



PROCURADOR
DE LOS DERECHOS
HUMANOS

**INFORME INDEPENDIENTE DEL PROCURADOR
DE LOS DERECHOS HUMANOS DE GUATEMALA
AL COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS
Y DE SUS FAMILIARES**

Guatemala, octubre de 2016

INFORME INDEPENDIENTE DEL PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS AL COMITÉ DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES

Introducción

El Comité de Naciones Unidas para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares requirió al Estado de Guatemala presentar el segundo informe periódico en octubre de 2016.

En su calidad de Institución Nacional de Derechos Humanos, el Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala presenta un informe independiente que se desarrolla en dos apartados. En el primero se da a conocer información general con datos de contexto nacional y en el segundo se presenta información relacionada con las recomendaciones emanadas del Primer Examen del Comité a Guatemala en 2011 y su observancia por parte del Estado de Guatemala.

La información que se presenta al Comité corresponde al periodo de 2012 a 2015 y la fecha consignada responde al periodo fijado por el Comité para la presentación del segundo informe estatal.

I. Información General

a. Situación de la Migración en Guatemala

La pobreza y la ausencia de oportunidades para la construcción de un proyecto de vida personal, familiar y en la comunidad han provocado un aumento de la migración internacional y de manera irregular de guatemaltecos, especialmente a Estados Unidos de América (EE. UU.)¹.

Según registros del Instituto Nacional de Estadística (INE) entre 2000 y 2014 hubo un aumento de la pobreza en el área urbana 42.1% y en el área rural 76.1%. A 2014, el 59.3% de la población se encontraba en situación de pobreza y más de la mitad de la población tenía un consumo por debajo de Q 10,218.00 anuales². La Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2-2014 (ENEI) registró que la población en edad de trabajar (PET) estaba conformada por 10'500,000 guatemaltecos de los cuales 6'316,005 integraban la Población Económicamente Activa (PEA) por lo que las personas que se encontraban en búsqueda de trabajo representaban poco más del 60% de la PET³.

¹ Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado Situación de los Derechos Humanos y Memoria de Labores 2015, p. 180

² INE. Encuesta sobre Condiciones de Vida 2014. Principales Resultados, p. 3.

³ Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2015. Ob. Cit, p. 267

En 2000 había en EE. UU. 480,665 migrantes guatemaltecos. A 2012 ascendían a 853,530, de los cuales 560,000 (65.6%) se encontraban en situación irregular y 221,443 (25.9%) tenían ciudadanía⁴. A 2015 se estimaba que aproximadamente 1'800,000 guatemaltecos se encontraban en EE. UU. y 136,322 en países del resto de América así como en Europa, África y Oceanía⁵.

Según registros de la Dirección General de Migración en 2013 fueron deportados de México y EE. UU. 79,819 guatemaltecos⁶; en 2014 los deportados fueron 96,271⁷ y en 2015 ascendieron a 106,488⁸.

b. Normativa

Acuerdo de Cooperación en materia laboral entre la República de México y Guatemala

El 11 de noviembre de 2014 entró en vigor el Acuerdo de Cooperación en materia laboral entre la República de Guatemala y México. Dicho instrumento fue suscrito el 07 de agosto de 2014 con vigencia de 2 años⁹.

Los objetivos del Acuerdo de Cooperación son los siguientes:

1. Establecer las bases para que las Partes lleven a cabo, en sus respectivos ámbitos de competencia actividades de cooperación e intercambio de información en materia laboral, de acuerdo con su legislación interna, a fin de contar con información cuantitativa y cualitativa sobre las características de los trabajadores migrantes temporales que permita el diseño de Políticas Laborales Activas.
2. Crear un observatorio laboral que permita analizar las condiciones que enfrentan los trabajadores migrantes temporales, así como fortalecer los mecanismos para el monitoreo de flujos migratorios laborales entre México y Guatemala, en coordinación con otras dependencias competentes.
3. Diseñar Políticas Laborales Activas para generar entre ambos gobiernos mecanismos legales, seguros y ordenados destinados a los trabajadores migrantes temporales, tanto mexicanos que busquen empleo en Guatemala, como guatemaltecos que busquen empleo en México, en coordinación con otras dependencias competentes en el ámbito migratorio.

⁴ CEMLA, BID. El Perfil de la población de origen guatemalteco en Estados Unidos, 2014, p. 6 y 23

⁵ Prensa Libre. Cifras de Guatemala. Recopilación de indicadores. 11 de agosto de 2016, p. 18.

⁶ Estadísticas 2013, datos disponibles en <http://www.migracion.gob.gt/index.php/descargas/category/24-estadisticas-2014.html>.

⁷ Estadísticas 2014, datos disponibles en <http://www.migracion.gob.gt/index.php/descargas/category/24-estadisticas-2014.html>.

⁸ Estadísticas 2015, datos disponibles en <http://www.migracion.gob.gt/index.php/descargas/category/24-estadisticas-2014.html>.

⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores. Consulta de Tratados Internacionales Vigentes. En: http://www.minex.gob.gt/pBase.aspx?ID=/MAYT/MAYT_TRATADO_ACUERDO/MAYT_TRATADO_ACUERDO_VIGENTE/WebReport.aspx. Consultado el 11.10.2016

4. Colaborar para asegurar el pleno respeto a los derechos de los trabajadores de ambos países, a través de esquemas apropiados de difusión y verificación entre las autoridades migratorias, a fin de garantizar condiciones de trabajo digno y decente.

Como instancia coordinadora para la ejecución del Acuerdo en Guatemala se designó a la Dirección de Asuntos Internacionales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Asimismo se estableció que la terminación del Acuerdo no afectaría la conclusión de actividades de cooperación formalizadas bajo su vigencia.

En abril de 2015 la IPDH realizó una supervisión administrativa en las fronteras de El Carmen y Tecún Umán, en San Marcos, en esa oportunidad se estableció que las oficinas del Ministerio de Trabajo y Previsión Social locales no contaban con un sistema de control de las personas que se dirigían a trabajar a México ni de las personas reclutadoras con lo cual se incumplía el Acuerdo de Cooperación¹⁰.

En mayo de 2016 la Institución del Procurador de los Derechos Humanos (IPDH) efectuó una supervisión administrativa a la sede central del Ministerio de Trabajo y Previsión Social con el objeto de establecer el cumplimiento del Acuerdo de Cooperación. Como resultado se verificó que este no se había implementado¹¹.

En la intervención se estableció, entre otros, que a esa fecha no se había desarrollado el Padrón Binacional para el registro y autorización para la operación de agencias reclutadoras; México no contaba con un registro de contratistas en la frontera; ni se había establecido el Observatorio Laboral que permitiría analizar las condiciones enfrentadas por los trabajadores migrantes y el monitoreo de flujos migratorios entre ambos países; no existía una política laboral activa; había una propuesta de un programa de trabajo, pero México no había respondido a la misma.

Asimismo debido al poco avance en los compromisos adquiridos por ambos países en materia laboral, no existía una ruta de diligenciamiento de las denuncias contra empleadores mexicanos y una coordinación con las autoridades de la Secretaría de Trabajo de México para el seguimiento de acciones concretas de apoyo a la población laboral migrante.

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social no contaba con personal en fronteras que hablara idiomas mayas para la atención de los trabajadores guatemaltecos con rumbo a México.

¹⁰ Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2015. Ob. Cit. p. 185.

¹¹ Defensoría de Población Desarraigada y Migrante. Informe de Supervisión Administrativa al Ministerio de Trabajo y Previsión Social para verificar el cumplimiento del Acuerdo de Cooperación en materia laboral suscrito por la República de Guatemala y los Estados Unidos Mexicanos. 03 de mayo de 2016.

Por otra parte dentro de los esfuerzos realizados por el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, se encontró la existencia de un borrador de campaña de prevención financiada por la OIT para las personas interesadas en trabajar en México el cual estaba en proceso de aprobación. Asimismo personal del Ministerio de Trabajo y Previsión Social participaba en la Campaña de Prevención de la Estafa a Trabajadores Migrantes en Guatemala, iniciativa que surgió en el Instituto Centroamericano de Ciencias Sociales –INCEDES- y otras instituciones, debido a denuncias de estafa recibidas en el Ministerio Público, derivadas de ofertas inexistentes de trabajo en el exterior.

Ampliación Consular

En 2014 el Procurador de los Derechos Humanos (PDH) recomendó al Ministerio de Relaciones Exteriores continuar con la ampliación de cobertura consular para la atención de migrantes guatemaltecos.

El 05 de enero de 2015 fueron creados 11 consulados: uno en México, uno en Canadá, nueve en EE. UU¹². La IPDH realizó un monitoreo al Ministerio de Relaciones Exteriores para verificar el funcionamiento de los consulados creados mediante el cual se estableció que dicho Ministerio no contaba con presupuesto para el efecto, por lo que ninguno de los 11 consulados estaba funcionando. La Cancillería gestionaba una ampliación presupuestaria, pero esta no había sido atendida por el Ministerio de Finanzas, debido a la crisis política y financiera en que se encontraba el país. Asimismo no había certeza que en la asignación presupuestaria de 2016 el Ministerio pudiera tener dicha ampliación¹³.

Cabe mencionar que Guatemala tiene una importante red consular en México y EE. UU., pero solamente brinda un servicio tradicional, el cual no incluye asesoría, ni programas de protección de derechos de las personas migrantes y, en caso de violación de los mismos, no hay protocolos para la comunicación de los migrantes con sus autoridades. Solo se acompaña a los migrantes porque los consulados no cuentan con abogados que den información jurídica para procesos legales o migratorios, lo que viola el derecho al debido proceso, que es una de las garantías del sistema universal y del el sistema interamericano¹⁴.

En 2016 el Ministerio de Relaciones Exteriores afirmó que estaba fortaleciendo la red consular guatemalteca acreditada en el exterior, por medio de capacitaciones, contratación de funcionarios especializados y apertura de misiones consulares lo cual contribuye a agilizar el servicio a los guatemaltecos en el exterior. Actualmente

¹² Presidente de la República. Acuerdos Gubernativos. 5-2015, 6-2015, 7-2015, 8-2015, 9-2015, 10-2015, 11-2015; 12-2015, 13-2015, 14-2015, 15-2015. 05 enero 2015 respectivamente.

