.

Gráfica 24
Comparativo Sistema de Alerta Alba Keneth
Enero a octubre 2011-2013



Fuente: PDH/ Defensoría de las Personas Víctimas de Trata con datos de la PGN

Como se observa en la gráfica anterior, de 2011 a 2013 existió un crecimiento del 116%, es decir que durante el último año se han activado 2 mil 494 alertas más que los años anteriores, datos que ponen de manifiesto el aumento de casos de niños, niñas y adolescentes que han sido desaparecidos o sustraídos. De estos casos, el 71% eran niñas y adolescentes de sexo femenino y el 29% eran varones.

Cuadro No. 65
Alertas Alba-Keneth
Enero a octubre 2013, según sexo de la víctima

Alertas por víctima		Hombres	Mujeres
Activadas	1,248	392	856
Desactivadas	3,776	1082	2,694
Total	5,024	1,474	3550

Fuente: PDH/ Defensoría de las Personas Víctimas de Trata con datos de la PGN.

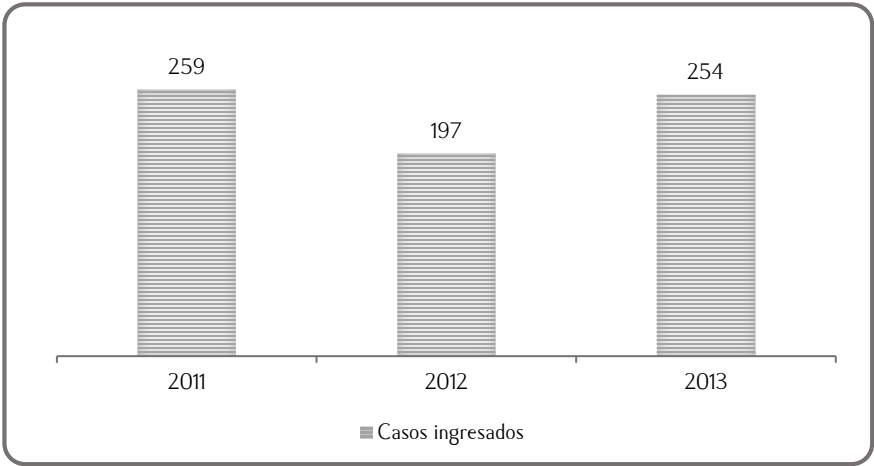
Un elemento preocupante es que el 25% de las alertas continúa activo, lo que significa que mil 248 niñas, niños y adolescentes continúan desaparecidos, pudiendo estar en riesgo.

Los datos geográficos del Sistema de Alerta Alba-Keneth nos muestran un mapa de vulnerabilidad en donde se debe diseñar políticas públicas de atención a la niñez; señalando cinco departamentos con mayor prevalencia: Guatemala con el 68.9% (2 mil 326 alertas), Escuintla con 5.6% (262 alertas), Petén con 5% (234 alertas), Quetzaltenango con 4.7% (218 alertas), y San Marcos con 3.6% (168 expediente); todos ellos suman el 87% del total, el resto se encuentra ubicado en 17 departamentos, que son el 13% (mil 434 alertas).

Persecución penal de la trata de personas en Guatemala

El Ministerio Público (MP, 2013e) ha reportado, de enero a octubre 2013, por medio de su sistema de información, 254 denuncias por el delito de trata de personas, mostrando un crecimiento del 29% en comparación con las 197 denuncias registradas en ese mismo período en 2012 y un decrecimiento del 1.9% de 2011 a la fecha. El aumento de las denuncias puede indicar una mejor capacidad instalada por parte del Ministerio Público para la detección de casos de trata de personas, pero no puede descartarse la posibilidad de que el fenómeno en sí mismo se haya incrementado.

Gráfica 25
Casos denunciados ante el MP
2011-2013



Fuente: PDH/ Defensoría de las Personas Víctimas de Trata con datos del MP.

A diferencia del año anterior, en el que Baja Verapaz y Jutiapa no reportaron denuncias de trata, en 2013 la tendencia cambió, ya que ahora son Sololá, Totonicapán y Santa Rosa los que no registran ningún caso, existiendo siempre mayor incidencia en el departamento de Guatemala, con el 43%.

Continúan teniendo una alta concentración de denuncias los departamentos que se encuentran en áreas fronterizas, siendo estos, en orden descendente, Huehuetenango, Escuintla, Alta Verapaz y Quetzaltenango, que suman el 30% del total de todas las denuncias registradas en la República, con un 63% de crecimiento en 2012, como se ve en el cuadro siguiente.

Destaca Jutiapa, el cual en 2012 no reportó ninguna denuncia y ahora registra un total de 10 casos; situación similar afronta Petén (4%) como producto de la relación estrecha con el turismo y por ser el departamento con más kilómetros de frontera con México.

Quiché es el único que registra un decrecimiento del 67% de denuncias comparado con 2012; sin embargo, en octubre de 2013 fueron rescatadas por las autoridades competentes 42 personas, entre ellas 34 niñas originarias de ese departamento, siendo un caso de alto impacto sobre trata de personas en su modalidad de explotación laboral.

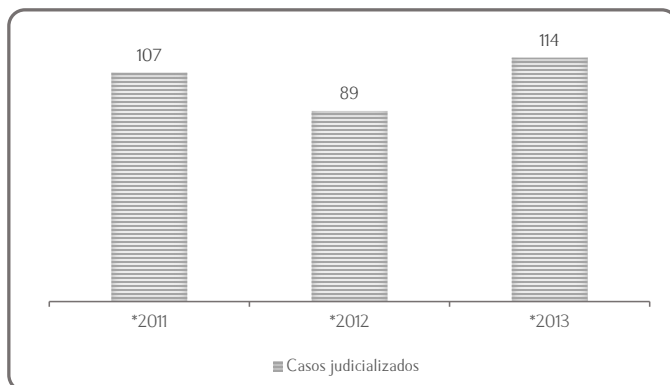
Cuadro No. 66
Denuncias de trata de personas ante el MP
Distribución geográfica, comparativo 2012- 2013

Departamento	2012	2013
Guatemala	67	110
Huehuetenango	11	19
Escuintla	11	19
Alta Verapaz	14	19
Quetzaltenango	10	18
Jutiapa	0	10
Petén	1	10
Chimaltenango	4	8
Chiquimula	3	7
Jalapa	3	6
Sacatepéquez	4	6
Retalhuleu	4	4
Suchitepéquez	4	5
El Progreso	2	3
Izabal	2	3
Baja Verapaz	0	2
Quiché	6	2
Zacapa	2	2
San Marcos	1	1
Total	149	254

Fuente: PDH/ Defensoría de las Personas Víctimas de Trata con datos del MP.

Por su parte, el Organismo Judicial (OJ, 2013a) informó que, a octubre de 2013, había abierto 114 procesos penales por casos de trata de personas, con un crecimiento del 28%, lo cual refleja un avance en la judicialización de las denuncias remitidas por el MP, aunque se desconoce si estos corresponden a denuncias recientes o de años anteriores.

Gráfica 26
Procesos ante el OJ
2011-2013



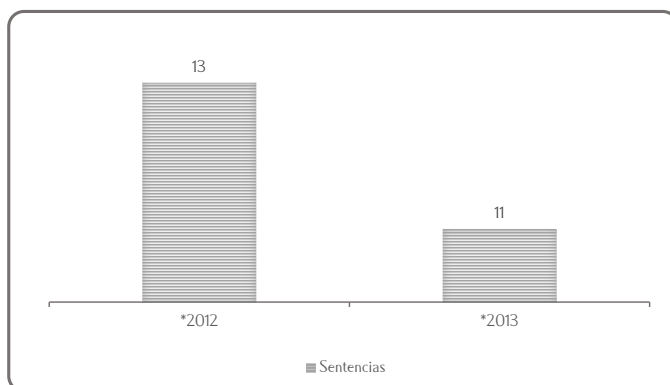
Fuente: PDH/ Defensoría de las Personas Víctimas de Trata con datos del OJ.

En 2013 el OJ judicializó casos solamente en ocho departamentos, en tanto que el MP registró denuncias en todo el país. Según los registros, el departamento con más casos judicializados es Guatemala con 74%; Escuintla tiene 13%. Sin embargo, en 2012 el MP registró 9 denuncias en ese departamento, sin tener ningún caso judicializado. Con el otro 13% (15 procesos) hay 6 departamentos: Huehuetenango, Retalhuleu, Escuintla, Jalapa, Zacapa y Sacatepéquez.

No se reportan casos en Alta Verapaz (se encontró en el cuarto lugar de denuncias en los dos años anteriores, consecutivos por tener más denuncias en el MP), Quetzaltenango, Petén, Chimaltenango, Chiquimula, Suchitepéquez, El Progreso, Izabal, Baja Verapaz, Quiché y San Marcos.

Desde 2007 hasta la fecha la justicia guatemalteca ha emitido 48 sentencias condenatorias; según información del MP, en 2013 se emitieron 22 sentencias, 11 absolutorias y 11 condenatorias.

Gráfica 27
Sentencias condenatorias
2012-2013*



Fuente: PDH/ Defensoría de las Personas Víctimas de Trata con datos del OJ. * Datos a noviembre de 2013

Comparando 2012 y 2013, se puede observar que se ha tenido un decrecimiento del 15% en cuanto a sentencias condenatorias. De los procesos que llegaron a fin, 11 sentencias (50%) fueron absolutorias, lo que indica que pese a la inversión en la capacitación a los funcionarios de justicia e investigación, aún falta mucho por hacer, en especial porque ninguna de las 11 sentencias condenatorias integraron el resarcimiento a las víctimas de trata de personas. A pesar de que los datos de 2013 se encuentran hasta noviembre, el fiscal responsable informó que no había procesos abiertos que pudieran ser sujetos de sentencia en diciembre de 2013, lo que implica que esta cifra no cambiará (entrevista con el fiscal Alexander Colop, noviembre 2013).

Situación de la explotación sexual en Guatemala

La explotación sexual es una violación de los derechos humanos que atenta contra la dignidad de las personas, pero es particularmente más grave en niños, niñas y adolescentes, pues afecta su percepción del mundo y de la vida, trastocando las posibilidades de desarrollar sus propios proyectos de una vida digna, pues sufren daños emocionales, psicológicos y físicos como resultado de la explotación. En este informe se abarca desde 2009, año cuando se integran estos delitos al Código Penal a través de la Ley VET, hasta octubre de 2013.

Es difícil estimar cuántos niños, niñas y adolescentes en todo el mundo son víctimas de la explotación sexual, y aún más en Guatemala. Además de los daños que las víctimas sufren, con frecuencia son estigmatizadas por sus comunidades y se enfrentan a dificultades para lograr construir un proyecto de vida, ya que al violentar el derecho a la dignidad humana, se les niega el derecho a gozar de aquellas condiciones básicas para ser una persona autónoma y, por consiguiente, a vivir libre de violencia.

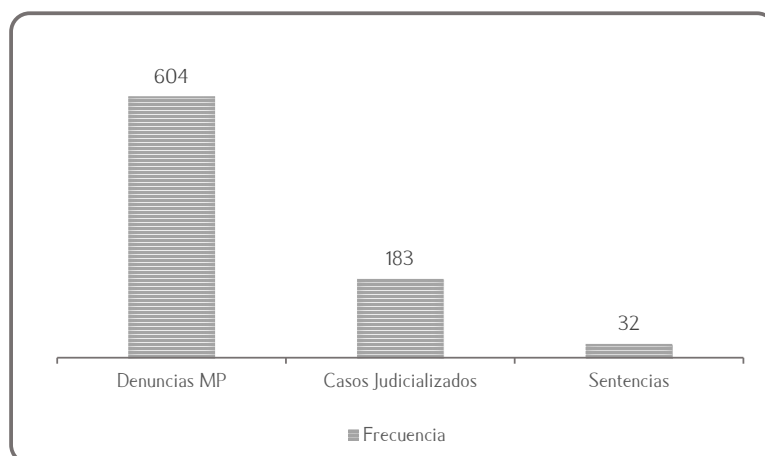
Las violaciones relacionadas con estos delitos tienen los mismos orígenes y consecuencias que la trata de personas, y la vulnerabilidad es la misma. La pobreza, la violencia intrafamiliar, el maltrato, los problemas asociados a la desintegración familiar, la falta de acceso a la educación, las necesidades afectivas no cubiertas de la niñez y adolescencia, así como las pocas oportunidades para un desarrollo pleno, hacen que la niñez y la juventud busquen medios de subsistencia que los ponen en una situación de vulnerabilidad, pero ante todo pesa el hecho de que no están conscientes de su situación.

El adulto o cliente es la persona, ya sea nacional o extranjero y de cualquier edad, que compra el uso del cuerpo del niño, niña, adolescente, víctima de la explotación. Las condiciones en las que vive la mujer guatemalteca la coloca en condiciones de mayor vulnerabilidad a ser víctima ante cualquier situación de explotación, en tanto que la visión difundida por la cultura y las propias instituciones de la sociedad le asignan el papel de reproductora y de objeto sexual. En los casos de explotación sexual en cualquiera de sus modalidades se tiene la perspectiva de que las víctimas son responsables de la situación que les tocó vivir, prácticamente justificando la actuación del adulto o cliente en estos casos; esto culpa a la víctima, sin considerar si es mayor o menor de edad, y los niveles de consciencia que pueda tener.

Las modalidades de explotación sexual establecidas en la Ley VET son: actividades sexuales remuneradas con personas menores de edad (Art. 38), producción de pornografía en personas menores de edad (Art. 40), comercialización o difusión de pornografía de personas menores de edad (Art. 41), posesión de material pornográfico de personas menores de edad y la utilización de actividades turísticas para la explotación sexual comercial de personas menores de edad (Art. 42).

Entre febrero 2009 y octubre 2013 los delitos de explotación tuvieron los siguientes indicadores globales.

Gráfica 28
Denuncias, casos judicializados y sentencias
sobre delitos de explotación sexual
Febrero de 2009 a octubre 2013



Fuente: PDH/ Defensoría de las Personas Víctimas de Trata con datos del OJ.

Como se observa en la gráfica anterior, la persecución penal ha sido débil en estos delitos, llevando solo 32 sentencias condenatorias, teniendo un indicativo de impunidad del 95.9%, este es un mensaje aliciente para quien comete el delito de explotación, pues le indica que no será penalizado por el sistema de justicia.

Al analizar los datos del siguiente cuadro debe considerarse que los procesos y las sentencias reportadas por el OJ no necesariamente corresponden a delitos cometidos en 2013, sino a procesos de años anteriores, esto se debe a la duración de la investigación criminal y a las incidencias del proceso penal (recursos y excepciones) que influyen en su trámite

Cuadro No. 67
Denuncias, casos judicializados desglosados por cada
delito de explotación sexual
Febrero de 2009 a octubre 2013

DELITO	MP	OJ	Sentencias
Actividades sexuales remuneradas con personas menores de edad	547	171	23
Producción de pornografía en personas menores edad	29	7	2
Comercialización o difusión de pornografía de personas menores de edad	26	1	6
Posesión de material pornográfico de personas menores de edad	0*	4*	1
Utilización de actividades turísticas para la explotación sexual comercial de personas menores de edad	2	0	0
TOTAL	604	183	32

Fuente: PDH/ Defensoría de las Personas Víctimas de Trata con datos del OJ y MP.

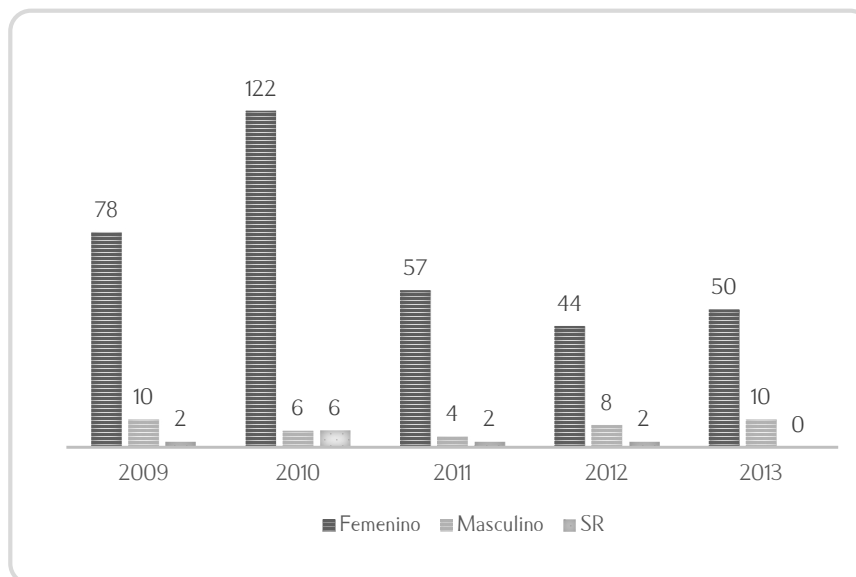
* En 2013 no se registraron denuncias ante el MP sobre este delito; sin embargo, las denuncias de años anteriores produjeron que el OJ atendiera cuatro procesos y emitiera una sentencia.

Actividades sexuales remuneradas con personas menores de edad

Las actividades sexuales remuneradas con menores de edad están establecidas en el artículo 38 de la Ley VET, que las define: “Quien para sí mismo o para terceras personas, a cambio de cualquier acto sexual con una persona menor de edad, brinde o prometa a esta o a una tercera persona un beneficio económico o de cualquier otra naturaleza, independientemente que logre el propósito, será sancionado con cinco a ocho años, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder a la comisión de delitos.”

Las relaciones sexuales con menores de edad son un delito grave; sin embargo, las víctimas que denuncian este flagelo se encuentran con un sistema de justicia débil en la aplicación de las leyes nacionales, permitiendo así que este delito quede en la impunidad por la baja cantidad de sentencias que se han emitido, dando la pauta de una sociedad permisiva que señala a la víctima como responsable del delito, y no al victimario.

Gráfica 29
Víctimas 2009 a octubre 2013
Actividades sexuales remuneradas en menores de edad



Fuente: PDH/ Defensoría de las Personas Víctimas de Trata con datos del MP.

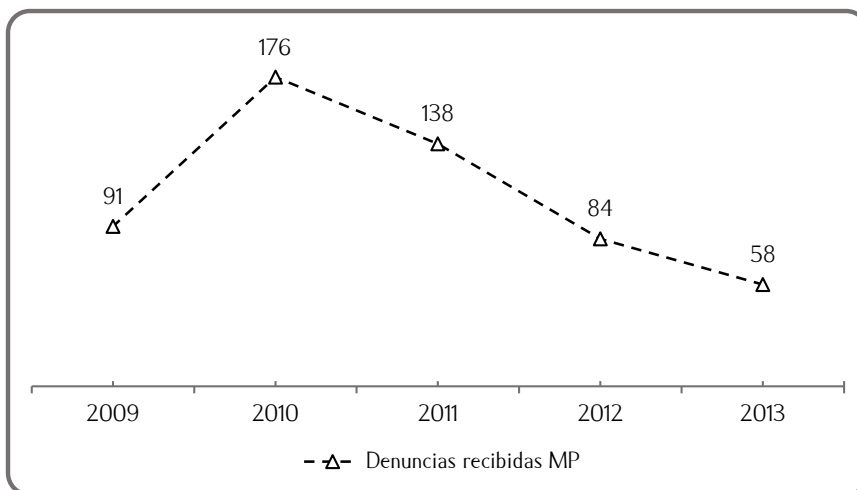
Sobre el número de víctimas de la explotación sexual en niños, niñas y adolescentes, el Ministerio Público (MP, 2013c) tiene registros desde 2009, al ser aprobada la Ley VET, registrando hasta octubre 2013 un total de 391 víctimas comprendidas entre 9 y 18 años.

En este, como en otros delitos, hay un subregistro de las víctimas debido a la permisividad social que existe, a que no es visto como una violación de los derechos humanos, mucho menos como un delito, y a la estigmatización de las propias víctimas. El sistema patriarcal percibe a las niñas, niños y adolescentes como un objeto, “el cuerpo joven”, la idea general es que “no hay edades mínimas, hay cuerpos mínimos”; es decir, no importa tanto la edad de la víctima como su apariencia externa.

Los datos confirman que las niñas y adolescentes son las más vulnerables a este flagelo (89%), sin embargo, existe un 11% de niños y adolescentes hombres, lo que indica que ese segmento de la niñez se ha visto vulnerado también.

Además, estas víctimas corren un alto riesgo de contraer una infección de transmisión sexual o VIH/Sida, un embarazo no deseado, ser víctimas de violación sexual, repercutiendo en su salud emocional al afectar su autoestima y su capacidad de construir un proyecto de vida.

Gráfica 30
Denuncias MP por departamento
Actividades sexuales remuneradas en menores de edad

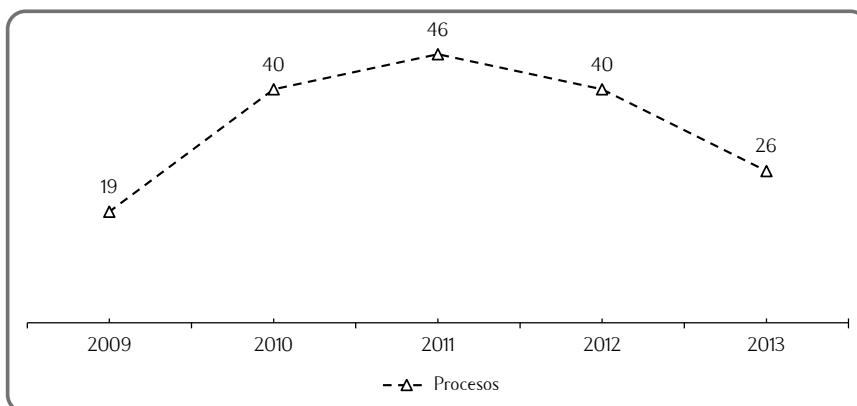


Fuente: PDH/ Defensoría de las Personas Víctimas de Trata con datos del MP.

Durante el período 2009-octubre 2013 se registraron 547 denuncias ingresadas en el MP, y como se observa en la gráfica anterior, en 2010 se tuvo el índice más alto.

En el mapeo de denuncias por departamento se puede observar que en Retalhuleu se ha recibido la mayor cantidad (119), seguido por Guatemala (85), Suchitepéquez (79), Quetzaltenango (59, el municipio de Coatepeque es el de mayor incidencia), luego está Escuintla (23), Izabal (21), Chiquimula y Petén (20 cada uno). En los primeros cinco departamentos se da la característica de contar con áreas turísticas o límites fronterizos. El MP ha aprehendido solamente a 54 personas por este delito.

Gráfica 31
Casos judicializados
Actividades sexuales remuneradas en menores de edad

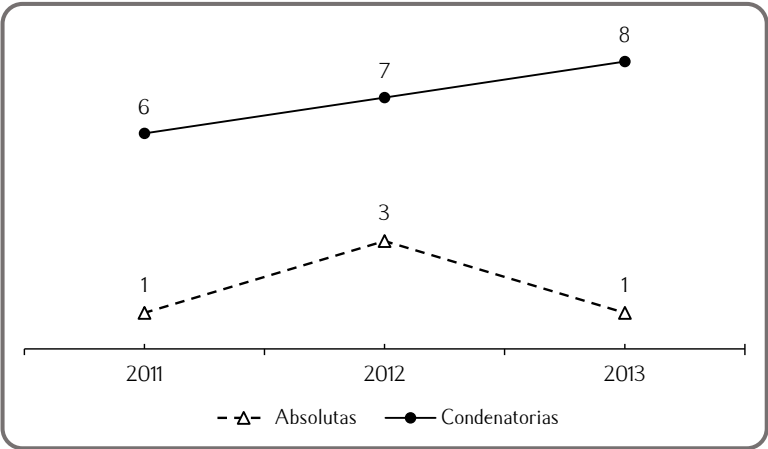


Fuente: PDH/ Defensoría de las Personas Víctimas de Trata con datos del OJ.

Los datos del Organismo Judicial (OJ, 2013b) hacen referencia a que durante este período de tiempo se han judicializado 171 casos en toda Guatemala, registrando la mayor cantidad de procesos en 2011; después se evidencia un decrecimiento, al igual que sucedió con los datos del MP. El decrecimiento puede tener muchas causas, siendo una de ellas el silencio de una sociedad que actúa de forma indiferente al no denunciar estos hechos, o bien a los altos niveles de impunidad que existen para la judicialización para el delito de las actividades sexuales remuneradas.

En cuanto a los departamentos con mayor incidencia en los procesos, están: Suchitepéquez (41), Santa Rosa (19), Jutiapa (15), seguidos por Retalhuleu, Alta Verapaz, Petén y Chiquimula (12 cada uno), luego están Sololá, Guatemala (ocho cada uno) y Quetzaltenango (seis).

Gráfica 32
Sentencias 2009 a octubre 2013
Actividades sexuales remuneradas con menores de edad



Fuente: PDH/ Defensoría de las Personas Víctimas de Trata con datos del OJ.

La primera sentencia se dio en 2011. A partir de ese año se han dictado 26 sentencias, de las cuales el 81% han sido condenatorias y el 19% absolutorias. Está claro que los procesos judiciales tienen un rezago en la aplicación de justicia, ya que de 171 casos ingresados solo el 15% ha llegado a sentencia, en tanto las víctimas siguen a la espera de la correcta aplicación de la justicia por los órganos competentes.

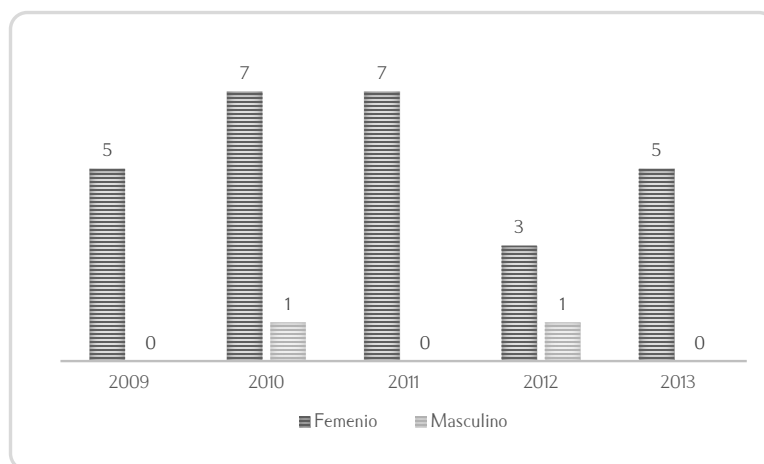
Delitos de pornografía

La pornografía es un delito que se define como la representación por cualquier medio en donde niñas, niños y adolescentes se encuentran con actividades sexuales explícitas, reales o simuladas, o toda representación de las partes genitales de un niño, con fines primordialmente sexuales. Incluye las actividades de producción, difusión, comercialización, producción o almacenamiento y la posesión de materiales pornográficos.

Los escenarios son tantos actualmente, que la niñez y juventud puede ser presa fácil rápidamente, mucho más a través los sitios de internet, redes sociales y los teléfonos móviles; vulnerando su dignidad al ser víctimas de lo que se conoce como sexting, cyberbullying, sextorsión y grooming.

La persecución de los delitos de pornografía está dirigida a penalizar la acción de tres sujetos activos: primero, la persona que produce pornografía; segundo, quien comercia la pornografía; y tercero, quien tiene en posesión pornografía o imágenes de niños, niñas y adolescentes.

Gráfica 33
Víctimas de delitos de pornografía por comercio y producción

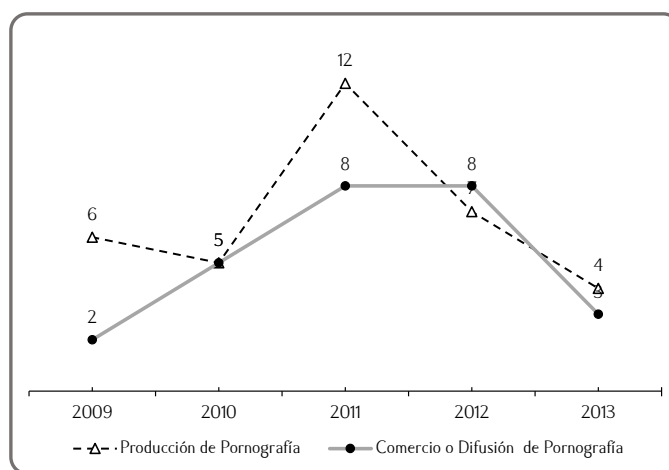


Fuente: PDH/ Defensoría de las Personas Víctimas de Trata con datos del MP.

Entre 2009 y octubre de 2013 el Ministerio Público ha detectado solamente 29 víctimas (MP, 2013 d), de las cuales el 93.2% corresponde a niñas y adolescentes, y solamente 6.8% de las víctimas han sido niños y adolescentes, demostrando que el género masculino también se encuentra en condiciones de riesgo.

Los datos no visualizan la verdadera realidad de esta violación del derecho humano, en el cual también predominan las mujeres como víctimas.

Gráfica 34
Denuncias de pornografía por posesión y comercio



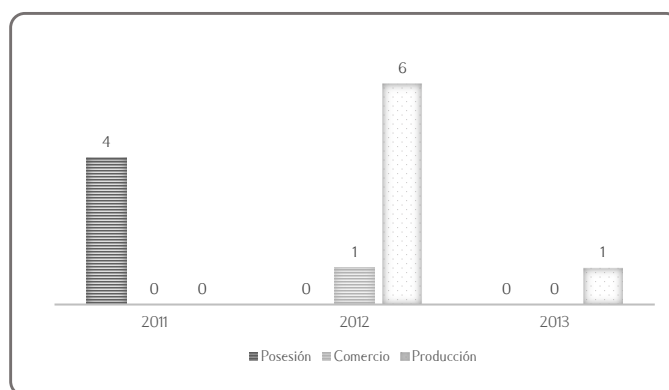
Fuente: PDH/ Defensoría de las Personas Víctimas de Trata con datos del MP.

Es significativo analizar que solo han sido detenidas 14 personas por estos delitos entre 2009 y octubre del 2013, en tanto las denuncias presentadas al MP han sido 55, lo cual es un indicador de impunidad e incumplimiento de la ley. De estas denuncias, el mayor número se dio en 2011.

En el caso de la pornografía, el Ministerio Público únicamente reporta datos sobre víctimas. Los cinco departamentos de mayor incidencia son: Guatemala (25), Retalhuleu (6), Jutiapa (5), Escuintla (4) y Alta Verapaz (tres).

La respuesta del sistema de justicia ante estos delitos es tan lenta que solamente el 25% de las denuncias recibidas en el MP han llegado a procesos de judicialización.

Gráfica 35
Casos judicializados
Delito de pornografía en sus diferentes modalidades



Fuente: PDH/ Defensoría de las Personas Víctimas de Trata con datos del OJ.

Entre 2011 y octubre de 2013 solo se han judicializado 12 casos por el delito de pornografía en sus diferentes modalidades (producción, posesión y comercio), de los cuales tres han llegado a sentencia: dos condenatorias y una absolutoria (Guatemala y Santa Rosa).

Turismo sexual

La explotación sexual de niños, niñas y adolescentes ha penetrado en el sector de turismo y viajes, afectando a casi todos los países, tanto a los emisores como a los receptores de turistas, y Guatemala no es la excepción; esto se ha evidenciado en los informes que ha presentado el Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre la situación de trata de personas en nuestro país.

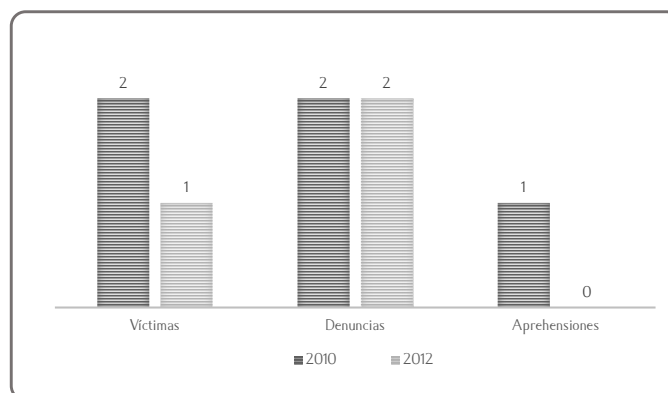
Se desconoce la dimensión que tiene la explotación sexual en espacios de viajes y turismo, sobre todo por la falta de denuncia, aunque está presente en numerosos destinos turísticos en Guatemala, e incluso en lugares que no cuentan con una auténtica infraestructura para el turismo.

La Organización Mundial de Turismo de las Naciones Unidas¹⁹⁷ lo define como: “Viajes organizados desde dentro del sector turístico, o desde fuera del sector, pero utilizando sus estructuras y redes, con el objetivo fundamental de que el turista tenga relaciones sexuales con residentes en el destino”.

Existen diversas maneras de promocionar destinos turísticos de tipo sexual, por ejemplo, revistas pornográficas, catálogos con imágenes, fotografías de menores de edad y adultos, utilización de Internet, por medio de sitios electrónicos que anuncian el servicio de niñas y adolescentes con fines sexuales o servicios de damas o caballeros de compañía.

Otra forma de promoción es la entrega de volantes que contienen la información de lugares específicos con descripción detallada de su ubicación y los servicios que ofrecen, incluyen fotografías.

Gráfica 36
Delitos de utilización de actividades turísticas para la explotación sexual comercial de personas menores



197 Consultado en: <http://alianzaportusderechos.org/article/turismo-sexual/>, el 27 de noviembre de 2013.

Fuente: PDH/ Defensoría de las Personas Víctimas de Trata con datos del MP.

Como se indicó previamente, las denuncias sobre turismo sexual comercial son mínimas; el MP tiene reportadas cuatro denuncias a partir de 2010, y de ellas, solamente tres víctimas. La investigación “La Antigua Guatemala vulnerable al Turismo Sexual” (UMG, 2013), refiere que el 60% de la población entrevistada desconoce a qué se refiere el concepto de turismo sexual; sin embargo, afirma que han observado niños, niñas y adolescentes que tienen ese tipo de relación con los turistas, algunas de manera consentida o forzada.

Existe debilidad institucional en toda la República, pero las instituciones locales en los lugares turísticos solo observan el fenómeno sin perseguirlo ni denunciarlo, lo que queda demostrado al reportar la aprehensión de solo un victimario.

Situación de las personas con discapacidades

La evolución en la historia de los derechos humanos ha tenido como uno de los más recientes resultados el reconocimiento universal de los derechos de las personas con discapacidades. Resalta de este hecho tan importante que los derechos humanos son universales y, por tanto, también las personas con discapacidades son titulares de los mismos.

La Organización de Estados Americanos adoptó en Guatemala, el 7 de junio de 1999, la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, en el vigésimo noveno período ordinario de sesiones de la Asamblea General. La misma entró en vigor el 14 de septiembre de 2001, en virtud de la necesidad de firmas y ratificaciones. Guatemala la ratificó el 8 de agosto de 2002 y realizó el depósito correspondiente en la Secretaría General de la OEA el 28 de enero de 2003.

Sin embargo, era una necesidad urgente que se reconociera explícitamente que estos estaban siendo continua y sistemáticamente violados por motivo de la discapacidad, por lo que la Organización de las Naciones Unidas celebró un acuerdo y dirigió un proceso que resultó en la adopción, en diciembre de 2006, de una Convención amplia e integral sobre los derechos de las personas con discapacidad (CDPD) con el objeto primordial de promoverlos y protegerlos.

Es un avance importante universalmente, para su identificación y la adopción de medidas concretas para eliminar la discriminación y exclusión de las cuales son todavía objeto más de mil millones de personas con discapacidad alrededor del mundo. En Guatemala, según estimaciones de la Organización Mundial de la Salud, alrededor del 15% de la población tiene algún tipo de discapacidad, y de estas, más del 80% viven en situación de pobreza o pobreza extrema¹⁹⁸.

El Estado de Guatemala se hizo Parte de la mencionada Convención en abril de 2009, y con ello hay compromisos asumidos para que las distintas instituciones implementen planes y programas para incluir a las personas con discapacidad en las políticas generales de educación, salud, participación política, acceso a la justicia, vivienda, entre otros.

La Institución del Procurador de los Derechos Humanos, con un enfoque victimológico, ha asumido el compromiso de identificar las más graves y toda clase de violaciones de los derechos de las personas con discapacidad. Las diversas formas de discriminación, maltrato, abuso y violencia a las que son sometidas las personas con discapacidad más vulnerables no son percibidas por la mayoría de la población como tales y, por tanto, es imperante visibilizar estos actos y fomentar su erradicación, a través de la educación, la toma de conciencia y la utilización de los mecanismos de prevención y protección de los derechos humanos.

198 Organización Mundial de la Salud; Banco Mundial (2011) Informe Mundial sobre la Discapacidad. pp. 34, 50 y 75.

Marco normativo de protección

Como ya se mencionó, Guatemala ratificó y se hizo Estado Parte de la Convención de Naciones Unidas Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD). Este tratado de carácter universal contiene un marco amplio de protección, consagrando el conjunto de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de las personas con discapacidad, y también hace énfasis en la importancia del desarrollo, aborda aspectos del género y la edad, e introduce, a manera de romper con paradigmas tradicionales, el modelo de la asistencia para hacer efectiva la voluntad personal o capacidad jurídica y el rechazo del modelo de la sustitución de la misma.

La obligada revisión, reforma y adopción de legislación armonizada con este convenio internacional no se ha dado aún a más de cuatro años de su entrada en vigencia. Dentro de la legislación ordinaria específica, se cuenta únicamente con dos decretos: Ley de Atención a las Personas con Discapacidad, Decreto legislativo no. 135-96; y la Política Nacional en Discapacidad, aprobada también por el Decreto legislativo no. 16-2008, anteriores a la entrada en vigencia de la CDPD y cuyos estándares normativos se encuentran muy por debajo de los derechos humanos.

Las personas con discapacidad no cuentan con legislación que les proteja efectivamente contra la discriminación y las violaciones de sus derechos. Es una enorme tarea pendiente revisar la legislación que violenta gravemente los derechos humanos de dichas personas y que contravienen lo establecido en los convenios internacionales. Algunas leyes fundamentales que regulan derechos y libertades fundamentales, y que obligadamente deben ser reformadas bajo el marco normativo de la CDPD, son las específicas ya mencionadas en el párrafo anterior, además del Código Civil y el Procesal Civil, la Ley Electoral y de Partidos Políticos, el Código Penal y el Procesal Penal, entre muchas otras más. Solo recientemente, se ha iniciado un proceso para la formulación de una iniciativa de ley de salud mental, del cual se informará más detalladamente en el presente informe.

La Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) aprobó, en agosto 2013, un tratado internacional sobre las excepciones a los derechos de propiedad intelectual en materiales de lectura por razón de discapacidad. Es un tratado innovador que busca la eliminación de barreras a la lectura, regulando excepciones en los derechos a la propiedad intelectual para la producción de materiales de lectura en formatos alternativos tales como el Braille, formatos digitales, formato DAISY, audio, y otros que permitan que las personas con discapacidad visual y de lectura puedan tener acceso, en igualdad de oportunidades que los demás, a dichos materiales. Es de suma importancia que el Estado de Guatemala inicie el proceso de ratificación del mencionado tratado, que complementa y hace efectivo el derecho a la información y comunicación para personas con discapacidad, y otros derechos que se ven relacionados tales como la educación, la salud, el empleo y la cultura.

Algunos procesos

El actual Gobierno ha implementado una mesa de negociaciones que coordina el Sistema Nacional de Diálogo, integrada por actores gubernamentales entre los cuales se encuentran algunos ministerios y secretarías, el Consejo Nacional para la Atención de las Personas con Discapacidad (CONADI) y organizaciones de la sociedad civil. El objeto de la mesa de negociaciones, impulsado a solicitud de las organizaciones de la sociedad civil, es la búsqueda de consensos y mecanismos para avanzar con las obligaciones estatales asumidas internacionalmente, para implementar políticas de inclusión y la asignación presupuestaria correspondiente.

Entre tales compromisos se hizo efectivo el envío, con más de dos años de retraso, del informe inicial del Estado de Guatemala a presentarse ante el Comité de la ONU que supervisa el cumplimiento de la CDPD, informe que fue elaborado a lo largo de un prolongado proceso. Como respuesta, una alianza de organizaciones de personas con discapacidad de la sociedad civil se encuentra elaborando un informe alternativo, proceso que es apoyado por la Magistratura de Conciencia y la Oficina de la Alta comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

La alianza de organizaciones que están inmersas en este proceso de formulación del informe sombra impulsan conjuntamente otra serie de acciones que tienen como objeto la incidencia política a través de la visibilización de la situación de exclusión social y política de las personas con discapacidad, la articulación de estas acciones con otros sectores organizados, y estrategias de comunicación con periodistas y medios masivos.

En relación con la institucionalidad del Estado, no se han creado programas innovadores, y la asignación presupuestaria continúa siendo la misma que en años anteriores. La asignación presupuestaria vigente para el CONADI, a noviembre 2013, era de Q 14 millones 089 mil 822, de los cuales, según el SICOIN, habían ejecutado el 58%. Del total ejecutado, el 52% corresponde a gastos administrativos de funcionamiento y el restante 48%, en su mayoría, está destinado a acciones de promoción y sensibilización.

Servicios y situación de derechos específicos

En términos generales, se puede afirmar que la situación del cumplimiento de los derechos humanos de las personas con discapacidad en Guatemala no ha cambiado significativamente, partiendo de la premisa de que si no ha habido cambios estructurales, es decir, reformas institucionales, adopción de nueva legislación y/o políticas para la protección de tales derechos, en la práctica no hay avances ni mejoras sustanciales.

Hospital Nacional de Salud Mental Dr. Federico Mora

La Defensoría de las Personas con Discapacidad de la institución del Procurador de los Derechos Humanos ha monitoreado continuamente y documentado la situación de deterioro y precariedad en que se encuentra el Hospital Nacional de Salud Mental Dr. Federico Mora,

señalando, como resultado, la escasez de recursos materiales, médicos y humanos, el colapso de la infraestructura física, el inadecuado tratamiento a pacientes con medidas de seguridad y la violación de regulaciones médicas y de derechos humanos con presencia de agentes de seguridad que custodian a estos pacientes; así como el permanente uso de salas de aislamiento y muchas otras situaciones constitutivas de abuso, tratos crueles, inhumanos y degradantes; es decir, en ese centro se cometen serias violaciones de derechos humanos.

En noviembre de 2012, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) otorgó medidas cautelares (MC 370-2012) a favor de los 334 pacientes internados en esos momentos en dicho nosocomio, y le pide al Estado de Guatemala que adopte las medidas necesarias para garantizar la vida y la integridad personal de las personas internadas, solicitando que se implementen medidas particulares entre las que se destacan: el suministro de tratamientos médicos adecuados, medidas para asegurar la separación por grupos de edad, separar a los procesados y a los sentenciados, y quienes están bajo orden judicial de privación de libertad y demás pacientes, y que la tutela sea proporcionada por personal no armado, que se restrinja el uso de cuartos de aislamiento de acuerdo con los estándares internacionales.

La CIDH también pidió al Estado de Guatemala que se implementen medidas preventivas a todos los pacientes, en especial mujeres y niños, para que no sean objeto de actos de violencia física, psicológica y sexual por parte de internos, agentes de seguridad o funcionarios del hospital.

Para la ejecución de las medidas dispuestas, la CIDH solicitó a las partes presentar un cronograma de implementación; y finalmente pidió al Estado la investigación de los hechos que dieron lugar a la adopción de medidas cautelares.

Durante visitas y monitoreos realizados a lo largo del año, se verificó que las medidas cautelares se han cumplido de forma mínima. Se constató que en el hospital únicamente se han aplicado algunas medidas para el mejoramiento de la infraestructura física, consistentes en la colocación de una división con malla metálica que separa dos pabellones en donde se encuentran reclusos los pacientes con medidas de seguridad, del resto del hospital; además, se ha aplicado pintura en algunas áreas, así como vidrios en ventanas que carecían de ellos.

Los peticionarios de las medidas cautelares, la organización internacional Disability Rights International, y la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, ante los pocos avances en el cumplimiento de las medidas cautelares, lograron que la CIDH celebrara a finales de octubre una reunión de trabajo entre las partes. Al final de la mesa de negociación, se logró que el Estado de Guatemala suscribiera un acuerdo, pendiente únicamente de la aprobación de la Procuraduría General de la Nación, en donde se comprometen, entre los puntos principales, a tomar las medidas siguientes en un plazo no mayor de dos años:

- Reducir en 60 el número de pacientes no sujetos a medidas de seguridad, y a reducir los nuevos ingresos de pacientes de largo internamiento, mediante la creación de servicios comunitarios de atención.

- Establecer atención residencial con apoyos basados en la comunidad.
- La atención comunitaria en salud mental y apoyos estarán disponibles en los sistemas generales de salud: 44 clínicas de salud comunitaria, dos en cada departamento de la República, proporcionarán medicamentos gratuitos y servicios de apoyo en la comunidad y de manera ambulatoria a personas con problemas de salud mental y discapacidad mental. Estos servicios estarán disponibles para ayudar a personas con discapacidad que han recibido cuidados agudos en los hospitales para que puedan ser dados de alta de manera oportuna y ser reintegrados a la comunidad.
- Los niños con discapacidad menores de 18 años recibirán atención dentro del seno familiar, no serán admitidos en el Hospital Nacional de Salud Mental Dr. Federico Mora. Para ello, el Gobierno de Guatemala deberá, entre otras medidas, crear sistemas de apoyo familiar para, por lo menos, 20 familias de niños con discapacidad en riesgo de ser institucionalizados.
- Condiciones físicas seguras, atención médica y nutrición adecuada, para proteger la vida de las personas detenidas en el Federico Mora, incluyendo limpieza básica, higiene y agua corriente disponible las 24 horas del día, medidas adecuadas para evitar la transmisión de enfermedades contagiosas y de transmisión sexual.
- Los jueces y defensores públicos serán capacitados sobre los derechos de las personas con discapacidad reconocidos en la Convención americana y en la CDPD, incluyendo el derecho a la capacidad jurídica y la asistencia en la toma de decisiones.
- La legislación sobre los derechos de las personas con discapacidad se armonizará con estándares internacionales el Gobierno de Guatemala deberá presentar al Organismo Legislativo, en el plazo de un año, un proyecto de nueva legislación sobre los derechos de las personas con discapacidad armonizada con la CDPD.
- Supervisión y monitoreo de los acuerdos alcanzados, y la creación de la figura de un oficial de derechos humanos en la Magistratura de Conciencia que supervise la situación de los pacientes, con énfasis en los internos del Federico Mora.

Seguimiento

La Vicepresidencia de la República creó una mesa de alto nivel integrada por Ministerios relevantes (Salud y Gobernación), Secretarías (Bienestar Social y SOSEP), autoridades del Sistema Penitenciario, Defensa Pública Penal, INACIF, Copredeh y el propio Hospital Nacional de Salud Mental. En esta mesa la institución del PDH ha participado como observadora. Una de las acciones concretas ha sido el impulso, con el apoyo técnico de la oficina en Guatemala de la OPS, de una ley de salud mental. Este proceso se encuentra todavía en una fase temprana, y ha iniciado realizando consultas diversificadas a tres sectores: el académico, el gubernamental y la sociedad civil. Se espera un resultado concreto a corto plazo, por razón de la urgencia de una normativa de esta naturaleza y que sea una iniciativa legislativa basada en los principios fundamentales de los derechos humanos.

Abandono, reflejo del modelo tradicional

El internamiento a largo plazo o permanente de personas con discapacidades mentales en el Hospital Nacional de Salud Mental es resultado del abandono, los prejuicios y el estigma que se tiene hacia las personas con discapacidad, y que son parte de un modelo social tradicional que las considera como objetos inútiles que representan cargas a nivel familiar, social y del Estado, para quienes se dirigen medidas de caridad. Es así como se encuentran otras instituciones que, sin ser ese su objetivo, se han convertido en asilos o albergues para personas con discapacidad.

Supervisiones realizadas en el Centro Residencial Psiquiátrico Neurológico en donde se encuentran menores de edad con discapacidades intelectuales y mentales en estado de abandono, y el pabellón para niños y niñas con discapacidades del Hogar Seguro, ambas dependencias de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia, evidencia la desvalorización de la cual son objeto las personas con discapacidad. En ambas instituciones hay sobrepoblación, deterioro de mobiliario e infraestructura, escasez de personal en cantidad y en calidad formativa, mala calidad en la alimentación, tratos inadecuados que pueden ser calificados como maltratos y abusos.

Similares situaciones pueden observarse en la mayoría de los hogares, asilos, centros de rehabilitación para personas con discapacidad o para personas con adicciones. Varios derechos humanos están siendo vulnerados bajo este modelo de segregación, entre los cuales se pueden señalar: el derecho a la vida, a la salud, a la integridad personal, al nivel de vida adecuado, la libertad y la seguridad, entre los más evidentes; sin dejar de mencionar que se violan los derechos más fundamentales consagrados en la CDPD.

Tomando en cuenta la situación antes planteada, se recomienda desarrollar una política de inclusión comunitaria, que impulse inmediatamente la disponibilidad de servicios de asistencia básica y de apoyo personal y familiar, que garantice que las personas con discapacidad puedan vivir con sus familias y en sus comunidades.

Accesibilidad al transporte público

La falta de accesibilidad al transporte público continúa siendo uno de los más serios obstáculos a los que se enfrentan las personas con discapacidad, que repercute en la incapacidad para desplazarse hacia diferentes puntos del territorio urbano y nacional, y que les impide el libre goce y ejercicio de los derechos humanos básicos, como la educación, la salud, el empleo, la recreación y la cultura.

Una de las mayores violaciones se dan con el incumplimiento de la normativa vigente que rige la accesibilidad de las personas con discapacidad al transporte por parte de SIGA Transurbano. La normativa de accesibilidad se encuentra regulada por la Ley de Atención a las Personas con Discapacidad, que remite a un manual técnico de accesibilidad, además de la vigencia de

una sentencia de amparo que ordenó desde 2008 la adecuación de todo el transporte público urbano de la ciudad de Guatemala¹⁹⁹.

Como un logro concreto de la anterior sentencia, la Municipalidad de Guatemala ha avanzado progresivamente con la adecuación de los distintos ejes del Transmetro. Es oportuno señalar que también ha ido avanzando con la práctica de la consulta a los diversos actores de la comunidad de personas con discapacidad, lo cual ha generado mejora en la accesibilidad a este servicio de transporte en el eje Centro Histórico.

Por otro lado, y con el objeto de facilitar el acceso de las personas con discapacidad al servicio de transporte urbano, el Concejo Municipal emitió un Acuerdo el 21 de julio de 2010, exonerando a todas las personas con discapacidad del pago del pasaje. El Acuerdo se ha cumplido en la mayoría de los casos, tanto en el Transmetro como en las denominadas “camionetas rojas”. Incluso se logró que, para evitar dificultades con personas con discapacidades menos evidentes, el personal municipal reconociera a una persona con discapacidad que portara un carné extendido por el CONADI.

Desafortunadamente, el sistema SIGA (Transurbano) ha incumplido con el Acuerdo mencionado y con la legislación reguladora de la accesibilidad. Bajo el argumento de ser una empresa privada, se han negado a responder incluso a requerimientos de información. La situación se agrava con la introducción cada vez más extensiva de dicho sistema en la ciudad de Guatemala y sus áreas circundantes, siendo en algunas el único medio de transporte, y que ha sido denunciado por las personas con discapacidad.

Es urgente que los entes reguladores del transporte público en la ciudad de Guatemala, la superintendencia del transporte Público y la Empresa Metropolitana Reguladora del transporte accionen para garantizar lo antes posible que se cumpla con la ley y que las personas con discapacidad puedan ser usuarias dignas.

Discriminación

La discriminación por motivo de discapacidad continúa siendo uno de los mayores obstáculos para el pleno respeto de los derechos de las personas con discapacidad. Si bien son pocos los casos denunciados ante el Ministerio Público, las denuncias recibidas en la institución del PDH son calificadas según derecho violado; sin embargo, un análisis más profundo evidencia que en la mayoría de los casos las denuncias por violaciones a algún derecho se originan por actos de discriminación en contra de las personas con discapacidad afectadas.

Denuncias presentadas por dificultades en la obtención de documentos de identificación por requisitos excesivos e injustificados, obstáculos y/o negación de servicios públicos y privados de atención al público, falta de apoyo en los diversos niveles de educación, son algunos de los ejemplos que evidencian lo afirmado en el párrafo anterior.

199 Corte de Constitucionalidad, Expediente no. 2863-2006, con sentencia el 14 de febrero de 2008.

El origen de la discriminación también radica en el modelo tradicional de la discapacidad, que percibe a estas personas como objetos de caridad y de lástima, inútiles, y no como sujetos de derechos humanos, partícipes de la vida económica, social y política. Como resultado, los actos de discriminación no son identificados como tales, están invisibilizados, muchas veces se interpretan como “medidas de protección”, reforzando así la idea de que las personas con discapacidad son incapaces de valerse por sí mismas y requieren de terceros que decidan por ellas.

La discriminación se da en todos los ámbitos, tanto públicos —en la educación, el empleo, el transporte, los servicios y comercios, etc.— como privados —en las familias y en el hogar, en los centros de internamiento—, y se da de forma directa como indirecta, por acción u omisión.

En el caso de las mujeres y niñas con discapacidad, la discriminación es interseccional y se multiplica debido a los diversos factores de desigualdad que se pueden dar. La Defensoría de las Personas con Discapacidad intervino en un caso paradigmático en donde una mujer con discapacidad fue víctima de violencia sexual. La discriminación se evidenció dentro del sistema de justicia, desde el auxiliar fiscal que conoció inicialmente la denuncia penal, como dentro de las entidades jurisdiccionales; en este caso en particular, el mismo fue resuelto con sentencia para el acusado, gracias a la construcción de una acusación sólida con el apoyo de una organización que actuó como querellante adhesiva, las pruebas científicas, y los peritajes sociales haciendo un análisis de la situación de vulnerabilidad de una mujer cuya condición de género y de discapacidad en un contexto rural puede incrementarse grandemente, y agravarse por la discriminación.

La ausencia de una legislación antidiscriminación eficaz que tenga por objeto la prevención, identificación y sanción de la discriminación por motivo de la discapacidad también contribuye a que esta continúe. Derivado de la ratificación de la CDPD por el Estado de Guatemala, es obligación adoptar una legislación de esta naturaleza, ya sea reformando la existente o aprobando una normativa apropiada, además de capacitar sobre el tema a funcionarios y operadores de justicia. Adicionalmente, es urgente que las instituciones del Estado, en particular aquellas que tienen bajo su responsabilidad el impulso de políticas económicas, sociales y políticas, que adopten medidas específicas necesarias para acelerar la equiparación de oportunidades e igualdad de hecho de las personas con discapacidad, como lo pueden ser las medidas de acción afirmativa.

Participación política

La democracia se fortalece con la existencia de un sistema robusto que permita la participación política de todos los ciudadanos, a través de la organización en asociaciones de carácter civil, o a través de las distintas opciones de organización política partidista. En Guatemala las organizaciones de personas con discapacidad son escasas y están concentradas en los principales centros urbanos, con preponderancia en la ciudad.

Con el reconocimiento universal de los derechos de las personas con discapacidad, se dio importancia fundamental a que las voces de estas personas pudieran ser escuchadas en todos los asuntos de interés nacional, pero en particular, en aquellos asuntos que les afectaran directamente. Tal es el compromiso que el Estado de Guatemala asume al ratificar la CDPD, en su artículo 4(3).

La cita es clara; no obstante, no existen mecanismos directos de participación de las personas con discapacidad y de sus organizaciones en los espacios de toma de decisiones cuando estas refieren a asuntos relativos a ellas. En el conjunto de instituciones y órganos que componen el aparato estatal, apenas en una instancia, el CONADI, se da una cuota de participación a un número definido de organizaciones de personas con discapacidad, cuota que deben compartir con las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que representan otros tipos de intereses por ser estas de naturaleza caritativa o de servicios.

Aunado a ello, la sobrevivencia de las organizaciones es precaria, lo cual las debilita al obligarlas a estar inmersas dentro de una dinámica permanente de búsqueda de recursos materiales y económicos que les permita realizar acciones supeditadas a los apoyos que puedan obtener. Como consecuencia, no existe un movimiento social que reivindique los derechos de las personas con discapacidad y que sea contraparte al poder del Estado. Bajo esta perspectiva, se incumple con una de las obligaciones internacionales consideradas más importantes para las personas con discapacidad.

La participación política de las organizaciones de personas con discapacidad es imprescindible para la existencia de un sistema sano que incluya bienes y servicios disponibles para las personas con discapacidad y que les permita gozar y ejercer plenamente sus derechos humanos. Por ello es necesario fomentar un mecanismo de consulta amplio que se nutra de un movimiento asociativo creciente, tanto en cantidad, diversidad, como en formación. Solo el Estado, a través de sus instituciones, puede garantizar dicha expansión y fortalecimiento; el progreso de este movimiento debe darse bajo un modelo de derechos humanos, respetando la voluntad y las decisiones que desde las propias personas con discapacidad puedan tomarse.

Violaciones de los derechos humanos de los pueblos indígenas

El catálogo de derechos reconocidos a los pueblos indígenas consta en la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Convención Interamericana de Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. El Estado se ha comprometido, nacional e internacionalmente, a cumplir con la obligación de respetar y garantizar los derechos contenidos en estos y todos los convenios, pactos y tratados que haya firmado, lo que debiera reflejarse en una normativa nacional acorde con la internacional, así como en programas y políticas, para que los pueblos indígenas puedan ejercer sus derechos plenamente.

En Guatemala están reconocidos desde la Constitución Política de la República que, además, reconoce la preeminencia del derecho internacional sobre el derecho interno en materia de derechos humanos (artículo 46), así como el artículo 44 establece la incorporación de otros derechos y garantías que no están contemplados en la CPRG.

Por otro lado, la Constitución, Sección Tercera del Capítulo II Derechos Sociales, artículos del 66 al 70, señala: “El Estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, el uso del traje indígena en hombres y mujeres, idiomas y dialectos” (artículo 66). Asimismo establece la protección a las tierras y cooperativas agrícolas indígenas (artículo 67) indicando que esas tierras “gozarán de protección especial del Estado” para garantizar “su posesión y desarrollo”. Reconoce también que “Las comunidades indígenas y otras que tengan tierras que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado en forma especial, mantendrán ese sistema.”. En el artículo 68 establece la necesidad de “programas especiales y legislación adecuada” para que el Estado provea “de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo”.

El artículo 70 señala: “Una ley regulará lo relativo a las materias de esta sección”. Hasta la fecha, no ha sido implementada dicha ley y la mayoría de las iniciativas de ley para pueblos indígenas esperan desde 1997 en el Congreso.

Por su parte, las negociaciones de Paz incluyeron el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas que establece la necesidad de normas generales y otras referidas a temas socioeconómicos o derechos humanos para garantizar los derechos de los pueblos indígenas.

Situación de los pueblos indígenas

La Institución del Procurador de los Derechos Humanos cuenta con una Defensoría de los Pueblos Indígenas²⁰⁰, la cual da seguimiento a las dinámicas de protección y ejercicio de los derechos individuales y colectivos de dichos pueblos.

Según la ENCOVI 2011, Guatemala tiene 14 millones 636 mil 487 habitantes, de los cuales 8 millones 782 mil 236 serían no indígenas (60%) y 5 millones 854 mil 251 (40%) serían indígenas (CODISRA, 2008)²⁰¹. De esta población indígena, el 49% serían hombres y el 51% mujeres. Las estadísticas indican: “La distribución de la población por área de residencia muestra que el 42.8% habita en el área rural, mientras el 57.2% lo hace en áreas urbanas. Guatemala es el país de Centroamérica con el mayor porcentaje de población indígena; se estima que la distribución es la siguiente según etnia: 59.4% ladinos, 40.3% mayas, 0.2% garífunas y xincas y 0.1% otros.” La mayoría de la población indígena se encuentra en el área rural; de quienes viven en el área urbana, solo el 13.87% son mujeres indígenas —en tanto que las mujeres no indígenas urbanas son el 51.85%— y 13.28% son hombres indígenas (INE, 2013) —en tanto que los hombres no indígenas urbanos suman el 48.15%— (PDH, 2013).

El cuarto Objetivo del Milenio de Naciones Unidas se refiere a “reducir la Mortalidad Infantil (MI) en 2/3 partes de su valor inicial”. Guatemala fijó como valor inicial en 1987: 120 para niñez no indígena y 142 para niñez indígena. La última medición realizada, en la V Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil ENSMI 2008-2009 (MSPAS, diciembre 2010), indicó que los rangos habían disminuido a 36 (no indígenas) y 55 (indígenas), lo que establecería una brecha de ocho entre los indígenas y cuatro los no indígenas.

En Guatemala continúa habiendo vacíos legales e institucionales; existen iniciativas de ley en el Organismo Legislativo que llevan años esperando ser aprobadas como la iniciativa de Ley de Jurisdicción Indígena (Registro 3946), la iniciativa para reformar la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Registro 3934), la iniciativa de ley que aprueba el reconocimiento de la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (Registro 2699), y la propuesta de Ley de Desarrollo Rural Integral (Registro 4084). En igual situación están la Ley de Comunidades Indígenas, la Ley de Lugares Sagrados, de medios de comunicación comunitaria, de consulta a los pueblos indígenas, la que busca reformar la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la referida a la generalización de la educación bilingüe intercultural, y la Ley del Programa Nacional de Resarcimiento.

200 Pueblos indígenas son “los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitan en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la Conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.” Convenio 169, artículo 1, inciso 1.b)

201 Según CODISRA, estos porcentajes serían 42% para población indígena y 58% población no indígena.

A continuación se presentan algunos derechos que han generado mayor conflictividad social por su conculcación o la falta de mecanismos para que los pueblos indígenas los ejerzan plenamente.

Derecho a la consulta de buena fe, previa e informada

Este derecho está garantizado en el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Guatemala el 5 de junio de 1996, convirtiéndose en norma jurídica interna a través del Decreto 9-96 del Congreso de la República. Este convenio no es autoejecutable (Buerghenthal, 1982: 82)²⁰², por lo que debe contarse con una norma específica que establezca los mecanismos para implementarlo.

La carencia de normativa específica para realizar el derecho a la consulta previa, libre, informada y de buena fe, no solo no puede ser una excusa del Estado para no cumplir con las obligaciones internacionales que ha adquirido, sino que el abordaje erróneo ha generado conflictividad social, aunque existen sentencias de la Corte de Constitucionalidad relacionadas (Expediente 1179-2005, del 8 de mayo 2007 y Expediente 3878-2007, del 21 de diciembre 2009). La primera establece la necesidad de mecanismos que especifiquen cómo implementar este Convenio (primer párrafo); la segunda indica “—el compromiso internacional de asumir una posición definida acerca del derecho de consulta de los pueblos indígenas, expresada en varios componentes: (i) su reconocimiento normativo propiamente dicho y, por ende, su inserción al bloque de constitucionalidad como derecho fundamental, por virtud de lo establecido en los artículos 44 y 46 de la Carta Magna; (ii) consecuentemente, la obligación de garantizar la efectividad del derecho en todos los casos en que sea atinente; y (iii) el deber de realizar las modificaciones estructurales que se requieran en el aparato estatal —sobre todo en cuanto a la legislación aplicable— a fin de dar cumplimiento a esa obligación de acuerdo a las circunstancias propias del país”.

Asimismo, el Procurador de los Derechos Humanos presentó un *Amicus Curiae* en relación con el Expediente 3878-2007 de la Corte de Constitucionalidad (de 21 de diciembre de 2009), donde se refiere al “compromiso estatal de cumplimiento ineludible”.

Una de las leyes particulares que abordan este derecho es la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que establece una especial atención para los pueblos indígenas en la política de desarrollo social, para lo cual se deben incluir medidas y acciones que promuevan la plena participación de la población indígena. Quienes se oponen a que las leyes municipales respalden la consulta a la población —especialmente la relacionada con el establecimiento de hidroeléctricas o industria extractiva— señalan que las municipalidades tienen funciones y competencias relacionadas con temas vinculados a su jurisdicción territorial, por lo que los bienes del subsuelo (que administra el Estado central y no las municipalidades en particular)

202 Las normas jurídicas de un tratado o convenio se consideran autoejecutables o ejecutables por sí mismas (*self-executing*) cuando estas son de aplicación inmediata, sin necesidad de una acción jurídica complementaria para su implementación o su exigibilidad.

podrían quedar fuera de este mandato. Sin embargo, el Código Municipal establece los siguientes artículos:

- ARTICULO 63. Consulta a los vecinos. Cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión de los vecinos, el Concejo Municipal, con el voto de las dos terceras (2/3) partes del total de sus integrantes, podrá acordar que tal consulta se celebre tomando en cuenta las modalidades indicadas en los artículos siguientes.
- ARTICULO 64. Consulta a solicitud de los vecinos. Los vecinos tienen el derecho de solicitar al Concejo Municipal la celebración de consultas cuando se refiera a asuntos de carácter general que afectan a todos los vecinos del municipio. La solicitud deberá contar con la firma de por lo menos el diez por ciento (10%) de los vecinos empadronados en el municipio. Los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el veinte por ciento (20%) de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado.
- ARTICULO 65. Consultas a las comunidades o autoridades indígenas del municipio. Cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias, el Concejo Municipal realizará consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas.

Actualmente se encuentra en el Congreso de la República la iniciativa de ley de consulta a los pueblos indígenas (Registro 4051), que fue conocida en el Pleno y remitida a la Comisión de Pueblos Indígenas el 18 de agosto de 2009, quien emitió dictamen favorable el 23 de septiembre de 2009. No ha sido incluida en la agenda legislativa de 2012 ni de 2013. En febrero de 2011 el Gobierno presentó una propuesta de Reglamento que fue vetada por algunas organizaciones indígenas.

Por otro lado, en el Congreso de República se encuentra la iniciativa de ley número 4590, que conoció el Pleno el 27 de agosto de 2013, que tiene por objeto reformar la Ley de Minería²⁰³. Al hacer el análisis de la misma, se evidencia que esta no favorece la obligación del Estado de consultar a los pueblos indígenas, pues como parte de las obligaciones previas al desarrollo del proyecto minero únicamente plantea tres situaciones; a) un mecanismo de información y comunicación con los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE), realizado por el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y el Ministerio de Energía y Minas, en el cual se incluye una presentación del proyecto al Consejo Comunitario de Desarrollo (COCODE), con una explicación con pertinencia cultural de los aspectos técnicos y ambientales (artículo 2 que adiciona el artículo 7 bis); b) inclusión de programas de capacitación permanente sobre técnicas mineras y actividades productivas a los habitantes de las comunidades indígenas

203 En agosto de 2013 el Ejecutivo se reúne con empresarios para discutir las propuestas a la Ley de Minería. En: <http://www.agn.com.gt/index.php/world/business/item/7673-ejecutivo-y-empresarios-revisan-reformas-a-la-ley-de-miner%C3%ADa-en-guatemala>, consultado el 13 de noviembre de 2013.

(artículo 3, que adiciona el artículo 7 ter); y, c) la responsabilidad social estará a cargo de los titulares de las licencias mineras que deberán realizar sus actividades con pleno respeto de la pertinencia cultural (artículo 4, que adiciona el artículo 7 quater).

En ese sentido, queda claro que ninguno de los artículos a reformar plantea elementos sobre la responsabilidad estatal de la realización de la consulta contenida en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, ni sobre cuáles serían las instituciones responsables de impulsarla. Por otra parte, esta iniciativa de ley no ha sido consultada con los pueblos interesados, toda vez que se trata de una iniciativa legislativa susceptible de afectarles, tomando en consideración lo que estipula el artículo 6 inciso a) del Convenio 169 de la OIT.

La OIT definió que en 2013 el Estado debía presentarle cuál sería el mecanismo adecuado para la implementación de estas consultas²⁰⁴.

La Defensoría de Pueblos Indígenas de la institución del PDH estableció que desde septiembre de 2012 el Gobierno conformó un equipo interinstitucional integrado por los ministros de Energía y Minas, Cultura y Deportes, Economía, Desarrollo Social y Trabajo y Previsión Social —coordinador del equipo—, con la finalidad de elaborar un instrumento para normar la consulta a pueblos indígenas. Estableció una mesa técnica que ha realizado reuniones, talleres y seminarios para recopilar información necesaria, reuniéndose periódicamente durante 2013. En agosto de 2013 se sumaron a este espacio el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y el Comisionado Presidencial del Sistema Nacional de Diálogo Permanente.

El Ministerio de Trabajo ha promovido acercamientos con autoridades ancestrales del pueblo maya, a través de la Alcaldía Indígena de Chichicastenango, departamento de Quiché, reuniéndose tres veces al año para conversar con el Consejo sobre las modalidades de consulta. Asimismo, se promovió acercamiento con autoridades ancestrales de la comunidad sociolingüística kaqchikel.

Algunos participantes en estas actividades indicaron a la Magistratura de Conciencia que en ellas solo se informó sobre formas y modalidades de consulta. Los resultados obtenidos aún no son del conocimiento público, puesto que depende de la decisión política del Presidente de la República.

204 Esto se establece en las observaciones del CEACR adoptadas en 2011 (disponible en: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:13100:0::NO:13100:P13100_COMMENT_ID:2700478, consultado el 9 de agosto de 2013, Observación (CEACR) - Adopción: 2011, publicación: 101ª reunión CIT (2012): “En relación con los proyectos de infraestructuras, la Comisión pide al Gobierno que, en la memoria debida en 2013, agregue indicaciones que permitan examinar en detalle la manera en que se ha asegurado que los pueblos indígenas han sido consultados cada vez que se estudian medidas legislativas o administrativas que puedan afectarlos directamente (artículo 6 del Convenio).” Página 18.

Por su parte, los pueblos indígenas realizan sus propias consultas²⁰⁵ como una práctica histórica, democrática y cotidiana propia de su cultura; sin embargo, el Estado no las reconoce como válidas ni vinculantes.

El propio Convenio 169 parte del reconocimiento de que "...las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven;"; por lo que establece en el artículo 7, inciso 1 que: "Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente."

Derecho al territorio

La defensa del territorio se ha constituido en una de las demandas más sentidas de los pueblos indígenas guatemaltecos, sobre todo a partir de la cantidad de casos en los cuales dichos territorios no son respetados por el Estado guatemalteco.

Los pueblos indígenas consideran territorio algo más que un espacio geográfico, constituyéndose en una categoría política. El Consejo del Pueblo Maya de Occidente (CPO) (ACOGUATE, 2013) comprende el territorio como un espacio de construcción del poder de los pueblos en tanto sujetos políticos que deben promover los cambios que necesita este país.

Las denuncias recibidas en la institución del PDH están relacionadas con el arraigo y apego con su pasado, cultura, tradiciones, la vinculación que tienen con sus ancestros enterrados en esos territorios y la propia continuidad de sus pueblos, a través de las siguientes generaciones que poblarán esas tierras. (PDH, 2013).

De las indagaciones realizadas por la institución del Ombudsman para la elaboración del Amicus Curiae, queda claro que el territorio incluye la tierra que sirve para producir, para la sobrevivencia alimenticia, pero también bosques, agua, montañas, lugares sagrados, entre otros. Por tanto, la defensa del territorio está ligada al desarrollo rural con carácter sostenible y sustentable, en el cual los recursos naturales no sean extraídos sin control, incluyendo una preocupación por los elementos del ambiente (contaminación por la extracción minera, por ejemplo), y la pérdida de recursos no renovables (extracción petrolera, por ejemplo) o el enri-

205 Aunque no se tiene un número exacto de las consultas realizadas, debido a que no todas son publicitadas por quienes las realizan, la Defensoría de Pueblos Indígenas de la institución del PDH tiene información de que a abril de 2013 se habían realizado 82 consultas que no eran reconocidas por el Estado guatemalteco. Bárbara Trentavizi señala que al 28 de julio iban más de 90 consultas en siete años, consultado en: <http://publicogt.com/2013/07/28/la-moratoria-las-consultas-y-el-futuro-de-guatemala/>, el 17 de diciembre de 2013.

quecimiento a costa de la pobreza comunitaria (megaproyectos y tratados de libre comercio) y que a veces rompe el tejido social comunitario.

Las diversas expresiones de líderes y organizaciones campesinas coinciden en que el territorio tiene que ver con identidad, más que con ubicación geográfica y esa identidad está relacionada con la cultura y la cosmovisión, que ve todo lo que hay sobre el planeta como elementos que interaccionan, y no con la visión de que el hombre domina la naturaleza, mucho menos que unos hombres dominan a otros.

Por eso es que la visión del territorio se enfoca también en bosques y agua, que son fundamentales para la sobrevivencia de la especie humana. Pero también en los lugares sagrados, tanto los de las prácticas religiosas como aquellos donde descansan los ancestros.

El territorio tiene que ver con autonomía, fronteras (delimitadas o no), leyes propias (sistema jurídico), concepción cultural propia. Las instituciones indígenas del territorio contienen también reglas y normas para los bienes de uso colectivo; no son solamente una forma de organización social. Las comunidades indígenas tienen sus propias costumbres de toma de decisiones colectivas (asambleas comunitarias, comités comunitarios, cajas reales, normas propias, etc.). Siguiendo a Daniel Pascual, lo consideran un patrimonio territorial comunitario: “La lucha ya no es solo por un pedazo de tierra y proyectos productivos. Es la defensa del territorio de pueblos indígenas; de mayas, xincas y garífunas que cada vez exigen su plena autoridad y la decisión sobre su territorio, desde su espiritualidad y cosmovisión. Y en ese marco las empresas transnacionales no caben.”²⁰⁶

El derecho al territorio se ve afectado por la violación del derecho a la consulta a los pueblos indígenas, el cual se ha referido previamente. En esta visión del territorio, también hay que recordar que existe la Declaración de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural (Porto Alegre, del 7 al 10 de marzo de 2006). Asimismo, el Artículo 26, numeral 1, de la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas dice que “Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido.” (ONU, 2007)

El marco legal nacional que respalda el derecho al territorio de los pueblos indígenas, parte de la Constitución Política de la República, los Acuerdos de Paz (especialmente el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria), así como el Convenio 169 de la OIT que es ley nacional.

206 Consultado en: <http://publicogt.com/2013/07/28/la-moratoria-las-consultas-y-el-futuro-de-guatemala/>, el 17 de diciembre de 2013.

La CPRG²⁰⁷ hace referencia al tema de la tierra en tres aspectos relevantes: el carácter de la propiedad —incluida la tierra—, la tierra para las comunidades indígenas²⁰⁸ y la expropiación de la tierra.

Los registros catastrales en Guatemala tienen fallas y vacíos que no permiten tener un panorama exacto de cómo se encuentra la propiedad de la tierra. Para registrar las propiedades carentes de título de propiedad, el Código Civil guatemalteco establece: “ARTÍCULO 633. Tratándose de bienes inmuebles, la posesión por diez años, con las demás condiciones señaladas en el artículo 620, da derecho al poseedor para solicitar su titulación supletoria a fin de ser inscrita en el Registro de la Propiedad.” Para ello se debe cumplir con una serie de requisitos, entre los cuales se encuentran la opinión del Alcalde del municipio, la elaboración de planos, el testimonio de vecinos y, por supuesto, la resolución judicial.

El Congreso de la República emitió el Decreto 41-2005²⁰⁹ para crear el Registro de Información Catastral con el objeto de “establecer, mantener y actualizar el catastro nacional... Todas sus actuaciones y registros son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener en un tiempo prudencial, con las formalidades de ley y sin limitación alguna, informes, copias, reproducciones y certificaciones de las actuaciones a costa del interesado”.

La conflictividad agraria del país afecta principalmente a los campesinos indígenas; la Secretaría de Asuntos Agrarios registra mil 387 conflictos agrarios en proceso de negociación (SAA, 2013), de los cuales el 71.16% son disputa de derechos, el 3.53% por límites territoriales, 18.17% por ocupaciones y 7.14% por regularización. La mayor cantidad de conflictos se dan en Quiché (340), Alta Verapaz (217) y Petén (151). La identidad étnica de los demandantes es mayoritariamente indígena (59.63%), en tanto que se identifican como ladinos el 16.51%, mestizos el 11.03% y no se tiene información del 12.83%. Asimismo, indica que existen 191 casos en áreas protegidas, 54 de los cuales son en Petén, 39 en Izabal y 30 en Alta Verapaz. Solo en 2013 se registraron 497 casos más en esa Secretaría.

El informe señalado indica que este año fueron finalizados 322 casos de disputa de derechos, 33 de regularización, 16 de ocupaciones y 11 de límites territoriales; la mayoría de ellos en Petén.

Desde hace varios años²¹⁰ los campesinos organizados han exigido al Gobierno la adopción de la ley de desarrollo rural, atención de las familias desalojadas, cumplimiento de resoluciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, adjudicación de tierras, no represión en los desalojos, condonación de deudas adquiridas por la compra de tierras con el Fondo

207 Sección Tercera, artículos del 66 al 70 CPRG.

208 Artículos 67 y 68 de la CPRG.

209 Del 19 de julio de 2005.

210 El diario guatemalteco La Hora reporta ya en 2008 una marcha campesina presentando estas demandas al Gobierno, consultado en: <http://www.lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/actualidad/86561-piden-condonacion-de-deuda-millonaria--por-tierras>, el 21 de noviembre de 2013; la última marcha campesina se realizó el 27 de marzo de 2012, cuando arribaron a la capital del país un grupo de aproximadamente mil campesinos con las mismas demandas, consultado en: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20120327/pais/210079>, el 21 de noviembre de 2013.

de Tierras, reconocimiento de derechos de posesión, se garantice el derecho de acceso a la tierra para mujeres indígenas y campesinas, así como la copropiedad de las tierras, cese de la persecución penal, cancelación de licencias mineras en comunidades indígenas; entre otras demandas.

Por otro lado, han presentado reclamos en diversos temas, entre ellos su oposición al cobro del Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI), alegando que es desmedido; oposición a la aprobación de la ley de aguas porque la consideran contraria a los mecanismos tradicionales de control, administración y aprovechamiento de los recursos hídricos comunales.

Un conflicto que se desarrolla en este ámbito se relaciona con el transporte de la energía eléctrica, pues la empresa Transportadora de Energía de Centroamérica, S.A. (TRECESA) subsidiaria de la Empresa de Energía de Bogotá está estableciendo un tendido eléctrico a lo largo del país, que longitudinalmente tiene un aproximado de 900 kilómetros de largo por 30 metros de ancho. La empresa ha desarrollado esta acción en dos fases. La primera fue la instalación del tendido eléctrico en áreas de producción agroexportadora, situación que negoció con los empresarios correspondientes. En la segunda fase, las líneas deben pasar por comunidades indígenas que poseen terrenos comunales en propiedad; en este caso, el Gobierno, mediante el Acuerdo 145-2013, ha dado concesiones por 50 años por medio de servidumbres de paso en dichos terrenos, sin que se haya consultado a las comunidades que pueden ser afectadas. La comunidad rechaza este proyecto porque es impuesto y el usufructo es gratuito.

Todas las acciones de mediación en el caso del transporte de energía se trabajaron en coordinación con las auxiliaturas departamentales que han brindado el acompañamiento directo a la población. En el caso de Sololá se acompañó a la población que ha presentado y ganado dos amparos en contra de TRECESA, entidad encargada del transporte de energía eléctrica.

Con estos amparos a favor de la población se ha desarrollado la posibilidad de establecer una mesa de diálogo en donde la institución del PDH trabaja en el diseño de los mecanismos de negociación y actores a participar para obtener una solución negociada al conflicto.

Derecho a no ser discriminado

La discriminación y el racismo son actitudes presentes en la sociedad guatemalteca. Guatemala es parte de la comunidad internacional y está obligada a cumplir con las declaraciones emitidas, las Convenciones adoptadas y sus protocolos, entre ellas las de discriminación racial, discriminación contra la mujer, discriminación contra las personas con discapacidad, así como la Observación General 18 (No discriminación, 37º período de sesiones de 1989).

Un vacío importante es el reconocimiento de la competencia del Comité de Naciones Unidas contra el Racismo y la Discriminación (CERD), pues en 1981, cuando el Estado de Guatemala se adhirió y ratificó el convenio sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial,

se reservó ratificar el artículo 14. Esa reserva no permite que el Comité reciba casos concretos de Guatemala, lo que deja desprotegidas a las víctimas de la falta de justicia en el país.

El Estado dijo en su Informe XIV y XV, en cumplimiento a la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial: “Para el año 2013 se contempla la aprobación de la Declaración de Competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, iniciativa que se encuentra pendiente de su última lectura.”²¹¹

En Guatemala existe un marco normativo que parte del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas; debe señalarse que el Código Penal tipifica la discriminación como un delito (artículo 202 bis). Con el Acuerdo Gubernativo No. 525-99 y sus reformas 483-2001 y 442-2007 se creó la Defensoría de la Mujer Indígena para atender cualquier situación planteada por mujeres indígenas; con el Acuerdo Gubernativo 390-2002 y sus reformas se creó la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo (CODISRA).

Se encuentra vigente el Decreto 81-2002 Ley de Promoción Educativa contra la Discriminación, pero los ministerios de Cultura y Deportes y Educación —entidades responsables— no cuentan con un presupuesto específico para implementarla. Lo mismo sucede con la CODISRA, que no cuenta con los recursos humanos y financieros pertinentes para cumplir con su mandato, o la Defensoría de la Mujer Indígena, quien no solo no tiene suficientes recursos, sino el mecanismo de nombramiento de su titular —donde se escuchaba a la sociedad civil— fue desarticulado a inicios de 2013²¹².

La Defensoría de Pueblos Indígenas ha coordinado con la CODISRA el acompañamiento en casos de discriminación y racismo, atendiéndose durante 2013 varias denuncias. Entre las 25 denuncias a las cuales la Defensoría da seguimiento, cabe mencionar la presentada por las autoridades indígenas de Nahualá, departamento de Sololá, a quienes el Alcalde Municipal no ha reconocido, y denuncian que ha irrespetado el sistema de elección del COCODE de la Aldea Xejuyup, del mismo municipio y departamento; asimismo, el caso de la Comunidad Indígena Xinka Las Lomas, municipio de Chiquimulilla, departamento de Santa Rosa, quienes son objeto de un despojo de tierras comunales.

De la misma manera se ha realizado alianza con CODISRA para abonar esfuerzos de comunicación, educación y capacitación en el tema de discriminación y racismo, impartiendo talleres y reactivando redes en contra de la discriminación y el racismo en los departamentos del país.

211 Página 26, párrafo 133.

212 El Gobierno de la República publicó el 24 de enero de 2013 el Acuerdo Gubernativo 38-2013 que modifica el Acuerdo 525-99, que crea la DEMI; en este se establece que el Presidente nombrará a la Defensora de la Mujer Indígena, dejando a un lado el consenso de organizaciones sociales que en años anteriores proponían una terna de candidatas. El Acuerdo quita la atribución de proponer la terna a la Junta Coordinadora de la DEMI, integrada por ocho representantes de las organizaciones de mujeres indígenas. Consultado en: http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Presidente-organizaciones-eleccion-defensora-indigena_0_853114816.html, el 21 de noviembre de 2013.

Atención de los pueblos indígenas en sus propios idiomas

La población indígena continúa sin tener acceso pleno al debido proceso, específicamente en su propio idioma, a pesar de que se encuentra vigente el Decreto 19-2003 Ley de Idiomas Nacionales y su respectivo reglamento; asimismo, en los casos penales, el Código Procesal Penal establece que las audiencias y las actas deben redactarse en el idioma indígena, según sea el caso y las circunstancias.

La Defensoría de Pueblos Indígenas de la institución del PDH ha recibido quejas por demora en la atención administrativa, petición de requisitos no establecidos en trámites diversos, persecución sin motivo aparente, no ser oído ni atendido sin explicación alguna, entre otros.

En abril y mayo de 2013 la institución realizó un monitoreo en fiscalías del Ministerio Público en 18 de los 22 departamentos del país, para comprobar si se estaba aplicando la Ley de Idiomas en los procedimientos, evidenciándose que solo el 52% de los entrevistados declaró conocer la citada Ley. En las 46 fiscalías visitadas se entrevistó a 164 trabajadores, de los cuales el 23% se identificó como perteneciente a una etnia del pueblo maya, el 75% se identificó como mestizo y el 2% no respondió. También se entrevistó a 148 usuarios en 37 de estas fiscalías, de los cuales el 45% se reconoció de origen maya, el 1% garífuna y el 1% xinka; del resto, el 34% se reconoció mestizo.

Cuando se pidió a los trabajadores del Ministerio Público que se autoidentificaran, un 25% dijo ser k'iche' y un 19% kaqchikel, pero cuando se preguntó si había personal bilingüe en la fiscalía y de qué etnias, indicaron que el 23% era kaqchikel y el 21% k'iche'. Esto da una información confusa e incongruente, de la misma forma en que solo el 21% dijo ser bilingüe (su idioma y español), en tanto que el 77% dijo no serlo, pero el 70% afirmó que atendía a personas que no hablan español. Entre los usuarios, el 32% de los entrevistados consideró que la fiscalía sí tenía personal bilingüe.

Esta situación pareciera ser subsanada con la presencia de intérpretes, lo que se identificó en el 70% de las fiscalías visitadas, aunque un gran número de las fiscalías (44%) cuentan con un solo intérprete. El uso de intérpretes es la forma privilegiada para la aplicación de la Ley de Idiomas (61%), seguida de atender a las personas (53%) y desarrollar audiencias (42%); pero los avisos publicados en idiomas mayas solo se hacen en un 15% y las notificaciones en un 12%. Se evidenció que materiales e información disponible en idiomas mayas solo había en un 9% en cada caso. El 56% de los usuarios dijeron que ellos llevaban sus propios intérpretes, porque en la fiscalía no les dieron información en su idioma (51%) y, en el 85% de los casos, dijeron que cuando hablaban un poquito de español, los atendían en ese idioma.

Esta situación va en desmedro de los derechos indígenas, en virtud de que un 15% de trabajadores entrevistados indicó que los indígenas no acudían a las fiscalías porque no hablaban el idioma indígena o porque no resolvían los problemas conforme la cultura indígena (18%). En el 52% de los casos, los trabajadores del MP indicaron que no coordinan actuaciones con

las autoridades ancestrales indígenas. Sin embargo, los usuarios entrevistados dijeron que era fundamentalmente porque no resolvían conforme su cultura (20%) o porque existía mucha impunidad (16%).

Derecho a la participación

Como ya se ha mencionado, existe diversidad de respaldo legal y normativo para el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, aunque contrasta con la práctica. En materia de participación, la misma sección mencionada de la CPRG reconoce la organización política de las comunidades indígenas.

Algunas comunidades indígenas mantienen organización propia, como Totonicapán (48 cantones), o alcaldías indígenas en Sololá, Santiago Atitlán, departamento de Sololá y Santa Cruz del Quiché y Chichicastenango, departamento de Quiché. Aunque no hay un registro confiable de organizaciones sociales y no gubernamentales, se señala que pueden existir alrededor de 800 organizaciones en todo el país vinculadas a la promoción y defensa de los derechos indígenas, algunas de ellas organizaciones ancestrales, otras organizaciones sociales con demandas específicas y hasta ONG.

Institucionalidad indígena en el Estado guatemalteco

Una de las formas en las que el Estado demuestra su interés, compromiso y voluntad por el impulso de los derechos de los pueblos indígenas es la creación de instancias (unidades, direcciones, ventanillas, programas, etc.) que atiendan los temas relacionados con dicha población. En 2003 algunos funcionarios indígenas crean dentro del Gobierno un espacio de coordinación que se convierte en la Coordinadora Interinstitucional Indígena del Estado (CIIE) (Meentzen, 2007: 92), desde la cual se coordinaban políticas públicas para pueblos indígenas; en 2005 presentó una agenda indígena. Esta Coordinadora funcionó durante dos gobiernos, pero había sido desactivada en 2012; no obstante, con intervención de la institución del PDH esta se ha reactivado y en la actualidad cuenta con la participación de 22 instancias del Estado.

Ante diversas denuncias recibidas en la Magistratura de Conciencia, la Defensoría de Pueblos Indígenas realizó un monitoreo por distintas instituciones públicas, para ver cómo estaba funcionando esta institucionalidad. Se tomó en cuenta a las instituciones que tienen un presupuesto estatal para el funcionamiento de una ventanilla, unidad, dirección o departamento de pueblos indígenas.

Este monitoreo se realizó a 30 dependencias públicas y se entrevistó a igual número de personas. Entre los resultados se puede evidenciar que el Gobierno ha reducido el recurso humano y financiero para la atención de la problemática de pueblos indígenas. Incluso algunos de estos espacios, aunque se encuentran formalmente creados y con presupuesto asignado, no cuentan con personal que los atiendan, tal es el caso de la Embajada Extraordinaria e Itinerante de

Pueblos Indígenas —que encabezaba el señor Cirilo Pérez Oxlaj— y el Consejo Asesor Presidencial de Pueblos Indígenas o Capip’ Pixab’, el cual ni siquiera aparece en el presupuesto.

En el caso de la Embajada itinerante, se pudo constatar en el Sistema de Contabilidad Integrada SICOIN²¹³ que, de ese Q 1 millón 179 mil 400 le fueron retirados Q 55 mil como traspaso interinstitucional; sin embargo, dicha Embajada fue técnicamente cerrada²¹⁴ el 5 de septiembre de 2013, con el traspaso de Q 1 millón 124 mil 400 que le quedaba, a través de los Comprobantes Únicos de Registro (CUR No. 31 y No. 68), cuya explicación señala “traslado de presupuesto del programa 17 al programa 13”, con cargo al renglón 155 de transportes de la Presidencia de la República.

Como puede evidenciarse en el cuadro siguiente, las instancias fundamentales que atienden derechos de pueblos indígenas en el Gobierno reciben un presupuesto minoritario, en tanto que el total del presupuesto fue de Q14 mil 893 millones 896 mil 847, lo que significaría un 0.54% del mismo.

Cuadro No. 68
Presupuesto a entidades que atienden temas indígenas
Al 26 de noviembre de 2013

Entidad	Total asignado	Vigente	% ejecución al 26.11.2013
Embajada Extraordinaria Itinerante de Asuntos Indígenas	1'179,400	0.00	0.00
Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco	42'101,993	42'101,993	62.35
Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas	9'500,000	9,500,000	73.92
Defensoría de la Mujer Indígena	16'138,476	18'138,476	61.22
Academia de Lenguas Mayas	25'032,766	31'550,258.97	67.13
Educación Bilingüe e Intercultural del Mineduc	21'840,532	14'992,767	84.51
Unidad de Asuntos Indígenas del OJ	1'085,535	2'040,837.86	49.04

Fuente: PDH/DIDH con datos del Decreto 30-12 Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal 2013.

Otras instancias, como el Instituto de la Defensa Pública Penal y el Ministerio Público, no tienen desglosado el monto que destinan para la atención específica de pueblos indígenas (defensores públicos bilingües, intérpretes, fiscales bilingües).

Por su parte, el MSPAS señala que uno de los elementos de su marco legal (MSPAS, 2013: 7) es el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Asimismo, en el objetivo estratégico de prestación de servicios, objetivo específico cinco, dice: “5. Fortalecer la

213 Consultado el 25 de noviembre de 2013.

214 El blog de la Embajada registra como actividad más reciente el 28 de marzo de 2013, con la celebración del Wajxaqib’ B’atz; durante el resto del año no se evidencia ninguna actividad. Esto puede verse en: <http://embajadaitineranteindigena.blogspot.com/search?updated-min=2012-01-01T00:00:00-08:00&updated-max=2013-01-01T00:00:00-08:00&max-results=4>, consultado el 25 de noviembre de 2013.

Medicina indígena y la alternativa en la red de servicios como opciones para dar solución a la problemática de salud.”, indicando que para ello fortalecerán la Unidad de Atención de la Salud de los Pueblos Indígenas e Interculturalidad y el Programa de Medicina Tradicional. (MSPAS, 2013: 33)

Además de identificar la existencia de las ventanillas de atención, se verificó la calidad de atención de los funcionarios públicos hacia las personas indígenas, encontrándose que existe personal contratado para trabajar en estas oficinas, pero no sabe hablar ningún idioma nacional; aunque los entrevistados señalan que el 87% de sus oficinas cuentan con personal bilingüe, en el 58% de los casos informaron que cuentan con intérpretes y el 50% publican avisos en idiomas indígenas. La gran mayoría reconoce que no realizan ningún tipo de notificaciones en idiomas indígenas.

Casi el 70% de los entrevistados afirmaron que no cuentan con un presupuesto adecuado, ni para la contratación de personal ni equipamiento; es más, indicaron que se han reducido espacios físicos y se han perdido espacios de interrelacionamiento institucional.

Situación de las personas migrantes

Guatemala forma parte del corredor migratorio hacia los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos; Guatemala es un país de origen de migración porque de su suelo salen personas guatemaltecas en busca de otros países para ubicarse, pero también es un país de tránsito, porque por él pasan migrantes que van rumbo a Estados Unidos y México. Además, es un país de destino de migrantes, básicamente centroamericanos que optan por Guatemala para buscar mejores oportunidades; y es un país de retorno de migrantes, sobre todo porque a partir de las políticas migratorias en Estados Unidos y México, el retorno —vía deportación fundamentalmente— se ha convertido ya en un fenómeno importante para la situación nacional.

La inequidad social del país ocasiona un alto índice de desempleo que se refleja en niveles de pobreza e inseguridad y que obligan a que guatemaltecos y guatemaltecas de escasos recursos migren de forma irregular a Estados Unidos de América, con el propósito de garantizar su sobrevivencia y la de sus familias.

Para alcanzar este objetivo se enfrentan a riesgos como robos, asaltos, violaciones sexuales, secuestros, extorsiones, accidentes, trata de personas, desapariciones y, en muchos casos, la muerte. Son, por ello, una población altamente vulnerable.

El migrante viaja de forma irregular forzosamente, pues en muchos casos preferirían no dejar su país ni sus familias para ir a buscar mejores condiciones económicas; en su travesía dependen de los traficantes de personas conocidos como “coyotes”, a quienes generalmente no los conocen y quienes les imponen condiciones a las que deben sujetarse para intentar el traslado al país de destino.

Un viaje en estas condiciones representa inseguridad, incertidumbre, angustia, atropellos y muchos otros riesgos. Además, muchas veces son revictimizados cuando buscan establecer relaciones con alguna institución de servicios, ya sea de salud o de justicia, donde no se les presta la atención debida, negándoles la protección que necesitan por ser personas en situación migratoria irregular.

Por otro lado, los medios de información masiva los estigmatiza y los manipula psicológicamente, nombrándolos erróneamente “ilegales”, y señalando que son responsables de provocar el sufrimiento de su familia, por abandono. Es decir que las personas migrantes no solo son víctimas de un sistema socioeconómico que los obliga a emprender el peligroso y solitario viaje hacia otro país en busca de oportunidades económicas, sino también pueden llegar a ser estigmatizados por los familiares y amigos por “abandonar” a sus familias, lo que puede generar hasta rechazo.

Es por ello que los migrantes generalmente no denuncian los atropellos que sufren y queda escondida la violencia estatal y todos los problemas que afrontan. Tanto en ellos como en sus

familias, la situación se traduce en conflicto al romper con su medio; hay desconfianza hacia todas las personas, instituciones y funcionarios, y se aíslan, dejan de comunicarse y pierden la esperanza, lo que contribuye a que los delitos que soportan queden en la impunidad.

Además, los países a donde se dirigen han endurecido sus políticas migratorias, dificultando la obtención de visas; asimismo, han incrementado sus controles fronterizos, lo que empuja a los migrantes a buscar otras rutas para romper el cerco de seguridad, rutas que cada vez son más peligrosas e inhóspitas y los expone a todo tipo de vejaciones.

Una de estas nuevas leyes migratorias es la emitida por México el 20 de junio de 2011, que no da facilidades para que los migrantes centroamericanos viajen de manera segura por México en su paso a Estados Unidos, por la cantidad de requisitos que se les exige. Por ejemplo, para poder aplicar a visas de visitante, los migrantes tienen que comprobar que cuentan con recursos suficientes para permanecer en el país por un máximo de 180 días. Esta ley plantea un control policial de migración.

Quien ha sido víctima de estas vejaciones se enfrenta a cambios en su vida personal, familiar y comunitaria generados por la tensión permanente, la ruptura con el medio, el trauma y los efectos que todo esto conlleva; estos efectos psicosociales deterioran la calidad de vida y, en general, el bienestar de las personas. Ello es evidente en daños en la salud física y psicológica, llegando en casos extremos a trastornos mentales.