¹³ Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2015. Ob. Cit. p. 189

¹⁴ Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2015. Ob. Cit. p. 189

se contaba con 40 embajadas (con sección consular), 28 consulados, 2 agencias consulares y 102 consulados honorarios¹⁵.

Documento de identificación para personas migrantes guatemaltecas en el extranjero

El documento de identificación de los guatemaltecos en el extranjero facilita sus trámites migratorios y fortalece su pertenencia e identidad.

En abril de 2015 el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Registro Nacional de las Personas (RENAP) y el Ministerio de Gobernación firmaron un Convenio de Cooperación Interinstitucional para la identificación por medio del Documento Personal de Identificación (DPI) de los guatemaltecos mayores de edad que radican en el extranjero. En el marco de la aplicación de dicho Convenio representan al RENAP los consulados móviles, oficinas consulares, consulados o embajadas; el costo del DPI es de US\$ 15.00 (quince dólares) como resultado de una acción de amparo promovida por el Procurador de los Derechos Humanos.

En septiembre de 2015, la IPDH realizó un monitoreo en el Ministerio de Relaciones Exteriores y el RENAP, estableciendo que se había realizado un plan piloto entre el 2 de agosto y el 12 de septiembre de 2015 en Houston, Texas; luego se implementaría en Miami, Florida; New York; San Bernardino y Los Ángeles, California y, a largo plazo, en todos los Consulados en Estados Unidos y el resto del mundo¹⁶.

En la primera fase en Houston, se instaló un Call Center para que las personas que requirieran su DPI pudieran hacer cita y llegar al Consulado a realizar su pre-registro. En el primer Consulado Temporal Móvil (CTM) realizado en Houston, Texas, se enrolaron 7,604 guatemaltecos; el RENAP imprimió 7,500 DPI para su entrega.

En octubre de 2015 se inició la segunda etapa para la captura de datos de guatemaltecos para la emisión de DPI, en la ciudad de San Bernardino, California, EE.UU.

En marzo de 2016 la IPDH realizó un monitoreo al Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Gobernación y RENAP con el propósito de verificar el cumplimiento de acuerdos, métodos y procedimientos relacionados con la emisión y distribución del DPI, en lugares donde aún no se habían implementado los consulados móviles temporales y establecer la situación de identificación de los guatemaltecos en el exterior. Se estableció que continuaba el proceso de documentación de la población guatemalteca en exterior; sin embargo era incierta

¹⁵ Ministerio de Relaciones Exteriores. Viceministra de Relaciones Exteriores. Oficio Número 15100130916. 1087/DAMING/BL. Fecha 16 de agosto de 2016.

¹⁶ Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2015. Ob. Cit. p. 190

la ampliación de cobertura del servicio a todos los consulados de México, Canadá y Centro América que se había previsto debido a las limitaciones presupuestarias¹⁷.

c. Remesas Familiares

De acuerdo con IOM el fenómeno migratorio guatemalteco no escapa del impacto que los flujos migratorios provocan en el comportamiento de las variables económicas, sociales y políticas de un país y por ende en el desarrollo económico y social¹⁸.

Asimismo el ingreso de remesas familiares ha reflejado la importancia que para el país tiene la migración internacional, a tal punto que del 2002 al 2011 el monto en términos monetarios de las remesas familiares respecto del PIB fue en promedio de 10.5% situación que colocaba a Guatemala como uno de los países que reportaba más ingresos por remesas familiares. Según OIM a 2002 la cantidad de guatemaltecos que enviaban remesas era 980,4656 y en 2012 el número aumentó a 1'545,158¹⁹.

Desde el punto de vista macroeconómico, a partir de 2002 el flujo de remesas familiares creció un 144% con respecto a 2001 pasando de 3.5% a un 7.7% en relación al PIB²⁰. En 2015 las remesas representaban el 10% del PIB²¹.

A 2015 el monto de las remesas que recibió Guatemala lo convirtió en el segundo país de América Latina y el Caribe con mayores ingresos de divisas por ese rubro, el primer lugar lo ocupaba México²². Asimismo como ya se indicó se estimaba que aproximadamente 1'800,000 guatemaltecos se encontraban en EE. UU.

En las dos últimas décadas tanto México como los países centroamericanos experimentaron un marcado aumento de la migración de fuerza de trabajo a EE. UU²³. Por otra parte ha aumentado la migración irregular por lo que en el periodo de 2011 a 2015 fueron deportados de EE. UU. 204,323²⁴ guatemaltecos; sin embargo este fenómeno parece estar aislado de la dinámica económica que tiene el país en cuanto al ingreso de divisas por remesas familiares.

A continuación se muestran los ingresos anuales de divisas por remesas familiares en los últimos cinco años:

¹⁷ Defensoría de Población Desarraigada y Migrante. Informe de Monitoreo de Seguimiento al Ministerio de Relaciones Exteriores, Registro Nacional de las Personas y Ministerio de Gobernación relacionado con la emisión del Documento Personal de Identificación –DPI- para guatemaltecos en el exterior. 31 de marzo de 2016. Pág. 6

¹⁸ OIM. Perfil Migratorio de Guatemala 2012, p.114

¹⁹ Ídem, p.114 y 115

²⁰ OIM. *Perfil Migratorio*. Ob. Cit. p. 39.

²¹ PDH. *Informe 2015*. Ob. Cit. p. 181

²² Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2015. Ob. Cit. Pág. 181

²³ OIM. Perfil Migratorio. Ob. Cit. p.114

²⁴ Dirección General de Migración. Estadísticas. En <http://104.198.185.225/index.php/root1/estadisticas.html>. Consultado el 12.12.2016

Monto Anual de Remesas
(En US\$)

| Año 2011 | Año 2012 | Año 2013 | Año 2014 | Año 2015 |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| 4,378,032.0 | 4,782,728.7 | 5,105,189.0 | 5,544,097.6 | 6,284,977.8 |

Cifras en miles de dólares

Fuente: Banco de Guatemala. Departamento de Estadísticas Macroeconómicas. Ingresos de Divisas por Remesas Familiares.

Las remesas provenientes fundamentalmente de EE. UU. representaron en 2015 el 10.2% del PIB, cifra que superó al 8% proyectado por el Banco de Guatemala²⁵. Desde el punto de vista microeconómico OIM registró que en 2010 el 49.4% de las remesas se utilizaban en consumo final (alimentación, vestuario, transporte, bienes no duraderos y duraderos en menor medida); el 20.4% en inversión y ahorro; el 18.4% en consumo intermedio (materias primas para procesos productivos); y el 11.9% en inversión social²⁶. Cabe mencionar que OIM registró que durante el periodo de 2007 a 2012 las remesas destinadas al consumo final tuvieron un promedio de 49% y desde el enfoque del gasto en cuanto al PIB ello resultaba en promedio un 86.9%; situación que no favorecía el ahorro y la inversión necesaria para el aumento de la capacidad productiva del país²⁷.

De acuerdo con las tendencias registradas por el Banco de Guatemala en cuanto al PIB por destino de gasto a 2015 prevalecía el consumo en el uso de remesas familiares²⁸.

Las remesas llegaban principalmente a Guatemala, Huehuetenango, Chiquimula, Zacapa y San Marcos; no obstante la persistencia de la pobreza en estos departamentos permite identificar que el sistema económico guatemalteco no genera oportunidad para que dichos fondos representen algún cambio sustancial en la vida de las personas²⁹.

II. INFORMACION RELATIVA A LAS RECOMENDACIONES EMANADAS DEL COMITÉ Y SU OBSERVANCIA POR EL ESTADO DE GUATEMALA

a. *Difusión de las Observaciones del I Examen a Guatemala y Seguimiento a las Recomendaciones emanadas del Comité*

La Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH) tiene por objeto coordinar las acciones de los Ministerios e Instituciones del Organismo Ejecutivo, para hacer efectiva la vigencia

²⁵ PDH. *Informe 2015*. Ob. Cit. p. 181

²⁶ OIM. *Perfil Migratorio*. Ob. Cit. p.120

²⁷ OIM. *Perfil Migratorio*. Ob. Cit. p.121

²⁸ Banco de Guatemala. *Estudio de la Economía Nacional 2015*. p. 30 y 31

²⁹ PDH. *Informe 2015*. Ob. Cit. p. 181

y protección de los derechos humanos según lo establecido en su Acuerdo de creación³⁰.

El Reglamento Orgánico de COPREDEH establece entre sus funciones dar seguimiento a los compromisos adquiridos por el Estado a partir de la ratificación de los distintos instrumentos internacionales, esencialmente en el tema de recomendaciones e informes de los organismos internacionales de supervisión en materia de derechos humanos, así como proponer formas de implementación de las recomendaciones³¹.

Considerando lo anterior la IPDH solicitó a COPREDEH informar sobre los mecanismos utilizados para dar a conocer las observaciones emanadas del Comité a las instituciones estatales. Asimismo se requirió a diversas instituciones gubernamentales relacionadas con la población migrante que informaran sobre la recepción de dicha información.

COPREDEH informó que el Foro Interinstitucional³² y el Sistema Nacional de Seguimiento a las Recomendaciones fueron los mecanismos a través de los cuales dio a conocer a las instituciones gubernamentales las observaciones finales emanadas del Comité³³.

COPREDEH indicó que en abril de 2016 desarrolló la primera reunión extraordinaria del Foro Interinstitucional³⁴ para abordar el compromiso asumido por el Estado ante la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares. La actividad habría sido programada como proceso de formación y socialización³⁵ y se presentó la metodología con la que se trabajaría el Segundo Informe Convencional. Asimismo se hizo entrega de las recomendaciones del Comité a los delegados de las instituciones asistentes para su seguimiento³⁶. En el informe no hizo referencia a reuniones celebradas de 2012 a 2015 para abordar la temática y tampoco sobre las acciones desarrolladas en el Sistema Nacional de Seguimiento.

Cabe mencionar que durante la administración de Gobierno 2012 a 2015 el Foro Interinstitucional estuvo inactivo. En 2016 el Foro se ha reactivado para lo cual en este marco se han desarrollado una serie de reuniones.

³⁰ Según Acuerdo Gubernativo 541-91 de fecha 12 de julio de 1991.

³¹ COPREDEH. Reglamento Orgánico Interno de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos. Acuerdo Interno No. 61. Guatemala 8 de octubre de 2012. Artículos 4 y 7.

³² Según lo informado el Foro Interinstitucional es un espacio de coordinación instaurado desde 1997, donde participan delegados de Ministerios, Secretarías, Fondos Sociales e invitados especiales, como MP, el OJ, el IDPP y el Congreso.

³³ COPREDEH. Oficio Ref. P-534-2016/VHGM/HM/scm. 21 de junio de 2016

³⁴ Según lo informado el Foro Interinstitucional es un espacio de coordinación instaurado desde 1997, donde participan delegados de Ministerios, Secretarías, Fondos Sociales e invitados especiales, como el MP, el OJ, el IDPP y el Congreso.

³⁵ COPREDEH. Oficio Ref. P-534-2016/VHGM/HM/scm. 21 de junio de 2016.

³⁶ COPREDEH. Memoria. Primera Reunión Técnica Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y de sus familiares. Guatemala, 22 de abril de 2016. Pág. 2

Por otra parte se solicitó a varias instituciones estatales que indicaran cuándo habían recibido información de las observaciones emanadas del Comité. Según los datos recabados se observó una difusión dispersa y tardía de la información e incluso ausencia de la misma en algunas entidades.

La Secretaría de Bienestar Social (SBS), el Ministerio de Trabajo y Previsión Social³⁷, el Ministerio de Relaciones Exteriores³⁸ afirmaron que en julio de 2015 COPREDEH les trasladó la información sobre las recomendaciones. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Relaciones Exteriores indicaron que también participaron en la reunión para la elaboración del 2do. Informe del Estado convocada por COPREDEH el 22 abril de 2016.

La Dirección General de Migración³⁹ y el Organismo Judicial⁴⁰ indicaron que recibieron la información en reunión convocada por COPREDEH el 22 de abril de 2016, según lo indicado el objetivo de esa actividad fue dar a conocer la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares así como las recomendaciones dadas por el Comité⁴¹.

Autoridades del Programa Nacional de Atención a la Población Migrante como del Departamento de Desarrollo de los Servicios del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social afirmaron no tener conocimiento de las recomendaciones emanadas del Comité ni de su notificación tanto a la Dirección General del Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS) como a la Coordinación del Programa⁴².

Cabe mencionar que el Ministerio de Educación no rindió la información que le fue requerida.

También se requirió a las mismas instituciones informar si habían recibido propuestas por parte de COPREDEH para implementar las recomendaciones (como ya explicó ello forma parte de sus funciones).

El Organismo Judicial no respondió pues carecía de información al respecto. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social tampoco respondió sobre el tema.

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social afirmó no haber recibido por parte de COPREDEH propuestas para implementar las recomendaciones emanadas del Comité.

³⁷ Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Viceministra de Previsión Social y Empleo. Oficio MGGN/slo 271-2016. Fecha 02.09.2016.

³⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores. Viceministra de Relaciones Exteriores. Oficio Número 15100130916. 1087/DAMING/BL. Fecha 16 de agosto de 2016.

³⁹ Dirección General de Migración. Directora General. Oficio DGM.678-2016. Fecha 21 de junio de 2016.

⁴⁰ Organismo Judicial. Secretaría General de la Presidencia del Organismo Judicial. *Oficio 1505*. Fecha 29.07.2016.

⁴¹ Organismo Judicial. Secretaría General de la Presidencia del Organismo Judicial. *Oficio 1505*. Fecha 29.07.2016

⁴² Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Ministra. Oficio MSPAS LHM-070-2016. Fecha 18.08.2016

El Ministerio de Relaciones Exteriores refirió que en julio de 2015 la institución recibió solicitud por parte de COPREDEH para completar una matriz que contenía las recomendaciones emanadas del Comité por lo que Cancillería remitió en esa oportunidad la información. Asimismo se indicó que en abril de 2016 durante la reunión el Foro Interinstitucional (ya referida) COPREDEH entregó las recomendaciones en una matriz a las instituciones que faltaban que presentaran la información para la elaboración del Segundo Informe Periódico. En el caso del Ministerio ya había entregado la información anteriormente.

La Dirección General de Migración refirió que si recibieron lineamientos para implementar las recomendaciones pero no indicó en qué consistieron⁴³.

La Secretaría de Bienestar Social refirió que la información remitida por COPREDEH el 13 de julio de 2015 adjuntaba matrices de respuesta a las recomendaciones del Comité. En dicha matriz la SBS respondió a las diversas recomendaciones del Comité. Entre los datos proporcionados se incluyó información sobre las condiciones y servicios de los dos albergues Casas Nuestras Raíces así como datos estadísticos de la población atendida.

La Comisión Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA) afirmó no haber recibido propuestas por parte de COPREDEH para implementar las recomendaciones del Comité.

De acuerdo con la información vertida no se identificó que en el periodo 2012 a 2015 se desarrollara un proceso de seguimiento continuo y articulado en atención a las recomendaciones emanadas del Comité en 2011.

Si bien a continuación se presentan acciones realizadas por diversas instituciones del Estado que coinciden con algunas recomendaciones éstas no emanan precisamente de un proceso de seguimiento por parte del Estado de Guatemala.

b. Medidas Generales de Aplicación (Artículos 73 y 84)

Legislación

- *Código de Migración, Decreto 44-2016 del Congreso de la República*

La Ley de Migración, Decreto 95-98 aprobada en 1998 carecía de armonización con instrumentos de protección en derechos humanos entre ellos la Convención Internacional de Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares la cual cobró vigencia en Guatemala en 2003.

⁴³ Dirección General de Migración. Directora General. Oficio DGM.678-2016. Fecha 21 de junio de 2016.

El 20 de septiembre de 2016 el Congreso de la República aprobó el Decreto 44-2016 que contiene el Código de Migración⁴⁴. Con este marco legal Guatemala se actualiza en la materia al proteger los derechos de las personas que estén temporal o permanentemente en el país; incorpora el enfoque en derechos humanos y de protección al migrante

El proyecto de ley del Código de Migración contó con el aporte de aproximadamente 70 organizaciones e instituciones de todos los ámbitos⁴⁵.

El Decreto 44-2016 contiene 246 artículos y está dividido en 3 libros. Resalta la creación del Sistema Migratorio Guatemalteco; del Instituto Guatemalteco de Migración que será una entidad descentralizada; la Carrera Migratoria; el Consejo de Atención y Protección y la Comisión Nacional para los Refugiados.

Se considera de suma importancia que el Código de Migración reconoce los derechos de los trabajadores migrantes y de sus familiares. Se ha incluido lo relacionado con categoría de trabajadores migratorios, familiares y acompañantes, seguridad social, clases pasivas, identidad cultural y religiosa, transferencia de bienes y propiedades, entre otros.

El Decreto 44-2016 del Congreso de la República deroga la Ley de Migración excepto los artículos 103 al 108 Bis⁴⁶ relativo a los delitos según lo establece el Artículo 241.

El Decreto 44-2016 fue publicado en el Diario Oficial el 18 de octubre de 2016 y entraría en vigencia 60 días después y correspondería al Organismo Ejecutivo la elaboración del reglamento correspondiente⁴⁷.

- *Ratificación del Convenio No. 143 de la OIT.*

La posibilidad de ratificación del Convenio No. 143 de la OIT se encuentra en fase de consulta. El Ministerio de Relaciones Exteriores ha requerido opinión para la adopción de dicho instrumento al Ministerio de Trabajo y Previsión Social como rector en la materia⁴⁸.

⁴⁴ Congreso de la República de Guatemala. Noticias. En: <http://www.congreso.gob.gt/noticias.php?id=8013>. Consultado el 22.09.2016.

⁴⁵ Ídem

⁴⁶ Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 44-2016. Aprobado el 20 de septiembre de 2016. Artículo 241.

⁴⁷ Si bien el Decreto 44-2016, Código de Migración, debía entrar en vigencia el 17 de diciembre de 2016 quedó en suspenso debido a que la Corte de Constitucionalidad otorgó el 16 de diciembre de 2016 un amparo provisional al considerar que las circunstancias lo hacían aconsejable.

⁴⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores. Viceministra de Relaciones Exteriores. Oficio Número 15100130916. 1087/DAMING/BL. Fecha 16 de agosto de 2016.

Formación y Difusión de la Convención

- *Programas de educación y capacitación a funcionarios que trabajan en actividades relacionadas con la migración sobre el Contenido de la Convención Internacional*

El Sistema Universal de Derechos Humanos ha desarrollado metodologías o mecanismos para la formación en derechos humanos de diferentes sectores en los cuales ha incluido a funcionarios públicos al considerar el importante papel que tienen para proteger y promover los derechos humanos. Asimismo el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, como parte de las medidas de aplicación de la Convención Internacional, recomendó al Estado de Guatemala formar permanentemente sobre su contenido a funcionarios públicos relacionados con la migración. No obstante lo anterior, el Estado de Guatemala carece de acciones en este marco⁴⁹.

No se ha identificado que el Estado de Guatemala cuente con programas o planes con base en las medidas de promoción de la formación en derechos humanos para funcionarios públicos derivados del Programa Mundial para la Educación en Derechos Humanos. Asimismo no se identificó en COPREDEH la coordinación o el desarrollo de procesos de formación sistemáticos y permanentes sobre el contenido de la Convención Internacional en las instituciones gubernamentales relacionadas con el tema y en los cuales se incluyeran o se aplicaran los estándares emanados del Sistema Universal para la formación de funcionarios públicos.