Marco normativo

Políticas públicas, leyes y programas en Guatemala

Cualquier país debe emitir leyes y políticas públicas para atender la situación de las personas migrantes, tanto para proteger los derechos de sus nacionales que salen del país en busca de mejores horizontes, como para las personas de otros países que migran o van de paso en busca de otro destino.

A pesar de ser Guatemala un país de origen, paso, destino y retorno, y ser evidente cómo la situación se ha agravado para las personas migrantes, no se ha avanzado en la concreción de leyes y políticas para proteger estos derechos.

El artículo 26 de la Constitución Política de la República de Guatemala garantiza la libertad de locomoción dentro del territorio, lo que debe incluir a las personas que migran a Guatemala buscando mejores condiciones de vida de cualquier tipo, ya sea económicas, sociales, emocionales, políticas, etc.

La institución del Procurador de los Derechos Humanos considera necesario avanzar en la revisión de la Ley de Migración y su Reglamento²¹⁵, poniéndole un enfoque de derechos humanos y armonizándola con los tratados y convenios internacionales firmados y ratificados por Guatemala en materia migratoria, como por ejemplo, la Convención Internacional para la Protección de todos los trabajadores migratorios y sus familiares, de 1990 (en adelante la Convención).

Esto implica la elaboración de una política pública migratoria²¹⁶ con un enfoque integral, para garantizar el pleno goce de los derechos humanos de las personas migrantes, definiendo claramente las responsabilidades institucionales y asignando los recursos necesarios. Un elemento importante sería la creación de hogares para la atención especializada de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados, ya que actualmente no existen.

Por otro lado, es necesario reformar el Acuerdo Gubernativo No. 528-2003, que contiene el Reglamento para la autorización de personas extranjeras a empleadores del sector privado en el país, armonizándolo con la Convención; dicho reglamento no autoriza para trabajar a inmigrantes no calificados, sino solamente gerentes, directores, administradores, superintendentes y jefes generales de las empresas, así como técnicos que no existan en el país, lo que obliga a los migrantes a trabajar en la economía informal, sin obtener la protección de sus derechos laborales, por temor a ser deportados.

Pero tampoco los trabajadores guatemaltecos en el exterior tienen garantizados sus derechos, por lo que la política pública migratoria debería contemplar la responsabilidad de los ministerios de Trabajo y Previsión Social y de Relaciones Exteriores, para velar por la protección de los derechos de los trabajadores guatemaltecos que acceden a programas de trabajo en el exterior, con el fin de evitar la vulneración de sus derechos humanos y laborales. Esto necesariamente implica fortalecer la atención consular de Guatemala, principalmente en México y Estados Unidos de América, donde se concentra la mayoría de las personas guatemaltecas en el extranjero.

Según el mandato del Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA), su secretaría ejecutiva debe ser integrada por personal electo en el Congreso de la República para un período de tres años, a partir de una terna presentada por la Comisión del Migrante. De esa cuenta, la secretaria ejecutiva debió haber sido cambiada el 30 de septiembre de 2011, lo que no ha sucedido y ha generado controversias entre las organizaciones de migrantes y personas que trabajan en favor de esa población²¹⁷.

En cuanto a otros temas relacionados con las personas migrantes, es importante garantizar el acceso al derecho de identidad de los guatemaltecos, buscando los mecanismos para que el

215 Existe una propuesta elaborada por el Grupo Articulador de Sociedad Civil en Materia Migratoria, del cual forma parte la Defensoría de los Desarraigados y Migrantes de la institución del PDH.

216 Existe una propuesta elaborada por el CONAMIGUA.

217 En Prensa Libre del 18 de octubre 2011, http://www.prensalibre.com.gt/noticias/migrantes/Mando-Conamigua-causa-controversias_0_574742535.html, consultado el 17 de diciembre de 2013.

Registro Nacional de las Personas (RENAP), el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala y la Dirección General de Migración coordinen esfuerzos para solucionar los problemas generados por la falta de libretas para pasaportes; así como garantizar la sustitución de la Cédula de Vecindad por el Documento Personal de Identificación (DPI) para las personas que viven en el exterior, de una forma expedita y acorde a los costos del proceso.

En diversos medios de comunicación se ha denunciado que el costo que cobran está fuera de las posibilidades de pago de las personas guatemaltecas que viven fuera del país. Si bien el Acuerdo Gubernativo 425-2013 autoriza a los guatemaltecos en el exterior a tramitar su pasaporte con la presentación del pasaporte vencido y la certificación de la partida de nacimiento (hasta el 31 de diciembre de 2013), a quienes quieren regularizar su situación migratoria en otros países se les solicita la presentación de antecedentes penales y policíacos guatemaltecos, los cuales solo pueden ser tramitados con el DPI.

Un elemento positivo es la aprobación, en noviembre 2013, por parte del Congreso de la República de las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que contempla el derecho al voto en el extranjero; aunque la propuesta de las organizaciones de la sociedad civil y de la institución del PDH planteaba el derecho de elegir y ser electo. Sin embargo, aún está pendiente el dictamen de la Corte de Constitucionalidad y la elaboración de un padrón electoral, lo que posiblemente no permitirá que las personas guatemaltecas que se encuentran viviendo en el extranjero puedan ejercer su voto en las próximas elecciones.

Marco normativo en México y Estados Unidos que afecta a Guatemala

México elaboró un Protocolo de Actuación (septiembre 2013) para quienes imparten justicia en casos que afectan a personas migrantes y que son sujetas de protección internacional, lo que pretende garantizar el derecho al debido proceso. Este Protocolo aplica para el procedimiento administrativo migratorio, para procedimientos en casos de niños, niñas y adolescentes, procedimientos para refugiados. Asimismo, permite tener una lista de organizaciones de la sociedad civil, ONG internacionales, y organismos internacionales especializados en derechos humanos y justicia. Este Protocolo establece principios generales de derechos humanos, fundamentos legales y de acceso a la justicia, pero también reglas generales y específicas de actuación.

En esta misma línea, CONAMIGUA firmó una carta de entendimiento con el Bufete Popular de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) para la asistencia legal a migrantes guatemaltecos retornados²¹⁸.

Por otra parte, el 22 de agosto de 2013 se firmó un convenio entre la Procuraduría General de la República de México y organizaciones de la sociedad civil de México, Guatemala, El Salvador y Honduras (Equipo Argentino de Antropología Forense, Fundación para la Justicia

218 Evento realizado el 29 de noviembre de 2013 en el Salón Mayor del Museo de la USAC.

y el Estado Democrático de Derecho de México, entre otras) para la creación de la Comisión Forense, que tiene entre sus objetivos mejorar la respuesta a familiares de la región que buscan a migrantes desaparecidos o no localizados en ese país, así como también contempla la conformación de una comisión de expertos forenses para apoyar en la identificación de migrantes entre los restos no identificados y en la revisión de identificaciones dudosas.

En Estados Unidos persiste la discusión de una reforma migratoria integral, impulsada por el Presidente de ese país, misma que no ha avanzado, al tiempo que la criminalización de la migración y de las personas migrantes continúa a través de las deportaciones de guatemaltecos y guatemaltecas, que en 2013 podrían superar las 50 mil personas. En todo caso, la propuesta de reforma migratoria beneficiaría a muchas, pero no a todas las personas migrantes en Estados Unidos, porque los requisitos establecen limitantes.

Institucionalidad

CONAMIGUA cuenta con una sede central en la ciudad de Guatemala y sedes en Antigua Guatemala (Sacatepéquez), Zacapa, Todos Santos Cuchumatán (Huehuetenango) y en Cobán (Alta Verapaz). El 10 de abril de 2013 se inauguró una nueva oficina en Santa Cruz (Quiché).

Las migraciones

Personas guatemaltecas buscando mejores condiciones de vida

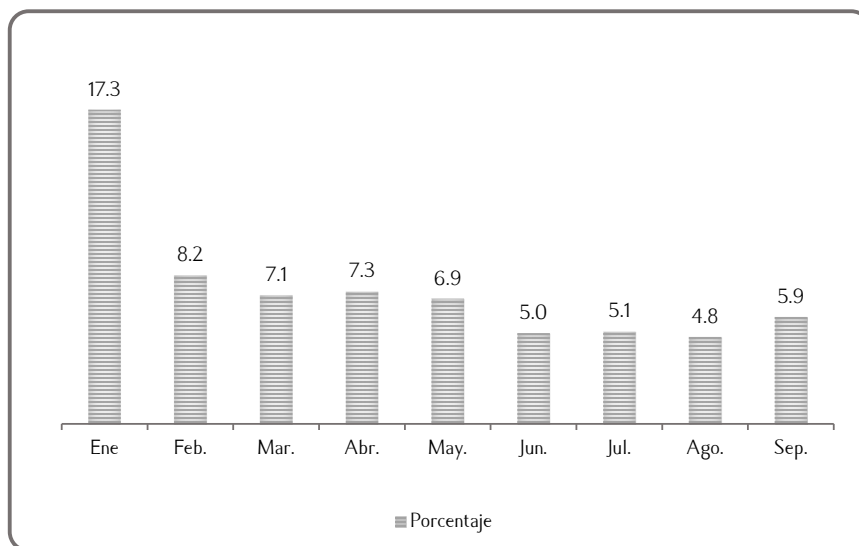
Como ya se mencionó anteriormente, las personas buscan mejores condiciones de vida porque en Guatemala no las encuentran, pues el mercado de trabajo no tiene la suficiente capacidad de absorción para todas las personas que salen al mercado laboral. Para ello pueden tomar dos direcciones: la actividad económica informal o la migración.

La actividad económica informal es un espacio de ocupación laboral que permite la obtención de algunos recursos para sobrevivir, bajo condiciones precarias de productividad y sin relación laboral formal. La migración puede orientarse hacia las cabeceras departamentales, la capital o hacia otros países; esta es una de las opciones que toman muchos guatemaltecos buscando mejorar su situación de vida fuera de las fronteras y, principalmente, en Estados Unidos y México.

En este segundo caso, el proceso continuo de migración ha representado que, según cálculos de la OIM, viven en Estados Unidos, aproximadamente 1.2 millones de guatemaltecos y guatemaltecas, un dato difícil de establecer, en virtud de que las personas que migran generalmente permanecen en condiciones irregulares en aquel país, a pesar de que con el paso del tiempo se haya abierto algunos espacios legales para la migración.

Para Guatemala también ha significado un alto flujo de capital en calidad de remesas familiares, y que contribuyen no sólo con la economía familiar, sino que tienen un impacto en la economía del país, como se evidencia en la gráfica siguiente.

Gráfica 37
Remesas familiares 2013
Tasas de variación mensual



Fuente: BANGUAT. Desempeño Macroeconómico Reciente y Perspectivas. Guatemala, octubre de 2013.

El monto de las remesas familiares ha venido incrementándose año con año y en lo que corresponde hasta septiembre 2013, muestra un total de US\$ 4.8 millardos, que actualmente constituye uno de los factores más importantes para la economía. En virtud de que la tasa de variación mensual es positiva, como se observa en la gráfica anterior (entre 3% y 6%), se estima que superará al monto de 2012, calculándose un monto final de US\$ 5.0 millardos.

Permanencia en otro país y las deportaciones

Las personas migrantes guatemaltecas se enfrentan a posibles problemas legales, no solo derivado de la falta de documentación legal en el país al que migran, sino porque en el marco de las detenciones que las autoridades realizan, algunos de ellos son acusados de delitos que no han cometido, para facilitar la deportación.

La Defensoría de los Derechos de los Desarraigados y Migrantes de la Magistratura de Conciencia conoció entre enero y octubre de 2013, 42 casos entre los que hay tres denuncias de migrantes guatemaltecos en tránsito por México, que fueron detenidos y acusados de delitos de alto impacto, sin tener la posibilidad de contratar los servicios de un abogado para que los defienda; asimismo, conoció dos casos similares en Estados Unidos de América. Lo más preocupante en estas situaciones es que las representaciones consulares de Guatemala únicamente brindan acompañamiento consular, pero no cuentan con abogados que asesoren legalmente a los connacionales en el exterior.

La posibilidad de la reforma migratoria en EEUU ha despertado mucho interés entre la población migrante. Sin embargo, esto no ha significado una disminución en las deportaciones de guatemaltecos desde esa nación. Hasta el 29 de noviembre de 2013, y de acuerdo con las estadísticas proporcionadas por la Dirección General de Migración (DGM), el número asciende a 46 mil 198 personas, de las cuales 41 mil 965 son hombres mayores de edad; 3 mil 941 mujeres mayores de edad; y 292 adolescentes: 262 de sexo masculino y 30 de sexo femenino.

La institución del Procurador de los Derechos Humanos realiza monitoreos para verificar la atención que reciben las personas que son deportadas. En ese sentido, durante 2013 efectuó 22 monitoreos en la Fuerza Aérea Guatemalteca (FAG), con el fin de obtener información general sobre el proceso migratorio desde que salen de Guatemala hacia aquel país y sobre el proceso de recepción de las personas guatemaltecas que son deportadas.

Se hicieron 378 entrevistas mediante las boletas definidas por la institución del Ombudsman; a través de ellas se evidencia que el 60% de las personas deportadas han sido víctimas de maltrato por parte de las autoridades estadounidenses, pero también señalaron que últimamente los rancheros fronterizos de McAllen, Texas, se han organizado para perseguirlos, y cuando los encuentran, los entregan a las autoridades migratorias.

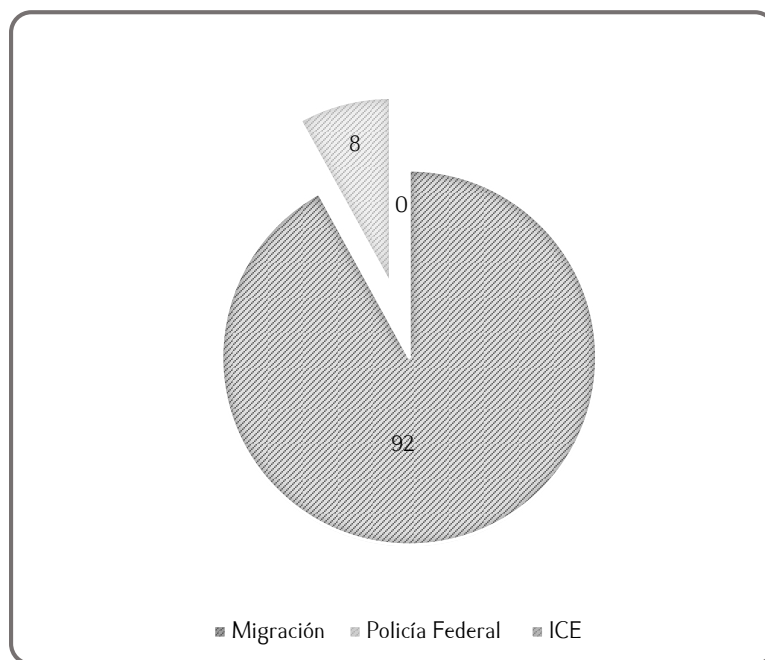
De este 60%, el 28% sufrió agresión física —especialmente durante la captura, 41%, y 13% en la detención, pero también en la deportación, 38% (empujones, golpes, uso de pistola eléctrica, engrilletamiento). Casi todas las personas entrevistadas dijeron haber sido engrilletados de pies, manos y cintura, sin dejarlos moverse o hablar con los demás.

Algunas mujeres expresaron haber sido tocadas en los senos, glúteos y vagina. El 72% sufrió otro tipo de maltrato, como gritos, insultos en inglés, palabras soeces, burlas, discriminación. El 25% reportó ser víctima de agresión verbal. Por otro lado, también sufren amenazas e intimidación, 4%.

Las personas deportadas entrevistadas informaron en un 98% que, en el momento de la detención, los ingresaron en un cuarto frío y les quitaron el suéter, subiendo por la noche al máximo el nivel del aire acondicionado y poniéndolos a dormir en el piso, sin cobijas, y hacinados. Asimismo, informaron que solamente les dieron de comer un emparedado de jamón o mortadela fría en todo el día; el agua que bebieron era del chorro, con cloro, y en algunos lugares les dieron a beber agua con hielo. Otros manifestaron que tuvieron que beber agua del sanitario, porque no les dieron agua potable. También denunciaron que durante el vuelo no les permitieron utilizar el servicio sanitario.

La mayor parte de maltrato es cometida por las autoridades de Migración de Estados Unidos, como se evidencia en la gráfica siguiente.

Gráfica 38
Autoridades denunciadas por maltrato a personas migrantes



Fuente: PDH/Defensoría del Migrante

En cuanto a la atención consular, la mayoría manifestó que esta únicamente les piden datos para extenderles salvoconducto, y muchas veces los tratan mal. Las personas entrevistadas deportadas indicaron que esperan del consulado de Guatemala el apoyo y asistencia legal, así como un mejor trato y atención. Asimismo, expresaron que esperarían que el Consulado o las autoridades guatemaltecas intercedan por ellos para un mejor trato por parte de las autoridades de estadounidenses.

Desapariciones de personas migrantes

Otro de los problemas graves que afrontan las familias de migrantes guatemaltecos es la desaparición de estos en la ruta migratoria. Entre enero y octubre de 2013 la institución del PDH atendió 11 casos que fueron referidos a la Dirección de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala. Asimismo, se realizaron gestiones de apoyo con la Red Derechos Humanos de Migrantes que tiene representación en Guatemala, El Salvador, Honduras y México, de la cual forma parte esta Magistratura; y con las instituciones miembros de la Mesa Transfronteriza Migración y Género Guatemala-México.

Para avanzar en la coordinación interinstitucional en la protección de los derechos de las personas migrantes, se genera el proyecto Red DH Migrantes, que permitirá la coordinación entre gobiernos e instituciones defensoras de derechos humanos de la región (Centro América, México y EEUU), permitiéndoles generar y difundir información sobre los riesgos de la migración irregular y los derechos de las personas migrantes, así como las instituciones

que pueden apoyarles. Este proyecto, en el cual participa la institución del Procurador de los Derechos Humanos, fortalecerá a los organismos públicos para que puedan cumplir con su responsabilidad de garantes de los derechos de las personas migrantes, así como a las organizaciones de sociedad civil para que continúen apoyando a los y las migrantes. El proyecto generará protocolos de actuación, campañas mediáticas y documentos informativos.

En coordinación con el Equipo Comunitario y de Acción Psicosocial (ECAP), la Magistratura de Conciencia brinda apoyo psicosocial a grupos de familiares de migrantes guatemaltecos desaparecidos, originarios de Chimaltenango y Quiché; todos ellos desaparecieron cuando viajaban hacia EEUU. Los cuerpos de algunos de ellos fueron encontrados en las fosas clandestinas localizadas en los estados de Tamaulipas y Nuevo León, México; unos restos fueron incinerados y luego repatriados a Guatemala, situación que trastoca la cultura de pueblos indígenas, principalmente en las creencias religiosas de esta población.

Actualmente, la institución del PDH participa en el Mecanismo de Búsqueda de Migrantes Guatemaltecos desaparecidos en la ruta migratoria, a efecto de hacer alianzas y buscar la posibilidad de dar respuesta a los familiares que requieren el apoyo institucional para la localización de sus seres queridos.

Quienes buscan mejores condiciones de vida en Guatemala

Por otro lado, hay personas de otros países que escogen Guatemala como un país de destino para su migración; algunas veces pensaron que sería un país de tránsito hacia México o Estados Unidos, pero las circunstancias los obligan a quedarse.

La Magistratura de Conciencia monitorea la situación de estas personas en el país cuando son llevadas al albergue de la DGM. Entre enero y septiembre de 2013 se encontraron 273 personas de diferentes nacionalidades que habían sido detenidas durante operativos realizados por la Comisión Multisectorial en bares y centros nocturnos y por la Policía Nacional Civil en diferentes operativos. Las principales causas de detención son la falta de documento personal de identificación y estar trabajando sin contar con permiso laboral²¹⁹. Según el INE, hay 5.9 millones de personas que constituyen la Población Económicamente Activa (PEA), de los cuales un 69.2% labora en el sector informal.

A continuación puede observarse el cuadro de las estadísticas, segregadas por mes, nacionalidad y sexo de las personas albergadas por la DGM de enero a septiembre 2013, de las cuales 28 tuvieron acceso al estatuto de refugiado.

219 Ya hemos explicado que la legislación guatemalteca no protege a las personas extranjeras migrantes en Guatemala para que puedan trabajar en el país, si no tienen altas capacidades técnicas o gerenciales, lo que orilla a muchos de ellos a trabajar en el comercio informal o hacerlo sin permiso laboral.

Cuadro No. 69
Estadística anual de personas extranjeras albergadas
por la Dirección General de Migración

Mes	Ene		Feb		Mar		Abr		May		Jun		Jul		Ago		Sep		Oct		Nov		Dic		Total		
Nacionalidad	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	Total	M	F
Salvadoreña	3	12	1	16	8	4	4	19	0	1	4	0	0	0	2	0	4	11	2	0	0	0	0	0	91	28	63
Hondureña	4	5	2	8	1	0	0	4	0	14	1	4	1	0	2	6	3	1	0	0	0	0	0	0	56	14	42
Costarricense	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0
Nicaragüense	1	8	2	24	4	2	0	2	2	1	0	8	1	1	2	0	1	1	0	0	0	0	0	0	60	13	47
China	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	4	0
Indu	0	0	0	0	0	0	14	1	8	0	0	0	0	0	7	0	0	0	0	0	0	0	0	0	30	29	1
Ecuatoriana	2	0	0	0	3	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	7	0
Mexicana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	2	1	1
Dominicana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0	0	0	4	2	2
Colombiana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0
Bangladesh	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	8	0
Cubana	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	4	3	1
Estadounidense	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	3	0
Total mensual	11	25	6	48	16	6	19	26	14	16	14	12	4	1	22	9	8	14	2	0	0	0	0	0	273	116	157

Fuente: División de Operativos, Dirección General de Migración.

Según información de la División de Operativos de la DGM, de los migrantes albergados en esa institución, 28 accedieron al estatuto de refugiado. Sin embargo, la Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal de Guatemala, agencia social del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), señala que del 1 de enero al 11 de noviembre de 2013 fueron presentadas a la Comisión Nacional de Refugiados 40 solicitudes del estatuto de refugiado en el país; de las cuales tres fueron aprobadas, una rechazada; dos desistieron; 14 están pendientes de ser resueltas y el resto abandonó el procedimiento.

En marzo de 2013, el Ombudsman firmó un convenio con la Red de Derechos Humanos de los Migrantes, y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México, que plantea tener una mayor participación de la Defensoría de las Personas Migrantes y Desarraigadas y de algunas auxiliaturas de la Magistratura de Conciencia (Coatepeque, Huehuetenango, Retalhuleu, San Marcos y Quetzaltenango) en la protección, socialización y observación del cumplimiento de los derechos humanos de la población migrante.

La institución del PDH también coordina con organizaciones clave como la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (MENAMIG), la Pastoral de Movilidad Humana (que incluye las Casas del Migrante en Guatemala y en Tecún Umán), ya que estas son las organizaciones que reciben denuncias de las personas migrantes.

Situación de las personas de la diversidad sexual

En Guatemala aún se observan actos de violencia, agresiones, crímenes de odio y demás violaciones de los derechos humanos en contra las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales (LGBTI). Hay quienes, por su orientación sexual e identidad de género,²²⁰ sufren de estigma y discriminación, lo que trae consigo la marginación y limitación para el acceso a los diferentes servicios que son fundamentales para el pleno desarrollo de todo ser humano.

La comunidad LGBTI ha encontrado en la institución del Ombudsman un aliado estratégico para hacer valer sus derechos, de cuya situación se da cuenta en esta sección. Durante todo el año, la institución trabajó con esta comunidad a través del Programa de VIH y, en noviembre de 2013, lo transformó en Defensoría de la Diversidad Sexual, a través del Acuerdo de Secretaría General 113-2013. La Magistratura de Conciencia gestiona recursos para que la Defensoría funcione como tal.

Marco normativo y políticas públicas

En el país existen normas que establecen la igualdad en dignidad y derechos de las personas, lo que implica el gozo de todos los derechos establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, específicamente en el artículo 4. Guatemala también es signataria de tratados internacionales que establecen de manera más específica a los titulares de derechos y a los portadores de obligaciones en este tema.

A finales del 2012 la Red Legal y su Observatorio de Derechos Humanos y VIH, integrada por varias organizaciones de la comunidad LGTBI y la Fundación Myrna Mack, con el patrocinio de la agencia holandesa de cooperación HIVOS, realizaron un estudio denominado “Discriminación por orientación sexual e identidad de género” en el que señalan que “No existe un reconocimiento ex profeso en la normatividad vigente del país, ni tampoco se trasluce alguna preocupación respecto a las necesidades de la población LGTBI en el diseño e implementación de las políticas públicas. El fenómeno de la invisibilización está ampliamente marcado en la sociedad guatemalteca”.

En la actualidad, Guatemala no cuenta con una política pública específica que aborde temas relacionados con la población LGBTI. La institución del PDH a partir de este año forma parte de la Mesa Técnica Interinstitucional instalada con la Copredek e instituciones del Estado, como Ministerio Público, Ministerio de Gobernación, Organismo Judicial, para darle segui-

220 La orientación sexual se refiere a la capacidad de cada persona de sentir una profunda atracción emocional, afectiva y sexual por personas de un género diferente al suyo, o de su mismo género, o de más de un género, así como a la capacidad de mantener relaciones íntimas y sexuales con estas personas. La identidad de género se refiere a la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente profundamente, la cual podría corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo (que podría involucrar la modificación de la apariencia o la función corporal a través de medios médicos, quirúrgicos o de otra índole, siempre que la misma sea libremente escogida) y otras expresiones de género, incluyendo la vestimenta, el modo de hablar y los modales. Consultado el 28 de noviembre http://www.yogyakartaprinciples.org/principles_sp.htm

miento al petitorio de la sociedad civil ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos²²¹ en la que solicitaron la creación de mecanismos que permitan combatir la discriminación y la violencia contra la población de la diversidad sexual.

En este espacio se hizo un análisis FODA de las instituciones integrantes; se elaboró, revisó y aprobó el Plan Operativo Anual y se elaboró y revisó la propuesta del Acuerdo Interinstitucional de la mesa, que pretende crear e impulsar una política pública en favor de la población LGBTI y verificar que se cumpla lo acordado en el Plan Operativo Anual.

Integridad personal

La institución del Procurador de los Derechos Humanos, entre enero y noviembre de 2013 recibió únicamente nueve denuncias en el ámbito nacional, las cuales se encuentran identificadas por poblaciones específicas. El estigma y la discriminación que sufren estas poblaciones hace que denuncien poco.

Cuadro No. 70
Denuncias de agresiones contra población LGBTI

Población	Cantidad de denuncias
Lesbianas	3
Gays	3
Bisexuales	1
Transgénero	2

El Relator de las Naciones Unidas sobre las Ejecuciones Extrajudiciales y Sumarias, señor Philip Alston, en su visita al país en 2006 (A/HRC/4/20/Add.2), señaló que el sistema de justicia no registra los casos de forma estadística de los delitos cometidos contra la comunidad LGTBI, por lo que los crímenes en contra de esta colectividad son invisibilizados. Se espera que el trabajo que se desarrollará con la mesa interinstitucional inicie las acciones que permitan registrar la violencia y discriminación contra la población diversa sexual.

Seguimiento a caso emblemático

La Magistratura de Conciencia abrió en 2012 investigación por la violación del derecho humano a la dignidad, identidad, igualdad, integridad, seguridad y no discriminación de las personas con “orientación sexual diferente”, de que habrían sido víctimas las y los internos en los distintos centros de privación de libertad, como consecuencia de la aplicación de la circular No. 281-2012/EFA-Ibr del Sistema Penitenciario, en la cual se indica que “...por antecedentes relacionados a fugas a partir de la presente fecha los privados de libertad homosexuales deberán vestir en todo momento la vestimenta según su género natural (hombres homosexuales

221 Durante su 143º Período de Sesiones en 2012, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) creó una Unidad para los derechos de las lesbianas, gays, trans y bisexuales, a fin de sistematizar las denuncias de violación en contra de esta población y reforzar la protección de sus derechos.

como hombres con el cabello recortado, mujeres lesbianas como mujeres), conforme corresponde, debiendo supervisar constantemente, el cumplimiento a dicha normativa, para evitar incidentes que pudieran manifestarse aprovechando el horario de visitas”.

En el marco del seguimiento a esta investigación el Procurador de Derechos Humanos emitió una resolución, el 16 de enero de 2013, sobre el Expediente ORD. GUA. 7875-2012/DE, en la cual se declara la violación del derecho humano a la dignidad, identidad, igualdad, integridad, seguridad y no discriminación de las personas de la diversidad sexual, privadas de libertad en los centros de detención preventiva y de cumplimiento de condena, a cargo de la Dirección General del Sistema Penitenciario.

La Organización Trans Reinas de la Noche presentó en octubre del 2012 una acción de amparo contra la circular del Sistema Penitenciario, ya identificada, en primera instancia fue resuelta favorablemente para esta organización. El Sistema Penitenciario apeló la resolución, por lo que la Corte de Constitucionalidad como tribunal superior acumuló los expedientes Nos. 635-2013 y 636-2013 en los que el Procurador de los Derechos Humanos actuó como tercer interesado. El 28 de agosto de 2013, la Corte de Constitucionalidad emitió resolución, amparando a la Organización Trans Reinas de la Noche

Acatando la resolución emitida por la Corte de Constitucionalidad, por circular No. 34-2013-SUBDIRECCION GENERAL/EFA-mp de fecha 27 de septiembre de 2013, emitida por el Subdirector General del Sistema Penitenciario, se dejó sin efecto la circular No. 281-2012/EFA-lbr objeto de la resolución del Procurador de los Derechos Humanos y de la Corte de Constitucionalidad.

Diálogo nacional de VIH y el derecho

Durante el Diálogo Regional sobre el VIH y el derecho en Sao Paulo, Brasil, en junio de 2011, representantes de la sociedad civil solicitaron desarrollar un diálogo nacional en Guatemala, un proceso de consulta sobre los avances y obstáculos de la respuesta efectiva al VIH, que significó una oportunidad para las personas afectadas por el VIH, así como las vulnerables al mismo, para presentar casos con testimonios sobre temas que han sido silenciados por diferentes razones.

Por tal razón, la institución del PDH y el PNUD, en nombre de la Comisión Global sobre el VIH y el Derecho, convocaron en abril de 2013 a organizaciones de la sociedad civil cuyos representantes participaron en el proceso y presentaron casos sobre asuntos importantes para la epidemia del VIH en Guatemala que tuvieran relación con mujeres, niños, niñas y adolescentes, orientación sexual e identidad de género, discriminación en los servicios de salud, empleo y educación, trabajo sexual, abuso policial, acceso a tratamiento y propiedad intelectual, derechos humanos y personas que viven con VIH.

La PDH participa en la elaboración del Plan de Seguimiento de los compromisos asumidos por el Estado en Guatemala durante el Diálogo Nacional de VIH y el Derecho, con el apoyo técnico de la Comisión Global y el PNUD, para contribuir a la respuesta integral y satisfactoria al VIH, que responda a los lineamientos de políticas y leyes existentes o que haya que generar, asegurando la coherencia con las necesidades de las poblaciones clave, de acuerdo con las propuestas presentadas.

El 8 de noviembre de 2013, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) decidió crear una Relatoría sobre los Derechos de las Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Trans e Intersexuales, con el propósito de dar atención especializada al trabajo de la CIDH en materia de promoción y protección de los derechos de las personas LGBTI en las Américas. Esta Relatoría iniciará sus funciones el 1 de febrero de 2014 y dará continuidad a la labor de la Unidad para los Derechos de las Personas LGBTI de la CIDH.

EL DERECHO A DEFENDER LOS DERECHOS HUMANOS Y LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Defensores y defensoras de derechos humanos

La situación de los defensores y defensoras de derechos humanos en Guatemala continúa siendo preocupante. Ante esta situación, la institución del Procurador de los Derechos Humanos ha avanzado en la línea de trabajar específicamente en la defensa de este grupo poblacional, iniciando con la conmemoración del XXV aniversario de la Declaración de Viena, el 25 de junio, cuando hizo un reconocimiento al espíritu de esta Declaración que establece que “la promoción y protección de los derechos humanos es una cuestión prioritaria para la comunidad internacional”, reconociendo el papel de los defensores y defensoras para el impulso de los mismos.

Marco normativo

Para sustentar el trabajo de los defensores y defensoras de derechos humanos, está la Declaración sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de promover y proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales universalmente reconocidas (A/RES/53/144, 8 de marzo de 1999), a partir de la cual Naciones Unidas creó la Relatoría Especial para los Defensores y Defensoras de Derechos Humanos. Esta declaración reconoce que “Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional”.

En el ámbito interamericano se cuenta con la Relatoría para Defensores y Defensoras de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (AG/RES.1818 (XXXI-O/01) de 2001).

En Guatemala no existe una legislación específica para proteger y defender los derechos humanos, pero el artículo 46 de la Constitución Política de la República establece la preeminencia del derecho internacional en derechos humanos sobre el derecho interno; asimismo, el artículo 44 establece que los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren en ella, son inherentes a la persona humana. Y el artículo 45 reconoce el derecho a la resistencia: “Acción contra infractores y legitimidad de resistencia. La acción para enjuiciar a los infractores de los derechos humanos es pública y puede ejercerse mediante simple denuncia, sin caución ni formalidad alguna. Es legítima la resistencia del pueblo para la protección y defensa de los derechos y garantías consignados en la Constitución.”

El Gobierno mantiene la Instancia de Protección a Defensores, que funciona dentro del Ministerio de Gobernación desde enero de 2008; sin embargo, durante el año, las organizaciones de derechos humanos denunciaron que dicha instancia no estaba cumpliendo con sus funciones y las que participaban en ella decidieron retirarse.

El Gobierno de la República impulsó recientemente el Programa de Protección a Periodistas, pero será durante los próximos meses cuando sea posible determinar si el mismo resulta efectivo.

Unos de los mecanismos de protección que continúan utilizándose en el país son las Medidas Cautelares de la Comisión Interamericana y las Medidas Provisionales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, las cuales son coordinadas por la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (Copredek).

La PDH ha solicitado medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos desde 2003; en 2013 pidió una medida de protección para los integrantes del Tribunal Primero de Sentencia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente, debido a las amenazas derivadas del juicio por genocidio.

O sea que ni la legislación ni los programas han avanzado en este sentido, manteniéndose la falta de protección, por parte del Estado, del trabajo de defensa de los derechos humanos.

282

Ataques contra defensores y defensoras

PDH

La organización no gubernamental Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos Guatemala, especializada en el tema, señala que entre enero y octubre de 2013 atendieron 608 casos de ataques, en tanto que entre enero y octubre de 2012 fueron presentados 285 casos y en el mismo período en 2011 hubo 357. En 2013 fue cuando más ataques se registraron, acometiéndose 22% en contra de mujeres²²², 53% contra hombres y 25% a instituciones.

Gráfica 39
Ataques contra defensores y defensoras de derechos humanos



Tomado de: <http://www.udefegua.org/>, el 15 de noviembre de 2013.

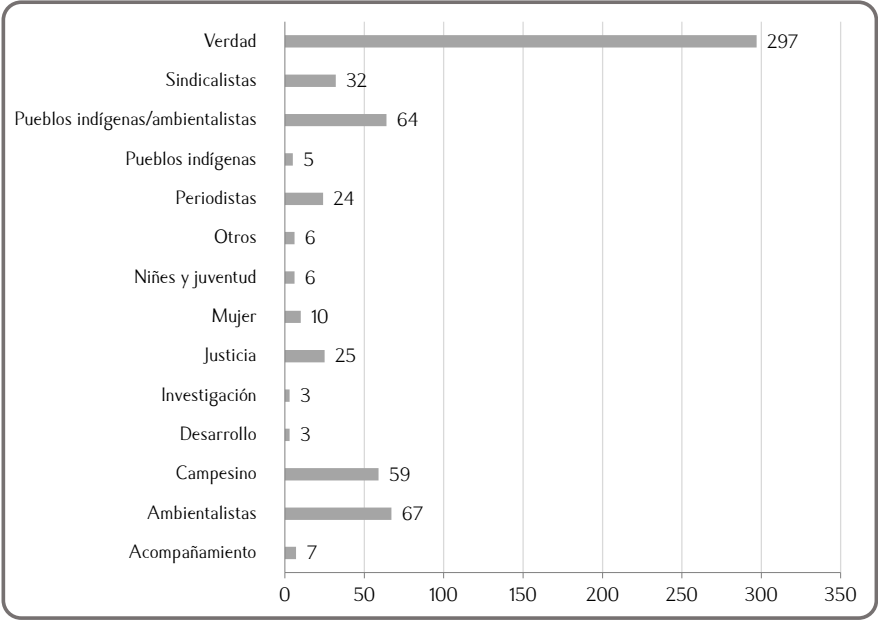
222 El 21.58% fue de agresiones o ataques directos en su contra.

La UDEFEGUA²²³ señala que de julio a septiembre de 2013 se reportaron más ataques, fundamentalmente en el marco de la protesta contra la imposición gubernamental de mega-proyectos, dándose mayores casos en la criminalización de la defensa de los derechos humanos. Se registraron denuncias por 60 casos de procesos judiciales en contra de defensores y defensoras, especialmente de poblaciones que resisten a este tipo de proyectos económicos.

Esta forma de actuación en contra de quienes se oponen a los proyectos extractivos o de quienes exigen el derecho a ser consultados sobre procedimientos que van a afectar sus vidas (pueblos indígenas) aumenta y agudiza la conflictividad social y demuestra la poca capacidad y voluntad del Estado en su relación con la sociedad organizada y las comunidades.

Como se ve en la gráfica siguiente, la mayor cantidad de ataques se han dado contra defensores del derecho a la verdad (justicia transicional), seguido de ambientalistas, pueblos indígenas/ambientalistas y campesinos.

Gráfica 40
Tipos de defensores y defensoras agredidos



Tomado de: <http://www.udefegua.org/>, boletín El Acompañante 13, octubre 2013

223 Unidad de Protección a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos, UDEFEGUA. Informe octubre 2013. En: www.udefegua.org, consultado el 15 de noviembre de 2013.

Aunque las formas de ataques continúan dándose fundamentalmente a través de difamación de parte de funcionarios, seguidas de amenazas escritas, intimidación y denuncia judicial²²⁴, preocupa que esta Unidad haya registrado el asesinato de 18 defensores y defensoras durante el año, en comparación con 13 en 2012 (38% de incremento).

Acción de los defensores y defensoras de derechos humanos

Está establecido por la Declaración de Defensores y Defensoras que su trabajo debe ser por medios pacíficos. Algunas modalidades utilizadas por dichos activistas, así como de las autoridades comunitarias ancestrales, están relacionadas con la acción ciudadana de auditar socialmente los proyectos, identificando cualquier violación de derechos humanos y denunciándola.

Sin embargo, no encuentran facilidad para la realización de su trabajo, porque el Estado no cumple con los procedimientos necesarios para garantizar que las comunidades sean consultadas frente a cualquier proyecto que pueda afectarles, pero también porque la información del Estado no fluye ágilmente, ni siquiera como la ley lo establece, lo que puede verse en el apartado de este informe correspondiente a la Ley de Acceso a la Información Pública, donde se evidencia el incumplimiento de los sujetos obligados.

El Informe de Desarrollo Humano de Naciones Unidas señala: “Los movimientos populares han galvanizado la opinión pública contra las empresas multinacionales que se mofan de los derechos humanos. Las campañas bien orientadas han dañado seriamente su imagen pública y los boicoteos de los consumidores han reducido sus ganancias. En muchos casos, como respuesta, las empresas denunciadas han elaborado códigos de conducta para proporcionar directrices comunes de derechos humanos para sus actividades mundiales.”²²⁵

Los defensores y defensoras de derechos humanos juegan un papel importante para recordarle al Estado que es el garante de los derechos humanos de la población y, en consecuencia, debe velar porque las empresas cumplan con sus compromisos de responsabilidad social empresarial en beneficio de las comunidades.

Por otro lado, le recuerdan a las empresas que ellas también están obligadas a respetar los derechos de los demás y que, no por ser privadas, están exentas de fiscalización y control, por lo que son responsables de sus actuaciones para con la población. Asimismo, le hacen ver que el ser humano es el centro de cualquier proyecto de desarrollo.

224 En el caso de las denuncias judiciales, estas se combinan con la detención ilegal, es decir, sin orden de juez, de las cuales fueron denunciadas 40 hasta octubre de 2013, en tanto que durante 2012 se registraron 29 (140% de incremento).

225 PNUD (2000) Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Página 139.

Algunos casos ilustrativos

Amenazas contra defensores del derecho a la verdad, violando su derecho a la libertad de expresión

Entre los casos de defensores del derecho a la verdad se encuentra el caso presentado ante la Magistratura de Conciencia por un grupo de defensores y defensoras de derechos humanos que acompañaron el juicio por genocidio contra el general Efraín Ríos Montt y el general José Mauricio Rodríguez Sánchez, expresando que se consideraron amenazados por las expresiones emitidas en su contra por personas y organizaciones que defendían a los acusados. La institución del Procurador de los Derechos Humanos abrió expediente²²⁶ y el Ombudsman, en una resolución histórica, reconoció que los defensores realizan acciones para que se fortalezca “el Estado de Derecho en Guatemala, siendo personas que contribuyen con la sociedad en su labor a favor del respeto, defensa y cumplimiento de los derechos humanos, por lo que a cualquier tipo de acción que busca impedir, obstaculizar o anular su labor de defensa debe dársele la importancia que amerita a fin de garantizar su integridad física.”²²⁷

En el cumplimiento de su mandato constitucional, el Ombudsman expresó la importancia de que los particulares también respeten los derechos humanos, en el marco de la Recomendación General No. 31 del Comité de Derechos Humanos de la ONU, de 26 de mayo 2004, que señala: “los particulares y cualquier entidad privada deben respetar los derechos humanos.”²²⁸, en tanto que la libertad de expresión también tiene límites y no debe deslegitimarse el trabajo de defensa de los derechos humanos. En ese sentido, el Procurador llamó a “no difundir un discurso de odio”, porque este incita a la violencia contra individuos.

El Defensor del Pueblo declaró “la violación de los derechos a la dignidad, a la integridad, a la seguridad, que constituyen una amenaza del derecho a la vida, a la igualdad, la libertad de acción y de asociación de los defensores de Derechos Humanos y los miembros de organizaciones no gubernamentales...”²²⁹ que presentaron la denuncia.

El Procurador de los Derechos Humanos enfatizó que “no deben realizarse señalamientos para criminalizar la labor de los defensores y defensoras de los derechos humanos en Guatemala” y que “el Estado debe garantizar la seguridad de las y los denunciantes... y reforzar las medidas de seguridad de quienes han sido beneficiados con medidas cautelares dictadas por el sistema interamericano de derechos humanos...”²³⁰

226 PDH, Expedientes acumulados. REF. ORD. GUA números 8184-2012/DCP, 8926-2012/A, 2061-2013/DCP, 2433-2013/DCP, 3554-2013/DCP, 3632-2013/DCP. 27 de agosto de 2013.

227 Ibid.

228 Ibid.

229 Ibid.

230 Ibid.

Los defensores de derechos humanos del ambiente: ambientalistas y pueblos indígenas

Parte de la conflictividad social en el país se debe al incumplimiento de deberes del Estado respecto de determinados derechos, o por abuso de autoridades locales, pero una buena parte de la misma se desarrolla en territorios con mayoría de población indígena y donde el Estado impulsa o facilita el desarrollo de grandes proyectos económicos, sin haber realizado consultas con la población local, y ante potenciales daños al ambiente y a los recursos naturales, así como a las poblaciones del lugar, lo que se refiere fundamentalmente a proyectos de extracción de minería e hidrocarburos, así como a monocultivos agrícolas (palma africana y caña, para cuyos cultivos se dan procesos de apropiación de tierras, desvío de ríos y control del recurso hídrico en detrimento de las comunidades cercanas).

Como ya se mencionó, los pueblos indígenas y los ambientalistas fueron los dos grupos de defensores y defensoras de derechos humanos más agredidos durante 2013. Este punto se desarrolla en el capítulo dedicado a conflictividad social.

Otro elemento relacionado con la conflictividad local y los grandes proyectos son aquellos conflictos que se agudizan por los desalojos de tierras que el Estado realiza, ya sea por la falta de certeza jurídica sobre la propiedad de la tierra para los campesinos, o porque las empresas de los grandes proyectos agrícolas alegan propiedad sobre tierras que han estado en posesión ancestral de comunidades indígenas, y ellos las han “comprado” para sus cultivos, por lo que la conflictividad por la tierra en nuestro país está relacionada tanto con temas de propiedad o posesión, como por linderos o límites territoriales, afectando principalmente a campesinos indígenas.

La judicialización de los derechos económicos, sociales y culturales todavía no es una realidad concreta en el mundo, y Guatemala no es la excepción. El solo hecho de que estos derechos sean considerados de implementación progresiva ya se convierte en una limitante para su demanda, porque facilita las actitudes estatales justificando por qué no se realizan a plenitud.

Un elemento importante en este sentido es el hecho de que Guatemala no ha ratificado el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que permite la recepción de quejas individuales sobre estos derechos.

Los casos de persecución penal de líderes comunitarios y defensores de derechos humanos acusados por el Estado o particulares de haber cometido delitos en el marco de protestas por los grandes proyectos económicos acá referidos no son atendidos con una sola visión, pues aunque existe una fiscalía específica para defensores de derechos humanos, algunos de estos casos están siendo tramitados en la Fiscalía contra el Crimen Organizado, bajo el supuesto de que los defensores y líderes procesados han cometido delitos vinculados a acciones terroristas (tipificación errónea de la lucha social que criminaliza la defensa de los derechos humanos).

En relación con las reparaciones de las violaciones de los DESCAs, Guatemala no cuenta con un mecanismo específico para ellas. Uno de los grandes desafíos para el sistema de administración de justicia es el desarrollo de mecanismos y legislación adecuada para la judicialización de estos derechos.

Dentro del sistema nacional de administración de justicia, el Ministerio Público (MP) —entidad encargada de la persecución penal— no cuenta con una fiscalía específica para estos temas, y las demandas correspondientes se atienden en diversidad de fiscalías, lo que no permite darle un enfoque de litigio estratégico ni una línea de continuidad a la visión de derechos.

En tanto el Estado no cumpla con su obligación de consultar a los pueblos indígenas sobre los proyectos que puedan afectar sus vidas, la conflictividad social y los ataques contra los defensores y defensoras continuarán presentes en la gestión del desarrollo. De la misma forma es importante que el Estado apruebe la Ley de Desarrollo Rural Sostenible, para que el desarrollo impulsado no vaya en detrimento ni de los recursos naturales y el medio ambiente, ni de la población guatemalteca.

Libertad de expresión

Marco normativo

En Guatemala la libertad de expresión está garantizada plenamente en el artículo 35 de la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG) y la ley de rango constitucional de Libertad de Emisión del Pensamiento, Decreto 009 del Congreso de la República, en el que expresamente se señala: “Es libre la emisión del pensamiento por cualesquiera medios de difusión, sin censura ni licencia previa”.

Además, expresa: “Este derecho constitucional no podrá ser restringido por ley o disposición gubernamental alguna. Quien en uso de esta libertad faltare al respeto a la vida privada o a la moral, será responsable conforme a la ley”, y en materia de libertad de expresión la misma normativa señala que todo lo relativo a este derecho constitucional se regula en la Ley Constitucional de Emisión del Pensamiento.

También establece que quienes se creyeran ofendidos tienen derechos a la publicación de sus defensas, aclaraciones y rectificaciones, y que no constituyen delito o falta las publicaciones que contengan denuncias, críticas o imputaciones contra funcionarios o empleados públicos por actos efectuados en el ejercicio de sus cargos.

Resalta que la actividad de los medios de comunicación social es de interés público, y estos en ningún caso podrán ser expropiados ni interrumpidos en su funcionamiento; y estipula que es libre el acceso a las fuentes de información y ninguna autoridad podrá limitar ese derecho.

Existe también la ley que regula las frecuencias radioeléctricas, la Ley General de Telecomunicaciones, Decreto 94-96 y sus reformas, Decretos 115-97, 47-2002, 82-2002 y 11-2006, del Congreso de la República de Guatemala (la cual incluye modificaciones realizadas en virtud de las sentencias Exp. 205-97 del 8 de junio de 1998 y Exp. 1940-2003 del 17 de febrero de 2004 de la Corte de Constitucionalidad).