En la Dirección General de Migración no existen políticas de formación para el personal, ni para el de nuevo ingreso ni para personal en servicio. Se carece de planes y programas destinados a la educación y capacitación en materia de derechos humanos del personal de esa Dirección, así como de formación especializada sobre el tema de migrantes con el personal que labora en los diferentes puestos de la institución. Empleados de sede central y de delegaciones desconocen el contenido de la Convención Internacional y, por ende, del marco de protección que gozan todos los trabajadores migrantes, lo cual no garantiza el cumplimiento de sus disposiciones⁵⁰.

En octubre de 2016 autoridades de la Dirección General de Migración afirmaron que estarían coordinando y gestionando la elaboración y ejecución de un programa de capacitación al personal en el cual se incluiría el tema de la Convención⁵¹.

El Ministerio de Salud Pública no realizó actividades de educación y capacitación ni campañas de sensibilización sobre el contenido de la Convención dirigido al

⁴⁹ PDH/DIDH. Informe de Investigación: Gestión Gubernamental para la promoción de la Convención Internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. Julio de 2016

⁵⁰ PDH/DIDH. Ob. Cit.

⁵¹ Ministerio de Gobernación. Ministro. Oficio Ref. DM-1,424-16/FMRL-fdl. 27 de octubre 2016.

personal debido a que el Programa de Atención a Migrantes no contaba con recursos económicos ni personal para dar apoyo técnico y realizar capacitaciones a las Direcciones de Áreas de Salud.

Si bien algunas instituciones refieren actividades de capacitación para el personal estas no versan específicamente sobre el contenido de la Convención.

El Ministerio de Relaciones Exteriores en coordinación con diversas entidades⁵² ha promovido y coorganizado la realización de diferentes talleres para capacitar a sus funcionarios tanto de la sede central como de los designados al servicio exterior. Entre las temáticas desarrolladas están las siguientes: Hallazgos del informe de consultoría para la implementación y cumplimiento en Guatemala de estándares internacionales en materia de reclutamiento y contratación de trabajadores migrantes; Encuentro de movilidad laboral; Fortalecimiento de la divulgación de información para la prevención de estafa a personas trabajadoras en Guatemala; Estudio de casos paradigmáticos y mapeo de problemáticas en la migración laboral⁵³.

De acuerdo a información del Organismo Judicial, en la jurisdicción laboral se han desarrollado cursos con el apoyo de la Organización Internacional del Trabajo en lo referente a la aplicación de los Convenios 87 y 98 a funcionarios judiciales, auxiliares judiciales y al personal técnico y administrativo de la institución⁵⁴.

Asimismo en materia de migración en el Organismo Judicial se han desarrollado cursos y talleres en los siguientes temas: Mecanismos alternativos de resolución de conflictos en derechos laborales y migración y tráfico ilegal de mano de obra; La pericia medio legal en el proceso penal y en el tráfico ilegal de seres humanos; Teoría del delito aplicada a los delitos contra la libertad e indemnidad sexual de las personas; Fortalecimiento de la coordinación intra e interinstitucional y promoción de buenas prácticas en materia de violencia intrafamiliar en materia de violencia intrafamiliar y delitos de femicidio y otras formas de violencia contra la mujer, violencia sexual, explotación y trata de personas; Teoría del Delito aplicada a casos de explotación sexual y trata de personas; Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnerabilidad con énfasis en niñez víctima y adolescentes en conflicto con la ley penal.

CONAMIGUA afirmó que se dio a conocer el contenido de la Convención al personal por medio de pláticas con el fin de fortalecer sus capacidades para la atención a los migrantes.

⁵²Instituciones gubernamentales nacionales e internacionales, universidades, embajadas acreditadas en Guatemala, organismos internacionales y organizaciones de sociedad civil.

⁵³ Ministerio de Relaciones Exteriores. Viceministra de Relaciones Exteriores. Oficio Número 15100130916. 1087/DAMING/BL. Fecha 16 de agosto de 2016.

⁵⁴ Organismo Judicial. Secretaría General de la Presidencia del Organismo Judicial. Oficio 1505 de fecha 29.07.2016.

- *Colaboración del Estado de Guatemala con organizaciones de sociedad civil para la divulgación de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*

COPREDEH refiere las Ferias del Conocimiento como forma de colaboración del Estado de Guatemala con organizaciones de sociedad civil para la divulgación de la Convención. No obstante lo anterior estas Ferias se realizaron en 2011 en Izabal, Cobán, Petén, Quetzaltenango, Ixcán, Quiché, Zacapa, Suchitepéquez, Escuintla, Huehuetenango, Sololá, San Marcos, Chimaltenango, Jutiapa⁵⁵.

En la misma época, COPREDEH elaboró una versión comentada de la Convención como material educativo de apoyo, la cual fue reproducida en forma impresa y los ejemplares fueron distribuidos en la plaza central de los lugares en referencia.

No se identificaron acciones de colaboración del Estado con organizaciones de sociedad civil para la divulgación de la Convención Internacional en el periodo 2012-2106 por lo cual el Estado tampoco se observó esta recomendación emanada del Comité⁵⁶.

Mecanismos para garantizar a los trabajadores el acceso a información sobre los derechos que les asisten

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social por medio del Departamento de Movilidad Laboral tiene a su cargo la verificación de procesos migratorios y el cumplimiento de los derechos de los trabajadores migrantes en coordinación con otras dependencias del Estado. Dicho departamento informa a los trabajadores sobre los derechos y riesgos que enfrentan al emigrar a otro país por razones de trabajo y proporciona material que contiene datos sobre derechos fundamentales de los trabajadores migrantes así como recomendaciones y advertencias. El Ministerio de Trabajo recomienda a los trabajadores guatemaltecos que desean laborar en el extranjero no migrar a países que no sean miembros de la Organización de Naciones Unidas⁵⁷.

Los Consulados de Guatemala en el exterior han incrementado sus visitas a fincas donde laboran trabajadores guatemaltecos y efectúan entrevistas con empleadores y trabajadores y verifican in situ las condiciones de trabajo para atender cualquier requerimiento de los trabajadores; también entregan a los trabajadores material con información sobre sus derechos así como de la Red Consular más cercana para consultas o apoyo. Asimismo en junto con el Ministerio de Trabajo, el Sistema de Trabajadores Guatemaltecos en el Exterior (TGEX) mediante el cual los trabajadores migrantes guatemaltecos pueden realizar denuncias por la violación

⁵⁵ COPREDEH. Oficio Ref. P-534-2016/VHGM/HM/scm. 21 de junio de 2016.

⁵⁶ PDH/DIDH. Ob. Cit.

⁵⁷ Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Viceministra de Previsión Social y Empleo. Oficio MGGN/slo 271-2016. Fecha 02.09.2016.

de sus derechos. Además de su labor en el exterior el Ministerio de Relaciones Exteriores ha colaborado con otras entidades gubernamentales y organizaciones de sociedad civil en el desarrollo y ejecución de campañas con el fin de informar a los trabajadores sobre sus derechos dentro y fuera del país⁵⁸.

El Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala (CONAMIGUA) distribuye ejemplares de la Convención como mecanismo para garantizar el acceso a la información de los trabajadores migratorios y de sus familiares⁵⁹.

c. Principios Generales (Art. 7 y 83)

No Discriminación

- Campañas de sensibilización dirigidas a las autoridades públicas que trabajan en las principales esferas de la inmigración

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Relaciones Exteriores han promovido talleres de formación dirigidos a funcionarios públicos con apoyo de la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Internacional para las Migraciones, la Conferencia Regional de Migración y organizaciones de sociedad civil. Los talleres en materia migratoria han pretendido dar a conocer la legislación y los procesos de la gestión migratoria laboral de los países de origen y destino de mano de obra de trabajadores guatemaltecos.

Durante el periodo 2012 a 2015 se abordaron los siguientes temas: Gestión de la migración laboral en Centroamérica, México y República Dominicana; Armonización de políticas y procedimientos de gestión de la movilidad laboral; Gestión de las migraciones laborales en el marco de los países del Sistema de Integración Centroamericana (SICA); Derechos Humanos de las personas migrantes y refugiadas en la Región Mesoamericana. Identificación protección y asistencia; Realidad migratoria en los países de la Región Mesoamericana; Marco legal, procedimental e institucional en materia de migración laboral; Gestión de migración laboral entre Guatemala y México. Taller de formación e intercambio de experiencias; Plan de fortalecimiento de los servicios públicos de empleo de Centroamérica y República Dominicana; Casos paradigmáticos hacia procesos de reclutamiento y contratación caso Guatemala-Canadá; Tramitadores de inmigración inescrupulosos (en el marco de la Conferencia Regional para las Migraciones); Sistemas de visas de trabajo temporal de los Estados Unidos y el reclutamiento internacional; Sistema de gestión migratoria laboral en Centroamérica; Reclutamiento y contratación con equidad para los trabajadores migrantes guatemaltecos en México por medio de la Cooperación Sur-Sur; Mejora

⁵⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores. Viceministra de Relaciones Exteriores. Oficio Número 15100130916. 1087/DAMING/BL. Fecha 16 de agosto de 2016.

⁵⁹ Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala. Secretaria Ejecutiva. Oficio No. 271-2016 SE-HAGT.pcs. Fecha 17 de agosto de 2016.

del registro y reclutamiento de los trabajadores migrantes guatemaltecos en México por medio de la Cooperación Sur-Sur⁶⁰.

Se impulsó la “Campaña Regional de Prevención de estafa a trabajadores temporales en Guatemala” la cual permitió coordinaciones con diferentes instituciones para la sensibilización del personal y la población en general⁶¹.

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social ha realizado talleres de sensibilización sobre “Trata de Personas, Ruta Migratoria y Derechos Humanos” con el personal de salud. En el periodo de 2014 a agosto de 2016 un total de 486 personas habían participado en los talleres⁶². Los participantes correspondían a personal técnico, médico, de enfermería, nutricionistas ubicados tanto en la ciudad como en áreas fronterizas (Petén, Huehuetenango, San Marcos, Jutiapa, entre otros)⁶³.