Es importante resaltar que esta ley no ha sido armonizada con el Acuerdo de Derechos de los Pueblos Indígenas, uno de los Acuerdos de Paz que pusieron fin al conflicto armado interno que vivió Guatemala entre 1960 y 1996, y en el que se establece que para favorecer el acceso de comunidades e instituciones mayas a los medios de comunicación, se debe promover ante el Congreso de la República las reformas que sean necesarias en la Ley de Radiocomunicaciones para facilitar frecuencias para proyectos indígenas, y asegurar la observancia del principio de no discriminación, así como derogar disposiciones que obstaculicen este acceso.

Asimismo, existen en materia de legislación internacional normativas en relación con el derecho a la verdad, a la información, a la libertad de expresión, contemplados en los instrumentos de Naciones Unidas y de la OEA que, de acuerdo con la Constitución Política de la República de Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno (artículo 46).

Jurisprudencia en relación con la libertad de expresión

La Corte de Constitucionalidad ha creado jurisprudencia relacionada con el artículo 35 de la CPRG. En una de sus sentencias dicta que no puede limitarse la libertad de emisión del pensamiento, que la Constitución garantiza la difusión de ideas que llegan al público de forma voluntaria, y que la difusión de ideas es autorregulada por el propio público. Agrega que la transmisión de mensajes por medios directos de publicidad no está sujeta a ningún control, cuando el público puede escoger admitirlos o no, en tanto que sí requiere regulación el uso de medios que el público no puede omitir (como anuncios en las calles o mensajes emitidos por altoparlantes). Gaceta No. 47, expediente No. 1270-96, página No. 23, sentencia: 17-02-98.

La Corte advierte también que la Constitución establece que no se debe abusar de este derecho, y que debe ejercerse con responsabilidad y que la ley de Emisión del Pensamiento indica que tanto las autoridades como quienes desenvuelven su actividad en los medios de difusión, son los directamente responsables de velar por el respeto de la ley y de rechazar los abusos y la utilización de prácticas, ya sea que provengan de entidades privadas o públicas, que tiendan en cualquier forma a restringir la libre expresión del pensamiento, y de los derechos de aclaración y rectificación. Gaceta No. 10, expediente 271-88, página No. 55, sentencia: 06-10-88. (Véase: - Gaceta No. 56, expediente No. 1207-99, página No. 382, sentencia: 26-04-00. - Gaceta No. 22, expediente No. 165-91, página No. 11, sentencia: 10-12-91.)”

Amenazas a la libertad de expresión y de prensa

Guatemala es considerado uno de los países latinoamericanos donde se corre mayor riesgo siendo periodista. Otros son México, Colombia y Brasil (IFEX, 2013: 16).

Las libertades de expresión y de prensa tuvieron fuertes amenazas en 2013, principalmente por el asesinato de cuatro comunicadores en el interior del país, en más de 54 incidentes que involucraron a medios de comunicación y periodistas de diferentes áreas del país.

El 20 de marzo fue asesinado el periodista Jaime Napoleón Jarquín Duarte en Ciudad de Pedro de Alvarado, Jutiapa; el 7 de abril fue ultimado el periodista Luis Alberto Lemus Ruano, en Jalpatagua, Jutiapa; el 6 de agosto fue asesinado el locutor Luis de Jesús Lima, en la cabecera departamental de Zacapa, y el 19 de agosto es ultimado el periodista Carlos Alberto Orellana Chávez, el 19 de agosto, en San Bernardino, Suchitepéquez. Además, el periodista Fredy Rodas sobrevivió el 12 de agosto a un intento de asesinato, también en Suchitepéquez.

El ejercicio del periodismo departamental es el que más riesgos corre ante el incremento de acciones delictivas del narcotráfico y el crimen organizado, así como por las denuncias de corrupción en autoridades locales, que usan la intimidación a los comunicadores para mantener el clima de impunidad que hay en muchas regiones del interior del país.

La Agencia de Noticias CERIGUA y el Observatorio de los Periodistas construyen permanentemente un mapa de riesgo para la actividad de los comunicadores sociales. El mapa se construye a partir de los temas abordados por los periodistas y su correlación con los ataques que los comunicadores sufren en los diversos lugares.

Cuadro No. 71
Riesgo para la libertad de expresión
Enero-octubre 2013

No.	Departamento	No. de Publicaciones	Nivel de riesgo
1	Guatemala	788	
2	Quetzaltenango	56	
3	Escuintla	46	
4	Huehuetenango	38	
5	Petén	33	Alto entre 31-100
6	San Marcos	28	
7	Izabal	26	
8	Santa Rosa	25	
9	Alta Verapaz	20	
10	Zacapa	20	
11	Jalapa	19	
12	Retalhuleu	19	
13	El Progreso	18	

No.	Departamento	No. de Publicaciones	Nivel de riesgo
14	Suchitepéquez	18	
15	Chimaltenango	16	Medio entre 15-30
16	Chiquimula	14	
17	Quiché	13	
18	Sacatepéquez	13	
19	Baja Verapaz	12	
20	Jutiapa	9	Bajo entre 1-15
21	Sololá	7	
22	Totonicapán	2	
	Total	1240	

Tomado de: CERIGUA Estado de Situación de la Libertad de Expresión en Guatemala durante 2013 (1 de enero- 25 de noviembre), pág. 11.

El mapa de riesgo muestra que Guatemala, Quetzaltenango (que se encontraba en tercer lugar en 2012), Escuintla (que estaba en segundo lugar en 2012), Huehuetenango y Petén son los cinco departamentos que entran en la categoría de “Riesgo Alto”, a diferencia de 2012, cuando también se incluían: San Marcos, Jalapa, Zacapa, Izabal, Retalhuleu, Suchitepéquez y Chiquimula (CERIGUA, 2013: 9).

Como ilustra el cuadro siguiente (CERIGUA, noviembre 2013: 5-6), los comunicadores sociales se encuentran sujetos a distintos tipos de agresiones como amenazas, agresión física, obstrucción a la fuente y hasta asesinatos. De los 52 comunicadores sociales agredidos, 82.69% son de sexo masculino, y la mayoría de las agresiones se dieron en el departamento de Guatemala (21).

Cuadro No. 72
Agresiones contra la libertad de expresión

Agresiones contra la libertad de expresión en 2013	Total
Amenazas	10
Otros	9
Agresión física	7
Obstrucción a la fuente	6
Asesinato	4
Agresiones verbales	2
Difamación	2
Acoso judicial	2
Intimidación	2
Obstrucción a la fuente y amenazas	2
Agresión física y destrucción material	1
Agresiones verbales y obstrucción a la fuente	1

Agresiones contra la libertad de expresión en 2013	Total
Censura	1
Amenazas y agresiones materiales	1
Amenazas y agresión física	1
Intento de asesinato	1
Detención arbitraria	1
Agresión física y detención arbitraria	1
Total	54

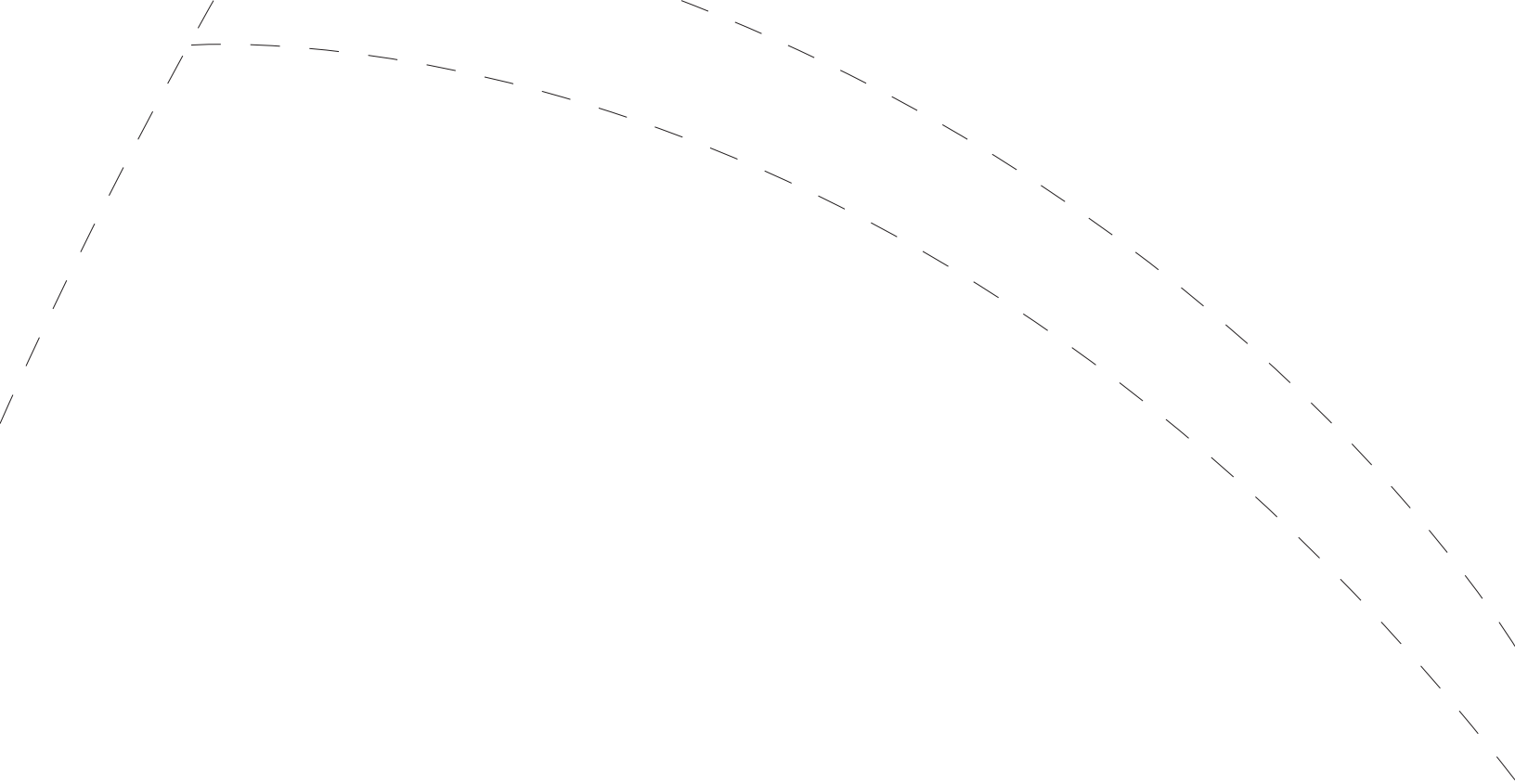
En relación con el crimen organizado, el informe plantea que existen bandas que operan en el ámbito nacional, regional e internacional, que se han convertido en una amenaza para la seguridad, la soberanía y la gobernabilidad democrática. La trata de personas, el contrabando, la corrupción —que produce graves pérdidas para el Estado y para la sociedad—, las extorsiones, los secuestros exprés, el tráfico de maderas y de patrimonio nacional, el robo de vehículos, son algunos de los delitos que cometen estas bandas (CERIGUA, 2013: 26).

Además, en el 2013 ha habido casos de agresiones a periodistas en la cobertura noticiosa de los conflictos sociales, en los que la conflictividad se ha desbordado provocando enfrentamientos entre pobladores o con las autoridades locales y nacionales.

El Gobierno de la República lanzó oficialmente, el 29 de noviembre, el Programa de Protección de Periodistas, en un intento por detener las amenazas y ataques contra comunicadores, pero hasta la fecha se desconoce las acciones que han desarrollado.

En los últimos meses de 2013 se incrementaron los intentos de funcionarios públicos para limitar la libertad de expresión de ciudadanos y comunicadores, en los que la institución del Procurador de los Derechos Humanos se pronunció en repetidas ocasiones en defensa del derecho de expresión, consignado el artículo 35 de la Constitución Política de la República y la Ley de Libertad de Expresión, manifestándose en contra de los intentos de judicializar por la vía penal las críticas contra autoridades de gobierno, intentando que se haga cumplir al pie de la letra la Ley de Emisión del Pensamiento.

En todos los casos, el Procurador de los Derechos Humanos se ha manifestado en defensa de la libertad de expresión, un derecho humano de todos los ciudadanos y de la libertad de prensa, como una de los principales pilares de la democracia.



TEMAS

MANDATORIOS

Informe de Situación

PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU

CAPÍTULO CUATRO TEMAS MANDATORIOS

Derecho a la alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional

En el presente documento se visibilizarán los avances y progresos que ha tenido el derecho a la alimentación en Guatemala en 2013, de acuerdo con indicadores de estructura, proceso y resultados.

En la primera parte se desarrolla una síntesis de los acuerdos internacionales que directa e indirectamente promueven que el Estado garantice el derecho a la alimentación del guatemalteco. Seguidamente, se hace una revisión de los aspectos más relevantes de las leyes y políticas públicas relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional que garantizan el cumplimiento de ese derecho, así como aquellas que el Estado tiene pendiente de aprobar y aplicar para que el resguardo de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) sea de mayor impacto. Por último, se describen los resultados generados por las estrategias, programas, proyectos, acciones y actividades desarrolladas por la actual administración para garantizar la SAN.

Mecanismos internacionales ratificados vinculados al derecho a la alimentación

Este derecho está reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, como parte del derecho a disfrutar de un nivel de vida adecuado; asimismo, está consagrado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, ratificado por 152 estados, entre ellos Guatemala, quien lo ratificó el 19 de mayo de 1988.

Muchos estados miembros encuentran dificultades en la aplicación de este Pacto Internacional, por lo que se emitió la Observación General No. 12 (OG 12)²³¹, a solicitud de los estados miembros que, durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996, expresaron la necesidad de una mejor definición de los derechos relacionados con la alimentación que se mencionan en el artículo 11 del Pacto.

En la Declaración adoptada en esa Cumbre, cinco años después, en junio de 2002, los Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos”.

Conforme ha avanzado la construcción del marco jurídico internacional, se han creado órganos para plasmar en planes, programas y proyectos los objetivos iniciales de dicho Pacto. En Naciones Unidas se crearon el Comité DESC, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)²³² y la figura del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación²³³, que han contribuido a la creación de metodologías para

231 Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 12, El derecho a una alimentación adecuada (Art. 11), (20º período de sesiones, 1999), U.N. Doc. E/C.12/1999/5 (1999).

232 El 16 de octubre de 1945 la FAO se establece como organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas en el primer período de sesiones de la Conferencia de la FAO, celebrado en Quebec, Canadá.

233 En seguimiento a los compromisos asumidos a través de la Declaración de Roma, en 2000 se creó la figura del Relator

monitorear y evaluar la aplicación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) en cada uno de los estados miembros de las Naciones Unidas y el derecho a la alimentación y Seguridad Alimentaria y Nutricional²³⁴.

Existen mecanismos, instrumentos e instituciones internacionales que permiten verificar el alcance de los tratados. Uno de esos instrumentos para el seguimiento del derecho a la alimentación es el Protocolo Facultativo al PIDESC, que nombra a un comité para recibir y examinar comunicaciones con el propósito de hacer efectivos los derechos enunciados en el Pacto.

El Protocolo permite que las víctimas busquen justicia por las violaciones de derechos humanos en sus Derechos Económicos, Sociales y Culturales, buscando reparación y haciendo responsables de sus acciones a quienes los violen. Con este mecanismo, los DESC, incluyendo el derecho a la alimentación, superan una visión de calidad, asistencialismo o concesión de quienes tienen el poder, ya que son derechos y, como tales, pueden ser reclamados (Coordinación Regional PIDHDD, diciembre 2008: 2).

A la fecha, el referido protocolo no ha sido ratificado por el Estado de Guatemala, motivo por el cual los distintos mecanismos internacionales han emitido una recomendación en torno a ello.

Por otra parte, bajo el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos, el Estado de Guatemala ratificó el 5 de octubre de 2000 el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —Protocolo de San Salvador, cuyo artículo 12 inciso 1, reconoce el derecho de toda persona a una nutrición adecuada para gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. Así también, en el inciso 2 del mismo artículo establece el compromiso de los estados de perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para alcanzar este fin.

Aun cuando los tratados internacionales en materia de derechos humanos tengan preeminencia sobre el derecho interno en Guatemala, según el artículo 46 de la Constitución de la República, el Estado guatemalteco se encuentra débil en los mecanismos de seguimiento para su cumplimiento.

Las violaciones de los DESC son frecuentemente causas que provocan conflictos sociales y que pueden llevar a violaciones masivas de derechos civiles y políticos. Con la creación de los mecanismos adicionales, se proveen nuevos caminos para la atención de este tipo de violaciones.

Especial sobre el Derecho a la Alimentación.

234 El consejo de la FAO las aprobó en su 127º período de sesiones, en noviembre de 2004.

Normativa nacional a favor del derecho a la alimentación

El marco jurídico principal de la legislación a favor del derecho a la alimentación se basa en la Constitución Política de la República de Guatemala, cuyos artículos 2, 94, 97 y 99 garantizan ese derecho a toda la población.

Entre otras normas ordinarias a favor del derecho a la alimentación se encuentra el Código de Salud, Decreto 90-97 del Congreso de la República, del 02 de octubre de 1997, en cuyo artículo 43, indica: “(...) se promoverán acciones que garanticen la disponibilidad, producción, consumo y utilización biológica de los alimentos tendientes a lograr la seguridad alimentaria y nutricional de la población guatemalteca”.

En 2013 se aprobó el “Manual de Especificaciones para la Vigilancia y el Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano”²³⁵, norma de vital importancia para la regularización del control del agua para consumo humano.

En cuanto a la disponibilidad y el acceso a los alimentos, el Acuerdo Gubernativo No. 278-98, Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), establece que el Estado se compromete a mejorar las condiciones alimentarias de la población. Asimismo, hace el mandato explícito al MAGA de “atender los asuntos concernientes al régimen jurídico que rige la producción agrícola, pecuaria, forestal e hidrobiológica, así como todas las relacionadas con la mejora de las condiciones alimentarias de la población, la sanidad agropecuaria y el desarrollo productivo nacional”.

Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Los procesos para la creación de una política de SAN iniciaron en 1974, cuando la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (SEGEPLAN) elaboró los “Lineamientos para una Política Nacional de Nutrición”. En 1976 un grupo de coordinación con representantes de distintos sectores elaboró el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición.

El Estado de Guatemala fortaleció en 2005 su interés por abordar el problema de inseguridad alimentaria con la creación y emisión de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN), en el marco de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, los Acuerdos de Paz y las disposiciones de leyes específicas (Decreto No. 32-2005 del Congreso de la República de Guatemala). Esta ley establece los niveles de acción, la composición del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), la naturaleza coordinadora de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), y el proceso de formulación del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN), así como señala las atribuciones y competencias institucionales dentro del Estado, relacionadas con el cumplimiento de la misma, lo que se complementa con su Reglamento y el Plan Estratégico,

235 Acuerdo Ministerial No. 523-2013, MSPAS (noviembre 6, 2013).

en los cuales establece responsabilidades para diversas instituciones. Sin embargo, la ley solamente integra en el sistema nacional de coordinación al Poder Ejecutivo, sin atribuir responsabilidades al Legislativo y al Judicial.

En esta ley también se contemplan mecanismos de participación de la sociedad civil en el SINASAN, a través de un representante en el grupo asesor, mecanismo que ha demostrado ser insuficiente, por lo que se hace necesario concretar más espacios de participación.

Si bien la ley conceptualiza la SAN como derecho de todas y todos los guatemaltecos, no es el específico derecho a la alimentación reconocido en el Derecho Internacional, el cual va más allá del concepto de la SAN, que solamente es una base técnica y de instrumentalización para alcanzar el mencionado derecho a la alimentación.

Es importante señalar que cada día hay más preocupación de toda la sociedad en relación con este tema, visualizando la desnutrición y sus secuelas como uno de los problemas que aquejan al país y en el cual todos y todas debemos participar para erradicarlo.

Denuncias asociadas al derecho a la alimentación

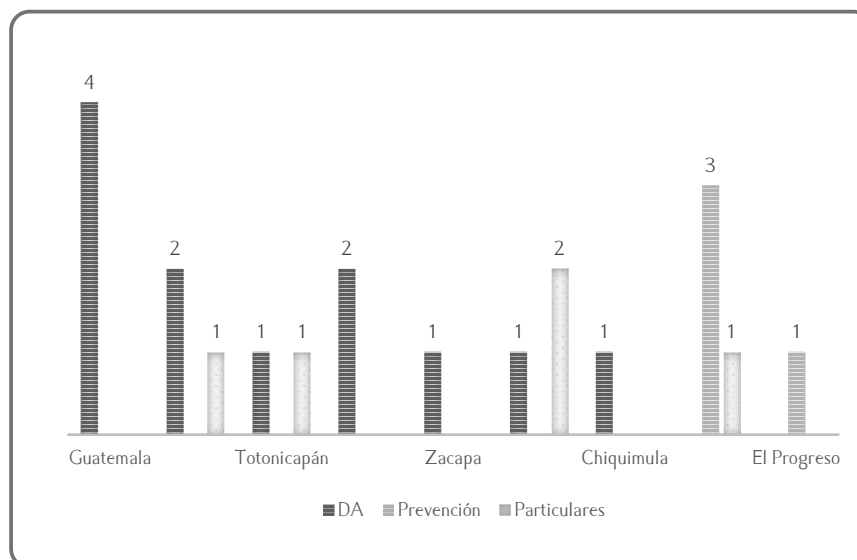
En 2013 la institución del Procurador de los Derechos Humanos recibió 21 denuncias vinculadas al derecho a la alimentación. Para efectos de este informe se han clasificado de la siguiente forma:

- Denuncias de vulneración al derecho a la alimentación, que involucran la participación de funcionarios del Estado, o bien a terceros quienes, por delegación de autoridad del Estado, ejercen funciones públicas.
- Casos de prevención en apoyo a los servicios de salud para el rescate de menores con desnutrición, que implican gestiones o acompañamientos realizados en forma preventiva.
- Casos entre particulares vinculados al derecho a la alimentación, que pueden constituir delitos entre particulares, como la negación de asistencia económica.

La clasificación se realizó a partir de la revisión individualizada de cada caso registrado.

En la siguiente gráfica se muestra la distribución de las denuncias alrededor de la República, de acuerdo con los criterios antes descritos:

Gráfica 41
Denuncias vinculadas al derecho a la alimentación
2013



Fuente: DIDH/PDH, noviembre 2013

Como se puede observar, nueve departamentos presentaron denuncias ante la Magistratura de Conciencia, de las cuales en Guatemala se recibió la mayor cantidad, cuatro de ellas por una presunta violación al derecho a la alimentación. Las instituciones denunciadas en estos casos son:

- Ministerio de Desarrollo (MIDES) —dos denuncias—, por logística deficiente en la entrega de las bolsas seguras y por contenido de alimentos de mala calidad en las bolsas.
- Municipalidad de Amatitlán (una), por entrega de raciones de alimentos de mala calidad nutricional en el Comedor del Adulto Mayor.
- Estado de Guatemala (una), por la violación de los DESC de tres niñas y dos niños, y sus familias en Camotán, Chiquimula (caso que se ampliará más adelante).

Seguidamente, en Jutiapa se presentaron dos denuncias contra las siguientes instituciones:

- Dirección del Área de Salud, por la alta incidencia de casos de desnutrición y falta de un centro de salud.
- MIDES, por dejar a una usuaria fuera de la cobertura del bono seguro, sin explicación alguna.

En Jalapa fueron denunciadas las siguientes instituciones:

- Instituciones responsables del Pacto Hambre Cero, por el aumento de casos de desnutrición en el departamento.
- Hospital Nacional Nicolasa Cruz, por negar la alimentación a la madre de un niño desnutrido.

Totonicapán:

- Contra las instituciones del Estado responsables del Pacto Hambre Cero, por escasez de granos básicos y aumento de sus precios.

Zacapa:

- Contra el Sistema Penitenciario, por alimentar a los reos con carne de perro.

Huehuetenango:

- Instituciones responsables de Hambre Cero, por el aumento de casos de desnutrición en San Mateo Ixtatán y San Miguel Acatán, así como la ineficiente entrega de los servicios de ese programa.

Los casos entre particulares en su mayoría refieren el abandono del hogar y violencia intrafamiliar, así como la falta de cumplimiento de la pensión alimentaria.

Es importante mencionar el acompañamiento que brinda la institución del Ombudsman a las entidades públicas de Baja Verapaz para el rescate de niños y niñas con desnutrición. En la actualidad se desarrolla un seguimiento especial de los casos antes denunciados por la Defensoría del Derecho a la Alimentación creada en julio del 2013 en la Magistratura de Conciencia.

Sentencias por vulneración del derecho a la alimentación

Las denuncias se realizaron en los últimos meses de 2011 en el Juzgado de la Niñez y la Adolescencia y de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal de Zacapa, mismo que dictó cuatro sentencias entre abril y mayo de 2013 a favor de tres niñas y dos niños, por la vulneración de sus derechos humanos, específicamente del derecho a la vida, a un nivel de vida adecuado, a la salud, la educación, la alimentación y a la vivienda; siendo responsable por omisión el Estado de Guatemala.

En dichas sentencias se ordenó a la Auxiliatura Departamental del Procurador de los Derechos Humanos de Chiquimula que, a través de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia, velara por el debido y estricto cumplimiento de las medidas decretadas y del respeto de los derechos humanos de las niñas y niños, y de sus familias. Así también, las sentencias ordenan informar inmediatamente a la Procuraduría General de la Nación o Juzgado de Zacapa para que se tomen las acciones legales pertinentes.

Atendiendo a la anterior orden, se integró en la institución del Procurador de los Derechos Humanos un grupo de verificación de las medidas en terreno integrado por las direcciones de Defensorías, Investigación en Derechos Humanos y Mediación, Resolución de Conflictos e

Incidencia en Políticas Públicas (DIMERCIP), así como la Defensoría de la Salud y la Niñez y Adolescencia.

El objetivo primordial de la misión fue recabar y sistematizar información de la situación de las víctimas, así como verificar las acciones de los responsables institucionales de cumplir las medidas. De lo anterior, la Magistratura de Conciencia elaboró un informe que fue entregado al juzgado que conoce el proceso.

Como se mencionó anteriormente, el proceso inició a finales de 2011, en la anterior administración gubernamental, y se sentenció al Estado en abril y mayo de 2013, es decir, un año y medio después de iniciado el proceso. La institución del PDH realizó la verificación de las medidas en agosto de 2013, y encontró lo siguiente:

- Las unidades operativas en terreno del MSPAS no han brindado la atención integral ordenada en las cuatro sentencias.
- Dos niñas no presentaban un aumento de peso sostenido, lo que pudiera alejarlas de la posibilidad de desnutrirse agudamente.
- Al momento de la visita, una niña sufría una infección crónica, no estaba siendo tratada por los servicios de salud locales. El médico de la misión de la Magistratura de Conciencia dio atención médica en cuatro de los cinco casos.
- El MSPAS no tomó las medidas necesarias para que las familias de los niños y niñas beneficiados por las sentencias pudieran gozar de las condiciones adecuadas de salud e higiene ambiental para el buen aprovechamiento de los nutrientes.
- Las comunidades donde habitan las familias de las niñas y niños beneficiados por las sentencias se encontraban en graves condiciones de saneamiento ambiental, lo cual afecta directamente en la reproducción de enfermedades diarreicas agudas en los niños y niñas, causas directas de desnutrición aguda.
- La Delegación departamental del MAGA de Chiquimula contaba con presupuesto destinado únicamente para el funcionamiento, por lo que se habían limitado a coordinar acciones mínimas básicas para dar cumplimiento a la sentencia del Juzgado de Niñez y Adolescencia de Zacapa.
- El Alcalde Municipal no había ejecutado las acciones para garantizar el derecho humano al acceso al agua potable, ya que las familias continuaban consumiendo ese líquido no seguro para consumo humano.
- A la fecha de la verificación no se había ejecutado ninguna acción para garantizar el derecho a la vivienda de las familias beneficiadas por la sentencia, ya que no se había presentado ningún funcionario del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI) ni del Fondo para la Vivienda (FOPAVI).
- Dos familias continuaban sin acceso a la tierra de forma gratuita, como lo demanda la sentencia.
- Se identificó que los servidores públicos estigmatizaban a las mujeres por el número de embarazos, lo cual demuestra que la carga de responsabilidad de la grave situación que actualmente atraviesan los niños, niñas y adolescentes recae sobre ellas.

Este estigma se legitima mediante el discurso (“la culpa es de las madres, por tener tantos niños”) que justifica la mala calidad de atención de los delegados ministeriales, lo cual incide negativamente en la atención inmediata que demanda la niñez afectada, debido a la ausencia de políticas públicas que necesitan implementarse por parte de las autoridades.

- Fundamentada en los hallazgos, la misión de verificación de la institución del Ombudsman consideró que estaba distante la restitución efectiva y el cumplimiento permanente del derecho humano a la alimentación, así como la debilidad estatal en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de los niños incluidos en las cuatro sentencias, y sus familias.

Amparos en contra de las sentencias

Ante el evidente incumplimiento del Estado por realizar las medidas efectivas para la restitución de los derechos de las tres niñas y dos niños, los ministros del MICIVI, Mineduc y MAGA, así como el secretario de la SESAN, interpusieron amparos en contra de las sentencias. La Corte Suprema de Justicia (CSJ) amparó provisionalmente esta solicitud dejando sin efecto las acciones ordenadas por el juez. Estas entidades argumentaron violación al debido proceso, al señalar que no fueron debidamente notificados de las sentencias en mención, aun cuando en el proceso participó un funcionado nombrado por la Procuraduría General de la Nación (PGN), quien tiene la representación legal del Estado y, por ende, de las instituciones involucradas.

A pesar de esta resolución de la CSJ, está abierto el camino hacia la justiciabilidad de los DESC, en particular del derecho a la alimentación.

Acciones del Pacto Hambre Cero en 2013

Con el objetivo de operativizar la política pública a favor de la seguridad alimentaria y nutricional, la actual administración gubernamental implementó desde el inicio de su gestión el Plan del Pacto Hambre Cero (PHC), el cual desarrolla acciones para reducir la desnutrición crónica en un 10% en menores de 5 años para finales de 2015. La institución del Procurador de los Derechos Humanos reconoce los esfuerzos que este Gobierno realiza para combatir la desnutrición en el país.

En la estructura principal del PHC se describen diez acciones dirigidas al tratamiento del hambre crónica y cinco acciones para el hambre estacional; sumado a lo anterior se prioriza la ventana de los mil días, estrategia que pretende promover los cuidados de la niñez desde su concepción hasta los dos primeros años de vida.

Para el desarrollo del PHC, el MSPAS es uno de los principales actores estatales, por su responsabilidad en la implementación del 70% de las acciones contra el hambre crónica y estacional; además, es responsable de desarrollar el 100% de actividades y acciones para el cumplimiento de las 12 metas esperadas en la estrategia de la Ventana de los Mil Días.

Lo anterior evidencia que el enfoque principal del PHC es la nutrición, la cual es un componente tanto del derecho a la salud como del derecho a la alimentación; por lo tanto, en el análisis de la situación anual 2013 es necesario revisar el sistema de salud, principalmente la atención preventiva, debido a sus acciones directas con la población afectada por la desnutrición. A continuación se hace dicho análisis.

Cuarto Viceministerio de Atención Primaria

Se reconoce el esfuerzo gubernamental para la creación del Cuarto Viceministerio de Atención Primaria²³⁶, el cual sustituye las funciones realizadas en el pasado por el Sistema de Atención Integral en Salud (SIAS) en el primer nivel de atención de la misma²³⁷.

El primer nivel de atención de salud es el único del MSPAS que tiene dos modalidades de atención: la entregada por el personal contratado directamente por el Ministerio, y la entregada por las ONG que firman un convenio con el MSPAS para prestar los servicios.

Por su importancia en la temática, a continuación se revisará el funcionamiento y estructura de ambas modalidades:

Primer nivel de salud de atención institucional

La situación de este nivel de salud se refleja en el primer censo de infraestructura, recursos humanos y equipamiento de la red de servicios de salud del MSPAS, realizado en el primero y segundo nivel de atención y que abarcó en detalle la información de 82 municipios prioritarios.

Se estableció que Guatemala, como país, tiene una cobertura del 57.37% en áreas de salud, situación que mantiene a la institución alejada de la prestación universal de los servicios de salud. En los municipios prioritarios censados se encontró la siguiente situación respecto de los servicios de salud (MSPAS, marzo 2012):

- 10% está situado en quebradas y en un 9% hay un río colindante; el 5% está a la orilla de un barranco.
- 65% se abastecen de agua de lluvia o la acarrean.
- En el 63.9% la disposición de excretas se realiza en fosas sépticas y letrinas, algunos no tienen un lugar específico.
- 79.69% no tienen comunicación telefónica.
- 5% se abastece de energía eléctrica por medio de panel solar y motores de combustible.

236 Acuerdo Gubernativo número 181-2013 del MSPAS (abril 25, 2013). Diario de Centro América. pág. A1, A2.

237 El primer nivel de salud es el prestado en los Centros Comunitarios de Salud y Puestos de Salud con personal institucional del MSPAS, así también los servicios entregados por los equipos básicos de salud de las ONG que suscriben un convenio de pago con el MSPAS.

- Un 10% de los edificios fueron construidos antes de 1976; en los últimos cuatro años sólo se ha construido el 16% de los edificios censados.
- Solamente el 32% de los servicios ha recibido algún tipo de mantenimiento correctivo, remozamiento o reconstrucción después de su construcción.

Con base en estos datos, se considera que el mayor reto para este Viceministerio será cambiar la realidad de los servicios con planes concretos y financiamiento suficiente, para así mejorar de forma urgente lo siguiente:

- Ampliar y mejorar la cobertura de atención preventiva en salud.
- Mejorar y desarrollar nueva infraestructura.
- Abastecer de insumos, materiales, equipo y medicamentos los puestos de salud y centros comunitarios de atención.
- Asegurar el recurso humano competente en la entrega de los servicios de atención primaria y con procesos de formación en pertinencia cultural y derechos humanos.
- Sistematizar el seguimiento a las personas atendidas, utilizando fichas clínicas de registro de entrega de servicios similares a las implementadas por las ONG y hospitales nacionales.
- Facilitar procesos de auditoría social a nivel comunitario a través de la participación ciudadana.

Primer nivel de atención entregado por el Programa de Extensión de Cobertura

El Programa de Extensión de Cobertura (PEC) surgió en 1996, en el marco de los Acuerdos de Paz, para dar cobertura en salud al 46% de la población sin acceso a los puestos y centros de salud del MSPAS.

El PEC atendió en 2013 al 54% de la población rural de Guatemala, en las comunidades más postergadas y vulnerables a la inseguridad alimentaria y nutricional del país. Es aquí donde radica la importancia del adecuado funcionamiento del PEC, ya que es la base sobre la que se desarrolla gran parte de los servicios entregados por el PHC y la estrategia de los mil días.

En 2013 el MSPAS firmó 395 convenios con Organizaciones No Gubernamentales para proveer servicios de salud, por un monto de Q 560 millones 746 mil 986; con lo cual se aumentó en casi Q 350 millones el costo de dicho programa, en relación con 2012, lo que se justificó bajo el criterio de que “sobre su estructura se desarrolla la mayoría de acciones del PHC” en los municipios y comunidades más vulnerables del país.

Con la firma de convenios entre las ONG y el MSPAS se aumentó considerablemente el costo de funcionamiento de las primeras, la mayor parte distribuido en la contratación de recurso humano (auxiliares de enfermería) e insumos y equipo (computadoras, vehículos de dos y cuatro ruedas).

Sin embargo, la ejecución de los recursos y el cumplimiento de los convenios no ha sido la esperada; en marzo 2013, con tres meses de atraso, el MSPAS realizó el primer desembolso del 40% de lo asignado para cumplir sus compromisos con las ONG. Esto afectó directamente el funcionamiento de los servicios, atrasando hasta tres meses el pago de los honorarios de los médicos, enfermeras, auxiliares de enfermería, educadoras y personal comunitario contratados por dichas organizaciones; también se atrasó el abastecimiento de insumos, materiales y medicamentos. Esto fue comprobado por la institución del Procurador de los Derechos Humanos, por medio de monitoreos a la prestación de los servicios entregados por el PHC en cuatro municipios²³⁸ del país, realizados en febrero y marzo de 2013.

El primer desembolso recibido por las ONG fue para el pago de la deuda con el personal y proveedores de insumos. Seguidamente, se realizó en mayo un segundo desembolso correspondiente al 10% del monto total de los convenios. Aproximadamente se pagó hasta mayo a las ONG unos Q 280 millones, un monto mayor al recibido en todo el año anterior²³⁹.

La crisis del PEC se trató en el CONASAN durante la sesión extraordinaria del 11 de septiembre de 2013, en la que el Ministro de Salud expresó su preocupación por la situación de las ONG prestadoras de servicios de salud y su efecto negativo en las metas trazadas en la estrategia de la ventana de los mil días.

Resultado de la anterior problemática y de una deuda por más de Q 123 millones, las ONG despidieron a más de 45 mil trabajadores de salud²⁴⁰, lo que significa que actualmente existe vulneración del derecho a la salud de 4.7 millones de habitantes, en especial de aproximadamente medio millón de niños y niñas menores de 5 años de las comunidades más postergadas del país.

Es importante indicar que las unidades de salud del PEC son las que reportan la mayor cantidad de casos de niños menores de 5 años con desnutrición aguda en el ámbito nacional y, por lo tanto, son fundamentales para el tratamiento a tiempo de estos casos a nivel comunitario. Su accionar es imprescindible para salvar las vidas de cientos de niños y niñas guatemaltecos afectados por la desnutrición aguda.

Así también, afectará los avances de las acciones del PHC, en particular las intervenciones dedicadas a la ventana de los mil días, y repercutirá negativamente en el resultado esperado de reducción de la desnutrición crónica.

238 En marzo y abril de 2013 la institución del PDH realizó estudios de casos con el objetivo de evaluar los resultados primarios del PHC en los municipios de San Mateo Ixtatán y San Miguel Acatán, de Huehuetenango; Purulhá, de Baja Verapaz, y Olopa, de Chiquimula.

239 En 2012 se asignó para la contratación de las ONG la cantidad de Q 197 millones 431 mil 729.

240 Miles de trabajadores han sido despedidos en Salud por falta de presupuesto (10.12.2013) Prensa Libre. Consultado 10.12.13 http://www.prensalibre.com/noticias/comunitario/Miles-despidos-falta-presupuesto_0_1045095510.html

A mediados de noviembre la Magistratura de Conciencia hizo un monitoreo referente a los servicios prestados por las ONG de salud a través de 12²⁴¹ de sus auxiliaturas en 11 departamentos. Se halló un atraso promedio de cinco meses en los honorarios del personal, y en departamentos como Alta Verapaz, San Marcos, Chiquimula y Huehuetenango, algunas ONG tienen deuda de hasta seis meses. El desabastecimiento de insumos y medicamentos era de 65%.

Estas limitantes en la prestación de los servicios, causadas por el atraso de los desembolsos a las ONG y el bajo efecto en el avance de las acciones del PHC, en particular las intervenciones dedicadas a la ventana de los mil días de los niños y niñas, repercutirán negativamente en el resultado esperado de reducción de la desnutrición crónica. Es previsible que esa meta no se cumpla, al menos en los municipios afectados por la problemática y por la ineficiente atención en los servicios del primer nivel de atención de salud.

Si bien los servicios del PEC por medio de las ONG han sido limitados y no han generado los avances esperados, es importante mantener su estructura mientras se desarrolla una progresiva institucionalización de este servicio con perspectiva incluyente y multidimensional de la salud-enfermedad, pertinente en lo cultural y con enfoque de derechos.

Como en anteriores informes generados por la institución del Procurador de los Derechos Humanos, en este se recomienda nuevamente el modelo de salud maya y popular, dicha propuesta ha sido desarrollada por el Modelo Incluyente en Salud (MIS) que desde 2003 ha demostrado un impacto positivo en la salud preventiva en los municipios donde se desarrolla en la actualidad²⁴².

Vulneración del derecho humano a la salud

Bajo las anteriores circunstancias descritas y considerando faltas a las normas internacionales y nacionales vinculadas al derecho humano a la salud, el Ombudsman declaró, el 11 de diciembre de 2013, “la violación al derecho humano a la salud de la población guatemalteca” debido a la falta de planificación, financiamiento, ejecución y evaluación del PEC por el MSPAS y la afectación al Plan del Pacto Hambre Cero.

Asimismo, declaró “la violación del derecho humano al trabajo del personal de las ONG contratadas para ejecutar el PEC”, debido a la falta de pago de los honorarios desde julio 2013, lo que va en detrimento de los servicios de salud que cubre el programa aludido en 198 municipios del país.

Señala la resolución como responsable de dicha violación al Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, y ordena la inmediata cesación de la violación del derecho humano declarado, para lo cual la autoridad responsable deberá ejecutar las acciones que se consideren necesarias, con la finalidad de restituir los derechos humanos conculcados.

241 El Progreso, Santa Rosa, Quiché, Coatepeque, San Marcos, Huehuetenango, Nentón, Baja Verapaz, Alta Verapaz, Chiquimula, Jalapa y Jutiapa.

242 El MIS presta atención primaria en 12 distritos municipales de salud en el ámbito nacional a 195 mil 899 personas.

Verificación en terreno de las acciones del Pacto Hambre Cero

La Magistratura de Conciencia realizó durante 2013 un intenso seguimiento a las acciones desarrolladas por el PHC, haciendo estudios de casos a nivel comunitario, municipal y departamental; así como a través de sus 35 auxiliaturas distribuidas en todo el país, las cuales han abastecido de información necesaria para evaluar las intervenciones del PHC que a continuación se describen:

Acciones contra el hambre crónica

Promoción de la lactancia materna

Como se describió anteriormente, los servicios de salud preventivos muestran una desafortunada crisis. Los estudios de caso de la institución del PDH realizados durante 2013 confirmaron la debilidad de la entrega de los mensajes clave en el tema de lactancia materna exclusiva²⁴³ (en el último monitoreo realizado por la Magistratura de Conciencia en San Cristóbal Verapaz, en octubre, se evidenció la poca importancia que le dan al tema los técnicos de salud a nivel comunitario). La asesoría y consejería debe ser personalizada y con seguimiento continuo en los hogares, en especial de los niños y niñas que nacen con alguna limitación física. De haberse desarrollado este seguimiento en el municipio de San Cristóbal Verapaz, de Alta Verapaz, se hubiera evitado violaciones de los derechos humanos²⁴⁴.

La ejecución presupuestaria en relación con la promoción de la lactancia materna ha sido la siguiente:

Cuadro No. 73
Ejecución de gastos de alimentación práctica para el cuidado infantil en el niño menor de 5 años

Asignado	Modificado	Vigente	% de Ejecución
70'667,216.00	8'737,866.89	79'405,082.89	98.4

Fuente: DIDH/IPDH con información de SICOIN de enero a diciembre 2013.

Mejoramiento en la alimentación complementaria

Entre enero y marzo de 2013 se encontraron desabastecidas las ONG del alimento complementario; fue a partir de abril que se inició con la entrega regular de ese alimento, ampliándose a los puestos de salud en los meses siguientes²⁴⁵.

243 Este tema fue abordado en el estudio de Cuellos de Botella de UNICEF en 2012 realizado en Guatemala, los principales resultados indican baja efectividad de los servicios de salud en la entrega de los mensajes relacionados con los cuidados de los infantes.

244 Del 10 al 12 de octubre de 2013 la institución del PDH realizó tres estudios de casos en familias afectas por muerte de uno de sus miembros menores por desnutrición.

245 PDH (2013) IV Informe SAN del Procurador de los Derechos Humanos. pp. 44-45

En anteriores informes, el Ombudsman ha recomendado evaluar la entrega de ese producto, dada sus altas especificaciones para que su utilización tenga los resultados esperados.

Mejoramiento de prácticas de higiene, incluyendo el lavado de manos

En los diversos monitoreos de la institución del PDH se evidenció las malas condiciones de saneamiento ambiental en las comunidades consideradas vulneradas por la inseguridad alimentaria. Casos emblemáticos observados por la Magistratura de Conciencia en 2013, son los niños y niñas a quienes se les declaró la violación de sus PIDESC en Camotán, Chiquimula. En sus comunidades no existía acceso al agua ni saneamiento ambiental mínimo; al referirse a la situación, el Alcalde Municipal indicó que es un problema de 40 años atrás, y que probablemente pasen otros 40 para resolverlo.

El Instituto de Fomento Municipal (INFOM) es uno de los principales responsables de desarrollar proyectos a favor del saneamiento ambiental municipal; sin embargo, las ejecuciones presupuestarias son bastante bajas, como se muestra a continuación:

Cuadro No. 74
Ejecución de gastos en infraestructura de agua y saneamiento
INFOM

Actividad	Asignado	Modificado	Vigente	% de ejecución
Construcción de letrinas y alcantarillados	33'146,914.00	-11'082,859.00	22'064,055.00	7
Construcción de acueductos	220'121,847.00	-139'006,662.00	81'115.185.00	15.12
Construcción y rehabilitación de plantas de tratamiento de desechos sólidos	24'244,000.00	-11'479,372.00	12'764,628.00	0
Construcción y rehabilitación de plantas de tratamiento de desechos sólidos y líquidos	2'441,975.00	4'383,417.00	6'825,392.00	3.37

Fuente: DIDH/PDH con información de SICOIN Descentralizado de enero a noviembre de 2013

El desempeño en la ejecución del gasto del INFOM en las anteriores actividades evidencia una alta ineficiencia e incoherencia en la búsqueda de los resultados esperados por el PHC, sobre todo en los ejes de agua y saneamiento, fundamentales para la salubridad de los grupos vulnerables.

Las acciones: suplementación con vitamina A, suplementación con zinc terapéutico en el manejo de la diarrea, provisión de micronutrientes en polvo, desparasitación y vacunación de niñas y niños, suplementación de hierro y ácido fólico para el tratamiento o prevención de anemia de mujeres embarazadas.

En los monitores realizados por la institución del Procurador de los Derechos Humanos en los distintos municipios del país y en momentos distintos del año, se evidenció un abastecimiento adecuado de los micronutrientes, desparasitantes y vacunas en los distintos servicios de salud. No obstante, lo anterior contrasta con la alta ejecución del gasto (95%) para la prevención de enfermedades prevalentes de la infancia y deficiencias nutricionales.

Acciones contra el hambre estacional

Apoyo a la agricultura familiar para aumentar la producción para autoconsumo y venta, con técnicas adecuadas apropiadas de bajo insumos

Según el MAGA (2013: 30) su prioridad de atención para facilitar el acceso y la disponibilidad de los alimentos es “la población rural en situación de pobreza y extrema pobreza, con prioridad en los pueblos y comunidades indígenas y campesinas con tierra insuficiente, improductiva o sin tierra; mujeres indígenas y campesinas; asalariados permanentes o temporales; artesanos; pequeños productores rurales; micro y pequeños empresarios rurales”. Sumado a lo anterior, la misma institución identificó 105 mil 856 hogares de infrasubsistencia y 513 mil 395 hogares de subsistencia.

La Magistratura de Conciencia desarrolló en octubre de 2013 un mapeo que cubrió toda la República, de la ubicación del personal de esa institución dedicada a brindar la asistencia técnica y recursos para alcanzar los resultados esperados por el PHC. Los principales hallazgos mostraron que la distribución del personal es uniforme (extensionistas), sin priorizar los espacios territoriales de acuerdo con su vulnerabilidad. En todos los municipios se asignaron dos agrónomos y una educadora, a excepción de Jutiapa (cuatro extensionistas por municipio).

Las actividades son de la misma manera, homogéneas para todo el país, siendo las principales: asistencia técnica, capacitaciones, apoyo a la organización, controles epidemiológico animal y vegetal, asistencia alimentaria.

Sumado a lo anterior, los extensionistas firmaron contrato al inicio del año por tres meses, misma cantidad de tiempo que tuvieron atrasos de salarios y desabastecimiento de insumos y materiales para su trabajo. Las debilidades del MAGA son tanto de carácter técnico como administrativo; este último componente es uno de los responsables de las bajas ejecuciones de este Ministerio. Las actividades planificadas para el mejoramiento de los ingresos y la economía familiar, a noviembre de 2013 reportaba el SICOIN el 13.38% de ejecución de Q 140 millones 475 mil 378 vigentes para la inversión en esas actividades.