CONAMIGUA ha desarrollado pláticas dirigidas a los delegados regionales con el objeto de fomentar el apoyo y protección a los derechos humanos de los migrantes y sus familiares que se encuentran en el país⁶⁴.

La Dirección General de Migración no había desarrollado campañas de sensibilización dirigidas al personal⁶⁵.

Derecho a un recurso efectivo

Para informar a los trabajadores migratorios sobre los recursos legales a su disposición el Ministerio de Trabajo y Previsión Social ha impulsado una campaña de concientización con información sobre prevención de estafas, presentación de denuncias y derecho a asistencia consular en el país de destino ante abusos laborales. Asimismo el Ministerio de Trabajo y Previsión Social en coordinación con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social de México y la Organización Internacional de Trabajo (OIT) elaboraron una campaña para la protección de los derechos de los trabajadores migrantes de Guatemala en México durante el proceso de contratación, colocación y empleo⁶⁶.

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social ha recibido quejas de trabajadores migrantes guatemaltecos en el ámbito de su competencia coordinando su atención

⁶⁰ Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Viceministra de Previsión Social y Empleo. Oficio MGGN/slo 271-2016. Fecha 02.09.2016.

⁶¹ Ministerio de Relaciones Exteriores. Viceministra de Relaciones Exteriores. Oficio Número 15100130916. 1087/DAMING/BL. Fecha 16 de agosto de 2016.

⁶² Participantes por año: 2014 – 342 personas; 2015 – 87 personas; 2016 – 57 (dato a agosto)

⁶³ Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Ministra. Oficio MSPAS LHM-070-2016. Fecha 18.08.2016.

⁶⁴ Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala. Secretaría Ejecutiva. Oficio No. 271-2016 SE-HAGT.pcs. Fecha 17 de agosto de 2016

⁶⁵ Ministerio de Gobernación. Ministro. Oficio Ref. DM-1,424-16/FMRL-fdl. 27 de octubre 2016.

⁶⁶ Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Viceministra de Previsión Social y Empleo. Oficio MGGN/slo 271-2016. Fecha 02.09.2016.

con el Ministerio de Relaciones Exteriores (en países de destino) y remitiendo casos al Ministerio Público para la investigación penal correspondiente⁶⁷.

Las quejas presentadas por trabajadores migrantes guatemaltecos en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social en el periodo 2012 a 2016 están relacionadas con: incumplimiento de contrato por el empleador; falta de pago; indemnización por accidente; despido injustificado; abuso de autoridad por el empleador; precarias condiciones de salud y seguridad en el trabajo, entre otros⁶⁸. Se desconoce la cantidad de quejas que dicha institución ha recibido.

De acuerdo con información del Sistema de Gestión de Tribunales en el período de 2012 a 2016 no se registran reportes relacionados con demandas laborales promovidas a favor de trabajadores migratorios⁶⁹. No hay referencia de quejas o denuncias presentadas por trabajadores migratorios que se encuentran en el territorio nacional (como país de destino).

El Organismo Judicial ha desarrollado mecanismos para brindar atención a la población en general al momento de presentar una demanda, entre los cuales están los siguientes: creación de 9 juzgados de Trabajo y Previsión Social, de la Sala Quinta de Trabajo y Previsión Social y del Centro de Servicios Auxiliares de la Administración de Justicia Laboral; notificaciones electrónicas; controles para la transparencia y eficiencia en la gestión judicial en materia laboral; instalaciones y servicios que permiten una mejor atención al usuario en general; creación de la Unidad de Verificación y Diligencias Especiales en Materia Laboral. Asimismo en el marco de un convenio institucional con el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) se desarrolló un proyecto para la recepción y seguimiento de demandas vía electrónica⁷⁰.

Según lo afirmado por autoridades del Organismo Judicial los avances en la justicia especializada en materia laboral han ubicado al Centro de Justicia Laboral de Guatemala como modelo para Latinoamérica por lo que constantemente es visitado por delegaciones de jueces y magistrados de otros países⁷¹.

d. Derechos Humanos de todos los Trabajadores Migratorios y sus familiares (Art. 8 al 35)

Investigaciones y sanciones por irregularidades cometidas por funcionarios

En 2011 el Comité invitó al Estado de Guatemala a realizar investigaciones necesarias y eficaces sobre irregularidades cometidas por funcionarios encargados

⁶⁷ Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Viceministra de Previsión Social y Empleo. Oficio MGGN/slo 271-2016. Fecha 02.09.2016.

⁶⁸ Idem

⁶⁹ Organismo Judicial. Secretaría General de la Presidencia del Organismo Judicial. Oficio 1505 de fecha 29.07.2016.

⁷⁰ Idem

⁷¹ Ibidem

de hacer cumplir la ley que no respetaran los procedimientos migratorios y aplicar las sanciones que procedieran.

La Dirección General de Migración recibe denuncias en dos sentidos: atención al usuario y administrativas⁷².

Las denuncias de atención al usuario se relacionan con situaciones de inconformidad en relación a la gestión y trámites que realiza la persona.

Las denuncias administrativas son aquellas en las cuales es necesaria desarrollar una investigación en relación al hecho señalado por los usuarios. El Artículo 19 del Reglamento de la Ley de Migración establece que corresponde a la Oficina de Responsabilidad Profesional atender, investigar y dar el curso correspondiente a las denuncias hechas por personas nacionales y extranjeras, usuarios, entre otros; así como trasladar a la Dirección General el resultado de las investigaciones y sugerir las sanciones, medidas correctivas o de persecución de delitos conforme a la ley.

A octubre de 2016 la Dirección tramitaba en total 51 denuncias administrativas de las cuales 36 estaban relacionadas con cobros ilegales y abusos en estampados de sellos y 15 con abuso y malos tratos. Dichas denuncias se encontraban en fase de investigación y al concluir su trámite procedería la elaboración de un informe con sugerencias con base en la Ley de Migración y su Reglamento; el Pacto Colectivo de Condiciones de Trabajo, leyes e instrumentos internacionales relacionados con la materia.

Medidas para garantizar a los trabajadores migratorios en situación irregular el derecho a participar y afiliarse libremente a sindicatos

El derecho a sindicalización está protegido por el Artículo 102 literal q) de la Constitución Política de la República de Guatemala el cual podrá ejercerse sin discriminación alguna y sin estar sujetos a autoridad previa, debiendo únicamente cumplir con los requisitos establecidos en la ley. Solo los guatemaltecos por nacimiento pueden intervenir en la organización, dirección y asesoría de entidades sindicales, excepto los casos de asistencia técnica gubernamental y lo dispuesto en tratados internacionales o en convenios inter sindicales autorizados por el Organismo Ejecutivo.

Por otra parte a través de campañas de información el Ministerio de Trabajo y Previsión Social ha promovido el derecho a sindicalización de los trabajadores guatemaltecos en el exterior⁷³.

⁷² Ministerio de Gobernación. Ministro. Oficio Ref. DM-1,424-16/FMRL-fdl. 27 de octubre 2016.

⁷³ Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Viceministra de Previsión Social y Empleo. Oficio MGGN/slo 271-2016. Fecha 02.09.2016

Acceso a servicios de atención médica

Dentro de las normas de atención integral para el Primer y Segundo Nivel de Atención⁷⁴ el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social tiene incluido el Programa de Atención a la Población Migrante.

La atención se brinda a población que migra internamente así como a la zona transfronteriza, enfocándose principalmente en trabajadores y trabajadoras guatemaltecos/as que se dirigen a fincas y otras regiones del sur de México así como a países centroamericanos. Asimismo existe un lineamiento general en las 29 áreas de salud⁷⁵ del país para la atención de migrantes a través de la Red de Servicios de Salud⁷⁶.

El registro de la atención a la población migrante en las Áreas de Salud se ha realizado mediante expediente clínico así como en el Sistema de Información Gerencial de Salud (SIGSA). A continuación se presenta la cantidad de consultas brindadas a personas migrantes en los servicios de salud a nivel nacional en el periodo de 2012 a 2015⁷⁷:

| Año | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|---|--------|--------|---------|--------|
| Cantidad de consultas brindadas a migrantes | 85,505 | 86,271 | 101,640 | 54,496 |

Fuente: Elaborado con datos de SIGSA, MSPAS.

A mayo de 2016 la cantidad de consultas a migrantes atendidos era de 10,247. Entre las principales causas de morbilidad detectados estaban: infecciones respiratorias, gastritis, infecciones del tracto urinario, heridas, traumas, contusiones diversas, hipertensión, cefalea, amebiasis⁷⁸.

e. Otros Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus familiares que estén documentados o se encuentran en situación regular

Derecho al voto de los guatemaltecos en el exterior

⁷⁴ El MSPAS, define en el Reglamento Orgánico Interno, a los Niveles de Atención, como el conjunto de recursos humanos, físicos, materiales y tecnológicos organizados de acuerdo a criterios poblacionales, territoriales, de capacidad de resolución y de riesgo, para la atención de salud de grupos específicos, organizados en una red de servicios articulada.

Primer Nivel de Atención: se refiere al primer contacto de la población con la red de servicios de salud, a través de los establecimientos y acciones comunitarias de servicios básicos. Segundo Nivel de Atención: desarrolla un conjunto de servicios ampliados de salud dirigidos a solucionar los problemas de las personas referidas de los establecimientos del Primer Nivel de Atención o aquellas que por demanda espontánea y urgencias acudan a los establecimientos de este nivel.

⁷⁵ Conjunto de servicios ampliados de salud dirigidos a solucionar los problemas de las personas referidas por el Nivel de Atención o aquellas que por demanda espontánea y urgencias, acudan a los establecimientos típicos de cada nivel. Las Áreas de Salud funcionan en los departamentos de Petén (3), Jutiapa, San Marcos, Sololá, Quetzaltenango, Guatemala (4), Escuintla, Alta Verapaz, Chiquimula, Huehuetenango, Chimaltenango, Santa Rosa, Suchitepéquez, Retalhuleu, Quiché, Baja Verapaz, El Progreso, Totonicapán, Sacatepéquez, Jalapa, Zacapa, Ixil, Izabal.

⁷⁶ Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Ministra. Oficio MSPAS LHM-070-2016. Fecha 18.08.2016.

⁷⁷ Ídem

⁷⁸ Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Ministra. Oficio MSPAS LHM-070-2016. Fecha 18.08.2016.

El 19 de abril de 2016 el Congreso de la República aprobó el Decreto 26-2016 que reformó la Ley Electoral y de Partidos Políticos. En dicha reforma se estableció el derecho al voto de los ciudadanos guatemaltecos en el extranjero para la elección de Presidente y Vicepresidente.

Para el efecto el Tribunal Supremo Electoral, con el apoyo de las instituciones del Estado (que sean requeridas) realizará las acciones necesarias para garantizar este derecho. El voto en el extranjero se emitirá en la misma fecha que se fije para las elecciones en Guatemala⁷⁹.

En cumplimiento a lo establecido en el referido Decreto el Tribunal Supremo Electoral, el 06 de octubre de 2016 emitió el Reglamento de Voto en el Extranjero por medio del Acuerdo Número 274-2016 el cual fue publicado oficialmente el 10 de octubre de 2016. En el Reglamento se regula lo relativo al padrón electoral; el ejercicio del voto; órganos temporales y resultados electorales; propaganda electoral; fiscalización y observación electoral, información y divulgación, entre otros.

f. Promoción de Condiciones satisfactorias, equitativas, dignas y lícitas en relación con la migración internacional de los trabajadores y sus familiares

Situación de la Política Pública Integral en materia migratoria

En 2011 el Comité alentó al Estado de Guatemala a priorizar la finalización y puesta en marcha de la Política Pública Integral en materia migratoria; sin embargo a 2105 la Política propuesta no había sido aprobada pues estaba sometida a dictamen técnico final en la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)⁸⁰.

En 2016 SEGEPLAN conformó una mesa técnica de trabajo para la formulación de un nuevo proyecto de política migratoria integral del Estado de Guatemala⁸¹.

Por otra parte en el Código de Migración aprobado y ya referido en el presente informe se estableció que la Política Migratoria sería emitida por la Autoridad Migratoria Nacional y ejecutada por el Instituto Guatemalteco de Migración en conjunto con sus subdirecciones. Además coordinaría con el resto de instituciones del Estado las acciones de política según su mandato y competencia.

⁷⁹ Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 26-2016. Aprobado el 19 de abril de 2016. Publicado el 25 de mayo de 2016. Artículo 1.

⁸⁰ Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2015. Ob. Cit. Pág. 200

⁸¹ Consejo Nacional de Atención al Migrante de Guatemala. Secretaría Ejecutiva. Oficio No. 271-2016 SE-HAGT.pcs. Fecha 17 de agosto de 2016.

En el Código también se estableció que la Política debía ser diseñada y conformada con base en el respeto a los derechos humanos, integración de los compromisos adquiridos por Guatemala en la comunidad internacional, la seguridad de las personas migrantes durante el origen, tránsito, destino y retorno, entre otros principios⁸².

*Acciones del Consejo Nacional de Atención al Migrante Guatemalteco (CONAMIGUA)*⁸³

En 2012 CONAMIGUA coordinó con el Comité Nacional de Alfabetización (CONALFA) cursos de formación en línea y proporcionó apoyo con textos de alfabetización y post-alfabetización para migrantes guatemaltecos en Estados Unidos. Los cursos de formación en línea se desarrollaron con guatemaltecos ubicados en la ciudad Cincinnati, Ohio y también en coordinación con la Coalición por los Derechos de los Inmigrantes (CODEDI). Los textos de alfabetización y post-alfabetización fueron entregadas a organizaciones de migrantes ubicadas en Cincinnati, Oklahoma, Atlanta, San Francisco, Denver, Colorado y Phoenix. Asimismo en mayo del mismo año se reabrió la fase 2 y 3 de un curso de sastrería impartido a 40 guatemaltecos en la ciudad de Wetcheter, New York⁸⁴.

Para asistir a migrantes que se encontraban en el territorio nacional CONAMIGUA coordinó acciones con la Dirección General de Migración para la orientación de migrantes internacionales y celebró un convenio con el Registro Nacional de las Personas (RENAP) para la obtención del Documento Personal de Identificación (DPI) de residentes.

Con los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural⁸⁵; Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural⁸⁶ y municipalidades⁸⁷ ha coordinado apertura de sedes para la atención de los migrantes retornados y familiares de migrantes que residen en esos lugares.

Ha coordinado charlas sobre prevención de fraude y estafas a migrantes, derechos humanos, migración y juventud así como migración de niños no acompañados con las municipalidades de Los Amates, Izabal; Chimaltenango; Cobán, Alta Verapaz; Zacapa; Huehuetenango y en jornadas móviles de la Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República. Asimismo CONAMIGUA ha desarrollado foros en los municipios con mayor migración de guatemaltecos⁸⁸ con

⁸² Congreso de la República, Decreto 44-2016, Código de Migración. Aprobado el 20 de septiembre de 2016. Artículos 115 y 116.

⁸³ CONAMIGUA. Secretaria Ejecutiva. Oficio No. 217-2016SE-HAGT.pcs. Fecha 17 de agosto de 2016.

⁸⁴ Ídem

⁸⁵ En Región II y Región V

⁸⁶ En departamentos de San Marcos, Huehuetenango y Quiché.

⁸⁷ En Municipalidad de Teculután, Zacapa

⁸⁸ Según CONAMIGUA son: Huehuetenango, Quetzaltenango, San Marcos, Jutiapa, Rio Hondo, Concepción Tutuapa, San Pedro Soloma, Concepción Chiquirichapa, Ipala, Asunción Mita, La Gomera, San Pedro Carchá, Puerto Barrios, Chicacao,

el fin de dar a conocer a las autoridades locales y diversos sectores de la sociedad las características de la migración en general y sus consecuencias a nivel local.

En atención a guatemaltecos retornados ha coordinado asistencia legal, asesoría para la constitución de asociaciones de migrantes en Guatemala así como cursos de capacitación⁸⁹ con INTECAP para la certificación de competencias de los mismos.

En atención a familiares de migrantes guatemaltecos CONAMIGUA ha coordinado asistencia legal con el Bufete de la Universidad de San Carlos de Guatemala así como cursos de capacitación con INTECAP.

CONAMIGUA por medio de la Dirección de Gestión y Coordinación Interinstitucional se encuentra diseñando un mecanismo para medir la efectividad de los programas impulsados. Asimismo ha desarrollado monitoreos y visitas periódicas como mecanismo de supervisión a las instituciones encargadas de proteger y asistir a la población migrante.

Reinserción de migrantes

La Ley de Desarrollo Social, Decreto 42-2001 del Congreso de la República, se constituye en el marco jurídico y de políticas públicas para el desarrollo de la persona en el ámbito social, familiar, humano, con énfasis en grupos de especial atención, entre los cuales se encuentra la población migrante⁹⁰.

Dicha ley establece que la Política de Desarrollo Social, la cual cobró vigencia en 2002, debe prever lo necesario para promover la plena integración de los grupos en situación de vulnerabilidad al desarrollo⁹¹, siendo obligación del Estado por conducto del Organismo Ejecutivo crear y promover las condiciones sociales, políticas, económicas y laborales para ello⁹². La Política de Desarrollo Social establece políticas sectoriales, una de ellas en materia de empleo y migración, con objetivos y acciones definidas.

La Política Sectorial en Materia de Migración y Empleo estableció el Programa para las Migraciones el cual tiene entre sus objetivos promover el uso de las remesas para el desarrollo local mediante un sistema de fondos comunitarios.

Panajachel, San Pedro Pinula, Rabinal, Nuevo San Carlos, Joyabaj, Nueva Santa Rosa, Nahualá, Momostenango, San Juan Ostuncalco, Santa María Nebaj y Morales.

⁸⁹ Plomería, sastrería, corte y confección, cocina, cultivo de flores, arreglos florales, elaboración de shampoo y desinfectantes, huertos familiares, inglés, mecánica de motocicletas, operadores de turismo, principios de emprendurismo, cultura de belleza, administración de pequeñas y medianas empresas, panadería, electricista, cultura de belleza, administración de pequeñas y medianas empresas, panadería, electricista.

⁹⁰ Según artículo 16 del Decreto 42/2001, Ley de Desarrollo Social (LDS).

⁹¹ Artículo 8 LDS

⁹² Artículo 10 LDS

No obstante lo anterior el Informe Anual de la Política de Desarrollo Social y Población 2015 registra que no se ha logrado una mejora sustancial de la calidad de vida de la población con las remesas pese a su estrecha correlación para mejorar la situación de las familias. Se menciona que este problema puede relacionarse con la capacidad del Estado para responder a la demandas y necesidades de la población guatemalteca reflejadas en factores como la calidad de mecanismos de la gestión del desarrollo social, así como en la gestión de los procesos y la cantidad de recursos invertidos en el cumplimiento de la Política de Desarrollo Social y Población⁹³.

Niñez y Adolescencia Migrante

En 2011 el Comité alentó al Estado de Guatemala a tomar una serie de medidas a favor de la niñez y adolescencia migrante no acompañada así como realizar estudios sobre la situación de la niñez y adolescencia con padres migrantes con vistas a generar políticas de atención, protección y reunificación familiar.

A continuación se presenta la situación de la niñez y adolescencia migrante guatemalteca.

- Datos sobre Niñez y Adolescencia Migrante

Guatemala por su posición geográfica se constituye en una parte del corredor migratorio hacia México y EE. UU, por lo cual es un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.

La migración ha sido un fenómeno recurrente en Guatemala. El principal país de destino de los niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes guatemaltecos no acompañados es EE. UU; sin embargo el aumento en la migración irregular de NNA migrantes no acompañados en el periodo 2011 a 2015 fue considerable.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) no cuenta con información que permita conocer datos de NNA migrantes no acompañados. Las estadísticas generadas por la Dirección General de Migración (sobre deportaciones) y el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América (sobre el control de NNA migrantes que ingresan no acompañados) proporcionan parámetros cuantitativos para estimar la situación.