El MAGA es uno de los Ministerios de menor ejecución en el Gobierno. Según el SICOIN, de los Q 1 mil millones 757 mil 466 vigentes para inversión para 2013, se ejecutó, a diciembre, el 69.8%²⁴⁶.

246 Consulta electrónica SICOIN.

Prevención y tratamiento de la desnutrición aguda moderada a nivel comunitario; tratamiento oportuno de la desnutrición aguda de la desnutrición severa

En los estudios de casos de muertes por desnutrición antes mencionados se evidenció la prestación inoportuna de los servicios de salud y, por lo tanto, la no aplicación de los protocolos de tratamiento de la desnutrición aguda a tiempo. Los niños fueron detectados con desnutrición aguda severa, sin oportunidad para ser tratados a nivel comunitario. La institución del PDH recomienda desarrollar procesos de formación continuos con el personal comunitario, para que estos detecten a tiempo estos casos y apliquen oportunamente los tratamientos.

Establecimiento de un sistema de alerta en SAN con base en redes de vigilancia nutricional, incluyendo sitios centinela

A pesar de que la metodología de los sitios centinela fue transferida en 2012 por una ONG internacional a la SESAN, para los delegados departamentales y municipales de esta Secretaría, desarrollar esta actividad no se encuentra entre sus principales resultados en 2013.

La institución del PDH consultó a 12 delegados municipales y departamentales sobre sus principales logros en 2013; sus respuestas más frecuentes fueron las relacionadas con el apoyo a los servicios de salud en la detección de casos de desnutrición y organización de comisiones municipales de Seguridad Alimentaria y Nutricional, pero ninguno de los entrevistados describió el establecimiento de sitios centinela en el espacio territorial responsable de su cobertura.

El descuido de este tema se refleja, además, en la baja ejecución de la SESAN para la actividad llamada “Sistema de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional” en la cual para 2013 se asignaron Q 12 millones 256 mil 400, los cuales fueron disminuidos a un monto vigente de Q 7 millones 915 mil 084 y, según el SICOIN, a diciembre se ejecutó el 46.6%²⁴⁷.

Red de Protección Social contra el Hambre Estacional, a través de un programa de empleo temporal (mano de obra intensiva) y de programas de transferencias monetarias condicionadas y asistencia humanitaria

El MIDES sigue siendo otro de los ministerios de mayor debilidad en el conglomerado de instituciones con atribuciones para el combate del hambre; en marzo y abril entregaron las transferencias relacionadas con la salud y educación, sin constatar con que las madres usuarias cumplieran con los condicionamientos planteados para la entrega de los bonos. Esto se evidenció en los monitoreos de marzo que realizó la institución del PDH. A partir de finales de septiembre y octubre inició una nueva entrega de los bonos, con una irregularidad no vivida con anterioridad por las usuarias.

247 Consulta electrónica SICOIN.

Los bonos de salud y educación se pueden considerar como las únicas estrategias de este Ministerio para alcanzar la reducción de la desnutrición crónica, principal objetivo del PHC.

La estrategia “Mi Bono Seguro” tiene para 2013 un presupuesto vigente de Q 306 millones 938 mil 199, de los cuales a diciembre 2013, según el SICOIN, se ejecutó el 67.31%. Es importante resaltar que el MIDES reporta la menor ejecución entre todos los ministerios en 2013 (62.65%), según la misma fuente.

Situación de desnutrición aguda en 2013

La institución del PDH monitoreó durante 2013 el comportamiento de casos de desnutrición aguda²⁴⁸ en Guatemala, en un principio, con los datos proporcionados por el MSPAS y su sistema de información oficial. Sin embargo, en varias oportunidades durante el año se obtuvieron cifras contradictorias, en especial las referidas a las muertes de niños y niñas por este padecimiento²⁴⁹.

Por ello, la Magistratura de Conciencia desarrolló a partir de junio un monitoreo de datos de desnutrición aguda, verificando la información directamente con las Áreas de Salud departamentales, las cuales también abastecen de información al MSPAS y su sistema de información central.

El objetivo principal del monitoreo de la institución del Ombudsman es mapear la situación de desnutrición del país, para tener mejores condiciones de orientar las intervenciones de verificación del cumplimiento del derecho humano a la alimentación.

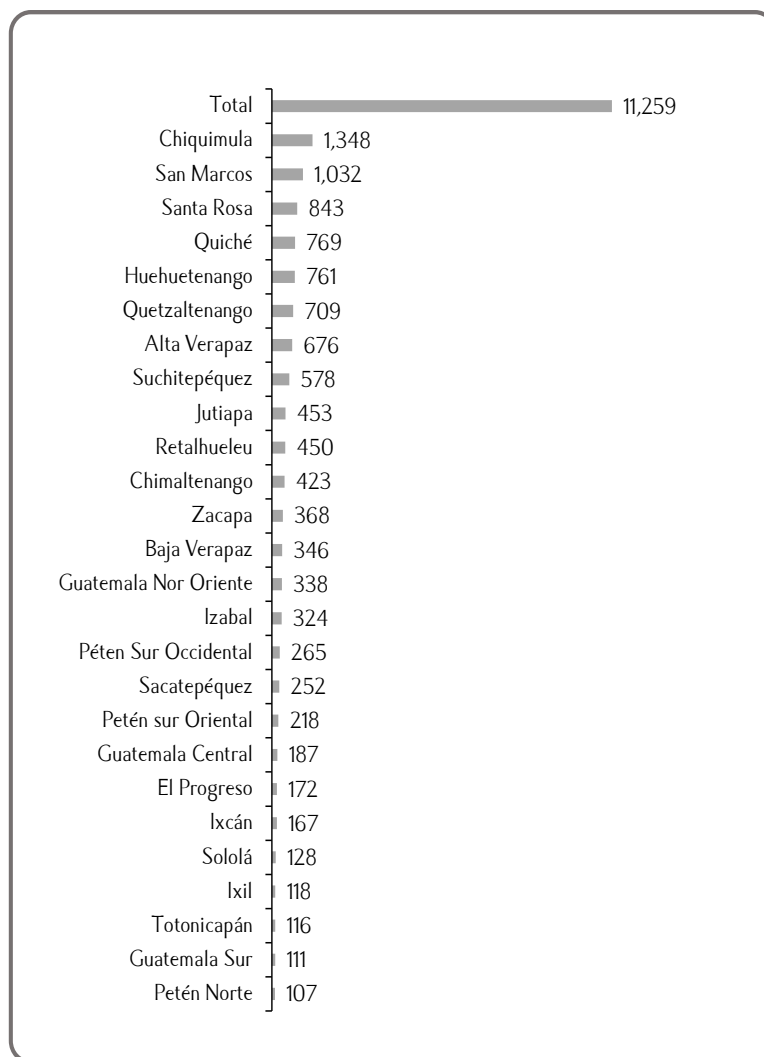
Casos de desnutrición aguda

A continuación se presentan los casos acumulados de desnutrición reportados hasta el 2 de noviembre de 2013. Las áreas de salud de Jalapa, Escuintla y Guatemala Noroccidental no proporcionaron la información.

248 Los términos desnutrición aguda, emaciación o consunción se utilizan para describir un proceso grave y reciente que ha llevado a una pérdida de peso (patológica), por lo general como consecuencia del hambre aguda y/o enfermedad grave. La desnutrición aguda se refiere a un estado actual de deficiencia nutricional medida según el peso para la talla P/T. Se presenta cuando existe un aporte insuficiente de macro y micronutrientes que causan disminución tanto en la masa muscular como en la grasa corporal, lo que provoca un bajo peso para la talla.

249 Según el expediente: UNIP-SI-229-2013 de la Unidad de Información Pública del MSPAS entregado a la institución del PDH. A la semana epidemiológica No. 24 (15 de junio de 2013) se reportan 155 muertes por desnutrición aguda. Prensa Libre registra las contradicciones de cifras por desnutrición, en una sola publicación, de la siguiente manera: la SESAN reporta 76 muertes de niños menores de 5 años, así también el MSPAS 148 y 51 muertes por este padecimiento en niñez menor de 5 años, al 8 de junio. http://www.prensalibre.com/noticias/Corren-riesgo-ninos-desnutridos_0_945505456.html

Gráfica 42
Casos acumulados de desnutrición aguda en menores de 5 años



Fuente: DIDH/PDH con información de 26 áreas de salud en Guatemala.

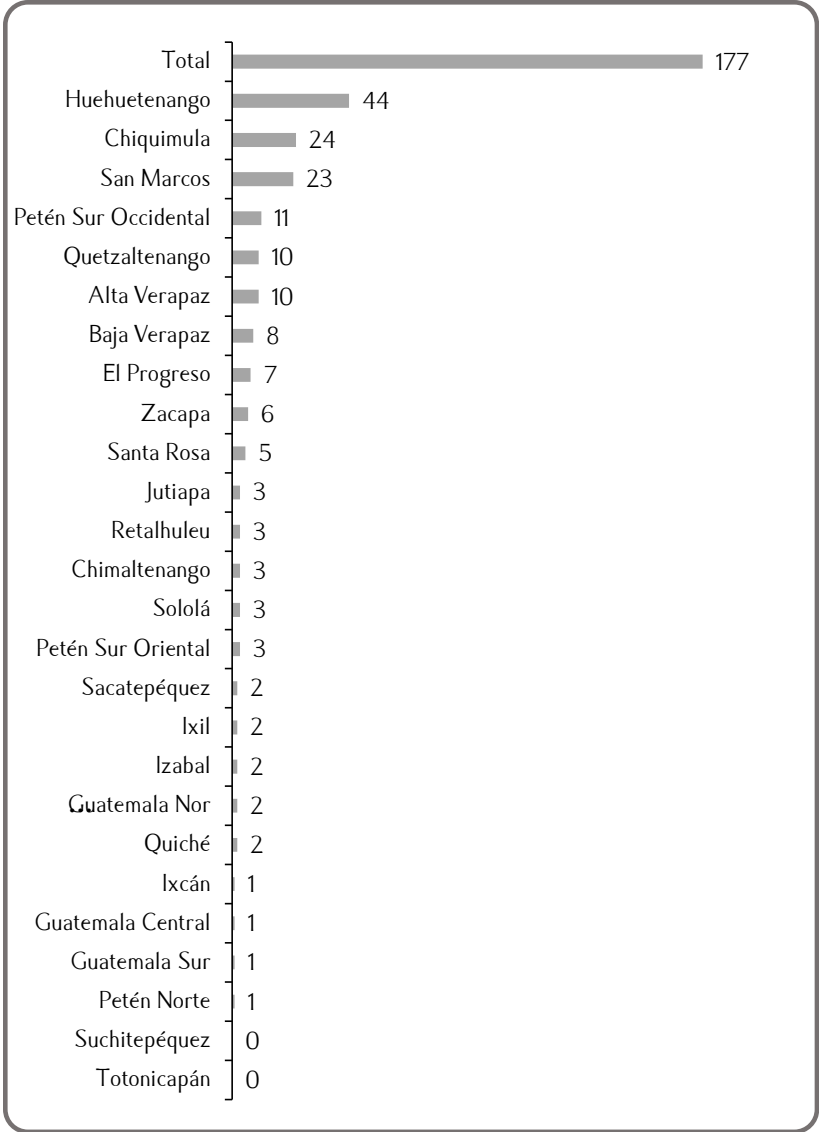
A pesar de la falta de datos de tres áreas de salud, estos son mayores a los 10 mil 432 casos reportados por el Centro Nacional de Epidemiología en la semana 43 (del 1 de enero al 27 de octubre) de 2012, lo que sugiere que las condiciones de inseguridad alimentaria y nutricional persisten.

Mortalidad por desnutrición aguda

Al igual que la tendencia de los últimos años, es similar el comportamiento en el aumento de casos de desnutrición aguda y su relación directa proporcional con las muertes asociadas por desnutrición aguda en menores de 5 años.

Los datos recabados por la institución del PDH del 1 de enero al 2 de noviembre en las distintas áreas de salud del país (con excepción de Jalapa, Escuintla y Guatemala Noroccidental) dan cuenta de 177 muertes de niños y niñas menores de 5 años al 2 noviembre de 2013; dada la tendencia y condiciones del sistema de salud antes descrito, podría darse un aumento del acumulado total del año y, lamentablemente, la superación de esta cifra en comparación con las 175 muertes registradas por el Centro Nacional de Epidemiología en todo el 2012.

Gráfica 43
Muertes asociadas con DA en menores de 5 años



Fuente: PDH con información de 26 áreas de salud en Guatemala

En Huehuetenango, Chiquimula y San Marcos se registraron más casos de muertes asociadas con la desnutrición. La tasa de letalidad (muertes por cada mil casos) con los datos de la institución del PDH al 2 de noviembre fue de 15.7.

A la misma fecha (del 1 de enero al 2 de noviembre) el sistema de Información Gerencial de Salud (SIGSA) del MSPAS reportó 97 muertes de menores de 5 años. La diferencia, según personeros²⁵⁰ del SIGSA, es la nueva caracterización de los casos de muertes por desnutrición desarrollada en el ámbito local y central. Según epidemiólogos de tres áreas de salud entrevistados²⁵¹ el 20 de octubre de 2013, la Dirección de Áreas de Salud envió un mensaje en el cual se adjuntaron los Lineamientos Generales de la Guía de Caracterización de Muerte por Desnutrición Aguda, para su conocimiento y cumplimiento, sin oficializarse a través de memorando u oficio, y sin la correspondiente capacitación a los epidemiólogos para que apliquen dicha guía.

A pesar de las instrucciones de la Guía mencionada, los epidemiólogos y nutricionistas de las áreas de salud siguen reportando los datos de muertes por desnutrición aplicando el “Manual de Vigilancia Epidemiológica de la Desnutrición”, el cual indica que se considera como causa básica de desnutrición aguda cuando este padecimiento es el que desencadena la serie de sucesos que terminan con la vida del niño o niña.

Estos datos son trasladados a la sede central del MSPAS, donde son depurados por la Comisión Ministerial de Muerte por desnutrición Aguda, que se reúne todas las semanas, para luego ser presentados al Consejo Técnico del Viceministerio de Atención Primaria en Salud.

A octubre de 2013 los epidemiólogos de las áreas de salud no habían recibido ninguna retroalimentación sobre la disminución de las cifras enviadas a las oficinas centrales. La consecuencia de no realizar procesos de capacitación sobre los nuevos lineamientos de caracterización de las muertes por desnutrición causa incertidumbre en el personal de las áreas de salud para la calificación de las muertes por desnutrición y, por lo tanto, el registro es poco confiable.

En octubre de 2013 la institución del PDH realizó tres estudios de casos sobre las muertes por desnutrición en San Cristóbal, Alta Verapaz: al principio el Área de Salud de Alta Verapaz proporcionó el dato de cuatro muertes de menores de 5 años por desnutrición aguda. El equipo de investigación de la Magistratura de Conciencia visitó a tres de las familias afectadas.

Más tarde, al solicitar los datos al SIGSA tras la depuración realizada, reportaron solo dos muertes por desnutrición en dicho municipio. Los investigadores de la institución del Ombudsman comprobaron cómo un caso de muerte por desnutrición, calificado por el RENAP, fue desechado y reportado con otra causa de muerte por el MSPAS. El caso es un ejemplo de posibles subregistros de muertes por desnutrición aguda; la Magistratura de Conciencia, por medio de la Defensoría del Derecho a la Alimentación, efectúa un seguimiento especial.

250 Entrevista realizada el 18 de noviembre de 2013 en el MSPAS.

251 Entrevistas realizadas en agosto y octubre de 2013.

DERECHO HUMANO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Derecho a la información

La transparencia y la rendición de cuentas son fundamentales para la gobernabilidad democrática, y contribuyen a la prevención y el control de la corrupción. No se refieren únicamente a cuentas financieras ni a ejecuciones presupuestarias, sino a todos los actos de la administración pública.

La transparencia —como política pública— y la rendición de cuentas —como ejercicio de diálogo entre la ciudadanía y sus autoridades— tienen su contraparte en la auditoría social, el control ciudadano, y son mecanismos para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

El derecho de acceso a la información es fundamental, porque protege bienes básicos; da contenido y sustento a otros derechos fundamentales como la libertad de expresión, los derechos electorales, el derecho al desarrollo y a la participación, entre otros.

La rendición de cuentas (accountability) incluye, por un lado, la obligación de los funcionarios públicos de informar sobre sus decisiones y de justificarlas al público (answerability), así como incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement).

Base legal

La libertad a la información surgió a raíz de su reconocimiento el 10 de diciembre de 1948, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en su artículo 19 establece: “Todo individuo tiene derecho a la libertad de expresión y de opinión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.”

Es un derecho en doble vía, ya que se tiene el derecho a recibir e investigar y a difundir la información que se obtenga. Esta prerrogativa es abordada en el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al establecer que toda persona tiene derecho a la libertad de expresión, que comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de actividades públicas y sin consideración de fronteras.

Este tema ha sido ampliamente abordado en el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Sistema de Naciones Unidas, sobre todo en las sentencias de la Corte Interamericana, que hablan del derecho a la verdad y las dos Relatorías de Libertad de Expresión, así como la nueva Relatoría de las Naciones Unidas para la Justicia Transicional.

En el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) se hizo el compromiso de incorporar en la legislación nacional aquellas modificaciones que sean necesarias para adoptar las propuestas contenidas en la Ley Modelo Iberoamericana de Acceso a la Información Pública, cuyo objetivo primordial es impulsar y fortalecer el ejercicio de este derecho, en beneficio de toda la ciudadanía.

Siguiendo una estructura adoptada internacionalmente y aceptada por la Organización de Estados Americanos, empieza a regir en 2009 la Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto Número 57-2008 del Congreso de la República, ya que si bien constitucionalmente este derecho ya estaba consagrado, se requería una ley ordinaria que viabilizara la práctica de tan importante derecho humano.

Como parte de la cronología de la evolución de este derecho, la Constitución Política de la República de Guatemala cuya vigencia data de 1985, estipula en su parte dogmática el derecho de petición (artículo 28), la publicidad de los actos administrativos (artículo 30) y contiene la facultad para tener acceso a documentos y registros estatales (artículo 31), con lo cual se puede notar que es un tema con rango constitucional y de protección preferente.

Cuando la Ley de Acceso a la Información Pública, en adelante LAIP, fue aprobada en 2008 (Decreto 57-2008), se hizo la consideración de que respondía a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos que Guatemala había firmado y ratificado, como lo dice su quinto Considerando, en el que determina la necesidad de emitir una ley que defina los principios, objetivos y procedimientos para dar seguridad y certeza a las personas, para hacer efectivo el derecho al acceso a la información pública y a su participación dentro de la auditoría social y fiscalización ciudadana hacia todos los funcionarios, empleados públicos, organismos, instituciones y, en general, hacia todo aquel que maneje, use, administre o disponga de recursos del Estado de Guatemala.

Un elemento fundamental de la LAIP es el artículo 24, que señala que en ningún caso se debe clasificar como confidencial o reservada la información relativa a investigaciones de violaciones de los derechos humanos fundamentales o a delitos de lesa humanidad.

Esta ley fue emitida con el fin de establecer procedimientos para la transparencia y la rendición de cuentas de las entidades estatales y otras que administren fondos públicos; asimismo, como establece las correspondientes sanciones para quienes incumplan con esta obligación.

Reflejando la experiencia de varios países, la LAIP otorgó al Procurador de los Derechos Humanos²⁵² la tutela del derecho de acceso a la información pública, a partir de las funciones constitucionalmente establecidas para el Ombudsman, que incluyen la de promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental en materia de derechos humanos; investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los in-

252 Título Tercero de la Ley, artículos 46 a 49.

tereses de las personas; investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas en materia de derechos humanos; recomendar privada o públicamente a los funcionarios la modificación de un comportamiento administrativo objetado; promover acciones o recursos judiciales o administrativos en los casos en que sea procedente.

La ley también establece como una responsabilidad de la institución del PDH la de capacitar, formar o sensibilizar a los funcionarios públicos en relación con la importancia de la rendición de cuentas en aras de la transparencia, así como en los mecanismos para hacerlo y sus obligaciones de cara a la legislación. Esto incluye hacer conciencia sobre las sanciones que pueden imponerse a quienes se nieguen a cumplir con dichas obligaciones.

Legislación pendiente

Está pendiente la promulgación de una Ley que regule el tema de los archivos institucionales, que estipule el tiempo de conservación, lugar y tratamiento, etc., ya que si bien en la LAIP vigente se sanciona la alteración o destrucción de archivos, se torna difícil verificar dicha destrucción si no se tiene un catálogo de la información con que cuenta el sujeto obligado, y la constante rotación de personal en las instituciones da como resultado que cierta información pueda ser negada debido a que la misma no se localiza.

Según la experiencia desarrollada por la Magistratura de Conciencia, es necesaria la aprobación de la Ley de Protección de Datos Personales, para evitar el daño que pueda producirse a las personas si sus datos son publicados o compartidos sin su consentimiento. La protección de datos personales continúa siendo un reto para la administración pública, y particularmente para la autoridad reguladora.

También debe garantizarse legalmente el principio de máxima publicidad de las actuaciones públicas y garantizar procedimientos expeditos y gratuitos para el ejercicio de este derecho, así como las correspondientes sanciones a quienes no cumplan con sus obligaciones, fundamentalmente aquellos que lo hagan con dolo.

Sujetos obligados

Padrón de sujetos obligados

Durante 2013 se revisó y actualizó la base de datos de sujetos obligados según la Ley de Acceso a la Información Pública. Actualmente dicha base se encuentra conformada por mil 224 sujetos obligados, la cual está en constante depuración y actualización. Esta labor es importante para que las personas interesadas en solicitar información sepan quiénes son los entes obligados.

El artículo 6 de la ley en mención enuncia un catálogo de instituciones y elementos para identificarlos; sin embargo, la autoridad reguladora no ha contado con la debida colaboración de

las instituciones del Estado que en su registros tienen los nombres de las instituciones que manejan, administran y ejecutan recursos públicos, bienes del Estado o actos de la administración pública en general.

Supervisión a sujetos obligados

El Procurador de los Derechos Humanos, con base en la Ley de Acceso a la Información Pública, entre sus funciones, realiza las respectivas supervisiones por medio de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Acceso a la Información Pública, tanto in situ como a portales electrónicos.

En consecuencia, durante abril y junio de 2013 se hizo presencia en la sede de 160 sujetos obligados. En dicha visita, denominada Supervisión in situ, se verificó el cumplimiento “en el lugar”, con base en la boleta de verificación, lo relativo al archivo, así como la Unidad de Información Pública y la información pública de oficio; esto último con base en los artículos 10 al 14 de la Ley de Acceso a la Información Pública, de lo cual se pudo constatar que:

De acuerdo con el análisis realizado de la información recabada, el cumplimiento de la Ley en cuanto a la publicación de información de oficio, es del 66%. Destacando que del conjunto de instituciones supervisadas, las municipalidades son las que tienen el más bajo cumplimiento con respecto a tener y publicar la información pública de oficio, con un porcentaje promedio del 57%; y el mayor cumplimiento se encuentra en los ministerios que forman parte del Organismo Ejecutivo, con un porcentaje promedio del 78%²⁵³.

De la información recabada en 153 instituciones, ya que de 7 no se pudo obtener datos, la mayoría tiene la unidad de información pública en un lugar accesible; sin embargo, únicamente un 55% de dichas unidades se les identifica con rótulos. De estas instituciones, se constató que 84 personas encargadas de la Unidad de Información Pública desempeñan dicho cargo alternado con otro, lo cual podría limitar el acceso a la información pública al priorizar la otra función desempeñada.

Como se mencionó anteriormente, la gestión archivística es vital para el acceso a la información pública, por lo que en la supervisión in situ realizada, se alcanzó a evaluar dicho tema en las instituciones, pudiendo resaltar los siguientes hallazgos:

- 112 sujetos obligados, que representan el 79% del total de las instituciones supervisadas, no cuentan con manual de procedimientos para el manejo de la información del archivo, lo cual, si bien es cierto no está regulado en ley, se estima que es una herramienta que agilizaría los procesos para el acceso o la entrega de la información y resguardo documental.

253 Informe de supervisión in situ 2013, Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Acceso a la Información Pública, julio 2013.

- El 35% de sujetos obligados cuentan con proyecto de modernización del archivo, la cual permitirá la localización de documentación de forma ágil y eficiente, reduciendo el tiempo en el otorgamiento de información a través de solicitudes, por lo que se considera importante esa gestión.

Dicho proceso de supervisión se replicará de forma permanente, para poder en el futuro tomar un referente de análisis de avance en la presente temática.

Supervisión de portales electrónicos

Debido a que la información de oficio puede ser consultada de forma física o a través de portales electrónicos, durante 2013 se realizó supervisión a las páginas web de aproximadamente 205 sujetos obligados. Como logro significativo del seguimiento de esta supervisión se puede mencionar la implementación del portal de acceso a la información de la Municipalidad de Guatemala. Como hallazgo general se evidencia nuevamente el escaso cumplimiento del área departamental en estas obligaciones de transparencia.

La información de oficio publicada en las páginas web de los sujetos obligados, coadyuva a la reducción de la distancia para solicitar información, de ahí deviene la importancia de mantener actualizada la información de conformidad con el artículo 7 de la ley en la materia. A continuación se detallan indicadores localizados en cuanto al cumplimiento de esta obligación de transparencia:

La supervisión a portales electrónicos en 2013 se realizó con una muestra de 204 sujetos obligados, entre agosto y diciembre, para verificar el cumplimiento de la información pública de oficio regulada en los artículos 10, 11, 12 y 13 de la Ley de Acceso a la Información Pública.

La muestra está conformado por:

- a) Organismo Ejecutivo (54 instituciones)
 - 1 Vicepresidencia
 - 14 ministerios
 - 16 secretarías
 - 13 gobernaciones
 - 10 otras entidades
- b) Organismo Legislativo
- c) Organismo Judicial
- d) sector deporte (31 instancias)
 - 9 asociaciones deportivas;
 - 20 federaciones deportivas,
 - Comité Olímpico de Guatemala
 - Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala.
- e) municipalidades (66)
- f) sector público (45 instituciones)

- g) otras entidades:
2 fundaciones,
4 entidades privadas.

Hallazgos generales

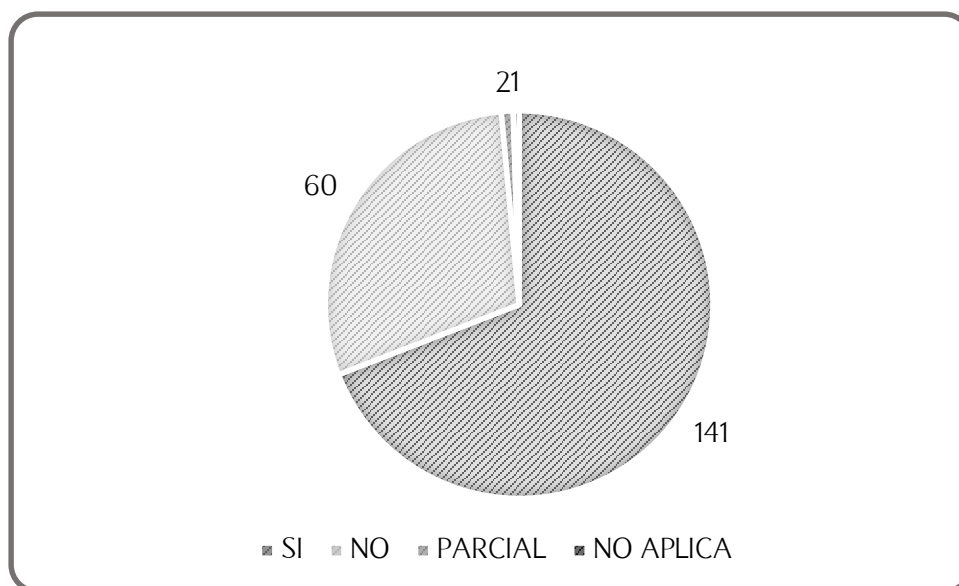
I. En cuanto a la información pública de oficio, regulada en el artículo 10 de la LAIP, se encontró lo siguiente:

A) Información institucional y salarios de servidores públicos:

La información relacionada con el numeral 4° del artículo 10 es la que refleja menor cumplimiento, y se refiere al número, nombres, honorarios, dietas, bonos, viáticos y otras remuneraciones percibidas por funcionarios, servidores públicos y asesores, ya que la información está en formatos incompresibles e incompletos, y más de la mitad de la muestra incumple con brindar dicha información.

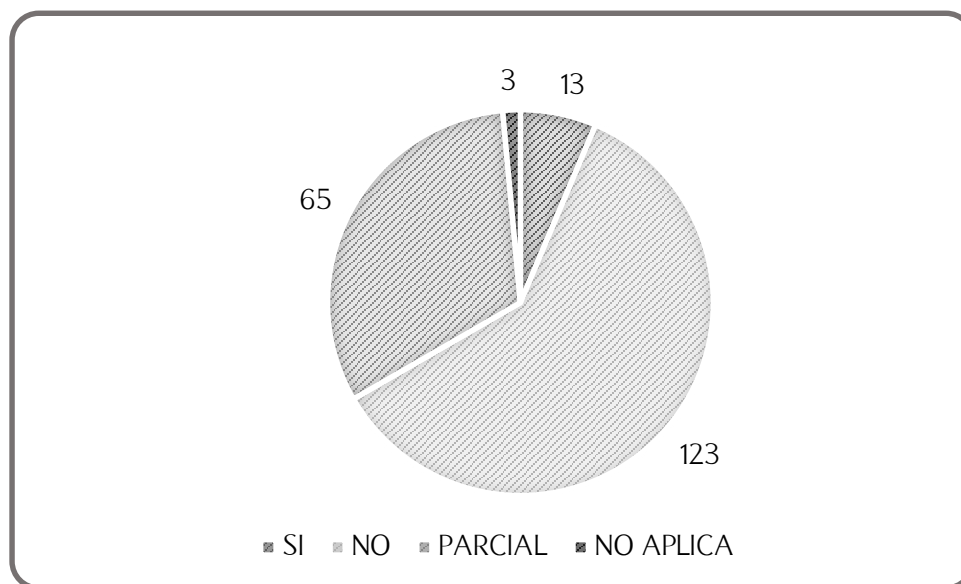
La información relacionada con el numeral 5° del artículo 10 de la LAIP tiene mayor cumplimiento en cuanto a la publicación de la misión de los sujetos obligados.

Gráfica 44
Información institucional
Misión



FUENTE: Supervisión a portales electrónicos realizada a sujetos obligados de agosto a diciembre 2013 por SECAI-PDH

Gráfica 45
Información institucional
Salarios y honorarios



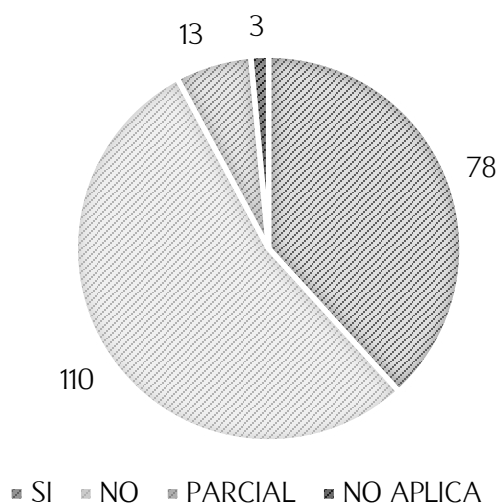
FUENTE: Supervisión a portales electrónicos realizada a sujetos obligados de agosto a diciembre 2013 por SECAI-PDH

B) Información de presupuesto y gasto público

La información relacionada con el numeral 7 del artículo 10, referente al presupuesto de ingresos y egresos asignado para cada ejercicio fiscal, es la mayormente publicada en su totalidad, con un porcentaje del 54%.

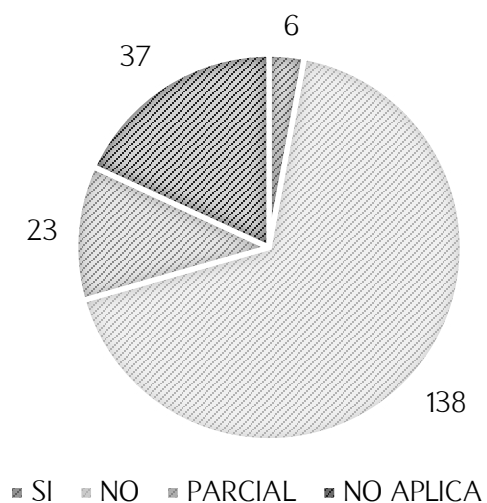
La información relacionada con el numeral 21 del artículo 10, referente al destino total del ejercicio de los recursos de los fideicomisos constituidos con fondos públicos, incluyendo lo relativo a cotizaciones y licitaciones para la ejecución de los recursos, así como gastos administrativos y operativos, tienen el menor porcentaje de cumplimiento, ya que sólo el 3% de los sujetos obligados publican dicha información.

Gráfica 46
Información institucional
Presupuesto



FUENTE: Supervisión a portales electrónicos realizada a sujetos obligados de agosto a diciembre 2013 por SECAI-PDH

Gráfica 47
Información institucional
Fideicomisos



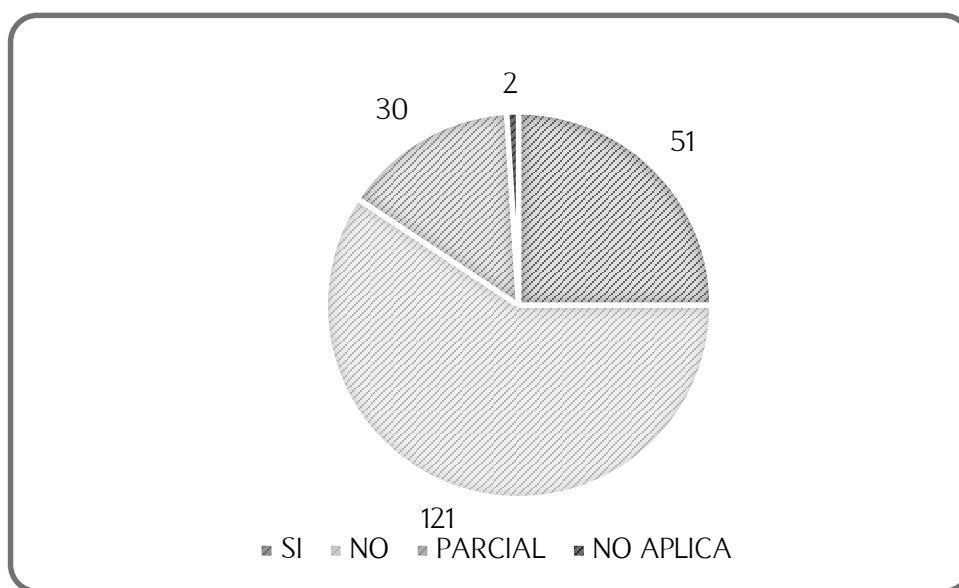
FUENTE: Supervisión a portales electrónicos realizada a sujetos obligados de agosto a diciembre 2013 por SECAI-PDH

C) Información de inventarios e informes

La información relacionada con el numeral 13° del artículo 10 de la LAIP, referente al inventario de bienes muebles, es el que contiene un porcentaje de mayor cumplimiento del 25%.

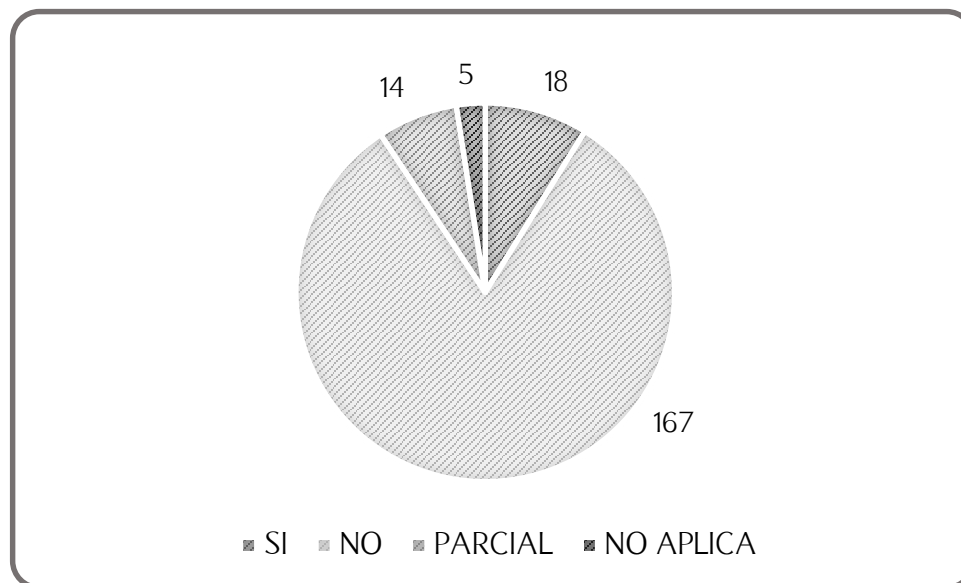
Aún persiste la ausencia de publicación de información regulada en el artículo 10 numeral 28 de la ley, que establece que las entidades e instituciones del Estado deberán mantener informes actualizados sobre los datos relacionados con la pertenencia sociolingüística de los usuarios de sus servicios.

Gráfica 48
Información institucional
Inventario de bienes muebles



FUENTE: Supervisión a portales electrónicos realizada a sujetos obligados de agosto a diciembre 2013 por SECAI-PDH

Gráfica 49
Información institucional
Pertenencia sociolingüística



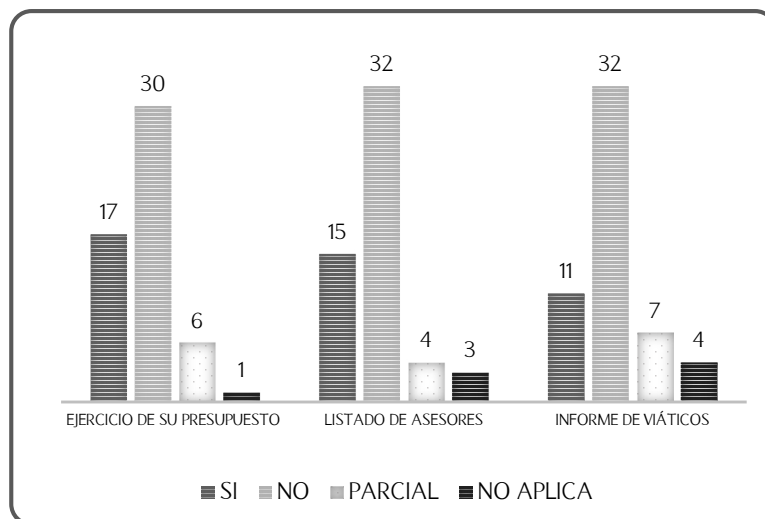
FUENTE: Supervisión a portales electrónicos realizada a sujetos obligados de agosto a diciembre 2013 por SECAI-PDH

II. De la información pública de oficio regulada en el artículo 11 de la LAIP, referente al Organismo Ejecutivo:

La información relacionada con el numeral 1º, referente al ejercicio del presupuesto asignado por ministerios, viceministerios, direcciones generales e instituciones descentralizadas, posee un porcentaje de mayor cumplimiento (31%). En cuanto al numeral 2 de la ley citada, que se refiere al listado de asesores, presenta un porcentaje de cumplimiento del 28%.

El numeral 3º, relativo al informe de viáticos, presenta el porcentaje de menor cumplimiento, con un 20%, ya que muchos de los sujetos obligados presentan la información incompleta.

Gráfica 50
Informes varios
Artículo 11



III. De la publicación de la información pública de oficio según el artículo 12 de la Ley de Acceso de la Información Pública, referente al Organismo Judicial se pudo establecer:

Que de los seis numerales estipulados en dicho artículo se encuentra incumpliendo con los primeros tres, referentes a la publicación de las sentencias condenatorias dictadas con autoridad de cosa juzgada, por delitos de derechos humanos y lesa humanidad; por delitos relacionados con manejo de fondos públicos y por delitos cometidos por funcionarios y empleados públicos.

IV. De la información pública de oficio regulada en el artículo 13 de la Ley de Acceso de la Información Pública, referente al Organismo Legislativo

Se pudo analizar que no se cumple con la publicación del ejercicio del presupuesto asignado por bloque legislativo y comisión; las listas de asesores y asistentes de junta directiva, bloques legislativos, bancadas, comisiones y diputados con sus respectivas remuneraciones. Aunado a ello incumplen con la publicación de los dictámenes emitidos por cada una de las comisiones en cuanto a las iniciativas de ley, actas de las sesiones de las comisiones de trabajo y el diario de las sesiones plenarias.

Instituciones que presentan mayor porcentaje de cumplimiento

En el Organismo Ejecutivo están las instituciones con mayor porcentaje de cumplimiento de la publicación de información pública de oficio en su portal electrónico: los ministerios, con un 78.02%, y las secretarías, con un 60.63%. Se observó que, en cuanto a la información institucional, los ministerios cumplen con el 100% publicando su estructura orgánica; en cuanto

a la publicación de salarios y otras remuneraciones, cumplen solamente en un 53.57%. Respecto a la información de presupuesto y gasto público relacionada con los fideicomisos, el porcentaje de cumplimiento es del 33.33%.

En relación con las secretarías, la información institucional con mayor cumplimiento es la estructura orgánica, con el 93.75%, y menor cumplimiento la publicación de salarios, con 46.88%; en cuanto a publicar los resultados en el cumplimiento de sus planes operativos, es del 28.13%.

El Organismo Judicial (portal electrónico supervisado) tiene un porcentaje de cumplimiento del 73.91%, siendo una deficiencia la publicación de información institucional referente al directorio de empleados, salarios y resultados en el cumplimiento del plan operativo; en cuanto a la información de presupuesto y gasto público, lo referente a la publicación de la contrataciones de bienes y servicios es parcial.

Cuadro No. 75
SUJETOS OBLIGADOS CON MAYOR CUMPLIMIENTO POR SECTORES

EJECUTIVO	MUNICIPALIDADES	SECTOR PÚBLICO
Ministerio de Gobernación	De Guatemala	Tribunal Supremo Electoral
Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico	De Santa Catarina Pinula	Procuraduría de los Derechos Humanos
Secretaría de Planificación y Programación	De Santa Catarina Ixtahuacán	Registro de Información Catastral
Ministerio de la Defensa Nacional	De San Cristóbal Verapaz	Instituto Nacional de Estadística
Ministerio de Educación	De Fray Bartolomé de las Casas	Registro Nacional de las Personas

FUENTE: Supervisión a portales electrónicos realizada a sujetos obligados de agosto a diciembre 2013 por SECAI-PDH.

Instituciones que presentan un menor porcentaje de cumplimiento

El sector con menor porcentaje de cumplimiento es del deporte, con un 10.91%; dicho porcentaje está integrado por nueve asociaciones deportivas, 20 federaciones deportivas, el Comité Olímpico Guatemalteco y la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala.

La información pública de oficio con la que más cumplen es la referente a la información institucional, es decir estructura orgánica, con el 43.55%; el bajo cumplimiento es con la publicación de la información de salarios y otras remuneraciones, alcanzando únicamente el 3.23%. Asimismo, la información referente al presupuesto y gasto público con menor porcentaje es la de los contratos de mantenimiento, con el 0%.

Otras dependencias que pueden mencionarse con un bajo nivel de cumplimiento son las gobernaciones departamentales, con un porcentaje de 12.35%, y las municipalidades, con 12.52%.

En cuanto a la información pública de oficio de las gobernaciones departamentales, lo que más cumplen es con la información institucional, como misión, con un 46.15%; y la información con menor cumplimiento es el marco normativo, plan operativo, resultados del cumplimiento del mismo y manuales de procedimientos, encontrándose en 7.69%. En cuanto a la información presupuestaria y de gasto público, el menor cumplimiento está en las modificaciones y transferencias presupuestarias, con un 0%.

La información pública de oficio con más cumplimiento por parte de las municipalidades, es la información institucional, sobre su misión, con un porcentaje de 49.24%; y el menor cumplimiento es la publicación del plan operativo, con un porcentaje de 5.30%, y la publicación de los resultados del mismo asciende al 7.58%. En cuanto a la información presupuestaria y gasto público, el mayor cumplimiento se encuentra en lo referente a los procesos de cotización y licitación para la adquisición de bienes que son utilizados para los programas de educación, salud, seguridad, desarrollo rural, entre otros, con un porcentaje de 1.54%; y la información referente a la contratación de bienes y servicios, con 1.52%.

Cuadro No. 76
SUJETOS OBLIGADOS CON MENOR CUMPLIMIENTO POR SECTORES

EJECUTIVO	MUNICIPALIDADES	SECTOR DEPORTES
Gobernación departamental de Guatemala	De Sololá	Federación Nacional de Boxeo Amateur de Guatemala
Gobernación departamental de San Marcos	De Salamá	Federación Nacional de Judo de Guatemala
Gobernación departamental de Suchitepéquez	De Puerto Barrios	Asociación de Kendo de Guatemala
Gobernación departamental de Baja Verapaz	De Chimaltán	Asociación Nacional de Vuelo Libre de Guatemala
Gobernación departamental de Escuintla	De Antigua Guatemala	Asociación de Raquetbol de Guatemala

Nota: Las 5 municipalidades mencionadas son algunas entre 26 con puntuación de cero

FUENTE: Supervisión a portales electrónicos realizada a sujetos obligados, de agosto a diciembre 2013, por SECAI-PDH

Como hallazgo general, en cuanto a las obligaciones de transparencia, el mayor incumplimiento está en el interior del país; ello se colige al analizar los resultados de la supervisión a los portales electrónicos.

Interpretación restrictiva de la ley

A fin de generar un espacio para el análisis de la interpretación restrictiva que se suele hacer de esta ley, el periódico Plaza Pública solicitó información a diversos sujetos obligados, en la que se contemplaba, entre otras cosas, la hoja de vida de los empleados públicos, sin incluir datos personales sensibles.

Varias instituciones negaron inicialmente la información; sin embargo, entre junio y agosto de 2013, por intervención del Procurador de los Derechos Humanos, por medio de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Acceso a la Información Pública, que emitió una opinión general y realizó procesos de acompañamiento, cinco sujetos obligados accedieron a otorgarla: MEM, MSPAS, MINFIN, SEPREM y el Tribunal Supremo Electoral.

Esta opinión general sirvió de base para aclarar dudas en cuanto al otorgamiento de este documento y otros datos del personal de las instituciones públicas.

Cultura de transparencia

Si bien el artículo 50 de la Ley estipula: "...Las autoridades educativas competentes incluirán el tema el derecho de acceso a la información pública en la currícula de estudios de los niveles primario, medio y superior...", según información requerida al Ministerio de Educación²⁵⁴ luego de cuatro años de entrada en vigencia de la ley, aún no se ha incorporado a la currícula del nivel primario el tema de acceso a la información pública.

En el ciclo diversificado la temática fue incorporada únicamente en las carreras de bachillerato; se estima conveniente que sea incluido también en las demás carreras como secretariado y perito contador, para lo cual se harán las acciones respectivas a fin de obtener el cumplimiento de lo regulado en ley.

Dentro del tema de la cultura transparencia, también es importante visualizar la prevalencia de la corrupción, la cual ha sido definida por Transparencia Internacional como "el abuso del poder encomendado para beneficio personal." Esta instancia internacional publica desde 1995 el índice de percepción de la corrupción en el sector público. En 2012 estableció que "dos tercios de los 176 países estudiados puntuaban por debajo de 50 puntos(...) lo que señala que las instituciones públicas deben incrementar su transparencia y que los funcionarios en puestos de poder deben rendir cuentas de manera más rigurosa."

En América Latina, los únicos países que superaron los 50 puntos fueron Chile, Uruguay, Surinam y Costa Rica. Guatemala se encontró con 33 puntos, en el puesto 113 de los 176. Los gobiernos menos transparentes pierden su legitimidad y arriesgan la gobernabilidad de sus países²⁵⁵, por lo que es necesario concientizar a los funcionarios públicos de que deben rendir cuentas y a los funcionarios del sistema de justicia de que deben perseguir estos delitos y sancionarlos como establece la ley.

En cuanto a las capacitaciones que se debe dar al personal de los sujetos obligados, según el informe preliminar rendido por 454 instituciones a noviembre de 2013, el 38.32% indicó haber capacitado a su personal en la temática de acceso a la información pública reflejando un compromiso en la actualización y difusión dentro de su elemento humano de este importante derecho.

254 Oficio O-MINEDUC-DIGECUR 549-2013 de 15 de mayo de 2013.

255 Consultado en: <http://www.transparency.org/cpi2012/results>, el 2 de octubre de 2013.

Casos paradigmáticos

Clasificación de información como reservada y confidencial

Durante 2013 cinco sujetos obligados clasificaron información como reservada y confidencial, respectivamente, siendo estos: Ministerio de la Defensa Nacional, Municipalidad de La Unión, Zacapa; Municipalidad de San Luis Jilotepeque, Jalapa; Municipalidad de Flores, Petén, y la Municipalidad de San Miguel Petapa, Guatemala.

De dichas reservas fueron revocadas la de la Municipalidad de la Unión, Zacapa, luego del recurso de revisión presentado por la autoridad reguladora y la del Ministerio de la Defensa Nacional que fue revocada de oficio.

Por su parte, la Municipalidad de San Luis Jilotepeque, Jalapa, a través del Acuerdo emitido por el Concejo Municipal, contenido en Acta No. 47-2013, PUNTO TERCERO, de 25 de julio de 2013, reserva información relativa a fincas o inmuebles denominadas Los Uriles o Pinal de Los Uriles, El Zapote o Jocote y otras que incluyen los documentos de propiedad, planos y toda documentación relacionada.

Ante dicha reserva fue interpuesto por parte del Procurador de los Derechos Humanos un recurso de revisión el 08 de marzo de 2013, el cual fue declarado “no ha lugar”, pero modifican el numeral romano II del punto tercero del acta de la sesión pública ordinaria No. 47-2013, por lo que a la fecha persiste el límite al acceso a la información, ante lo cual se tomarán las acciones pertinentes para que prevalezca el acceso a la información pública.

Clasificación errónea de información

Es importante comentar dos casos paradigmáticos derivados de la clasificación de información; el primero es el de la Municipalidad de Flores, Petén, en la que realizan una modalidad errónea de clasificar información, puesto que la misma está dentro del Reglamento de Cámaras de dicha entidad, contenido en el Acuerdo Municipal No. 04-2013 de 11 de julio de 2013, en el cual indican que “La información que se obtenga de las cámaras será propiedad exclusiva de la Municipalidad de Flores, departamento de Petén”.

Además, establecen que el tiempo de entrega de la información requerida variará para su entrega, en función de la carga de información o el tiempo a estudiarse los sucesos que quieran revisarse; es decir, establecen un plazo diferente al establecido en la Ley de Acceso a la Información Pública.

Ante esta acción se interpuso recurso de revisión el 11 de septiembre de 2013, el cual fue declarado “Sin Lugar” por la autoridad recurrida, argumentando que los únicos recursos que proceden es el de revocatoria y reposición con base en la Ley de lo Contencioso Administrativo. Al respecto, se interpondrá una acción a fin de que se declare inconstitucional dicho reglamento, debido a que vulnera los preceptos constitucionales relativos al acceso a la información pública.

El segundo caso es el Acuerdo emitido por el Concejo Municipal de San Miguel Petapa Guatemala, contenido en ACTA No. 82-2013, PUNTO OCTAVO en el que clasifican como Información Confidencial para Terceros toda aquella información proporcionada por los vecinos del municipio de San Miguel Petapa, en donde consten sus datos de identificación personal, identificación de sus bienes muebles e inmuebles, valores relacionados con su patrimonio y direcciones de residencias, los cuales hayan sido proporcionados a esa municipalidad en ocasión de realizar cualquier gestión y los que consten en expedientes, resoluciones y acuerdos emitidos por el Concejo Municipal, Alcalde Municipal, clasificándola por un plazo de siete años, por lo cual dicha información no podrá ser entregada a terceros.

Al respecto, es de acotar que la clasificación que realizan no está estipulada en ley, por tanto no cumple con los requisitos, por lo que se interpuso el recurso de revisión ante el Concejo Municipal el 10 de octubre de 2013, cuya resolución no fue notificada dentro de los plazos de ley; por tanto, la Asesoría Jurídica y la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Acceso a la Información de la institución procedieron a plantear la Acción constitucional de Amparo en contra del Concejo Municipal, el 05 de noviembre de 2013.

A raíz de dicha acción se resolvió el Recurso de Revisión parcialmente con lugar, en el sentido de dejar sin efecto la confidencialidad, por lo que modifican el acuerdo en el sentido de que la palabra “confidencial” se sustituye por la palabra “reserva”, en tanto subsisten las circunstancias que limitan el acceso a la información Pública, debido a que se clasifica información general, lo cual da lugar a discrecionalidad por parte de la autoridad local del referido municipio.

Son estas acciones objeto de sumo análisis, ya que se ha observado la tendencia de clasificar información incierta, indeterminada y de manera general sobre hechos probables, contrario a la regla internacional de clasificar información cierta, determinada y posible.

Expedientes y resoluciones por parte de la autoridad reguladora

Derivado del incumplimiento de la entrega del informe anual de solicitudes de acceso a la información pública correspondiente a 2012, se abrió expediente REF.EIO-GUA-2486-2013/DCP, en contra de 888 sujetos obligados que no cumplieron con dicha obligación legal.

Esta acción marca un referente positivo para el país, ya que es la primera vez, que se abre expediente en contra de dicha cantidad de instituciones por parte de la Autoridad Reguladora, lo que constituye un avance en cuanto al cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública.

En lo que va del año²⁵⁶, se recibieron en la sede central de la Magistratura de Conciencia 30 denuncias por violación del Derecho Humano de Acceso a la información. Aunado a ello, se

256 Resolución No. PDH-UI-554-2013, de 2 de diciembre de 2013, de la Unidad de Información de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos.

han emitido alrededor de 13 resoluciones²⁵⁷ por violación del derecho humano al acceso a la información pública. En tanto que en las auxiliaturas de esta institución se tienen registradas aproximadamente 12 denuncias.

En comparación con años anteriores, la denuncia en relación con estos casos ha aumentado, lo cual incide en la efectiva protección del derecho, por lo que se hace necesario fomentar la cultura de denuncia ante violaciones latentes a dicha prerrogativa.

Cabe mencionar que, según información brindada por el Ministerio Público durante 2013, ante dicho órgano se han presentado 203 denuncias por los diversos delitos estipulados en la Ley de Acceso a la Información Pública, lo cual coadyuva a la persecución de acciones contrarias a la ley.

El artículo 60 de la Ley de Acceso a la información Pública estipula: “...Agotado el procedimiento de revisión se tendrá por concluida la fase administrativa pudiendo el interesado interponer la acción de amparo respectiva a efecto de hacer prevalecer su derecho constitucional, sin perjuicio de las acciones legales de otra índole”.

En consecuencia, según información generada y que nos proporcionara el Organismo Judicial a través de las Salas respectivas,²⁵⁸ durante 2013 se han presentado seis acciones constitucionales de amparo relacionadas con el acceso a la información pública, lo cual refleja el interés de los sujetos activos de hacer valer sus derechos, lo que implica además que la ley se positiva.

Informe preliminar de solicitudes 2013

Con base en la Constitución Política de la República de Guatemala, se solicitó a los sujetos obligados los informes preliminares que contengan la información regulada en el artículo 48 de la Ley de Acceso a la Información Pública, con fecha de corte al 15 de noviembre de 2013. El informe preliminar surge a raíz del desfase de fechas, ya que el informe que el Procurador de los Derechos Humanos debe presentar al Congreso de la República debe ser durante la segunda quincena de enero de cada año, en tanto que el informe anual que los sujetos obligados deben rendir a la autoridad reguladora pueden hacerlo hasta el último día hábil de enero, con lo cual no hay coincidencia.

Se pudo observar que la cantidad de solicitudes de información recibidas de 454 sujetos obligados en periodos similares aumentó, pues en 2012 se tuvieron 18 mil 939 y en 2013 fueron 26 mil 512; la cantidad de instituciones que colaboraron con la entrega del referido informe aumentó en un 100%.

257 Lista de resoluciones firmadas más relevantes en el despacho del Procurador de los Derechos Humanos, año 2013 (actualizado 31-12-2013).

258 Solicitud KSALAZAR 1439 2013 UNIP 2044-2013 Unidad de Información Pública del Organismo Judicial del 7 de noviembre de 2013.

En el cuadro anexo se visualiza la cantidad de solicitudes de información recibidas por los 454 sujetos obligados del 01 de enero al 15 de noviembre de 2013, desglosadas por tipo de solicitud, tipo de resolución, tiempo promedio de respuesta, cantidad de solicitudes con ampliación de plazo, cantidad de recursos de revisión interpuestos.

De la información proporcionada por los sujetos obligados se percibe que los medios preferentes para realizar solicitudes de información pública son el escrito y el electrónico. El tiempo promedio de respuesta durante 2013 fue de cuatro días, plazo que disminuyó en comparación con años anteriores que se había mantenido en siete días, lo cual es de beneficio para el solicitante, porque en menor tiempo tiene la respuesta, no obstante que la ley establece 10 días.

En cuanto a las resoluciones emitidas por los sujetos obligados, el 89.49% fueron positivas, lo cual denota la voluntad de otorgar la información. De las resoluciones emitidas se interpusieron 116 recursos de revisión, lo cual es bajo en comparación con las 26 mil 512 solicitudes realizadas. Si bien el número de recursos de revisión aumentó, es un indicador de que los sujetos activos (usuarios) están haciendo uso de los mecanismos estipulados en ley, para garantizar la entrega de información. El estado que guardan las resoluciones de dichos recursos, en su mayoría es confirmando la resolución de la unidad de información.

La cantidad de personas que laboran en las unidades de información pública van desde 0 a 17, esto varía dependiendo la importancia y cantidad de solicitudes atendidas por los sujetos obligados.

A continuación se incluyen cuadros consolidados de los datos obtenidos en el informe preliminar 2013:

Cuadro No. 77		
Informe Preliminar 2013		
Número de sujetos obligados que remitieron informe		454
Solicitudes recibidas por sujetos obligados		26,512
Tipo de solicitudes		
Tipo	Total	Porcentaje
Escrita	9,096	34.31
Verbal	7,694	29.02
Telefónica / otros	121	0.46
Electrónica	9,601	36.21
Respuesta a solicitudes		
Tipo	Total	Porcentaje
Positiva	23,726	89.49
Negativa	1,362	5.14
Parciales	849	3.20
Desechadas	283	1.07
Pendientes	292	1.10
Otros datos		
Recurso de revisión		118
Tiempo promedio de respuesta (en días)		4
Sujetos obligados sin movimiento		158

El informe final de solicitudes atendidas durante 2013 se presentará en el primer cuatrimestre de 2014.

El PDH, como autoridad reguladora, debe tener el marco sancionatorio coercitivo específico en materia de acceso a la información, ya que, si bien en la actualidad sus sanciones son eminentemente morales, no constituyen un elemento punitivo al infractor. Se tiene contemplado remitir a la Contraloría General de Cuentas el listado de instituciones que incumplan para que por medio de dicha institución se pueda sancionar con la imposición de las multas respectivas o las que estimen procedentes.

Apertura de expedientes y resoluciones por parte de la autoridad reguladora, para la protección del derecho humano de acceso a la información pública

En lo que va del año²⁵⁹, se recibieron en la sede central 30 denuncias por violación del derecho humano de Acceso a la información, de las cuales se han emitido tres resoluciones por

259 Resolución No. PDH-UI-554-2013, de 2 de diciembre de 2013, de la Unidad de Información de la institución del Procurador de los Derechos Humanos.

violación al derecho humano de acceso a la información pública, 13 proyectos de resoluciones finales y un expediente archivado. En tanto que en las auxiliaturas de esta institución se tienen registradas 12 denuncias. En comparación con años anteriores, la denuncia de estos casos ha aumentado, lo cual incide en la efectiva protección del derecho, por lo que se hace necesario fomentar la cultura de denuncia ante violaciones latentes a dicha prerrogativa.

Cabe mencionar que según información brindada por el Ministerio Público durante 2013, ante dicho órgano se han presentado 203 denuncias por los diversos delitos estipulados en la Ley de Acceso a la Información Pública, lo cual coadyuva con la persecución de acciones contrarias a la ley.

El artículo 60 de la Ley de Acceso a la información Pública estipula: “...Agotado el procedimiento de revisión se tendrá por concluida la fase administrativa pudiendo el interesado interponer la acción de amparo respectiva a efecto de hacer prevalecer su derecho constitucional, sin perjuicio de las acciones legales de otra índole”; en consecuencia, según información generada y que nos proporcionara el Organismo Judicial a través de las Salas respectivas²⁶⁰, durante 2013 se han presentado seis acciones constitucionales de amparo relacionadas con el acceso a la información pública, lo cual refleja el interés de los sujetos activos de hacer valer sus derechos, lo que implica, además, que la ley sea no solo vigente sino positiva.

Presupuesto

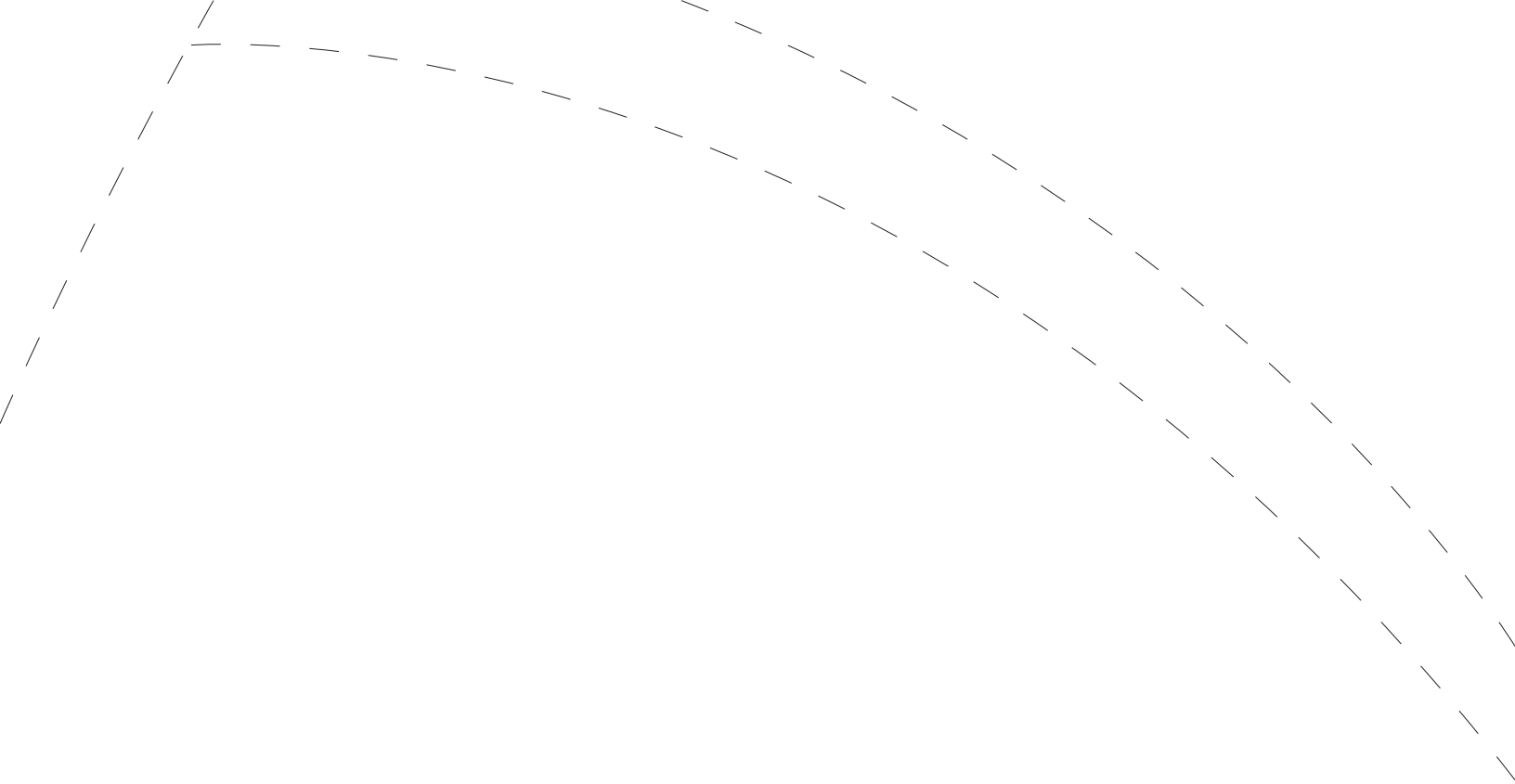
A pesar de que ya se alcanza casi un lustro de vigencia de la Ley, aún no se le ha ampliado el presupuesto a la institución del Procurador de los Derechos Humanos para cumplir a cabalidad con la atribución encomendada. El artículo 69 de la ley estipula una partida específica adicional en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para que la institución pueda cumplir con las atribuciones dadas en la misma.

En cuanto a la designación de presupuesto a las unidades de información pública por los sujetos obligados, lo que implica el nombramiento de personal, según información recabada en la Supervisión in situ realizada en 2013, se estableció que hay distintos grados, ya que el 26%²⁶¹ de una muestra de 153 sujetos obligados destina tres o más personas para atender el tema de acceso a la información, y el resto destinan una o dos personas para cubrir dicha atribución.

Si bien la legislación específica no obliga la designación de personal y presupuesto específico, se ha llegado a la conclusión de que, dependiendo del flujo de información en los sujetos obligados, es necesario invertir los recursos para nombrar al personal suficiente a fin de atender de manera efectiva y eficaz este derecho.

260 Solicitud KSALAZAR 1439-2013 UNIP 2044-2013 Unidad de Información Pública del Organismo Judicial de 7 de noviembre de 2013.

261 Informe de Supervisión in situ 2013, Secretaría Ejecutiva de Acceso a la Información Pública, julio 2013.



CONFLICTIVIDAD SOCIAL

Informe de Situación

PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU

CAPÍTULO CINCO

CONFLICTIVIDAD SOCIAL

En un país como Guatemala, con diversidad de etnias, culturas e idiomas, las demandas sociales que dan origen a los distintos conflictos son amplias y distintas entre sí, ya que inevitablemente responden a las necesidades de cada uno de los pueblos que integran este país.

A pesar de ello, existen elementos comunes que se presentan en cada uno de los escenarios de conflictividad social, características que hacen homogéneas las causas que originan un conflicto y cuyos elementos pueden ser claramente diferenciados, enumerados y desarrollados.

Elementos causales de conflictividades

- Las condiciones de desigualdad y exclusión social a amplios conglomerados de la población.
- La violencia, el miedo y la impunidad.
- La limitada certeza jurídica sobre el derecho de acceso a la tierra.
- Las relaciones de violencia y poder, en especial contra la mujer desde el sometimiento en el hogar, pasando por la violencia sexual hasta la trata de personas.

Detonantes de las conflictividades

Se evidencia la existencia de ciertas características comunes y similares en el conjunto de las conflictividades. La presencia de estas características constituye los detonantes de la conflictividad que actualmente se vive, por lo que es necesario contemplarlas en los procesos de cumplimiento constitucional; estas características comunes son:

- Incomprensión social de las demandas y derechos de las comunidades indígenas.
- Limitada información sobre proyectos de tipo extractivo y de cambio de la matriz de energía eléctrica.
- Falta de diálogos interculturales sobre los proyectos extractivos y de la matriz de la energía eléctrica, que afectan el sentido de pertenencia cultural.
- Negación e irrespeto del deber del Estado de realizar consultas previas sobre proyectos que puedan afectar derechos y libertades de conglomerados y comunidades indígenas.
- La descalificación, estigma y rechazo al sujeto, así como a la demanda social, situación también denominada “criminalización de la demanda social”.

Incomprensión social de las demandas y derechos de comunidades indígenas

Uno de los factores que genera mayor conflictividad social es el desconocimiento e irrespeto de los derechos de comunidades y pueblos indígenas. El Estado de Guatemala, en algunos casos, no cumple con normas y tratados internacionales en esa materia.

Asimismo, en distintos ámbitos sociales persisten actitudes racistas y discriminatorias en contra de las poblaciones indígenas. En dichas comunidades son altamente visibles los indicadores de exclusión y desigualdad social.

En la actualidad, uno de los elementos de mayor conflictividad se relaciona con el irrespeto al uso y disfrute de los bienes naturales que se producen en los territorios de los pueblos indígenas, extremo que se agrava debido al sentido de pertenencia y arraigo ancestral a la tierra por parte de dichas comunidades.

La carencia de una política sólida de desarrollo rural que atienda dicotomías como territorialidad y tierra, sentido de pertenencia y certeza jurídica, propiedad privada individual y propiedad privada colectiva, son factores marco y de referencia en el permanente incremento de la conflictividad social en el país.

La falta de ese tipo de políticas tiene como consecuencia la implementación de mecanismos gubernamentales mediante los que se otorgan titulaciones supletorias a favor de desconocidos, la entrega de la tierra por supuestos pagos de pasivos laborales y la no titulación, al igual que la falta de respuestas por parte de algunas instituciones estatales. Ninguno de esos mecanismos, a la fecha, han revertido los indicadores de exclusión y desigualdad social.

Es frecuente constatar en las actividades de acompañamiento a interlocuciones, incidencia o mediación, que conglomerados, autoridades y funcionarios públicos hacen caso omiso del cumplimiento y respeto de derechos, en especial los de orden colectivo. En el imaginario social es inexistente la figura del sujeto de derechos, con independencia de si son específicos a un género, edad o habilidades especiales. Tampoco hay comprensión sobre los derechos de comunidades, ya sean culturales o de otro tipo. Esa situación dificulta la comprensión de las demandas sociales, así como la atención por parte de instituciones públicas. Estas incomprendiones han sido constatadas y son visibles, cuando movimientos de ciudadanía utilizan el espacio público para sus movilizaciones en reclamo de sus demandas.

Falta de información sobre proyectos de tipo extractivo y de cambio de matriz de energía eléctrica

Uno de los mayores reclamos sociales al Estado, en especial al Organismo Ejecutivo, es la limitada información sobre las políticas extractivas, de minería y petróleo, así como el cambio de la matriz energética, que incluye la generación, transporte y comercialización de la energía eléctrica.

En los escenarios de las conflictividades, en comunidades indígenas y ladinas, así como en los planteamientos de las movilizaciones sociales, se constata el reclamo de información a las autoridades de las instituciones de Estado.

Por ejemplo, es limitada la información acerca de la política extractiva en el norte de Huehuetenango; en el centro y norte de Quiché o la explotación de oro y plata en la gran franja

montañosa extendida desde el occidente, el centro y oriente del país. Así como la falta de información adecuada sobre el alcance de la explotación de petróleo en el centro y sur de Petén y en el norte de Quiché, en la región de Ixcán.

Lo anterior es el reflejo de la falta de tutela de los derechos de los pueblos indígenas contemplados por instrumentos internacionales de derechos humanos, mencionada anteriormente, tal y como sucede en el caso del Convenio 169 de la OIT “Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”, que impone a todo Estado la obligación de consultar para obtener el consentimiento previo, libre e informado de toda población indígena antes de tomar decisiones que pudiesen afectar sus derechos fundamentales.

De cumplirse con esta disposición, se subsanaría la falta de información existente en todos los pueblos afectados, ya que para la obtención del consentimiento, el Estado tiene la obligación de proporcionar información que abarque la naturaleza, envergadura, ritmo y alcance de cualquier proyecto, razones u objeto del mismo, duración, zonas afectadas, impactos económicos, sociales, culturales, ambientales, e incluso, los posibles riesgos que el proyecto o actividad trae consigo.

Asimismo, el Estado tiene la obligación, al tenor de lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, de informar y discutir sobre los beneficios que tendría un proyecto para conglomerados, comunidades y pueblos originarios y cómo esos beneficios pueden coadyuvar a un cambio de vida para las personas.

De lo contrario, la desinformación de lo anterior es uno de los mayores detonantes de conflictividades sociales en el país.

De igual manera, resulta importante que el Congreso de la República avance en la discusión de una nueva ley de minería en la que se contemplen porcentajes idóneos de regalías, de acuerdo con estándares latinoamericanos, y que el Organismo Ejecutivo abra espacios de información sobre ese tipo de políticas extractivas que afectan territorios de pueblos y comunidades, en especial indígenas.

En el mismo sentido, es necesario que el Estado, en especial sus Organismos Ejecutivo y Legislativo, inicie un espacio de discusión sobre cómo incluir en un nuevo modelo de desarrollo, los procesos de extracción intensiva de recursos naturales, que apunte a la erradicación de desigualdades y exclusiones sociales.

En el tema del cambio de la matriz energética, es necesario tomar en cuenta tres momentos:

1. La generación de energía eléctrica, que a su vez está planteada en cinco procesos: por hidroeléctricas, que tienen tres tipos: pequeñas, medianas y megas; por carbón, por bagazo de caña, producida en los ingenios azucareros; por energía térmica; y las solares y/o

eólica (aún está en estudio las referidas a las corrientes de viento en diferentes regiones del país).

De las cinco formas de generación de energía eléctrica, la de mayor conflictividad social incluso dentro de la misma población, es la producción por hidroeléctricas, en especial los medianos y megaproyectos²⁶² de producción de energía que generan desplazamientos de comunidades, pérdidas de territorios, negación del agua para habitantes y conglomerados, privatización del uso del agua y, paradójicamente, negación del servicio de electricidad para comunidades y conglomerados que pudieran haber sido beneficiados de manera directa e inmediata por el recurso hídrico. Además, se producen enfrentamientos entre los grupos a favor y en contra de los proyectos relacionados.

Un caso histórico es el de la hidroeléctrica de Chixoy, cuya construcción produjo gravísimas violaciones de los derechos humanos de cientos de personas indígenas de 33 comunidades de la cuenca, en 1982. En el período de la administración del actual Procurador se ha participado en calidad de testigo de honor en un proceso de mediación entre representantes de las comunidades y el Sistema Nacional de Diálogo. Las representaciones de las comunidades solicitan poner en vigencia el acuerdo marco negociado con el Gobierno anterior, denominado plan de reparación de daños y perjuicios sufridos por las comunidades afectadas por la construcción de la hidroeléctrica de Chixoy. Al respecto, las negociaciones se encuentran paralizadas a la espera de una respuesta oficial.

Instituciones públicas deben informar sobre megaproyectos, tal el caso de Xalalá, importante para un nuevo tipo de desarrollo que pudiera plantearse con inclusión social. Sin embargo, existe la preocupación por parte de las comunidades por la posible construcción del gigantesco embalse, que de realizarse desplazará a conglomerados pertenecientes a más de siete unidades lingüísticas mayas distintas, reunidas en más de 50 comunidades.

No se tiene certeza sobre el destino de estos grupos, se desconoce a dónde serían trasladados y reasentados, si ese fuera el caso. En similar situación se encuentran los procesos de construcción de decenas de medianas hidroeléctricas en el norte de Huehuetenango, Quiché, las Verapaces y el Valle del Polochic. En el caso del norte de Quiché, las comunidades indígenas Ixiles han denunciado la imposición de hidroeléctricas en sus territorios, así como el despojo de sus recursos naturales.

La institución del PDH, en seguimiento a cada una de las conflictividades, advierte sobre esa grave situación que menoscaba y viola derechos de comunidades de pueblos originarios.

2. La transportación de la energía eléctrica. No se conoce con certeza si la extensión del nuevo circuito de transportación de energía eléctrica es de 853 kilómetros de largo por 30

262 Caso de Xalalá y Chixoy.

metros de ancho, o más; sin embargo, de lo que sí se posee certeza es que el tendido de la energía eléctrica, en cientos de tramos, cruza territorialidades de pueblos originarios. De la noche a la mañana, cientos de vecinos alarmados han denunciado que sus viviendas y parcelas quedan abajo o en los límites del tendido eléctrico, de las enormes torres y de las subestaciones de energía eléctrica. Incluso existen casos en los que centros de enseñanza pública primaria colindan con torres del tendido eléctrico²⁶³.

Ese tendido ha sido construido con base en el Acuerdo Gubernativo 145-2013, que constituye un marco jurídico para una servidumbre de paso. Las denuncias a la institución del Procurador de los Derechos Humanos van desde la violación a la territorialidad comunitaria por la vía de dicho Acuerdo, hasta la contaminación generada por el posible efecto radioactivo de la transportación de cables de alta tensión eléctrica. También el caso de la denuncia presentada por comunidades de la región Ixil, por la cual solicitaron al Ombudsman analizar el contenido del mencionado Acuerdo.

3. La comercialización de la energía eléctrica. Este negocio se divide en dos partes: uno, en la tasa del alumbrado público, energía que se vende a las municipalidades, y estas, a su vez, revenden a las poblaciones; y dos, los servicios de energía eléctrica domiciliar e industrial.

Con independencia del tipo de consumo, el gran problema es que se desconocen los criterios, la legitimidad de los mismos y las tasas de ganancias del valor de la tarifa del consumo de la energía eléctrica. La normativa que establece las tarifas de consumo y control por parte de las instituciones públicas es inadecuada.

En este aspecto, la institución del PDH identifica la conflictividad social más enfocada en las tasas del alumbrado público, en los criterios de las municipalidades para la reventa y en la ubicación de lámparas. Al respecto, la institución del PDH presentó una acción de amparo²⁶⁴, en la cual solicitó el cese de la violación de los derechos económicos de las poblaciones, solicitando la suspensión del cobro.

Derivado de lo anterior, es posible afirmar que la conflictividad en el cambio de la matriz energética, al igual que la extractiva, tiene que ver con la falta de información de las poblaciones afectadas.

Ante ello, resulta imperativo que las instituciones públicas informen sobre el cambio de la matriz, de los beneficios a las comunidades, y al pueblo en general, de la implementación de un nuevo modelo de desarrollo.

Para los casos de la transportación y comercio de la energía eléctrica en manos de empresas transnacionales, es importante recordar que el Estado de Guatemala ha adquirido compromi-

263 Expediente ORD.GUA 6664-2013/A, La Ciénaga, San Raymundo.

264 Amparo número 130-2013, Sala Segunda de la Corte de Apelaciones constituida en Tribunal de Amparo.

sos de carácter internacional al ratificar una gran cantidad de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, y que toda política implementada por el aparato estatal debe guardar concordancia con las obligaciones adquiridas al tenor de estos.

Por ello es importante que las empresas transnacionales encargadas del transporte y comercio de la energía eléctrica asuman la vigencia de los Principios Rectores de Derechos Humanos, suscritos por un significativo número de empresas transnacionales, mismos que tienen que ver con el respeto, garantía y la promoción de los derechos humanos, así como con la prevención, remediación, reparación y atención directa de los daños que pudieran ocasionar con sus proyectos. En la actualidad, en diferentes naciones latinoamericanas, esos principios son asumidos conjuntamente por estados y empresas.

Otro de los escenarios de conflictividades, en el cual se destaca la falta de información, ha sido y es el conflicto planteado con el anuncio gubernamental del cambio de la carrera de magisterio de educación primaria por un bachillerato con orientación en educación.

Hasta hoy, la Magistratura de Conciencia no conoce ningún acuerdo gubernativo que respalde dicha decisión ministerial. La institución ha conocido la denuncia del cambio por parte de estudiantes, padres y madres de familia, así como de docentes. La institución del PDH acompañó las movilizaciones estudiantiles y promovió espacios de interlocución con las autoridades de dicho Ministerio con la llamada comunidad normalista, proceso que no respondió a la demanda de información por parte de los y las afectadas. Asimismo, la institución participó en calidad de testigo de honor en las negociaciones directas entre una representación de la comunidad normalista con altas autoridades del Ministerio de Educación y funcionarios del Sistema Nacional de Diálogo. Dichas negociaciones proyectaron una agenda marco; sin embargo, quedaron truncadas cuando las partes entraron a discutir los temas sustantivos vinculados con la decisión del cambio de la carrera magisterial.

La falta de diálogos interculturales sobre los proyectos extractivos y de la matriz de la energía eléctrica que afectan el sentido de pertenencia cultural

La confusión existente en organismos e instituciones de Estado encargadas de proporcionar información y diálogo agudiza aún más la conflictividad social. Esa confusión ha tenido resultados de alarma social, de desasosiego y pérdida de credibilidad para el Estado y sus instituciones, ya que en una gran cantidad de ocasiones se pretende dialogar cuando aún no se ha informado de manera debida. El obvio que no puede haber diálogo si no hay una información previa.

Existe una diferencia abismal entre informar y dialogar, y atender o resolver problemas cuyo origen se desprende de la falta de información de los procesos extractivos y de cambio de la matriz de energía eléctrica. Ese es uno de los grandes detonantes de conflictividad en casi todo el país.

La ausencia de información y la poca voluntad de dialogar, en especial con sujetos sociales que demandan cumplimiento de derechos colectivos, colocan a las comunidades y al país en situaciones de alta sensibilidad y agitación social.

La confusión existente entre información y diálogo tiene sumergido al norte de Huehuetenango, Quiché, regiones del centro y oriente del país en una tensión con limitados márgenes y espacios políticos para la interlocución, con una ausencia de confianza en las autoridades.

Es común, en la mayoría de casos, la falta de información. En Huehuetenango el diálogo se ha llevado a cabo con limitada explicación sobre la política extractiva y de generación de energía eléctrica; ello ha generado muchas dudas y desconfianzas ante la imposición de los proyectos extractivos. Otro de los casos se dio en el municipio de San José del Golfo, apenas a unos 20 kilómetros de la capital del país. Conglomerados urbanos de población ladina de ese municipio, así como vecinos del municipio de San Pedro Ayampuc, reclaman al Gobierno información respecto de un significativo proyecto de extracción de oro.

Al igual que en Huehuetenango, las partes se han sentado a dialogar, sin embargo, las instituciones públicas aún no informan sobre el alcance de ese tipo de proyectos, así como del impacto del daño que tendrá en comunidades rurales e indígenas. En ambos casos, ante la falta de información esencial sobre cómo el proyecto les afectará o beneficiará, las comunidades indígenas y ladinas han optado por hacer vigentes los derechos contenidos en los artículos constitucionales números 44 y 45, en los que se plasman los derechos inherentes a la persona humana, la acción contra infractores y legitimidad de la resistencia pacífica.

La invocación a las resistencias pacíficas también son notorias en comunidades ladinas que se oponen al proyecto de extracción de oro; ejemplo de ello son San Rafael Las Flores, así como en las montañas de Xalapán. En esos casos, la institución del Procurador de los Derechos Humanos ha constatado que las comunidades, ya sean ladinas o indígenas, diferencian de manera muy clara las manifestaciones pacíficas y los llamados a los diálogos para la atención de sus demandas sociales, de la actuación de personas al margen de la ley en hechos delictivos, criminales y estructuras de sicariato.

Tal y como lo plasma el Convenio 169 de la OIT, el consentimiento obtenido por parte de los pueblos debe ser previo, libre e informado; este consentimiento puede obtenerse a través de diálogos, que para ser efectivos, de igual manera deben ser previos e informados.

En ese contexto, es necesario reconocer al sujeto social portador de derechos, independientemente de que estos sean colectivos o individuales. Estos diálogos serán legítimos en la medida en que se reconozcan los arraigados y profundos sentidos de pertenencia culturales, cosmogónicos y étnicos de comunidades indígenas y de sus territorios. Estas dinámicas de discusión pacífica deben estar igualmente permeadas por el elemento intercultural orientado al reconocimiento y respeto mínimo de la autodeterminación y autoidentificación de los pueblos y comunidades.

Negación e irrespeto del deber del Estado de realizar consultas previas sobre proyectos que puedan afectar derechos y libertades de conglomerados y comunidades indígenas y ladinas

Así como de manera generalizada no se ha dado la información ni los diálogos previos, también ha habido falta de conocimiento de la importancia de las consultas previas a la ejecución de un proyecto o política de tipo extractivo o de cambio de la matriz energética, y como consecuencia, un incumplimiento y negación a esta obligación impuesta por el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT.

El deber de consulta a los pueblos indígenas no forma parte del procedimiento administrativo a realizarse al momento de implementar acciones o proyectos que pudiesen afectar de manera inevitable, ya sea directa o indirectamente, el goce y disfrute de los derechos individuales y colectivos de pueblos indígenas, especialmente en lo que respecta a la información obtenida de la realización de estudios de impacto ambiental y de lo preceptuado por la Ley de Minería.

El artículo 63 del Código Municipal prevé la posibilidad de que los Concejos Municipales realicen consultas “cuando la trascendencia de un asunto aconseje la conveniencia de consultar la opinión de los vecinos”; sin embargo, las mismas no han sido tomadas en cuenta.

Los esfuerzos de movimientos sociales para modificar la normativa vigente, en especial la Ley de Minería, e incorporar el deber de consulta a los pueblos indígenas, desembocaron en la presentación de una acción de inconstitucionalidad general total a dicha norma, el 12 de marzo del 2012. Ello se tradujo en el inicio de un proceso legal en el que se cuestionó la constitucionalidad de una ley que entró en vigencia en 1997, después de haber sido ratificado el Convenio 169 de la OIT.

Para evidenciar la gravedad de esta realidad, se hace necesario mencionar los casos concretos como el del municipio de Mataquescuintla, Jalapa, en el que la Corte de Constitucionalidad (CC) ha avanzado de lo no vinculante del resultado de la consulta a lo indicativo, y de esta categoría a lo vinculante al ámbito exclusivamente municipal²⁶⁵.

La institución del Procurador de los Derechos Humanos ha dado seguimiento a las resoluciones de la CC, y la última es trascendental debido a que desarrolla la necesidad de informar y dialogar previamente, así como realizar las consultas no sólo como parte de los procedimientos administrativos de cumplimiento de requisitos, sino como referencia de primer orden para encauzar negociaciones entre representantes sociales e instituciones públicas.

Previo a ello, las comunidades indígenas han realizado más de 60 consultas de buena fe, libres e informadas. A través de dicho mecanismo de participación ciudadana, que fue definido por

265 Expedientes acumulados 4639-2012 y 4646-2012, publicados en el Diario de Centro América el 20 de diciembre de 2013.

la CC en su resolución del 28 de diciembre de 2012 como el más democrático, los pueblos expresaron su rechazo a los proyectos extractivos e hidroeléctricos.

En 2013 la institución del PDH observó y verificó las diversas consultas de buena fe que se realizaron por parte de las autoridades locales y comunitarias, para conocer la opinión de los pobladores que presuntamente podían salir afectados por megaproyectos; se acompañaron estos procesos como observadores en Momostenango y San Francisco El Alto, departamento de Totonicapán, donde autoridades ancestrales de 31 comunidades realizaron consultas comunitarias. También se observó la consulta en San José Nacahuil, Guatemala, comunidad del municipio de San Pedro Ayampuc; al igual que a otras de la misma jurisdicción y del municipio de San José del Golfo.

El descontento de la ciudadanía por esos proyectos es evidente en las consultas, y ha dado lugar a diversas formas de resistencia pacífica, ya que consideran que existe la preeminente amenaza de desalojos y despojo de territorios, así como el riesgo de contaminación y devastación de recursos naturales. Ello se dio en las cinco consultas registradas en igual número de municipios, todos del occidente del país.

Con base en los acompañamientos a las consultas ciudadanas, el estudio de casos y el *amicus curiae* presentado ante la CC²⁶⁶, la institución del PDH considera que las consultas previas implican que las comunidades afectadas sean involucradas lo antes posible en la decisión gubernamental; que la exigencia de las consultas se celebre con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr un consentimiento; que la consulta debe ser adecuada y a través de las instituciones representativas indígenas; que deben ser de buena fe, dentro de un procedimiento que genere confianza entre las partes; que el procedimiento consultivo debe ser resultado de un consenso, de un diálogo intercultural e informado; y la comprensión de que las consultas son un mecanismo de garantía y vigencia de derechos sustantivos. Por lo tanto, el Ombudsman, en su *amicus curiae* relacionado expresa que la consulta es un derecho que complementa y contribuye a dar efectividad a otros derechos sustantivos dentro de una sociedad democrática respetuosa de los derechos humanos.

Descalificación, estigma y rechazo al sujeto, así como a la demanda social, situación también denominada “criminalización de la demanda social”

La falta de información, de diálogos interculturales y de consultas previas, así como los limitados espacios de interlocución institucionales con representantes sociales, es referencia directa, en algunos casos, de la descalificación, estigma y rechazo de la demanda social, así como del sujeto de derechos que la realiza o expresa.

266 Caso: Hidroeléctrica La Vega I, Expediente 1149-2012, de 30 de enero de 2013.

Esa situación se dio en el norte de Huehuetenango y Quiché, así como en Nebaj; en las conflictividades en la región de las Verapaces, en el Valle del Polochic, en el municipio de San Marcos; en los casos de San Pedro Ayampuc y San José del Golfo; también en los municipios de San Juan Sacatepéquez y Chuarrancho; y en la persecución judicial emprendida contra el liderazgo comunitario y social que se opone a la mina en San Rafael Las Flores y de licencias de extracción en las montañas de Xalapán.

En todos los casos, la Magistratura de Conciencia constató que las comunidades han planteado e invocado la resistencia pacífica con base en la Constitución Política de la República de Guatemala, como la referencia para mantener el reclamo a instituciones de decisiones políticas que afectan la dignidad y la vida.

La preocupación se hace mayor ante el incremento de la tendencia de perseguir, castigar y criminalizar las actividades de protesta social y las reivindicaciones legítimas de los que promueven y defienden derechos humanos. Es importante diferenciar al portador de una demanda social, de aquellos que, aprovechándose de las circunstancias, incitan a la comisión de actos contrarios a la ley.

Defensores de derechos humanos en el ejercicio de actividades legítimas de promoción y protección de los derechos humanos con frecuencia se enfrentan a acciones judiciales infundadas por supuestos delitos que afectan su honra o reputación.

Se ha manifestado la preocupación de la institución del PDH, ya que dicha situación únicamente lleva a actos de intimidación, agresiones físicas y psicológicas, y en particular, a difamaciones públicas y otras formas de desprestigio de quienes hoy demandan la defensa de los derechos humanos.

Los casos de difamación no solo tienen como objetivo dañar la imagen pública de los defensores, y en ocasiones de las organizaciones internacionales que los acompañan ante la sociedad, sino que también limitar, vedar y vetar a activistas y defensores de derechos humanos y sociales del amplio ejercicio de lo que significa la libertad de expresión y el derecho a defender derechos. Esas características aparecen con claridad en casos como los de San Juan Sacatepéquez, Xalapán, San Rafael Las Flores, San José del Golfo, entre otros.

Casos ilustrativos

La institución del PDH sistematizó en informes mensuales de la Dirección de Incidencia y Mediación más de 240 casos de conflictividades sociales. De ellos, son ilustrativos los siguientes:

Represa del Chixoy

El 7 de septiembre de 2004 la Coordinadora de Comunidades Afectadas por la Represa del Chixoy realizó una manifestación frente a las instalaciones de la hidroeléctrica de Chixoy,

para exigir al Estado la reparación de daños causados por la construcción de la presa Chixoy en los años 80. Después de muchos años de protestas y negociaciones, los representantes de las 32 comunidades desalojadas de manera violenta de la cuenca donde se construyó la hidroeléctrica firmaron un acuerdo durante el gobierno del presidente Álvaro Colom, en el cual el Estado se comprometió a aprobar un plan operativo de reparaciones de los daños causados por el INDE y gobiernos militares contra el pueblo maya achí, habitante de esa región. Pero, en la actualidad, el Gobierno aún no reconoce el acuerdo ni el plan operativo de reparaciones.

Resistencia pacífica llamada “La Puya”

En esta resistencia en oposición a la instalación del proyecto minero El Tambor, en San José del Golfo y San Pedro Ayampuc, Guatemala, Telma Yolanda Oquelí Véliz, defensora de derechos humanos de la resistencia a este proyecto minero desde 2010, sufrió ataques y hasta un atentado contra su vida el 13 de junio de 2012, tres meses después de que iniciaran el plantón permanente de pobladores (marzo de 2012) frente a la entrada de la mina en una protesta pacífica. Como consecuencia de este atentado, la CIDH otorgó medidas cautelares a la señora Oquelí, para lo cual cuenta con seguridad policial permanente y debe tener seguridad perimetral.

La Magistratura de Conciencia ha acompañado el caso. El 30 de julio de 2012 se abrió el expediente ORD.GUA. 5337-2012, a través del cual se solicitó información tanto a los ministerios de Energía y Minas y de Ambiente y Recursos Naturales, como a las municipalidades de San Pedro Ayampuc y San José del Golfo, en relación con el citado proyecto minero. Después de recibir y analizar la información circunstanciada, el Procurador de los Derechos Humanos resolvió: “Recomendar a las autoridades denunciadas coordinarse y mantenerse en constante comunicación con la finalidad de buscar soluciones a los conflictos que surjan entre las comunidades inconformes con la minería y las empresas mineras; proyectando un papel más proactivo y facilitador en mesas de diálogo con los alcaldes y sus municipalidades, a efecto de mantener en armonía e informadas a las poblaciones que habitan su territorio en relación con la problemática que causa malestar entre sus habitantes y posibles soluciones.”

San Rafael Las Flores, Santa Rosa

El Centro de Acción Legal Ambiental (CALAS)²⁶⁷ acompaña la oposición al proyecto minero de San Rafael las Flores que, entre septiembre de 2012 y mayo de 2013, produjo el encarcelamiento y procesamiento judicial de 42 líderes comunitarios y defensores de derechos humanos, agrupados en el Comité en Defensa de la Vida de San Rafael Las Flores, Santa Rosa.

Los pobladores se oponen al proyecto minero El Escobal, operado por la compañía canadiense-estadounidense Tahoe Resources y Goldcorp Inc²⁶⁸, y demandan que se haga la consulta

267 Entrevista con su director, Dr. Yuri Melini, el 18 de junio de 2013.

268 Ver: <http://www.mimundo-fotorreportajes.org/2012/04/el-legado-de-goldcorp-criminalizacion-y.html>, consultado el 20 de junio de 2013.

a los vecinos antes de impulsar el proyecto. La falta de respuesta del Alcalde también le ha enfrentado a los vecinos.

Las protestas de la población, que vienen desde 2012²⁶⁹, fueron respondidas con la represión de las autoridades policiales²⁷⁰; el 10 de abril de 2013 fueron desalojados violentamente y capturados unos 20 comunitarios. Resultaron también heridos varios vecinos, 4 de los cuales presentaron denuncia en el Ministerio Público²⁷¹ en contra de la PNC y la empresa Tahoe Resources, cuyo jefe de seguridad, Alberto Rotonda²⁷², fue señalado de dar la orden de disparar a los comunitarios.

Un caso que se relaciona con este es el de Santa María Xalapán. El 30 de abril hubo un enfrentamiento entre comunitarios del vecino municipio de Santa María Xalapán y la PNC; murió un agente a causa de proyectil de bala y quedaron 10 heridos²⁷³. Los pobladores de Santa María demandan, desde hace años, que se les resuelva un conflicto sobre sus tierras ancestrales, y han respaldado la demanda de los pobladores de San Rafael Las Flores en contra de la instalación de la empresa minera, por los daños que esta pueda causar al entorno ambiental. El Ministro de Gobernación declaró que los agentes “Fueron interceptados por los pobladores”²⁷⁴ y que los pobladores habrían retenido a 22 agentes hombres y una mujer, “robando” también armas de fuego. Asimismo, el Ministro de Gobernación informó que las fuerzas de seguridad habrían liberado a los retenidos. Tanto el Ministro de Gobernación como el Director de la Policía Nacional Civil presentaron denuncia penal en contra del presidente del Parlamento xinka²⁷⁵, Roberto González Ucelo, y su primo Rigoberto Ucelo, acusándolos de

269 Desde septiembre de 2012 se registraron protestas organizadas. En: <http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/nacionales/tensa-calma-san-rafael-flores-tras-disturbios-mina>, consultado el 20 de junio de 2013. “El 17 de septiembre del 2012 trabajadores de la mina que transportaban tubos para el tendido de cables eléctricos por la carretera principal fueron interceptados y retenidos por residentes que se oponen a la mina. Al día siguiente, desconocidos incendiaron depósitos de las minas y un patrullero. Dos meses después, residentes enfurecidos quemaron un hotel y se robaron dinamita de la mina cuando las autoridades impidieron una reunión para hablar de la mina en el pueblo vecino de Mataquescuintla. El incidente más grave ocurrió el 11 de enero del 2013, cuando se produjo un tiroteo entre manifestantes y personal de seguridad de la mina que dejó un agricultor y dos guardias muertos. Seguidamente, el 17 de marzo, individuos armados secuestraron a cuatro miembros del parlamento xinca en circunstancias confusas y uno apareció muerto.” En: http://www.prensalibre.com.gt/noticias/comunitario/Disputa-militariza-San-Rafael-Flores_0_929907247.html, consultado el 20 de junio de 2013.