Según datos del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América (Department of Homeland Security) de 2011 a 2015 se registraron 44,114 NNA migrantes no acompañados originarios de Guatemala y en este lapso el 2014 fue el más alarmante. A continuación se presentan los datos registrados:

⁹³ SEGEPLAN. Informe Anual de la Política de Desarrollo Social y Población 2015. Noviembre 2015. Pág. 81

| Año | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------|-------|-------|--------|--------|
| Cantidad de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados detenidos | 1,565 | 3,835 | 8,068 | 17,057 | 13,589 |

Fuente: Tabla elaborada con información del Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América ⁹⁴.

Según estadísticas de la Dirección General de Migración un total de 28,915 niños y niñas fueron deportados de 2011 a 2015 de México y Estados Unidos. A continuación se presenta el desglose de datos registrados en dicho periodo:

| Año | Niñez deportada de EE. UU | Niñez deportada de México | Total Anual |
|------|---------------------------|---------------------------|-------------|
| 2011 | 513 | 1,796 | 2,309 |
| 2012 | 586 | 2,331 | 2,917 |
| 2013 | 313 | 2,532 | 2,845 |
| 2014 | 194 | 6,152 | 6,346 |
| 2015 | 149 | 14,349 | 14,498 |

Fuente: Tabla elaborada con información de la Dirección General de Migración⁹⁵

Derivado de la crisis generada por el ingreso ilegal a Estados Unidos de menores migrantes no acompañados procedentes de Centroamérica en el ámbito regional surgió el Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte como un mecanismo para frenar la migración en Guatemala, El Salvador y Honduras creando oportunidades para el desarrollo económico y social de la población.

En Guatemala la institución encargada de coordinar el Plan y las acciones que se realizan en pro de su implementación, es el Programa Nacional para la Competitividad -PRONACOM-.

El Plan se basa en cuatro ejes estratégicos que son desarrollo del capital humano, dinamizar el sector productivo, mejora del acceso a seguridad y justicia, así como fortalecimiento institucional y mejora de la transparencia; mediante los cuales se pretende desarrollar acciones estratégicas así como lograr un impacto en las causas estructurales de la migración⁹⁶. Para el desarrollo del Plan se priorizan⁹⁷ 51 municipios en 7 departamentos⁹⁸. En 2016 fueron aprobados dentro del presupuesto nacional 5,474.4 millones de quetzales distribuidos en 8 ministerios destinados al Plan Alianza. Por otra parte EE. UU. cooperaría con 209.4 millones

⁹⁴ Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos de América. En: <http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children>.

⁹⁵ Dirección General de Migración. En: <http://www.migracion.gob.gt/index.php/root1/descargas/category/28-estadisticas-2015.html>.

⁹⁶ Programa Nacional de Competitividad de Guatemala. Plan Alianza para la Prosperidad. En: https://www.pronacom.gt/proyectos/plan_de_la_alianza_para_la_prosperidad_del_triangulo_norte/que_acciones_estrategicas_se_tomaran

⁹⁷ PRONACOM. Municipios Priorizados En: https://www.pronacom.gt/proyectos/plan_de_la_alianza_para_la_prosperidad_del_triangulo_norte/municipios_seleccionados. Consultado el 29.09.2016

⁹⁸ 14 en Huehuetenango; 7 en San Marcos; 3 en Totonicapán; 10 en Quiché; 11 en Alta Verapaz; 4 en Zacapa y 2 en Chiquimula)

de dólares luego que Guatemala cumpliera con 16 compromisos. Dicha cooperación será administrada por agencias estadounidenses en programas para asistencia militar, salud, capacitación y entrenamiento de fuerzas de seguridad y de ayuda para el desarrollo⁹⁹.

Cabe mencionar que en mayo de 2016 instituciones académicas¹⁰⁰ organizaron un foro en el cual participaron representantes de gobierno, de sociedad civil, organismos internacionales y academia con el objeto de conocer y debatir sobre el contenido del Plan, así como su impacto para la gobernabilidad, el desarrollo y las migraciones. Entre las conclusiones expuestas se destacó: que era esencial prestar atención a las condicionantes planteadas por EE. UU. para el uso de los recursos destinados al Plan; iniciar a trabajar desde lo comunitario; cambiar las bases productivas territoriales; fortalecer la pequeña economía local y una política distinta de aprovechamiento de las remesas; la necesidad de llegar a acuerdos políticos entre las partes y que el Estado asumiera su tutela en ese proceso; trabajar en la prevención más que en la reacción ya que si no se cambiaban las condicionantes estructurales y si no se actuaba en forma integral en la coyuntura se estarían reproduciendo los problemas más que paliarlos;¹⁰¹.

Por otra parte a nivel regional en 2014 los gobiernos de países de América Latina y el Caribe adoptaron la Declaración de Brasil en la cual se reconoció el desplazamiento de personas forzadas a escapar de su comunidad de origen, entre ellos la niñez y adolescencia acompañada y no acompañada. Se planteó especialmente el reto enfrentado por El Salvador, Guatemala y Honduras y se resaltó la necesidad de trabajar conjuntamente y en coordinación estrecha de los gobiernos, la sociedad civil y las organizaciones regionales e internacionales, a fin de garantizarles el debido proceso, un trato digno y el respeto de sus derechos¹⁰². No obstante en los procesos de repatriación y reintegración de niñez y adolescencia migrante no acompañada aún no existen tratados vinculantes y aplicables entre los países de Centro América y México¹⁰³.

Se ha identificado que la violación de derechos en un contexto de pobreza extrema, la discriminación (étnica, entre otros), la violencia, la privación de derechos sociales básicos así como la necesidad de reunificación familiar son factores determinantes

⁹⁹ Programa Nacional de Competitividad de Guatemala. Plan Alianza para la Prosperidad. En: https://www.pronacom.gt/proyectos/plan_de_la_alianza_para_la_prosperidad_del_triangulo_norte/que_es_el_plan_de_alianza_para_la_prosperidad.

¹⁰⁰ Instituto de Investigación sobre Dinámicas Globales y Territoriales de la Universidad Rafael Landívar, la Maestría en Desarrollo de la Universidad del Valle de Guatemala y FLACSO-Guatemala. Impactos para la gobernabilidad del desarrollo y las migraciones Foro-Debate. 25 de mayo de 2016. Pág. 36

¹⁰¹ Universidad Rafael Landívar, Universidad del Valle de Guatemala, FLACSO-Guatemala. Plan Alianza para la Prosperidad de los Países

¹⁰² ACNUR. En: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867>. Consultado el 26.10.2015

¹⁰³ Procurador de los Derechos Humanos. Cuestionario para las instituciones nacionales de Derechos Humanos del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos. Los niños y adolescentes migrantes no acompañados y los derechos humanos. 2015. Pág. 16

en la migración de NNA desde Guatemala¹⁰⁴. Según la Encuesta sobre Condiciones de Vida 2014 el 68.2% de los menores de 18 años habitaban en hogares pobres¹⁰⁵. Se ha estimado que la inversión presupuestaria en niñez y adolescencia ha sido aproximadamente de Q 15,933'000,000.00, representando el 3.7% del Producto Interno Bruto (PIB) y una inversión diaria aproximada de Q 5.90 por niño, niña y adolescente¹⁰⁶

A pesar de ser signatarios de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM 2000), el Estado de Guatemala no alcanzó las metas planteadas para 2015, aunque hubo avances en educación, género y salud materno-infantil, pero este fue insuficiente en temas como pobreza, desnutrición y sostenibilidad ambiental, en cuyo tema incluso hubo retrocesos. El bajo nivel de escolaridad mostrado por la niñez y adolescencia migrante es insuficiente para romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza. Asimismo la niñez y adolescencia en Guatemala crece en un ambiente permeado por la violencia, la corrupción e impunidad, en donde ha aumentado la violencia por parte de las pandillas, con un control territorial que ejercen en las zonas escolares que provoca deserción escolar, pues la escuela ya no es percibida como un espacio de protección, sino como un riesgo¹⁰⁷.

- Gestión del Estado para la atención de la niñez y adolescencia migrante no acompañada

Los países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración a solicitud de Guatemala aprobaron en 2014 el documento “Hacia un Mecanismo Regional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia Migrante y Refugiada” con el fin de fomentar la colaboración en la protección, atención y asistencia entre los países miembros, y fungir como espacio de enlace, intercambio de información y diálogo permanente para propiciar el desarrollo de medidas efectivas de protección integral de los niños, niñas y adolescentes en los procesos migratorios desde el momento de su detección en los países de destino hasta su integración en los países de origen salvaguardando su derecho e interés superior¹⁰⁸.

En esa oportunidad también por iniciativa de Guatemala se creó un grupo Ad-Hoc Regional en materia de niños, niñas y adolescentes migrantes a través del cual se han promovido tres reuniones regionales de instituciones vinculadas al tema; asimismo a través de este grupo se promueve el intercambio de experiencias y buenas prácticas en materia de protección consular a la niñez migrante, capacitación a funcionarios gubernamentales y de sociedad civil, además se trabajó

¹⁰⁴ Ídem. Pág. 5

¹⁰⁵ INE. Encuesta sobre Condiciones de Vida 2014. Principales Resultados, p. 15.

¹⁰⁶ Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2015. Ob. Cit. Pág. 196

¹⁰⁷ Ídem. Pág. 195

¹⁰⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores. Viceministra de Relaciones Exteriores. Oficio Número 15100130916. 1087/DAMING/BL. Fecha 16 de agosto de 2016.

en lineamientos específicos para la protección de los niños, niñas y adolescente migrantes en la región¹⁰⁹.

Mediante Acuerdo Gubernativo 146-2014, de fecha 21 de abril de 2014 fue creada con carácter temporal la Comisión para la Atención Integral de Niñez y Adolescencia Migrante con el objeto de coordinar, evaluar, promover y dar seguimiento a las estrategias, planes y programas institucionales e interinstitucionales relacionados con la niñez y adolescencia migrante para su protección y atención integral. La Comisión está integrada por los Ministerios de Gobernación, Relaciones Exteriores y Educación; las Secretarías de Obras Sociales de la Esposa del Presidente y de Bienestar Social, siendo esta última la encargada de su funcionamiento.