270 Del 2 al 9 de mayo de 2013 estuvo vigente un Estado de Sitio, que fue modificado el 9 por un Estado de Prevención. El presidente Otto “Pérez detalló que el estado de prevención supone que “quedan limitados algunos derechos como el de huelga y manifestaciones cuando va a interferir los servicios públicos, (así como) la portación de armas y estacionar en cualquier lugar”. “Los derechos individuales prácticamente quedan restituidos en comparación con el estado de sitio, la otra diferencia es que la autoridad militar deja de tener el mando”, aseveró.” En: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20130509/pais/228043/>, consultado el 20 de junio de 2013.

271 En: <http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/nacionales/demandan-minera-pnc-ejecucion-extrajudicial-grado-tentativa>, consultado el 20 de junio de 2013.

272 En algunos momentos y medios de comunicación se le identifica como Alberto Rotondo. Ver: <http://www.lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/actualidad/177450-alberto-rotondo-ejecutivo-de-minera-dio-orden-para-matar>, consultado el 20 de junio de 2013.

273 En: <http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/nacionales/liberan-23-policias-operacion-deja-10-pnc-heridos>, consultado el 20 de junio de 2013.

274 En: <http://www.publinews.gt/index.php/muere-pnc-a-tiros-en-protesta-en-san-rafael-las-flores/>, consultado el 20 de junio de 2013.

275 La población originaria de la región donde se ubican San Rafael Las Flores y Santa María Xalapán es xinka.

plagio y secuestro. “Los acusados son Laura Leonor Vásquez, Gustavo Adolfo Cruz, Álvaro Francisco Vásquez y Cristian Haroldo Morales.”²⁷⁶

El Gobierno de la República otorgó la licencia de explotación a la mina El Escobal: “Minera San Rafael, que tiene a su cargo el proyecto El Escobal, en San Rafael Las Flores, Santa Rosa, recibió el permiso de explotación en abril último, y si iniciara operaciones se convertiría en la segunda empresa, después de Marlin, en San Marcos, en explotar recursos preciosos en el país.”²⁷⁷

En julio 2013 la Sala Primera del Ramo Civil y Mercantil amparó a Quelvin Jiménez, integrante del Parlamento xinka y suspendió la licencia de explotación de la Mina San Rafael, lo cual fue impugnado por el Ministerio de Energía y Minas. En el amparo se presentó como tercer interesado el Procurador de los Derechos Humanos. La Corte de Constitucionalidad señaló vista pública para el 5 de noviembre de 2013, para escuchar a las partes y decidir si confirma el amparo o no, lo que a la fecha de elaboración de este informe no había sido expresado por el máximo tribunal.

Barillas, Huehuetenango

La institución del PDH ha acompañado la conflictividad social en el municipio de Barillas, Huehuetenango, en dos espacios; el primero se relaciona con la captura ilegal de nueve personas acusadas de delitos relacionados con el crimen organizado; el Procurador de los Derechos Humanos emitió una resolución señalando que la detención de estas personas había sido ilegal. Como resultado de esta acción, los detenidos fueron liberados y trasladados del Centro de Detención Preventivo para Varones (zona 18 en la ciudad de Guatemala) a las instalaciones de la Defensoría del Pueblo para que fueran devueltos a sus hogares.

El segundo caso se relaciona con los hechos sucedidos el 29 de septiembre, cuando, según informaciones de prensa que recogen declaraciones de las autoridades²⁷⁸, “un grupo de agentes de la Policía Nacional Civil (PNC) y soldados que se encontraban prestando seguridad en el lugar conocido como la pista vieja de aterrizaje en Barillas fueron atacados a tiros por pobladores de la comunidad El Recreo B, los que posteriormente le prendieron fuego a un camión de la Quinta Brigada del Ejército, con sede en Huehuetenango. Las autoridades señalaron que las acciones violentas se originaron tras la captura del líder comunitario Mynor Manuel López Barrios junto a otras tres personas.”

276 En: <http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/nacionales/juzgado-escuchara-este-martes-acusados-retener-23-policias>, consultado el 20 de junio de 2013.

277 En: http://www.prensalibre.com/noticias/comunitario/El_Escobal-Mina_el_Escobal-Santa-Rosa-Jutiapa-Mineria_Guatemala_0_1013898660.html, consultado el 19 de noviembre de 2013.

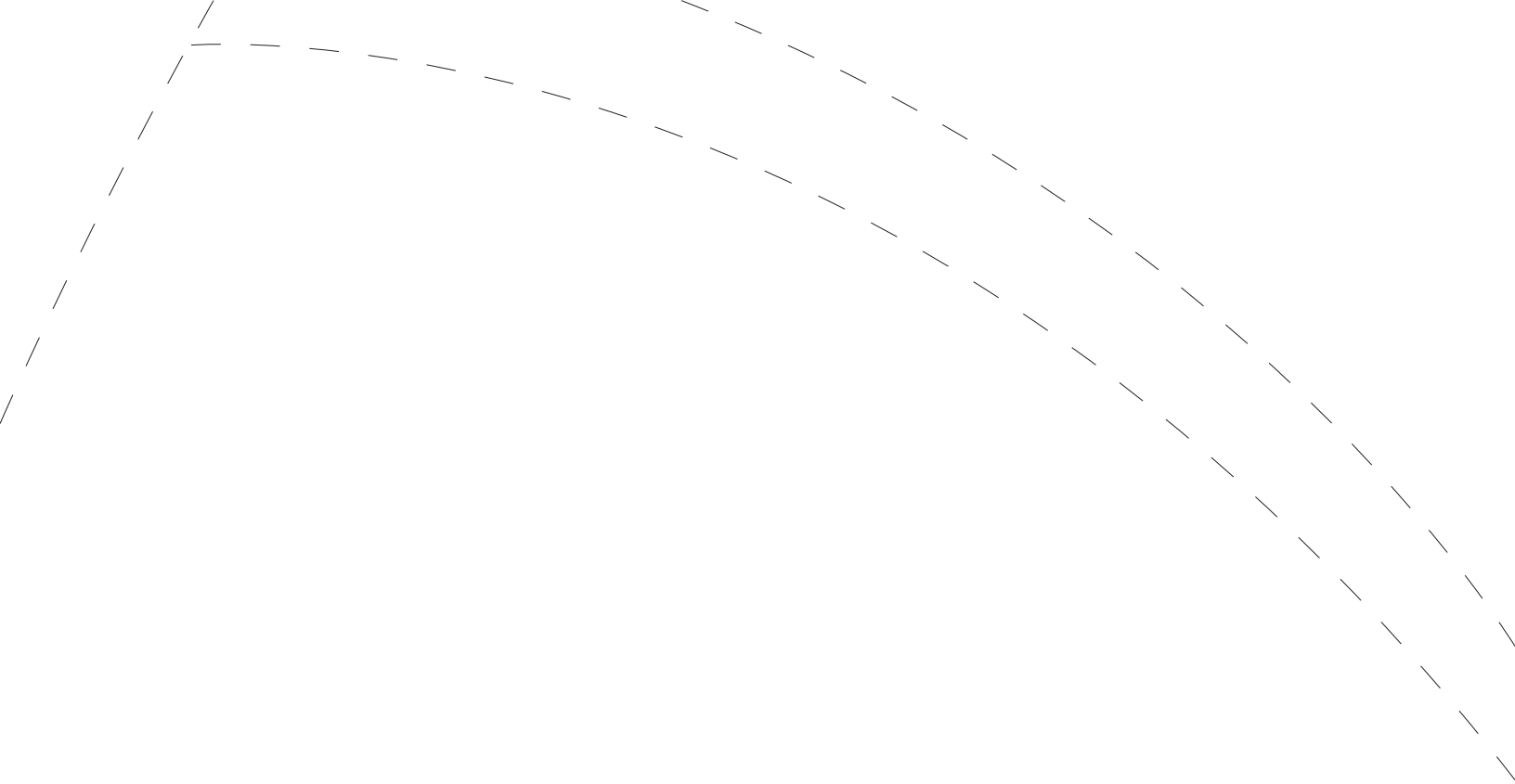
278 Emisoras Unidas. Muere Soldado durante disturbios en Santa Cruz Barillas. Domingo, 29 Septiembre, 2013 - 15:48. Consultado en: <http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/nacionales/muere-soldado-durante-disturbios-santa-cruz-barillas> y Prensa Libre. No descartan imponer estado de Excepción en Santa Cruz Barillas. 29/09/13 - 20:25. Consultado en: http://www.prensalibre.com/noticias/justicia/matan-soldado-enfrentamiento-Santa_Cruz_Barillas-Barillas-Huehuetenango-conflicto_0_1001899885.html, el 17 de diciembre de 2013.

De ahí derivó la captura del dirigente comunitario Mynor López Barrios a fines de septiembre de 2013, caso en el que la institución del PDH verificó el incumplimiento del debido proceso, dado que una semana después de haber sido capturado le fueron leídos los cargos por los que se le detuvo.

Asimismo, se ha mantenido observación en el caso de la consulta comunitaria de buena fe, misma que emanó de la consulta relacionada en 2007. El mismo Alcalde municipal expresó que existe fraude de ley al no respetar el resultado de dicha consulta.

Caso de Rubén Herrera

Rubén Herrera es uno de los líderes que en Barillas ha expresado su oposición en relación con los proyectos de las industrias hidroeléctricas; la primera orden de captura en su contra fue emitida en 2010, pero no fue ejecutada. El 15 de mayo de 2013 se le detuvo afuera de su casa y llevado a prisión; quince días después el juez Miguel Ángel Gálvez concluyó que las evidencias en su contra eran insuficientes para ligarlo a proceso y, por lo tanto, aceptó la solicitud del Ministerio Público para la clausura provisional del caso, momento en que fue liberado. No obstante, la empresa Hidro Santa Cruz, como querellante del caso, apeló la decisión del juez, pero esta apelación fue rechazada el 22 de julio de 2013.



MECANISMOS INTERNACIONALES

Informe de Situación

PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU

CAPÍTULO SEIS

MECANISMOS INTERNACIONALES

La perspectiva evolutiva de los derechos humanos está integrada a la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG) mediante el artículo 46 que “establece el principio general de que en materia de derechos humanos, los tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala, tienen preeminencia sobre el derecho interno”, en coherencia con el artículo 44 en donde señala que “los derechos y garantías que otorga la Constitución no excluyen otros que, aunque no figuren expresamente en ella, son inherentes a la persona humana” (1985).

Veintisiete años después de la promulgación de la CPRG su impacto positivo en los derechos humanos ha sido notable en cuanto a la ampliación de la cobertura de vigilancia (nacional e internacional), así como el fortalecimiento del marco local de protección de los derechos humanos.

La institución del Procurador de los Derechos Humanos²⁷⁹ constituye el núcleo estatal de defensa y promoción de los derechos humanos. Tiene el mandato²⁸⁰ de proteger y promover los derechos humanos que se encuentran contenidos en la legislación guatemalteca y otros que se incorporan por conducto constitucional y que se encuentran contenidos en tratados internacionales²⁸¹ que el Estado, en ejercicio de su soberanía, ha ratificado o ratificará.

La Magistratura de Conciencia se ha planteado una dinámica de relacionamiento institucional internacional que apunta a la mejor protección de los derechos humanos en Guatemala, partiendo de que el accionar de los mecanismos internacionales —convencionales y especializados— genera observaciones y recomendaciones dirigidas a orientar al Estado para mejorar sus prácticas en materia de derechos humanos.

El Gobierno, por medio de la Copredek, ha realizado esfuerzos para dar seguimiento a las recomendaciones de los órganos de tratados, para tal fin instaló el Sistema Nacional de Seguimiento a las recomendaciones formuladas al Estado de Guatemala. En 2013 el Gobierno asumió el compromiso voluntario de seguir aplicando su sistema permanente de seguimiento de las recomendaciones por medio de un sistema y un mecanismo para difundir el contenido de los informes y recomendaciones de los diferentes mecanismos de supervisión, para lo que estableció un Foro Interinstitucional que es el espacio técnico que alimenta la plataforma institucional (Coprodek, 2013: 88); no obstante, desde mayo de 2013 el acceso público al Sistema no ha estado activo²⁸².

279 En 2013 la institución del PDH fue reconocida con el estatus “A” en el ámbito mundial por el Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (ICC por sus siglas en inglés), que es el nivel más alto de acreditación mediante un procedimiento basado en la Resolución 2005/74 de la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas.

280 Las atribuciones específicas de la institución del Procurador de los Derechos Humanos (IPDH) se establecieron en la CPRG y se desarrollaron en la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, Decretos 54-86 y 32-87.

281 De acuerdo con la Convención de Viena sobre el Derecho de Tratados de 1969, se entiende por “tratado” un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular. Artículo 2.a.

282 Verificado mediante visitas periódicas al sitio <http://vml.Coprodek.gob.gt/Recomendacion/Index.aspx>, en la página

Ámbito administrativo y legislativo

El Estado de Guatemala ha respaldado y ratificado la mayoría de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.

Los principales tratados pendientes de ratificación son: la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las Desapariciones Forzadas; el Protocolo al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; los dos instrumentos internacionales relativos a la Abolición de la Pena de Muerte (ONU–OEA); la aceptación de la competencia para que el Comité de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial pueda recibir quejas; y el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones.

354

P D H

En el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo, el Estado no ha ratificado los siguientes Convenios: 102, sobre la seguridad social (norma mínima); 115, sobre la protección contra las radiaciones; 121, sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales; 128, sobre las prestaciones de invalidez, vejez y sobrevivencia; 130, sobre asistencia médica y prestaciones monetarias de enfermedad; 135, sobre los representantes de los trabajadores; 139, sobre el cáncer profesional; 140, sobre la licencia pagada de estudios; 142, sobre el desarrollo de los recursos humanos; 143, sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias); 145, sobre la continuidad del empleo (gente de mar); 146, sobre las vacaciones anuales pagadas (gente de mar); el 189, sobre las y los trabajadores domésticos, y 155, sobre seguridad y salud de los trabajadores.

En 2012 el Estado ratificó el Estatuto de Roma, mediante el Decreto 3-12 del Congreso de la República, por medio del cual se estableció la Corte Penal Internacional; con esto ha cumplido con las recomendaciones del Comité contra la Tortura, del Comité de los Derechos del Niño (OACNUDH, 2008) y con la demanda de la sociedad civil organizada para avanzar en la prevención de la comisión de graves hechos violatorios de los derechos humanos como los ocurridos en el pasado. A partir de esta ratificación corresponde la armonización legislativa y la coordinación interinstitucional para establecer las formas de cooperación del Estado con la Corte Penal Internacional (CPI), proceso en el cual el Estado de Guatemala ha ido avanzando en desarrollar una propuesta de Ley de implementación y cooperación con la CPI, así como las propuestas de reformas al Código Penal y la aprobación del Acuerdo de Privilegios e Inmunidades (APIC).

El Congreso de la República no ha promovido la reforma del tipo penal de tortura, de acuerdo con las recomendaciones reiteradas del Comité contra la Tortura. En mayo de 2013 ese órgano de tratado señaló su preocupación y reiteró su recomendación al Estado de enmendar, con carácter prioritario, las disposiciones pertinentes del Código Penal, en particular los artículos 201 bis y 425, con miras a tipificar penalmente la tortura según se define en el artículo 1 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, y

considerarla delito punible de conformidad con el artículo 4, párrafo 2, de dicho instrumento. El Comité también recomendó que los actos de tortura no puedan sujetarse a ningún régimen de prescripción (Comité contra la Tortura - ONU, 2013).

Otro tema que no registró avances en 2013 en el Congreso de la República fue la aprobación del proyecto de Ley 3590 que crea la Comisión Nacional de Búsqueda de Víctimas de Desaparición Forzada y otras formas de Desaparición²⁸³.

Por aparte, un aspecto positivo en materia legislativa fue la adopción de una Hoja de Ruta —en consulta con los mandantes tripartitos (Gobierno, trabajadores, empleadores)— con acciones urgentes que contempla reformas al Código de Trabajo y “demás leyes pertinentes que incorporen las enmiendas propuestas desde larga data por los órganos de control de la OIT” (OIT Consejo de Administración, 2013: 16), incluyendo la competencia para que los inspectores de trabajo puedan imponer sanciones administrativas en caso de incumplimiento de las disposiciones de la legislación laboral.

El 10 de junio de 2013 la Corte Suprema de Justicia presentó una reforma al Decreto 41-99 del Congreso de la República, Ley de la Carrera Judicial, para que se contemple una sanción específica que aplicará la junta disciplinaria de la carrera judicial a los jueces laborales cuando estos incurran en negligencia en la ejecución de las órdenes de reinstalación de trabajadores despedidos ilegalmente o de otras resoluciones. La reforma se encuentra aún pendiente de dictamen.

Sistema de Naciones Unidas

El 12 de diciembre de 2006²⁸⁴ se instaló la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), cuyo mandato finalizaría en septiembre de 2013; a solicitud del Gobierno de Guatemala, el Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-Moon lo prorrogó por tercera vez hasta septiembre de 2015. El mandato de la CICIG le permitiría al Estado guatemalteco fortalecer a las instituciones encargadas de los temas de seguridad y justicia a través de su depuración y de la implementación de herramientas que les permitan combatir la impunidad. El Estado debe evaluar la conveniencia de prorrogar la continuidad de la CICIG en el país, y en su caso, asegurar un proceso de transición que permita la articulación de esfuerzos e instalación de capacidad permanente en las entidades vinculadas con el sector justicia.

En relación con los mecanismos internacionales de protección, el Estado de Guatemala ha manifestado que tiene una política de puertas abiertas²⁸⁵. Esta política implica que cualquiera de los mecanismos puede venir al país, únicamente coordinando las fechas y agendas con el Estado. Sin embargo, en 2013 estaba prevista la visita de los siguientes relatores:

283 Conocida en el Congreso de la República desde el 18 de enero de 2007.

284 La instalación de esa Comisión se realizó en el marco de los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, que promueven la cooperación internacional para fortalecer el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales en ámbitos locales.

285 Invitación abierta a partir de abril de 2001, la lista de invitaciones abiertas puede ser consultada en <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Invitations.aspx>

- a) El Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, señor Pablo De Greiff.
- b) El Relator especial sobre el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas, Sr. Maina Kiai.
- c) El Relator especial sobre la cuestión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Sr. Juan Méndez.

Ninguna de las tres visitas se concretó. En agosto de 2013 el experto Juan Méndez señaló que su misión a Guatemala se pospuso por solicitud gubernamental (Méndez, 2013); en los otros dos casos no se conocen las razones.

Los mecanismos de la ONU han realizado visitas a Guatemala, haciendo breves pausas en los años en donde la atención social e institucional se concentra en el proceso electoral (2003, 2007, 2011). La suspensión de visitas en 2013 fue excepcional y rompió con esa dinámica de verificación in situ de la última década.

En enero de 2013, la Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, Najat Maalla M'jid, rindió informe de su segunda visita realizada a Guatemala del 20 al 29 de agosto de 2012. La Relatora concluyó que el Gobierno estableció leyes, políticas e instituciones adecuadas, puso mucho empeño y movilizó una cantidad considerable de recursos para mejorar la protección de los niños contra la venta, la prostitución y su utilización en la pornografía; además, el ejercicio de los derechos del niño se desarrollaba de manera más general. Sin embargo, señaló que no se consiguieron efectos duraderos y eficaces en la vida de los niños y niñas que se encuentran en condiciones vulnerables. También señaló que las políticas eran poco coherentes y carecían de suficientes recursos, de indicadores con plazos determinados y de un seguimiento y una evaluación sistemáticos, por lo que en su informe formuló recomendaciones para mejorar esa situación (M'jid, 2013).

El Relator Especial sobre Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias instó al Gobierno a que adopte medidas eficaces para proteger a los defensores de derechos humanos, periodistas y todo individuo amenazado de muerte, y se refirió a la importancia de esclarecer los hechos acontecidos con respecto de los asesinatos de los sindicalistas Luis Ovidio Ortiz Cajas, Fredy Leonel Estrada y Oscar Alexander Rodríguez; también se refirió a las medidas de protección y de investigación de los hechos ocurridos en contra de la defensora de derechos humanos Telma Yolanda Oquelí Véliz (Heyns, 2013).

El proceso para la puesta en funcionamiento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos Crueles Inhumanos y Degradantes se mantuvo estático en 2013. Tiene dos años de atraso de acuerdo con el Decreto 40-2010 del Congreso de la República, que contempló el inicio de funciones ese mecanismo para 2011.

El Consejo de Derechos Humanos conoció en agosto de 2013, durante su 24º período de sesiones, un informe del Centro Europa - Tercer Mundo presentado en conjunto con el Comité

de Desarrollo Campesino de Guatemala, sobre la situación laboral de las personas trabajadoras agrícolas; dicho informe se refiere a violaciones sistemáticas del derecho al trabajo en las fincas y formulan un llamado al Consejo de Derechos Humanos que preste atención a las violaciones generalizadas y persistentes que sufren los pueblos indígenas en Guatemala.

Presentación de informes convencionales

El 12 de abril de 2013, el Estado presentó el Informe sobre el cumplimiento de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.

En junio de 2013, el Comité contra la Tortura examinó los informes periódicos quinto y sexto combinados, señaló como sus principales motivos de preocupación la falta de adecuación de los tipos penales relacionados con la tortura, la falta de investigación de actos de tortura, desapariciones forzadas y otras graves violaciones ocurridas durante el conflicto armado, la revisión del funcionamiento del Programa Nacional de Resarcimiento, la protección de defensores y defensoras de derechos humanos y la protección de las mujeres contra la violencia, entre otros aspectos (Comité Contra la Tortura - ONU, 2013).

El Estado tiene pendiente la entrega del informe sobre el cumplimiento de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad²⁸⁶, así como la designación del mecanismo que funcionará como marco²⁸⁷ independiente para fomentar, proteger y supervisar la aplicación de esa Convención.

Segundo examen periódico universal

El 14 de marzo de 2013, el Consejo de Derechos Humanos aprobó el resultado del examen periódico universal sobre Guatemala; el Consejo formuló 138 conclusiones y recomendaciones al Estado de Guatemala entre las que destacan la abolición de la pena de muerte, la atención de la situación de violencia contra la mujer y niñez, y la promoción de sus derechos en todo ámbito, impulsar el proceso de transición entre la CICIG y los entes nacionales, el fortalecimiento de las instituciones de derechos humanos, la protección de defensores de derechos humanos, la protección de los pueblos indígenas y el establecimiento de un mecanismo para consultas, entre otras. En ese contexto resulta importante la recomendación de Uruguay para “establecer un órgano de seguimiento que esté integrado por el Gobierno, la sociedad civil, las organizaciones internacionales y posiblemente representantes de los países donantes...” (Copredek, 2013: 62). La institución del PDH reconoció la importancia del seguimiento de

286 El 15 de noviembre de 2013 se consultó con el Consejo Nacional de las Personas con Discapacidad, sin que se obtuviera información sobre la situación del informe.

287 El artículo 3, párrafo 2 de la Convención señala que “los Estados Partes, de conformidad con sus sistemas jurídicos y administrativos, mantendrán, reforzarán, designarán o establecerán, a nivel nacional, un marco, que constará de uno o varios mecanismos independientes, para promover, proteger y supervisar la aplicación de la presente Convención. Cuando designen o establezcan esos mecanismos, los Estados Partes tendrán en cuenta los principios relativos a la condición jurídica y el funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos”.

ese proceso y el cumplimiento de las recomendaciones formuladas mediante una intervención directa ante el Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2013.

Organización Internacional del Trabajo

El 5 de noviembre de 2013 entró en vigencia el Convenio 189 sobre las y los Trabajadores Domésticos²⁸⁸, aprobado en 2011 durante la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, destinado a mejorar las condiciones de vida de las personas empleadas en trabajo doméstico. Este es un hecho sin precedentes, sobre todo porque en ese tipo de trabajo predomina la informalidad.

La Oficina de la OIT para América Latina y el Caribe afirma que en la región hay 19.6 millones de trabajadoras y trabajadores domésticos, el mayor número del mundo después de Asia Pacífico. Además, en esta región el trabajo doméstico genera 7.6% del empleo total y 11.9% del empleo asalariado, que son los mayores porcentajes registrados en el mundo (OIT, 2013a). El proceso para llegar a la ratificación de ese Convenio por parte del Estado de Guatemala no mostró avances en 2013 (CERIGUA, 2013)²⁸⁹.

En agosto de 2013 una misión de la OIT visitó Guatemala, con el fin de dar seguimiento al Memorando de Entendimiento firmado entre el Gobierno y la OIT el 26 de marzo de 2013 con respecto a la libertad sindical²⁹⁰. El 23 de septiembre una Misión Tripartita de Alto Nivel, encabezada por el señor Eduardo Cifuentes, llegó al país con el fin de dar seguimiento a una queja de 2012 relativa al incumplimiento del Convenio 87 sobre libertad sindical y la protección del derecho de sindicalización, en específico sobre los altos niveles de violencia y la impunidad de graves hechos que terminaron con la vida de 58 sindicalistas. En los últimos años, la espiral de violencia no se detuvo y en 2013 no se redujeron los niveles de impunidad, la Misión pudo constatar la falta de sentencias en esos casos.

Como resultado de esas visitas in loco, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y representantes de los sectores empleador y trabajador suscribieron un acuerdo que prevé el establecimiento de una Comisión Tripartita de tratamiento de conflictos ante la OIT en materia de libertad sindical y negociación colectiva, que se encargará, entre otros aspectos, de “examinar, con carácter urgente y con el objetivo de encontrar soluciones y alcanzar acuerdos, toda denuncia de violación de la libertad sindical y la negociación colectiva en instancia ante el Comité de Libertad Sindical (CLS) y demás órganos de control de la OIT”. También se firmó el Acuerdo de cooperación entre el Ministerio Público (MP) y las centrales sindicales para darle seguimiento a los hechos criminales en contra de sindicalistas. En dicha visita la Misión

288 Ratificada por Uruguay, Bolivia, Nicaragua, Paraguay, Italia, Filipinas, Mauricio y Sudáfrica.

289 La Asociación de Trabajadoras del Hogar, a Domicilio y de Maquila (ATRAHDOM) señala que en Guatemala existen alrededor de 182 mil personas que trabajan en ámbitos domésticos; esa organización señaló que el trámite se encuentra estancado en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

290 El memorando de entendimiento fue solicitado por el Gobierno de Guatemala para aplazar la decisión sobre una Comisión de Encuesta de la Organización Internacional del Trabajo para examinar la queja por violencia antisindical en el marco del Convenio 87, este es el mecanismo más drástico de ese órgano.

también firmó un acuerdo de cooperación con la Institución del Procurador de los Derechos Humanos para brindar capacitación en materia de normas internacionales del trabajo (OIT, 2013: nota de prensa, septiembre 5, 2013).

Para el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión, se creó una Hoja de Ruta y Cronograma en donde se establece cuáles son las entidades responsables de las acciones y el plazo de implementación (OIT Consejo de Administración, 2013).

En agosto de 2013 la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) de la OIT recibió información sobre la aplicación del Convenio 169 en Guatemala, específicamente sobre la situación del mecanismo de consulta previa, libre e informada en Guatemala y la propiedad colectiva o comunitaria de la tierra de los pueblos indígenas (PDH, 2013f). Este tema sigue pendiente para el Estado de Guatemala.

Sistema interamericano

Dinah Shelton, en calidad de Relatora para Guatemala y sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), visitó el país del 20 al 29 de agosto de 2013. La Relatora constató en Huehuetenango, Totonicapán y San Marcos el alto nivel de conflictividad en torno a los megaproyectos y los proyectos extractivos, y de monocultivos, especialmente las violaciones de los derechos humanos que se producen en este marco y, particularmente, en contra de las mujeres²⁹¹.

En 2013 la CIDH realizó siete audiencias temáticas sobre Guatemala; el 15 de marzo se abordó la situación de derechos humanos de operadores de justicia en Guatemala²⁹², la situación del derecho a la libertad de expresión de los pueblos indígenas en Guatemala²⁹³, la política pública de reparaciones a las víctimas del conflicto armado interno en Guatemala²⁹⁴, y la situación general de derechos humanos en Guatemala²⁹⁵.

291 Consultado en: <http://noticias.com.gt/nacionales/20130904-relatora-dinah-shelton-concluyo-visita-a-guatemala.html>, el 20 de diciembre de 2013.

292 Participaron el Estado de Guatemala, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL), Bufete Jurídico de Derechos Humanos (BDH), Abogados sin Fronteras Canadá (ASFC), en el contexto del avance de casos sobre hechos ocurridos durante el conflicto armado.

293 Participaron el Estado de Guatemala, la Asociación de Radios Comunitarias de Guatemala (ARCG), la Asociación Mujb'ab' Lyol (Encuentro de Expresiones), la Asociación Supervivencia Cultural, la Asociación de Desarrollo Integral Tzutuhil (ADITZU) y el Colectivo de Investigaciones Sociales y Laborales (COISOLA).

294 Participaron el Estado de Guatemala, el Centro de Análisis Forenses y Ciencias Aplicadas (CAFCA), la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA), la Asociación Campesina de Desarrollo Nebajense (ASOCDENEB), la Coordinadora de Víctimas de Alta Verapaz (CODEVI), la Coordinadora de Víctimas del Conflicto Armado Interno de Petén (COVIP), y la Asociación Campesina Popular de Desarrollo (ACPD) — Sierra.

295 Participaron el Estado de Guatemala, el CEJIL, CALDH, UDEFEGUA, ODHAG, la Asociación para el Estudio y la Promoción de la Seguridad en Democracia (SEDEM), el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG), el Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH), la Fundación Supervivientes, y el Bufete Jurídico de Derechos Humanos (BDH).

En el segundo período de sesiones, el 28 de octubre de 2013, la CIDH celebró audiencias sobre Guatemala para conocer la situación de defensores y defensoras de derechos humanos²⁹⁶ y sobre los derechos humanos y protesta social²⁹⁷.

Situación de casos en la Corte Interamericana de Derechos Humanos y cumplimiento de sentencias

En enero de 2013 entró en vigencia el Acuerdo Gubernativo 370-2012 emitido por el Presidente de la República el 28 de diciembre de 2012, en el que se cuestionaron las facultades de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, particularmente para que pueda conocer cualquier caso de hechos acaecidos antes de 1987. El Estado de Guatemala aceptó la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) con la reserva de que los casos en que se reconoce la competencia son exclusivamente los acaecidos con posterioridad a la fecha en que esta declaración se presentó a la OEA, como establece la misma Corte; el Estado guatemalteco no había cuestionado con anterioridad las sentencias del órgano interamericano, pues los casos han versado sobre hechos continuados como el de las Masacres de Rio Negro, o Diario Militar. Con la participación activa del Procurador de los Derechos Humanos, organizaciones sociales y personalidades guatemaltecas, lograron que el 11 de enero de 2013 fuera derogado el Acuerdo en cuestión.

El 6 de noviembre, sobrevivientes y representantes de organizaciones interpusieron una queja en contra del Estado de Guatemala ante la CIDH, por graves violaciones de los derechos humanos en contra del pueblo maya ixil ocurridas durante el conflicto armado interno. El mecanismo interamericano fue accionado luego de que el caso seguido en el Tribunal de Sentencia de Mayor Riesgo “A” en contra del exjefe de Estado José Efraín Ríos Montt y del ex general del Ejército José Mauricio Rodríguez Sánchez quedara en suspenso por decisión de la Corte de Constitucionalidad.

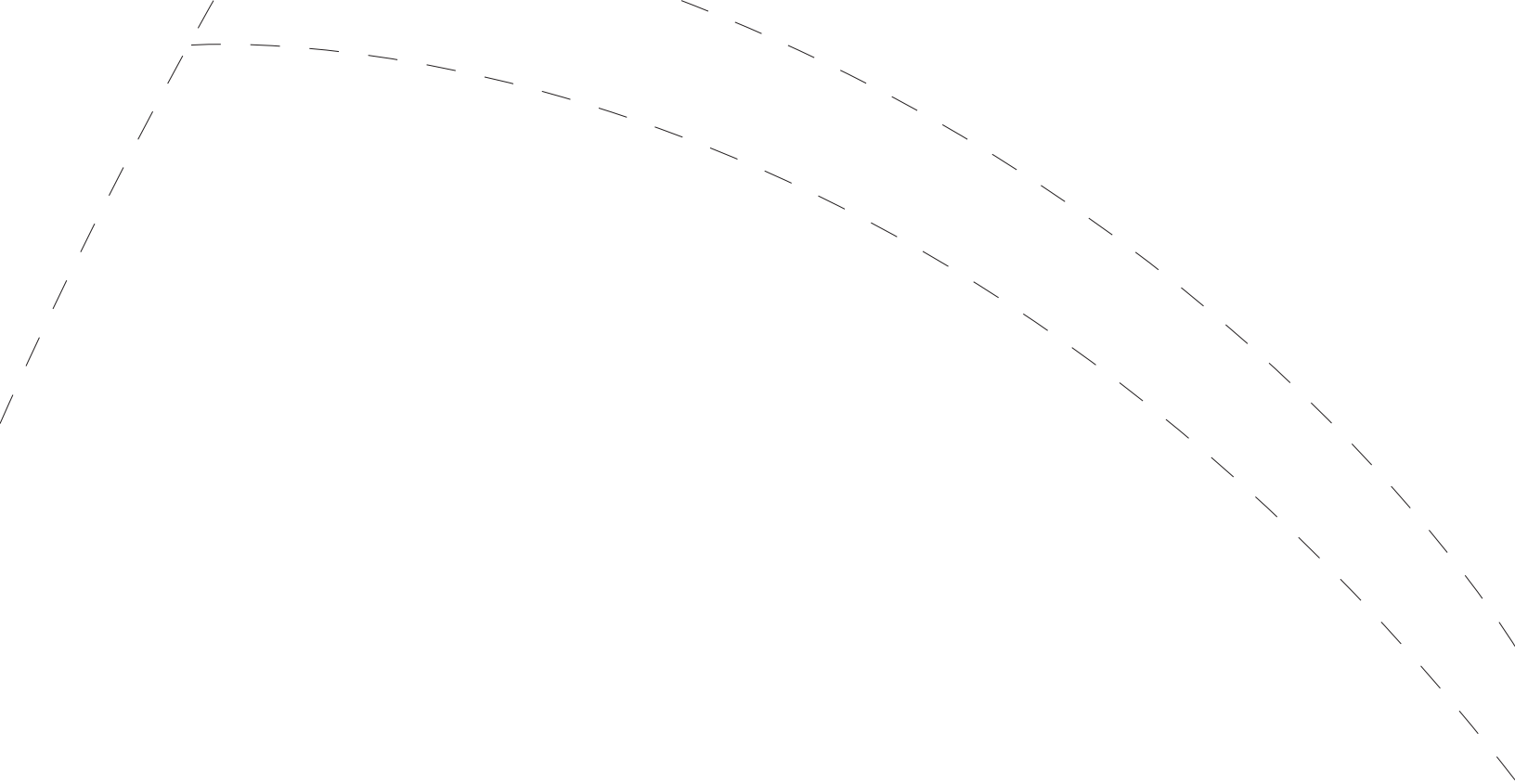
Medidas cautelares

En 2013 la CIDH decidió otorgar medidas cautelares a favor de las juezas y el juez que integraron el Tribunal de Mayor Riesgo “A” que conoció el caso por el delito de genocidio en contra de población maya ixil²⁹⁸, debido a diversas presiones e intentos de injerencia en su actuación independiente.

296 Participaron el Estado de Guatemala, el CEJIL, CALDH, UDEFEGUA, ODHAG, ICCPG, el Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH), el CAFCA, la Unión Nacional de Mujeres Guatemaltecas (UNAMG), Seguridad en Democracia (SEDEM), el Equipo Comunitario de Apoyo Psicosocial (ECAP), la Asociación Refugio de la Niñez, y el CALAS.

297 Participaron el Estado de Guatemala, la Comisión Internacional de Juristas, el Comité de Unidad Campesina (CUC), la Asociación CEIBA, la Comunidad Kaqchikel de San Juan Sacatepéquez, la Comisión de Derechos Humanos de Guatemala, Unidad de Defensores de Derechos Humanos, la Fundación Guillermo Toriello, la Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP), el Consejo Comunitario de la Aldea La Choleña, San José del Golfo / el Colectivo Madreselva, y el Comité de Comisiones Sanpedranas, San Pedro Ayampuc.

298 Actúan como peticionarios: el CEJIL y la institución del Procurador de los Derechos Humanos.



CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Informe de Situación

PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CAPÍTULO UNO

DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

Seguridad

Conclusiones

- Los derechos a la vida, la libertad y la integridad de las personas se vieron vulnerados por la falta de garantías en cuanto a la seguridad ciudadana y humana en el país, en 2013.
- El Gobierno hizo esfuerzos para reducir los delitos contra la vida, mediante la implementación de fuerzas combinadas y fuerzas de tarea territoriales. Entre 2012 y 2013 disminuyeron los homicidios en la ciudad un 12% y en el departamento de Guatemala, un 3%. Sin embargo, las cifras globales se incrementaron en 2013, según los registros del INACIF y la PNC (ver detalles en el apartado de derecho a la vida).
- Los actos de tortura se siguen cometiendo de múltiples formas, siendo utilizada en muchos casos como parte de un mecanismo de crueldad para dar muerte a personas, principalmente a mujeres.
- El Congreso de la República no ha acatado la sentencia de la Corte de Constitucionalidad, mediante la cual le exhorta a suplir las omisiones en la legislación penal vigente respecto a la definición de este delito. Continúa pendiente la integración de la Oficina Nacional de Prevención de la Tortura.
- En cuanto a la institución policial, no obstante se incrementó el número de elementos policiales en 2013, el personal asignado a tareas operativas o de patrullaje en tiempo real disminuyó 16.79%, en relación con el número reportado en 2012. Las comisarías departamentales muestran, en su mayoría, una infraestructura deteriorada, falta de mantenimiento, hacinamiento y áreas de servicios generales inadecuados.
- La carencia de armamento, de combustible y vehículos en buenas condiciones, así como los precarios salarios impiden a los agentes de la PNC cumplir eficientemente con su labor.

Recomendaciones

- Formular e implementar la Política Nacional de Prevención Social del Delito y de la Violencia. Para ello, es preciso que el Ministerio de Gobernación, en especial el Tercer Viceministerio de Prevención de la Violencia y el Delito y la Unidad para la Prevención Comunitaria de la Violencia, tome las siguientes medidas:
 - a) concrete los procesos de implementación y seguimiento a políticas y programas de prevención, con cobertura nacional;

- b) fortalezca la coordinación con otras instancias que legalmente tienen competencia en la materia, como la Dirección General de Inteligencia Civil, la Subdirección General de Prevención del Delito y la Reforma Policial en su Eje de Prevención; y
 - c) concrete los mecanismos de participación ciudadana, como el Sistema Nacional de Participación Ciudadana en la Seguridad, definido en el Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz.
- Que al implementar fuerzas de seguridad combinadas en municipios y departamentos en el ámbito nacional, así como de fuerzas de tarea territoriales, se complementen con una política o programas sostenibles de prevención social del delito y de la violencia en los mismos espacios intervenidos.
 - Implementar la Política Nacional de Seguridad, cumpliendo con la Agenda Estratégica y el Plan Estratégico de Seguridad de la Nación. Para ello, es importante que el Gobierno articule el Pacto por la Seguridad, Justicia y Paz a dicha política.
 - Es necesario que el Consejo Nacional de Seguridad defina, para su aprobación, las políticas en los distintos ámbitos establecidos en la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad: Política de Seguridad Interior, Política de Seguridad Exterior, Política de Inteligencia Estratégica y Política de Gestión de Riesgos y Defensa Civil.
 - Continuar con el esfuerzo de incrementar el personal policial, para ir superando el déficit actual y fortalecer la capacidad operativa para el resguardo de la seguridad ciudadana.
 - Que las autoridades encargadas realicen su mayor esfuerzo en administrar y ejecutar eficazmente los recursos con que cuentan, para lograr superar las múltiples deficiencias de infraestructura que actualmente presentan las sedes policiales, así como la escasez de elementos.
 - La Reforma Policial debe, por un lado, continuar fortaleciendo la formación y profesionalización del personal policial; asimismo, incluir la capacitación permanente en derechos humanos; y por el otro lado, debe seguir fortaleciéndose en su Eje de Inspección y Controles Internos, para contar con suficiente despliegue de inspectores en toda la República, y hacer más eficaz la depuración institucional.
 - El Estado debe tomar las medidas eficaces no solo para la persecución y sanción de la tortura, sino para su prevención. El Congreso de la República debe designar a los miembros de la Oficina Nacional de Prevención de la Tortura, para el funcionamiento del mecanismo nacional, y asegurar que cuente con los recursos necesarios. De igual forma, el Congreso de la República debe acatar la sentencia de la Corte de Constitucionalidad dictada el 17 de julio de 2012 y suplir las omisiones en la legislación penal vigente, para que, mediante acción legislativa, se complete la definición de tortura conforme instrumentos internacionales en la materia.

Justicia

Conclusiones

- La continuidad y fortalecimiento de procesos, como la cooperación interinstitucional en la investigación criminal, los avances en la justicia especializada a mujeres, la leve mejora en los presupuestos de las entidades del sistema —aunque sigue siendo insuficiente en el caso del Instituto de la Defensa Pública Penal—, son algunos signos positivos que destacaron para el avance de la justicia en el país en 2013.
- La sobrepoblación en el Sistema Penitenciario continuó agravándose en 2013, sin que las autoridades hayan concretado alguna medida para remediarlo.
- Para la construcción, equipamiento y ampliación de centros de detención, la Dirección General del Sistema Penitenciario contó con Q 200'700,000.00; a diciembre de 2013 no se presentaba ejecución de dicho rubro.
- La persistencia de cárceles públicas a cargo de la PNC contraviene claramente la existencia de un Sistema Penitenciario diseñado tanto para la prisión preventiva, como para el cumplimiento de condena.

Recomendaciones

- Concretar una política criminal para articular eficazmente las experiencias y capacidades institucionales de prevención, investigación y persecución de los crímenes. El Estado debe retomar y cumplir con los compromisos adquiridos en 2009, al firmarse entre los tres organismos del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y el Ministerio Público el Acuerdo Nacional para el Avance de la Seguridad y la Justicia.
- Para establecer con claridad las competencias entre la Dirección General de Investigación Criminal (DIGICRI) creada en 2012, el Ministerio de Gobernación debe emitir con prontitud los reglamentos establecidos legalmente, los cuales son necesarios para la operativización de sus funciones y la debida articulación y coordinación que debe haber con el Ministerio Público.
- La Dirección General del Sistema Penitenciario debe mejorar la capacidad y calidad de su infraestructura, a fin de garantizar los derechos mínimos de las personas privadas de libertad. Es fundamental que las autoridades cumplan con administrar y ejecutar eficazmente los recursos con que cuentan, para superar las múltiples deficiencias de su infraestructura.
- La Dirección General del SP debe hacerse cargo de todas las personas privadas de libertad. El hecho de que actualmente existan cárceles públicas a cargo de la PNC contraviene claramente la existencia de un Sistema Penitenciario nacional diseñado tanto para la prisión preventiva como para el cumplimiento de condena.
- Que el Ministerio de Finanzas Públicas, como entidad responsable de la ubicación de las estructuras presupuestarias existentes en los sujetos obligados en el Decreto 13-2013, presente en las fechas previstas los informes relacionados al Congreso de la República. Dado que entre los clasificadores mencionados en el referido decreto figura el de seguridad y justicia; es fundamental seguir fortaleciendo los presupuestos de las entidades del sistema de justicia, especialmente el del Instituto de la Defensa Pública Penal, que sigue siendo precario.

Justicia transicional

Conclusiones

- La inexistencia de una ley de archivos que facilite el manejo de datos relacionados con derechos humanos no permite que las víctimas tengan acceso a estos, limitándose así el derecho a la verdad y a la justicia.
- En el 2013 persistió la invocación a la amnistía en referencia a crímenes internacionales en materia de derechos humanos, a pesar de lo establecido en los Acuerdos de Paz, así como en la jurisprudencia internacional que prohíbe esa posibilidad.
- Una de las garantías de no repetición es la educación en derechos humanos, tema que figura en el Currículo Nacional Base como parte de la formación ciudadana; la Dirección de Educación en Derechos Humanos de la institución del PDH y Copredek realizaron procesos educativos en esta materia, pero aún es una asignatura pendiente.

Recomendaciones

- Que el Congreso de la República programe en la agenda legislativa 2014 la discusión de la Ley del Sistema Nacional de Archivos (Iniciativa Ley No. 4307).

Pena de muerte

Conclusiones

- Existe una moratoria de hecho en la aplicación de la pena de muerte desde hace 13 años, debido a dificultades legales en torno al recurso de gracia. Guatemala no avanzó hacia la ratificación de los protocolos relativos a su abolición, ni dio pasos importantes para aplicar el mecanismo previsto en la misma Constitución Política de la República de Guatemala, mediante un procedimiento legislativo, sin necesidad de una reforma constitucional.

Recomendaciones

- Que el Congreso de la República, atendiendo el artículo 18 de la CPRG, impulse un procedimiento para abolir la pena de muerte, porque no requiere los formalismos que deben cumplirse para reformar otras normas constitucionales.

CAPÍTULO DOS

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES, CULTURALES Y AMBIENTALES

Derecho a la salud

Conclusiones

- El Estado no cuenta con políticas públicas implementadas para la prevención y atención en materia de salud pública, lo que tiene como resultado bajos niveles de cobertura y una deficiente atención a la población.
- La ausencia de un presupuesto adecuado (se asigna el 1.3% del PIB) no permite que exista una red hospitalaria que responda a una atención digna; asimismo, los centros de salud y hospitales no cuentan con medicinas suficientes en cantidad y calidad, por falta de una debida programación, lo que lleva al desabastecimiento en áreas principalmente rurales.
- La ausencia de un mecanismo de fortalecimiento institucional en materia de personal médico y paramédico incide en la falta de condiciones de trabajo óptimas, situación que permite que existan eventuales casos de mala práctica y la posible prevalencia de las causas de morbilidad y mortalidad.
- El IGSS no cumple efectivamente con la función que le obliga el artículo 100 de la Constitución, especialmente en cuanto a la cobertura de servicios e insumos, así como a la atención médica y de seguridad social que la población requiere.

Recomendaciones

- Alcanzar una efectiva implementación de políticas públicas específicas en materia de prevención y atención, que permita mejorar la cobertura y una atención inmediata de los pacientes.
- Asignar un presupuesto suficiente para abastecer la red hospitalaria nacional, tomando en consideración los principios de desconcentración y descentralización de servicios e insumos, así como la construcción de nuevos centros de salud en todo el país, que cuenten con personal técnicamente capacitado y el equipo necesario para su funcionamiento.
- Alcanzar una mejora sustancial en los niveles de cobertura y atención médica y social del IGSS, fortaleciendo sus capacidades técnicas y humanas en todo el territorio nacional.

Derecho a la educación

Conclusiones

- La ausencia de una rectoría institucional del Ministerio de Educación limita las actividades de planificación y programación esenciales para el cumplimiento de los objetivos para garantizar el derecho humano a la educación, especialmente en cuanto a la priorización de la preprimaria, la interculturalidad y los resultados de un efectivo nivel educativo para Guatemala.
- La infraestructura actual de las escuelas y centros educativos no cuenta con atención específica para su mejora, lo que no permite a los niños y niñas recibir una educación en condiciones mínimas adecuadas; estas circunstancias y un presupuesto no apropiado a las demandas de la población resaltan las carencias de cobertura, no solo por razón geográfica sino que también en materia de calidad educativa.
- La ausencia de comunicación y coordinación entre las unidades administrativas del Ministerio de Educación con padres de familia, maestros y los propios estudiantes genera constantes divisiones y conflictos, que constituyen un obstáculo para el mejoramiento del sistema educativo nacional.
- Las escuelas y centros educativos carecen de un mecanismo claro de seguridad preventiva y reactiva ante las circunstancias de amenazas y delincuencia en contra de la comunidad educativa.

Recomendaciones

- Ejercer una rectoría institucional participativa e incluyente, dirigida a la comunidad educativa, que alcance a desarrollar con mayor incidencia los distintos programas y metas del país, dándole prioridad al nivel preprimario, con enfoque multicultural y de derechos humanos.
- Incrementar el presupuesto del Ministerio de Educación, con el propósito de construir y reconstruir centros educativos que sean aptos para el proceso de enseñanza-aprendizaje, y con ello lograr un efectivo cumplimiento de los proyectos y programas educativos en todo el país, que incluya recursos humanos, materiales, insumos y servicios esenciales.
- Establecer un mecanismo de coordinación de seguridad efectiva con la Policía Nacional Civil, para lograr la prevención de ataques violentos contra la comunidad educativa y personal administrativo de las escuelas.

Derecho al trabajo y derechos laborales

Conclusiones

- No existe un adecuado cumplimiento de las políticas públicas nacionales e internacionales en materia de empleo, condiciones de trabajo y seguridad social, lo que redonda

en porcentajes altos de desempleo y subempleo, haciendo poco competitiva la economía nacional y acrecentando los niveles de pobreza.

- Las estadísticas reflejan índices altos de desempleo y empleo sin condiciones esenciales, especialmente de jóvenes, adultos mayores y las personas con discapacidad; es notorio el aumento del subempleo visible y la población no económicamente activa, que promueve, entre otros, delincuencia, migración, desintegración familiar y explotación laboral.
- Guatemala dista de tener una legislación aplicada en materia de trabajo decente, el cual incluye, entre otros, salarios dignos, políticas públicas con enfoques de género y multiculturalidad, así como una seguridad social que a la presente fecha no reúne las condiciones favorables para la atención de las personas usuarias y su protección.
- La libertad sindical constituye una de las garantías del ejercicio de los derechos laborales de las personas trabajadoras; los recientes informes de evaluación realizados por la Organización Internacional del Trabajo, constituyen una seria e importante ruta de seguimiento para garantizar el cumplimiento de los mandatos internacionales.
- El Ministerio de Trabajo fortaleció la Inspección General de Trabajo, habiendo realizado más de 35 mil inspecciones, tanto en el sector público como en el privado, verificando el cumplimiento de las leyes laborales en el país. Corresponderá evaluar la calidad con que fueron realizadas dichas inspecciones.

Recomendaciones

- Cumplir de forma inmediata las políticas laborales vigentes para el país, especialmente aquellas orientadas a la creación de empleo, mejora de las condiciones de trabajo y cobertura del régimen de seguridad social, que conlleve a la merma de la pobreza.
- Incentivar la producción nacional de bienes y servicios, conjugando la protección de la población de grupos en condiciones de vulnerabilidad, logrando con ello disminuir las consecuencias de las violaciones indirectas de los derechos laborales, tales como la exclusión, las migraciones por razones económicas y la desintegración familiar.
- Aprobar una política nacional en materia de trabajo decente, en cumplimiento de instrumentos nacionales e internacionales en materia laboral, en beneficio de la población urbana y rural más necesitada.
- Implementar los distintos Convenios Internacionales de Trabajo de la OIT, ratificados por Guatemala y, en su caso, adecuar la legislación nacional a los aspectos considerados en dichos instrumentos, en beneficio de la población trabajadora guatemalteca.
- Concientizar a la sociedad guatemalteca, especialmente al sector empleador, por medio del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, para que se alcance el pleno ejercicio de los derechos sindicales de las y los trabajadores.

Derecho a una vivienda digna

Conclusiones

- La vivienda constituye uno de los derechos indispensables del ser humano, para proveerle de las condiciones mínimas de dignidad, seguridad, y desarrollo integral; en Guatemala las distintas políticas públicas en esta materia han sido insuficientes para garantizar el cumplimiento de este derecho, en relación con la población que la requiere.
- El alto costo de la vida y la mínima capacidad adquisitiva de las personas imposibilitan que se pueda comprar una vivienda o acceder al crédito correspondiente para adquirirla, encontrando pocas oportunidades desde el Estado que impulsen programas y procesos de esta naturaleza.

Recomendaciones

- Crear políticas económicas y sociales integrales de desarrollo humano, con énfasis en derechos como la vivienda, que permita su compra o las facilidades crediticias para adquirirla.
- Consolidar una estrategia público-privada en colaboración con la banca nacional, que fortalezca las capacidades de las personas y sus índices de inversión en vivienda popular, especialmente en las áreas más necesitadas, marginales y rurales.

Servicio de transporte: un derecho humano

Conclusiones

- La situación actual del transporte, tanto urbano como extraurbano, constituye un grave riesgo para la seguridad e integridad de las personas que hacen uso del mismo, así como del personal que labora en las unidades, especialmente en relación con las precarias condiciones mecánicas de los buses y la falta de un recurso humano calificado para conducirlos.
- No se conoce un estudio serio y profundo sobre la situación del transporte en el país, pero especialmente en las áreas urbanas, que proponga soluciones en torno a la sustitución de unidades en mal funcionamiento, así como los riesgos de asaltos, accidentes y desastres.
- El subsidio entregado por el Estado selectivamente, con el pretexto de evitar un aumento en el pasaje, no se invierte efectivamente en la flotilla de buses, lo que redundando en un pésimo estado de las unidades, tanto en su estructura como en su motor, ocasionando hacinamiento, inseguridad y contaminación ambiental, entre otros.

Recomendaciones

- Realizar una supervisión efectiva por parte del Estado en las distintas actividades de transporte urbano y extraurbano, que permita garantizar el derecho humano de los usuarios a desplazarse con la dignidad, seguridad y eficiencia que se requiere.
- Crear un Sistema de Transporte Seguro que conlleve alternativas de movilización de las personas, bajo condiciones distintas a las que se presentan actualmente, y que obligue a un cambio radical en el transporte de rutas urbanas y extraurbanas, devolviéndoles las condiciones de dignidad a sus usuarios.

Derecho ambiental y el uso de los recursos naturales

Conclusiones

- El aumento de la actividad extractiva e hidroeléctrica sin un proceso de consulta a los pueblos indígenas ha incrementado la conflictividad social, sin que el Estado cumpla con su función de regulación y control; esto conlleva el deterioro ambiental y el incumplimiento de otras obligaciones, como proteger la vida y la salud de la población, así como los bienes naturales de la Nación.
- El deterioro de los recursos naturales y el ambiente es contundente, especialmente con una tendencia paulatina a la reducción forestal, al igual que la contaminación ambiental por la reducción de los mantos hídricos y la polución.
- La ausencia de rectoría institucional por parte del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales es notoria, iniciando con su baja ejecución presupuestaria y la mínima incidencia en la aprobación de proyectos que favorezcan el proceso de corrección, recuperación y reparación ambiental sostenible, taxativamente en comunidades en donde son más necesarios los recursos.

Recomendaciones

- Realizar los procedimientos legales correspondientes para regular los procesos de consulta a las comunidades indígenas, en cumplimiento del Convenio 169 de la OIT, logrando con ello un control de los procesos socioambientales y evitar la confrontación social.
- Generar un mecanismo de aplicación inmediata de las múltiples políticas públicas aprobadas en materia socioambiental y recursos naturales, incluyendo a las comunidades rurales, empresa privada y sociedad en general, para que en su conjunto se obtenga una plataforma de protección al ambiente, así como una explotación responsable de los recursos naturales.
- Promover mediante acciones de corto, mediano y largo plazo, para que las instituciones a cargo de velar por la protección del ambiente se integren y, en su conjunto, tracen estrategias, proyectos y programas en favor de la flora, la fauna y los recursos minerales del país, sobre todo en las áreas declaradas como protegidas.

CAPÍTULO TRES

POBLACIONES EN CONDICIONES DE VULNERABILIDAD

Situación de la niñez, adolescencia y juventud

Conclusiones

- El marco normativo y las políticas públicas aprobadas por el Estado de Guatemala son insuficientes para responder al cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia reconocidos en el plano internacional y nacional, que buscan alcanzar especialmente el pleno desarrollo y evitar las influencias peligrosas, los malos tratos y la explotación, así como la plena participación en la vida familiar, cultural y social.
- Existen esfuerzos del sector justicia para que los hechos delictivos cometidos en contra de niñas, niños y adolescentes no queden en la impunidad. No obstante, las estadísticas señalan que persiste la violencia en contra de esta población.
- La falta de respuesta eficaz de las instituciones del Estado a las necesidades de la niñez y la adolescencia ha redundado en el abuso que grupos delictivos realizan en la sociedad, involucrándolos en actividades delictuales.

Recomendaciones

- Implementar las políticas públicas, programas, proyectos y la legislación específica en materia de niñez y adolescencia, promoviendo el cumplimiento de sus derechos humanos, su dignidad y el desarrollo armonioso en sociedad.
- Afrontar y resolver la cultura de violencia infligida a las niñas, niños y adolescentes, protegiéndolos mediante un sistema efectivo de tutela de sus derechos y logrando la coordinación interinstitucional que impida la persistencia del abandono, los malos tratos físicos, psicológicos y la violencia sexual, castigando eficazmente a quienes cometan tales agresiones.

Situación de los derechos de las mujeres

Conclusiones

- Las condiciones de desigualdad económica, política, social y cultural de las mujeres imposibilitan el cumplimiento pleno de sus derechos humanos, circunstancia que contribuye a la exclusión y discriminación por razón de edad, estado civil, etnia, situación económica y social, origen rural o urbano.
- Los índices negativos de violencia física, sexual, psicológica y económica ejercida en contra de las mujeres se mantienen en las estadísticas institucionales con leves fluctuaciones en su tendencia. Existen leyes específicas y políticas públicas, así como acciones novedosas y apropiadas del sector justicia para la protección de las mujeres,

las cuales resultan insuficientes ante la envergadura de esta situación que tiene como resultado la muerte violenta y la prevalencia de los índices de impunidad.

- La participación política de la mujer continúa como una limitación, principalmente por la ausencia de espacios generados por los partidos políticos, así como por la falta de acciones afirmativas, contenidas en reformas legales, que promuevan e incentiven la participación con equidad de género.

Recomendaciones

- Es necesario que la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres Guatemaltecas y el Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023 se cumplan, no solamente por las instituciones específicas de las mujeres, sino también por todas las instituciones del Estado, para lo cual se deben fortalecer las acciones del Gabinete Específico de la Mujer.

Situación de las víctimas de trata de personas

Conclusiones

- La trata de personas es un fenómeno ancestral que en los últimos decenios se ha incrementado, y constituye un problema nacional e internacional comparable al tráfico de armas y al tráfico ilegal de drogas. El territorio guatemalteco se constituye en un lugar de origen, tránsito y destino de las personas víctimas de trata, entre las cuales es representativo el número de mujeres que sufren este flagelo, con las consecuencias que conlleva. Las medidas de carácter legislativo, las políticas públicas y las acciones que se han desarrollado en el país y en la región centroamericana constituyen un paso adelante para el combate a este problema, pero por su gravedad y naturaleza, el avance ha sido mínimo.

Recomendaciones

- Es necesaria la coordinación interinstitucional en el plano nacional, regional e internacional para combatir efectivamente la trata de personas, así como el fortalecimiento de las instituciones específicas encargadas del tema, incluyendo fiscalías, juzgados y órganos de protección.
- Debe crearse albergues que garanticen la seguridad de las víctimas rescatadas y su acceso a la justicia, evitando su revictimización y haciendo énfasis en las acciones de protección para que su repatriación, en coordinación con instituciones y/u organizaciones de su país de origen o de residencia habitual.

Situación de las personas con capacidades especiales

Conclusiones

- No obstante que el Estado de Guatemala ha ratificado instrumentos internacionales de protección a las personas con discapacidad, cuenta con un marco jurídico nacional y existen políticas públicas e Instituciones específicas que velan por su protección; la promoción de sus derechos específicos, atención a su problemática, así como para la protección de quienes se encuentren en mayor grado de vulnerabilidad no ha sido suficiente para garantizar el acceso a la salud, la educación, la justicia y todos los servicios públicos.
- Son múltiples las situaciones de discriminación, exclusión y abandono que sufren las personas con capacidades especiales del área rural y urbana en Guatemala, pero resalta entre estas, la falta de accesibilidad al transporte público que les impide su desplazamiento, así como el acceso a los establecimientos de salud, educación, lugares de trabajo, recreación y cultura.

Recomendaciones

- Adecuar el servicio público de transporte a fin de garantizar el derecho a la locomoción y el desplazamiento de las personas con discapacidad, promoviendo la gratuidad del servicio.
- Sensibilizar a la sociedad guatemalteca en los distintos mecanismos de respeto y tolerancia para las personas con capacidades especiales, mediante la realización de campañas, programas y mecanismos del ejercicio de la solidaridad.
- Incrementar los esfuerzos para la aplicación de las políticas públicas en favor de las personas con capacidades especiales, principalmente en cuanto a los presupuestos asignados a las dependencias; y ejerciendo un control sobre las acciones que permitan su accesibilidad a los servicios básicos y el cumplimiento de sus derechos fundamentales.

Situación de los pueblos indígenas

Conclusiones

- El Estado de Guatemala no ha cumplido enteramente los compromisos contenidos en la Constitución Política de la República, los tratados internacionales ratificados en esta materia, ni las políticas públicas que devienen, entre otros, de los Acuerdos de Paz, lo que causa que existan notorios rezagos en cuanto a garantizar la tutela, el reconocimiento y la promoción de sus derechos.

Recomendaciones

- Es ineludible la inclusión, en la agenda legislativa, de una ley de consulta a los pueblos indígenas, en atención a lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, respetando las prácticas comunitarias y culturales de dichos pueblos, y proceder a la reforma o derogatoria de las normas legislativas o reglamentarias que transgredan o impidan el derecho a la consulta libre, previa, informada y de buena fe.
- Crear e implementar políticas públicas en el ámbito nacional que eviten los actos de discriminación y racismo que permean en la sociedad guatemalteca, promoviendo que las comunidades, en el marco de su cultura, logren el desarrollo de sus costumbres, creencias, tradiciones y organización social.

Situación de las personas migrantes

375

Conclusiones

- En Guatemala existe un alto índice de desempleo, el que se ve reflejado en marcados niveles de pobreza, motivo principal por el cual guatemaltecos y guatemaltecas se aventuran a migrar de forma irregular, principalmente, hacia Estados Unidos de América, con el propósito de garantizar su sobrevivencia y la de sus familias. Igualmente, no existe una política pública de migraciones que atienda el tema, en particular las condiciones en que se realizan las deportaciones.
- Los migrantes se enfrentan a riesgos como robos, asaltos, violaciones sexuales, secuestros, extorsiones, accidentes, trata de personas, desapariciones y, en muchos casos, la muerte. Son, por ello, una población altamente vulnerable.
- El acceso al derecho de identidad de los guatemaltecos no se encuentra tutelado, y la coordinación de esfuerzos entre el RENAP, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala y la Dirección General de Migración son insuficientes para solucionar los problemas generados por la falta de libretas para pasaportes; por lo que se considera prioritario la sustitución de la Cédula de Vecindad por el DPI para las personas que viven en el exterior.

Recomendaciones

- Es indispensable que el Gobierno central cree una política pública de desarrollo de las comunidades en donde exista mayor índice de migración, y se creen igualmente oportunidades de trabajo para las comunidades relacionadas.
- Es necesario avanzar en la revisión de la Ley de Migración y su reglamento, con enfoque de derechos humanos, y armonizarla con los tratados y convenios internacionales firmados y ratificados por Guatemala en materia migratoria.
- Que el Gobierno de Guatemala, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio Público, suscriba un convenio de cooperación con la Procuraduría General

2013

de la República de México, para la búsqueda, identificación y seguimiento de las acciones legales por las denuncias de personas migrantes guatemaltecas desaparecidas en ese país.

- Que para garantizar el acceso al derecho de identidad de los guatemaltecos en el exterior, se busquen mecanismos ágiles y de costo justo y, a la vez, se coordinen las acciones del RENAP, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala y la Dirección General de Migración, a efecto de que se solucionen los problemas generados por el deficiente proceso de entrega de pasaportes y DPI.

Situación de las personas de la diversidad sexual

Conclusiones

- Los actos de discriminación, violencia y crímenes de odio contra las personas debido a su orientación sexual o identidad de género son indicadores de la falta de protección en que se encuentran, estigmatizándolos, marginándolos e incluso limitándoles sus derechos.

Recomendaciones

- Difundir sus derechos y asegurar que se les respete y proteja y, en caso de violación de sus derechos, se impongan las sanciones correspondientes.

Derecho a defender los derechos humanos y la libertad de expresión

Conclusiones

- Los defensores y defensoras de derechos humanos realizan una actividad importante para monitorear las obligaciones del Estado en torno al respeto y cumplimiento de los derechos humanos.
- Como resultado de las actividades que desarrollan, los ataques en contra de los defensores de los derechos humanos aumentaron durante 2013.

Recomendaciones

- Que el Organismo Ejecutivo renueve la Instancia de Análisis de Ataques contra Defensores de Derechos Humanos, y prevea un mecanismo nacional para la protección de defensores de derechos humanos.

CAPÍTULO CUATRO

TEMAS MANDATORIOS

Derecho a la alimentación y seguridad alimentaria y nutricional

Conclusiones

- Existen mecanismos, instrumentos e instituciones internacionales que permiten verificar el alcance de los tratados. Uno de esos instrumentos es el Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que nombra a un comité para recibir y examinar comunicaciones con el propósito de hacer efectivos los derechos enunciados en el Pacto.
- El Protocolo permite que las víctimas busquen justicia por las violaciones de derechos humanos en sus Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incluyendo el derecho a la alimentación.
- A la fecha, el referido Protocolo no ha sido ratificado por el Estado de Guatemala.
- La actual administración gubernamental implementó, desde el inicio de su gestión, el Pacto Hambre Cero; con ello se focalizaron los problemas de hambruna y de pobreza en el país. La institución del Procurador de los Derechos Humanos saluda los esfuerzos que este Gobierno realiza para combatir la desnutrición en Guatemala.
- Se sigue evidenciando la falta de coordinación entre las instituciones implicadas y la SESAN.
- Persiste debilidad en los actores que intervienen en el Pacto Hambre Cero, en relación con la planificación, monitoreo y evaluación de sus intervenciones en el tema de seguridad alimentaria.
- No existe una sistematización del proceso de monitoreo y evaluación del Pacto Hambre Cero.

Recomendaciones

- Es fundamental que Guatemala se convierta en Estado parte del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para que las víctimas de una violación del derecho a la alimentación puedan presentar su denuncia ante el Comité previsto en dicho Pacto.
- La selección de usuarios del Pacto Hambre Cero debe ser sumamente cuidadosa y transparente para favorecer a los más necesitados y evitar que se politice y/o convierta en un sistema de captación de votos.
- Fortalecer la coordinación interinstitucional entre las instituciones implicadas y la SESAN.
- Mejorar las capacidades de las instituciones en materia de gestión por resultados para una eficiente planificación, monitoreo y evaluación de su participación en el tema de seguridad alimentaria.
- Sistematizar el proceso de monitoreo y evaluación del Pacto Hambre Cero.

El derecho humano de acceso a la información

Conclusiones

- La Ley de Acceso a la Información Pública se ha convertido en una herramienta legal, técnica y operativa muy eficiente para la ciudadanía, aunque persisten múltiples casos en los que los sujetos obligados no conocen su aplicación, o simplemente no aceptan la disposición que les obliga a cumplirla.
- Hay ausencia sustancial de un sistema nacional de archivos, así como una regulación específica que contemple la protección de datos personales, tal y como se hace en otros países con legislación, instituciones y procesos más desarrollados.
- La ausencia de una asignación específica presupuestaria para la Secretaría Ejecutiva de Acceso a la Información ha limitado las distintas acciones de incidencia que se realizan en todo el país, especialmente en cuanto a la capacitación de sujetos obligados, interposición de recursos administrativos y legales para hacer cumplir la norma; y la supervisión directa y desarrollada de unidades de Acceso a la Información, archivos y plataformas electrónicas.

Recomendaciones

- Dotar a la institución del Procurador de los Derechos Humanos con un presupuesto específico adicional para el cumplimiento del mandato de la LAIP, de conformidad con lo establecido en el artículo 69 de dicha norma legal.
- Promover iniciativas de ley, en consenso con organizaciones públicas y privadas, que permitan la aprobación normativa en materia de archivos institucionales y protección de datos personales.
- Promover una campaña extraordinaria de difusión, comunicación y divulgación de la LAIP, dirigida a sujetos obligados y a la población en general, para que se identifiquen, reconozcan y ejerzan los derechos de las personas a contar con información pública.

Libre emisión del pensamiento

Conclusiones

- La libre emisión del pensamiento, garantizada plenamente en la Constitución Política de la República, ha encontrado limitantes en su ejercicio, particularmente en cuanto al alcance de niveles de comunicación seria, respetuosa y tolerante entre los actores nacionales. Por otro lado, se han utilizado las vías judiciales incorrectas para dirimir los asuntos vinculados con el ejercicio de este derecho.

Recomendaciones

- Es importante hacer un llamado al diálogo respetuoso y frontal para alcanzar el cumplimiento del ejercicio de los derechos que emanan de la libre emisión del pensamiento. En caso de desavenencias, y como último recurso, es fundamental respetar las vías legales adecuadas contenidas en la ley específica de la materia.

CAPÍTULO CINCO

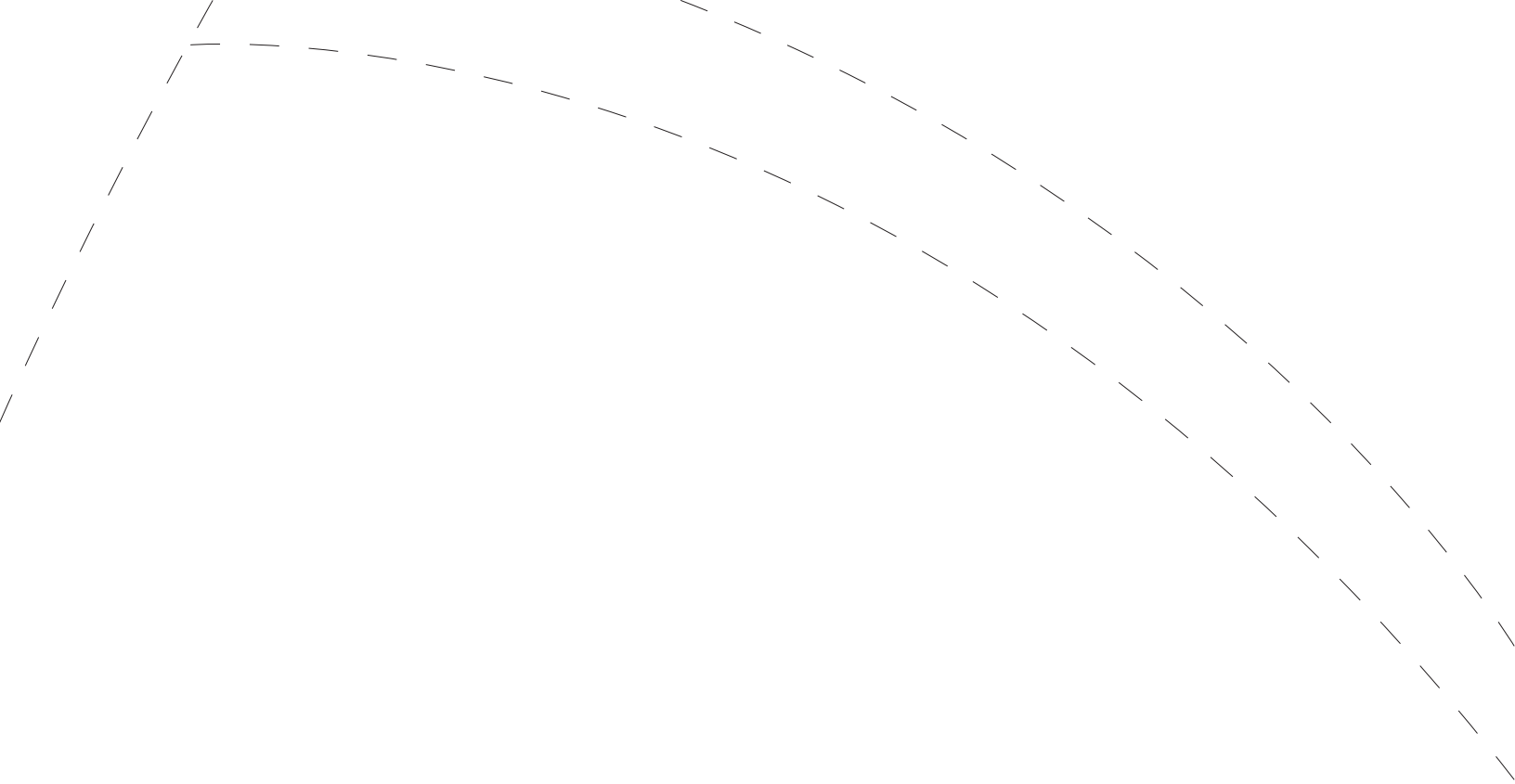
CONFLICTIVIDAD SOCIAL

Conclusiones

- En Guatemala persisten las condiciones que motivan el ambiente de conflictividad social, originadas por la falta de atención e irrespeto de los derechos humanos de la población, en su mayoría perteneciente a pueblos indígenas y entre los cuales se encuentran los problemas vinculados a proyectos de tipo extractivo y de cambio de la matriz de energía eléctrica.
- La falta de espacios de diálogo efectivo y eficiente por parte de los sujetos e instituciones involucrados, evidencia la poca voluntad para el cumplimiento de derechos colectivos.
- La conflictividad social se complica con la descalificación y la criminalización de la demanda social.

Recomendaciones

- El Estado debe adoptar un mecanismo claro y consensuado para hacer efectivo el derecho a la consulta previa e informada de los pueblos indígenas, a la luz del Convenio 169 de la OIT.
- El Gobierno debe garantizar los mecanismos para alcanzar un diálogo eficaz y eficiente con las distintas comunidades, principalmente rurales, para la atención de sus demandas y la garantía de sus derechos, adoptando políticas sólidas de desarrollo rural sostenible, para lograr la disminución de la conflictividad en el país.
- El Estado debe evitar criminalizar la demanda social y garantizar el derecho de las personas a defender sus derechos, promoviendo el cese de las expresiones que les descalifican y/o estigmatizan.



BIBLIOGRAFÍA

Informe de Situación

PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU
PROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCURADORPROCU

BIBLIOGRAFÍA

- ACOGUATE. (2013). La lucha por la defensa del territorio de cara a la nueva era. Consultado en <http://acoguate.org/2013/01/24/la-lucha-por-la-defensa-del-territorio-de-cara-a-la-nueva-era/>, el 17 de abril de 2013.
- Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (31 de marzo de 1995). México.
- Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (6 de mayo de 1996). México.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1985). Constitución Política de la República de Guatemala. Guatemala.
- Banco de Guatemala. (2012). Estudio de la Economía 2011. Guatemala.
- Banco de Guatemala. (8 octubre de 2013). Desempeño Macroeconómico Reciente y Perspectivas. Guatemala.
- Barrera, G., Berges, B., Cáceres, A., Cantoral, D., Chacon, W., Charucxinic, D., Saravia, A. (2013). La Antigua Guatemala vulnerable al Turismo Sexual. Tesis de grado para optar al título de Técnico Universitario en Trabajo Social. UMG Universidad Mariano Gálvez.
- Beloff, Mary. (2004). Niños y jóvenes los olvidados de siempre. Consultado en <http://www3.educacion.rionegro.gov.ar/contenidosmultimedia/wp-content/uploads/2013/03/Material-de-derechos-para-modulo-2.pdf>, el 14 de noviembre de 2013.
- Buerghenthal, Thomas. (1982). Anuario Jurídico Interamericano. Washington D.C.: Secretaría General de la Organización de Estados Americanos.
- Caballeros, Harold. (2012). Marco General de la Política Exterior Guatemala de 2012-2016, Presidente Otto Pérez Molina. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- Central American Business Intelligence. (Abril 2012). La Industria Minera algunos Elementos de Análisis para su Desarrollo. Guatemala. Consultado en <http://goldcorpguatemala.com/2012/05/22/cabi-industria-minera-algunos-elementos-de-analisis-para-su-desarrollo/>, el 2 de diciembre de 2013.
- Comité de Naciones Unidas contra la Tortura. (2000). Observaciones finales. Guatemala. A/56/44, del 6 de diciembre. Ginebra.
- Comité de Naciones Unidas contra la Tortura. (2013). Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de Guatemala, adoptadas por el Comité

en su 50º periodo de sesiones (6 al 31 de mayo de 2013). CAT/C/GTM/CO/4 y CAT/C/GTM/CO/5-6.

- Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. (1992). Observación General No. 20, "Prohibición de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes". Ginebra.
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico (1999) Guatemala Memoria del Silencio. Guatemala.
- Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala. (Febrero 2013). Luces, sombras e incertidumbres. Estado de situación de la libertad de expresión en Guatemala 2012, Guatemala.
- Centro de Reportes Informativos sobre Guatemala. (Noviembre 2013). Estado de Situación de la Libertad de Expresión en Guatemala durante el 2013 (1 de enero-25 de noviembre). Guatemala.
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. (2012). Informe de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, Quinto año de labores. Guatemala.
- Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. (2013). Sexto informe de labores de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Período septiembre 2012 – agosto 2013). Guatemala.
- Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos; Coordinación de ONG y Cooperativas. (2010). Informe situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales en Guatemala 2010. Guatemala
- Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica; UNICEF (2011). El Matrimonio infantil y las uniones de hecho forzadas en Guatemala. Guatemala.
- Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo. (2008). Indicadores para Pueblos Indígenas. Guatemala.
- Comisión Brundtland - Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. (1987). Nuestro Futuro Común.
- Congreso de la República de Guatemala. (22 de febrero de 2012). Se aprueba el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, Decreto 3-2012. Diario de Centro América. Guatemala.
- Congreso de la República. (1973). Código Penal. Decreto 17-73 . Guatemala.

- Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. (15 de abril de 2013). Resultado del Examen Periódico Universal: Guatemala. Decisión adoptada por el Consejo de Derechos Humanos. 22/106. A/HRC/DEC/22/106. Ginebra.
- Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas. (31 de diciembre de 2012). Guatemala. Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. a/HCR/22/8. Ginebra.
- Consejo de Pueblos de Occidente y el Movimiento sindical, indígena y Campesino Guatemalteco. (2011). El derecho de Consulta de los Pueblos Indígenas en Guatemala, la ruptura entre el discurso y la Práctica. Guatemala.
- Coordinación Regional PIDHDD. (Diciembre 2008). Protocolo Facultativo del PIDESC: Una Herramienta para Exigir los DESC. Paraguay.
- Copredeb. (2005) Política Nacional de Derechos Humanos 2006-2015. Consultada en www.segeplan.gob.gt, el 11 de noviembre de 2013. Guatemala.
- Copredeb. (2013). II Informe del Estado de Guatemala y las recomendaciones emitidas por el Consejo de Derechos Humanos, Examen Periódico Universal. Guatemala.
- Comisión Nacional de Energía Eléctrica. (2013). Informe Estadístico 2013. Guatemala
- Comité de las Naciones Unidas para los Derechos del Niño. (2010). Recomendaciones al Informe Periódico 3 y 4 del Estado de Guatemala. CRC/C/GTM/CO/3-4. Ginebra.
- Gobierno de Guatemala. (2012). Política Nacional de Seguridad. Guatemala.
- Gobierno de Guatemala. (2012a). Plan Estratégico de Seguridad de la Nación. Guatemala.
- Gobierno de Guatemala. (2012b). Agenda Estratégica de Seguridad de la Nación. Guatemala.
- Heyns, Christof. (27 de mayo de 2013). Observations on communications transmitted to Governments and replies received. Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary. A/HRC/23/47/Add.5. Ginebra.
- Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar. (2012). Perfil Ambiental de Guatemala 2010-2012. Vulnerabilidad local y creciente construcción de riesgo. Guatemala:
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2013). Primer Análisis del Proyecto de Presupuesto 2014. Guatemala, 5 de septiembre de 2013.

- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y Plan Internacional. (agosto 2013). La inversión del gobierno central en niñez y adolescencia en Centroamérica, 2007-2011. Guatemala.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales; Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. (diciembre 2012). ¡Contamos! Boletín No. 12. Análisis del Presupuesto General del Estado de Guatemala aprobado para 2013. Enfocado en la niñez y adolescencia y en seguridad alimentaria y nutricional. Guatemala.
- International Freedom of Expression Exchange. (2013). Guatemala Desborde de Impunidad, en: Informe Anual de Impunidad 2012.
- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. (2011). Memoria de Labores 2011. Guatemala.
- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. (2013). Resumen del Informe Anual de Labores 2012. Consultado en http://www.igssgt.org/subgerencias/resumen_ial2012.pdf, el 1 de diciembre de 2013.
- Instituto Nacional de Bosques. (2012). Mapa de Cobertura Forestal 2012. Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadística. (2012). ENEI Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos. Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadística. (2013). ENEI Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos. Guatemala.
- Institución del Procurador de los Derechos Humanos. (18 de octubre 2006). Aspectos sustantivos de la política de reparaciones ejecutada por el Programa Nacional de Resarcimiento –PNR-. Guatemala.
- Institución del Procurador de los Derechos Humanos. (2011). Indicadores de Inclusión Ciudadana, Elecciones Generales 2011. Guatemala.
- Institución del Procurador de los Derechos Humanos. (2011). Panorama Electoral, agosto 2011. Guatemala.
- Institución del Procurador de los Derechos Humanos (2013). Informe Anual Circunstanciado al Congreso de la República de las actividades y de la situación de los Derechos Humanos en Guatemala durante el 2012. Guatemala.
- Institución del Procurador de los Derechos Humanos (2013a). Supervisión de las Comisarias de PNC a nivel nacional. Guatemala.

- Institución del Procurador de los Derechos Humanos. (2013b). Análisis de la situación de embarazos en niñas y adolescentes 2011–2013. Informe Temático de la Defensoría de la Mujer. Guatemala.
- Institución del Procurador de los Derechos Humanos (2013c). Informe al Comité Contra la Tortura de la Organización de las Naciones Unidas en el marco del VI Examen Periódico al Estado de Guatemala (actualización). Guatemala.
- Institución del Procurador de los Derechos Humanos. (2013d) Informe de Supervisión al Juzgado de Turno de Primera Instancia Penal de Delitos de Femicidio y otras Formas de Violencia contra la Mujer y Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, al Modelo de Atención Integral del Ministerio Público y al Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala. Guatemala.
- Institución del Procurador de los Derechos Humanos. (2013e). Amicus Curiae en el Caso Hidroeléctrica “Vega I”. Expediente 1149-2012 de la Corte de Constitucionalidad de Guatemala (versión electrónica).
- Institución del Procurador de los Derechos Humanos. (2013f). Informe del Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala a la Comisión de expertos en aplicación de convenios y recomendaciones de la OIT sobre la aplicación del convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Guatemala.
- Ki-Moon, Ban. (23 de Julio de 2013). Informe del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas: La globalización y sus consecuencias para el pleno disfrute de todos los derechos humanos. Asamblea General - ONU - A/68/177.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. (2013). Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina. Guatemala.
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. (2012). Informe Ambiental del Estado. Guatemala.
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales; Instituto de Agricultura; Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. (2009). Informe ambiental del estado GEO. Guatemala: Autor.
- Marzano, Robert J. (2013). Consultado en: http://www.mineduc.gob.gt/digeduca/documents/estudiantesEvaluacion/MATE_IIIB2013.pdf, el 16 de diciembre de 2013.
- Meentzen, Angela. (2007). Políticas públicas para los pueblos indígenas en América Latina. Los casos de México, Guatemala, Ecuador, Perú y Bolivia. Perú: Konrad Adenauer Stiftung.
- Ministerio de Energía y Minas. (2012). Anuario Estadístico Minero 2012. Guatemala.

- Ministerio de Energía y Minas. (3 de septiembre 2013). Estadísticas Energéticas. Subsector Eléctrico 2011. Guatemala
- Méndez, Juan. (9 de Agosto de 2013). Torture and other cruel, inhuman or degrading treatment of punishment. Nota del Secretario General. Asamblea General - ONU A/68/295. Ginebra.
- M'jid, Najat Maalla. (21 de enero de 2013). Informe de la Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Misión a Guatemala. A/HRC/22/54/Add.1. Ginebra.
- MP Ministerio Público. (2013). Informe tercer año de gestión Diciembre 2012 - Diciembre 2013, de la Dra. Claudia Paz y Paz Bailey Fiscal General de la República y Jefa del Ministerio Público. Guatemala, diciembre.
- Monitor de Noticias Económicas, Consultores para el Desarrollo. 25 de mayo de 2013. Consultado en www.copades.com/monec/, el 2 de diciembre de 2013.
- Movimiento Social por los Derechos de la Niñez, Adolescencia y Juventud en Guatemala, Coordinadora Interinstitucional de Promoción por los Derechos de la Niñez CIPRODENI. (2008). Tercer Informe Alternativo que muestra la situación de la niñez y adolescencia del país, tomando como período los años 2004–2007. Consultado en: <http://www.crin.org/docs/libro.pdf>, el 26 de noviembre de 2013.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social et al. (Diciembre 2010). V Encuesta de Salud Materno Infantil 2008-2009. Guatemala.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. (Marzo 2012). Diagnóstico Nacional de Salud. Guatemala.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. (2013). Plan Operativo Anual Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social Año 2013. Consultado en: <http://mepas.gob.gt/libreacceso/images/stories/datos/2013/POA%202013/POA%202013%20MSPAS%20.pdf>, el 26 de noviembre de 2013. Guatemala.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social - Programa Nacional de ITS/VIH/Sida. (Agosto 2013). Informe Nacional del Paquete Básico de Indicadores –PBI- del Plan Nacional de Monitoreo y Evaluación de la Respuesta al VIH en Guatemala. Guatemala.
- Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2008). Las Recomendaciones de los Organos de Tratados. Consultado en <http://www.cc.gob.gt/documentoscc/ddhh/recopilagua.pdf>, el 19 de 11 de 2013.

- Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2011). Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las actividades de su Oficina en Guatemala. A/HRC/19/21/Add.1
- Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (Marzo 2009) Conceptos clave sobre los DESC - ¿Son los derechos económicos, sociales y culturales fundamentalmente diferentes de los civiles y políticos? (Folleto informativo No. 33). Consultado en: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/ESCR/Pages/AreESCRfundamentallydifferentfromcivilandpoliticalrights.aspx>, el 16 de diciembre de 2013.
- Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (1998) Guatemala Nunca Más. Guatemala.
- Organización de Estados Americanos. (22 de noviembre de 1969). Convención Americana Sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica.
- Organización de Estados Americanos. (1990). Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la abolición de la pena de muerte, adoptado en Asunción, Paraguay el 6 de agosto de 1990.
- Organización Internacional para las Migraciones. (2013). Trata de personas con fines de explotación laboral en Centroamérica. Guatemala.
- OIT Consejo de Administración. (21 de octubre de 2013). Queja relativa al incumplimiento por Guatemala del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), presentada por varios delegados a la 101.ª reunión (2012) de la Conferencia Internacional del Trabajo . 319.ª reunión, Ginebra, 16-31 de octubre de 2013. Ginebra, Suiza: GB.319/INS/7 (& Corr.).
- Organización Internacional del Trabajo. (1999). Trabajo decente. Memoria del Director General a la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo. Ginebra.
- Organización Internacional del Trabajo. (2005). Conferencia Internacional del Trabajo, 93 Sesión, Informe VI, el Empleo de los Jóvenes: vías para acceder a un trabajo decente. Ginebra, Suiza.
- Organización Mundial contra la Tortura. (2004). Violencia Estatal en Colombia. Informe alternativo al Comité contra la Tortura. Ginebra.
- Organización Mundial de la Salud. (1946). Constitución. Preámbulo. Consultado en: <http://www.who.int/suggestions/faq/es/>, 12 de noviembre de 2013.

- Organización Mundial de la Salud. (1986). La salud de los jóvenes: un desafío para la sociedad. Informe de un Grupo de Estudio de la OMS acerca de los jóvenes y la “salud para todos en el año 2000”.Serie Informes Técnicos 731. Ginebra.
- Organización de Naciones Unidas. (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.
- Organización de las Naciones Unidas. (15 de diciembre de 1989). Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte. Aprobado y proclamado por la Asamblea General en su resolución 44/128.
- Organización de las Naciones Unidas. (1991). Principios para la protección de los enfermos mentales y el mejoramiento de la atención de la salud mental, A.G. res. 46/119, 46 U.N. GAOR Supp. (No. 49) p. 189, ONU Doc. A/46/49 Principios 8 y 9.
- Organización de Naciones Unidas. (1996). A/RES/50/81 Asamblea General del 13 de marzo de 1996, relativa al Programa de acción mundial para los jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes.
- Organización de las Naciones Unidas. (2000). Objetivos de Desarrollo del Milenio.
- Organización de las Naciones Unidas. (13 septiembre 2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas. Resolución aprobada por la Asamblea General [sin remisión previa a una Comisión Principal (A/61/L.67 y Add.1)] 61/295.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2012). Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011/2012. Guatemala: ¿Un país de oportunidades para la juventud? Guatemala.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013). Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Nueva York.
- Presidencia de la República de Guatemala, Consejo Nacional de la Juventud, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Ministerio de Desarrollo Social. (2012). Política Nacional de la Juventud 2012-2020. Guatemala.
- Reforma Policial. Avances Reforma Policial 2012-2013, consultado en: <http://www.cnrp.gob.gt/content/avances-reforma-policial>, el 20 de noviembre de 2013.
- Secretaría de Asuntos Agrarios. (2013). Informe de Conflictos octubre 2013. Consultado en <http://portal.saa.gob.gt/>, el 14 de noviembre de 2013.

- Sánchez Monge, Geiselle Vanessa. (Noviembre de 2012). Las Dimensiones Económicas de la Actividad Minera. El caso de la Mina Marlin. Guatemala: Instituto de Problemas Nacionales de la USAC y Diakonia.
- Sin Autor (sin fecha) La policía que queremos: Plan de continuidad Reforma Policial. Guatemala: USAID.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2010). Policía Investigación de delitos: Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal. Nueva York.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2012). Informe mundial sobre la trata de personas 2012. Nueva York.
- Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2012a). Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y el Caribe: Una Evaluación de las Amenazas, Viena, Austria.
- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia. (2008). Situación de la Primera Infancia en Guatemala.
- Fondo de Población de Naciones Unidas. Preguntas frecuentes sobre derechos humanos. Consultado en: <http://www.unfpa.org/derechos/preguntas.htm>, el 16 de diciembre de 2013.
- Unión Europea. (Noviembre 2012). La juventud Guatemalteca, Condiciones y Situaciones. Guatemala.
- Villagómez Bedolla, Rosa Isela, Balcázar Musacchio, Adriana y otros. Suicidio en jóvenes. Consultado en http://scholar.google.com.gt/scholar_url?hl=es&q=http://revistas.unam.mx/index.php/rfm/article/view/12850/12168&sa=X&scisig=AAGBfm1p7q600X_y7WF9BgpBvxrRTH653Q&oi=scholar&ei=3leGUqLZCI_lkAeLzIDYDQ&ved=0CCwQgAMoADAA, el 26 de noviembre de 2013.
- Noticias de prensa
- Anulan penas de muerte. Consultado en Prensa Libre http://www.prensalibre.com/noticias/Corte-anula-pena-capital_0_645535458.html, el 28 de noviembre de 2013.
- CERIGUA. (9 de octubre de 2013). Nota Diaria. Trabajadoras exigen ratificación del Convenio 189 de la OIT. Consultado en http://cerigua.org/1520/index.php?option=com_content&view=article&id=15847:trabajadoras-del-hogar-exigen-ratificacion-del-convenio-189-de-la-oit&catid=14:laboral&Itemid=10, el 18 de Noviembre de 2013.

- Hábitat para la Humanidad Guatemala. Consultado en <https://www.habitatguate.org/es/noticias/espanol-es/noticias-es/el-deficit-habitacional-en-guatemala>, el 30 de noviembre de 2013.
- Oficina el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2012). Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación.
- Organización Internacional del Trabajo. (5 de septiembre de 2013). Entra en vigor el Convenio 189 sobre Trabajo Doméstico de la OIT. Consultado en Sala de prensa http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_220856/lang-es/index.htm, el 18 de noviembre de 2013.
- Organización Internacional del Trabajo. (5 de septiembre de 2013a). Misión preparatoria de la OIT en Guatemala da seguimiento a Memorandum de Entendimiento relacionado con el respeto de la libertad sindical. Consultado en Sala de Prensa http://www.ilo.org/san-jose/sala-de-prensa/WCMS_220850/lang-es/index.htm, el 18 de Noviembre de 2013.
- Políticos buscan aceptación entre electores desesperados por la violencia. Consultado en: <http://www.lahora.com.gt/index.php/nacional/guatemala/reportajes-y-entrevistas/181342-la-pena-de-muerte-util-en-la-politica-e-inservible-en-el-sector-justicia>, el 28 de noviembre de 2013.

Tablas de información en línea

- Business to Business. (Noviembre 2013). Central America Data. Consultado en http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Mina_de_oro_Marlin_genera_229_millones_en_seis_meses, el 2 de diciembre de 2013.
- Instituto Nacional de Estadística. (2010). Perfil estadístico de género y pueblos: maya, garífuna, xinka y ladino. Consultado en: <http://www.ine.gob.gt/np/generoypueblos/documentos/Perfil%20Estadistico%20final.pdf>, el 12 de noviembre de 2013.
- Instituto Nacional de Estadística. (2013). Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI. Consultada en <http://www.ine.gob.gt/np/enei/enei2013/ENEI2013.php>, el 30 de noviembre de 2013.
- Institución del Procurador de los Derechos Humanos. (2013). Sección de Estadística DIDH, Indicadores. Consultado en intranet.pdh.org.gt. Guatemala.
- Ministerio Público (2013) Sistema de Información de Control de Investigación SICOMP. Guatemala.

- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Sistema de Información General de Salud. Consultado en <http://sigsa.mspas.gob.gt/formularios/category/46-embarazos.html>, el 16 de noviembre de 2013.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social-Centro Nacional de Estadísticas (2013). Estimaciones y proyecciones del VIH y VIH avanzado. Consultado en <http://epidemiologia.mspas.gob.gt>, el 30 de noviembre de 2013.
- Procuraduría General de la Nación y Sistema de Alerta Alba Keneth (2013) Información de estadísticas sobre Alertas Alba-Keneth. Guatemala
- Policía Nacional Civil. (2013). Información de estadísticas sobre trata de personas. Guatemala.
- SEGEPLAN. (2013). Centro de acopio de políticas públicas, consultado en: http://www.segeplan.gob.gt/2.0/index.php?option=com_content&view=article&id=406&Itemid=326, el 21 de noviembre de 2013.

Informes especiales y circunstanciados

- Asociación la Alianza. (2013). Información de víctimas albergadas. Guatemala.
- Hogar Refugio de la Niñez. (2013). Información de víctimas albergadas. Guatemala.
- Hogar Santa María de Cervellón, Misión Redentora. (2013). Información de víctimas albergadas. Guatemala.
- Ministerio de Educación. (2013). Información sobre actividades de prevención de la trata de personas. Guatemala.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2013). documento REF-UPTP 109-2013 - Información de víctimas de trata de personas. Guatemala.
- Ministerio Público. (2013a). documento REF UPTP-104-2013. Guatemala.
- Ministerio Público. (2013b). documento REF UPTP-105-2013. Guatemala.
- Ministerio Público. (2013c). documento REF UPTP-115-2013. Guatemala.
- Ministerio Público. (2013d). documento REF UPTP-116-2013. Guatemala.
- Ministerio Público. (2013e). documento REF UPTP 117-2013. Guatemala.

- .Organismo Judicial. (2013). Reporte de Tiempos de Sentencias de Casos Ingresado contenidos en la Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas 2013.
- Organismo Judicial. (2013a). Documento REF 108-2013. Guatemala.
- Organismo Judicial. (2013b). Documento REF UPTP-121-2013. Guatemala.
- Procuraduría General de la Nación. (2013). Documento REF-UPTP 107-2013. Guatemala.
- Procuraduría General de la Nación. (2013a). Documento REF-UPTP-113-2013. Guatemala.
- Secretaría de Bienestar Social. (2013). Información de Víctimas Albergadas. Guatemala.
- Consultas telefónicas
- Marroquín, Mario. (21 noviembre 2013). expresidente de la Gremial de Industrias Extractivas. Guatemala.