Se ha observado que las instituciones que integran la Comisión de Atención Integral han atendido el tema de niñez y adolescencia migrante dentro de programas propios o bien ya establecidos sin cumplir con el mandato de diseñar un modelo de protección, así como protocolos y mecanismos que faciliten la atención y abordaje integral de esta población. Asimismo algunas no cuentan con presupuesto específico para la atención de niñez y adolescencia migrante¹¹⁰.

En 2014 la SBS creó el Programa de Niñez Migrante así como el Departamento de Niñez y Adolescencia Migrante no Acompañada. El Programa de Niñez Migrante cuenta con dos albergues que atiende niños, niñas y adolescentes guatemaltecos retornados no acompañados y se ubican en la zona 1 de la Ciudad Capital (Casa Nuestras Raíces Guatemala) y el otro en Quetzaltenango (Casa Nuestras Raíces Quetzaltenango). El Departamento de Niñez y Adolescencia Migrante no Acompañada tiene a su cargo la responsabilidad de planificar, coordinar, organizar, dirigir, supervisar y evaluar los servicios y atenciones dirigidas a niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados repatriados y en tránsito que requieren servicio de protección especial en su recepción, reunificación familiar e inserción en sus comunidades de origen¹¹¹.

Asimismo, la SBS ha elaborado protocolos y rutas interinstitucionales dirigidos a la atención y protección de la niñez y adolescencia migrante retornada así como rutas de derivación en sus Sedes Departamentales para proporcionar seguimiento a la población que necesita apoyo en sus comunidades de origen¹¹².

El proceso de reunificación de la niñez y adolescencia migrante no acompañada está a cargo de la Procuraduría General de la Nación. La Secretaria de Bienestar Social apoya este proceso con la identificación de casos de niños, niñas y

¹⁰⁹ Ídem

¹¹⁰ Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2015. Ob. Cit., Pág. 199

¹¹¹ Acuerdo Gubernativo 101-2015 de fecha 10 de marzo de 2015. Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia.

¹¹² Procurador de los Derechos Humanos. Indicadores sobre Niños, Niñas y Adolescentes en situación irregular. Julio de 2016. Pág. 16 y 17.

adolescentes migrantes no acompañados para la derivación al programa Central American Minors (CAM) del Servicio de Ciudadanía e Inmigración de los Estados Unidos¹¹³.

Cabe mencionar que en 2014 la IPDH realizó una supervisión administrativa en los Hogares Nuestras Raíces con el objetivo de verificar las condiciones de resguardo y atención de la niñez migrante no acompañada y entre otros se estableció que no tenían capacidad de respuesta en caso de deportaciones masivas¹¹⁴.

El Ministerio de Relaciones Exteriores ha implementado un modelo de protección consular para niñez y adolescencia migrante que incluye el fortalecimiento institucional a nivel técnico y financiero. En 2015 firmó una Carta de Entendimiento con UNICEF para el fortalecimiento de la red consular y la atención y protección a la NNA migrante, específicamente en Estados Unidos y México como principales estados receptores, así como la implementación diferenciada y actualización del manual de procedimientos para el retorno asistido, digno, ordenado, ágil y seguro de los menores. A 2015 el Ministerio no contaba con un presupuesto específico para atender a este grupo de población¹¹⁵.

El Ministerio de Gobernación por medio de la Dirección General de Migración ha fortalecido los procesos de recepción de NNA migrantes deportados, tanto de México como de EE. UU. En julio de 2015 la DGM inició el Programa de Capacitación Regional de Sensibilización a Personal Administrativo y Delegados de Fronteras y Aeropuerto Internacional La Aurora, en el cual se desarrolló el tema de niñez y adolescencia migrante no acompañada, entre otros. Asimismo, ha brindado apoyo a la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia (SBS) en acciones de prevención, a través de la difusión de material sobre los riesgos de la migración. Como parte de la Comisión de Atención el Ministerio no contaba a 2015 con presupuesto asignado para la atención de NNA migrante debido a que su participación se circunscribía únicamente a la recepción y registro de ingreso de los menores connacionales retornados al país, ya que la PGN y la SBS eran las instituciones responsables de su representación legal y atención integral¹¹⁶.

A 2015 el Ministerio de Educación atendía a la NNA migrante en los programas de la Dirección General de Educación Extraescolar (DIGEEX), la cual no disponía de un sistema informático que facilitara la identificación y caracterización de estudiantes migrantes, registrándolos en el grupo de estudiantes en situación de calle, con registros parciales y desactualizados. Utilizaba los programas Centros Municipales de Formación y Capacitación Humana (CEMUFAC), Educación de Adultos por Correspondencia (PEAC), Modalidades Flexibles para la Educación

¹¹³ Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de Guatemala. Secretaria. SPANA/548-2016. Ref: AKZ-af. Fecha 12 de agosto de 2016.

¹¹⁴ Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado Situación de los Derechos Humanos y Memoria de Labores 2014. Pág. 118

¹¹⁵ Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2015. Ob. Cit. Pág. 197

¹¹⁶ Ídem. Pág. 198 y 199.

Media. La atención en Modalidades Flexibles y CEMUFAC se realizó en coordinación con la Asociación Grupo CEIBA y el programa PEAC, en coordinación con la Fundación de Rehabilitación y Reinserción de Marginados (REMAR). El MINEDUC no contaba con presupuesto específico para niñez y adolescencia migrante¹¹⁷.

A finales de 2014 la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente empezó la coordinación de atención de unidades familiares repatriadas, con recepción, detección y atención de necesidades inmediatas, así como seguimiento en la reintegración comunitaria de las unidades familiares migrantes a través de los programas Hogares Comunitarios, Creciendo Seguro y Servicio Social. A septiembre de 2015 la SOSEP había atendido 136 unidades familiares, dentro de su presupuesto ordinario¹¹⁸.

Guatemala aún no cuenta con datos cuantitativos e información cualitativa sistematizada sobre la situación de los NNA migrantes acompañados o no, en tránsito o que permanecen en el territorio, por lo cual adolecen de protección y programas especiales para su atención. UNICEF ha establecido que los NNA migrantes en tránsito en Guatemala (mayoritariamente hondureños y salvadoreños, y en menor medida nicaragüenses y beliceños) eran otro ejemplo de especificidad desatendida al no existir albergues específicos para ellos ni un lineamiento claro para el abordaje de la niñez y adolescencia migrante en tránsito¹¹⁹.

No se han identificado estudios sobre la situación de niños, niñas y adolescentes en Guatemala cuyos padres han emigrado al exterior con vistas a generar políticas de atención, protección y reunificación familiar¹²⁰.

Cabe mencionar que se requieren mayores esfuerzos y alianzas por parte del Estado para atender la reintegración de la NNA no acompañada a su comunidad y prevenir su migración irregular.

La Defensoría de la Población Desarraigada y Migrante de la IPDH, organizaciones de la sociedad civil y UNICEF elaboraron una propuesta de ley para incorporar estándares internacionales de protección de la niñez y adolescencia migrante no acompañada, desarrollar programas de apoyo para la inserción de los mismos y establecer tipos penales relativos al tráfico ilícito de personas. Además incidieron ante la Comisión del Migrante del Congreso de la República para la presentación de la iniciativa de ley 4869 –Ley de Protección de la Niñez y Adolescencia Migrante no acompañada y separada de su familia y de combate al tráfico ilícito de migrantes– ante el Congreso de la República, en julio de 2014. Dicha iniciativa a la

¹¹⁷ *Ibidem*. Pág. 197

¹¹⁸ Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2015. Ob. Cit. Pág. 200

¹¹⁹ *Ídem*

¹²⁰ CONAMIGUA. Secretaría Ejecutiva. Oficio No. 217-2016SE-HAGT.pcs. Fecha 17 de agosto de 2016.

fecha cuenta con el dictamen favorable de la Comisión de Migrantes pero no ha sido conocida por el pleno¹²¹.

Se espera que con la aprobación del Código de Migración (ya referido) existan mejoras en la atención de la NNA migrante ya que establece el procedimiento para la protección de NNA migrantes no acompañados y separados de sus familias. Como principios de procedimiento se establecen, entre otros, el interés superior del niño, no discriminación, unidad familiar y derecho a la reunificación, no violencia y trato digno, seguridad, no devolución, derecho a la vida, supervivencia y desarrollo así como a la expresión de opinión en forma libre. Se establece dentro del Instituto Nacional de Migración la creación de una unidad especializada de atención y protección de niñez migrante que reunirá los equipos multidisciplinarios profesionales en atención, asistencia, protección y gestión de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Los profesionales que integren dicha unidad serán denominados oficiales de protección de infancia¹²².

Otro aspecto de suma importancia en el Código de Migración es que se establecen directrices para la atención de la niñez y adolescencia migrante no acompañada y separada de su familia que se encuentra en Guatemala fuera de su país de nacionalidad.

Gestión en el combate de la trata de personas

- *Reglamentos para garantizar la aplicación de la legislación de lucha contra la trata de personas.*

El 09 de septiembre de 2014 el Ministerio de Gobernación aprobó la Política Pública contra la Trata de Personas y Protección Integral a las Víctimas 2014-2024 por medio del Acuerdo Gubernativo 306-2014, cuya coordinación está a cargo de la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas. La Política representa un instrumento para la planificación de acciones acorde a las disposiciones de la Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (Ley VET).

- *Capacitación a funcionarios para mejorar sus capacidades de identificación de víctimas de trata*

En 2012 la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas (SVET) capacitó a más de 70 jueces en toda la república¹²³.

¹²¹ Congreso de la República de Guatemala. Iniciativas. En: http://old.congreso.gob.gt/Legislacion/ver_iniciativa.asp?id=5099. Consultado el 20.09.2016.

¹²² Congreso de la República, Decreto 44-2016, Código de Migración. Aprobado el 20 de septiembre de 2016. Título II Capítulo I.

¹²³ Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado. Situación de los Derechos Humanos y Memoria de Labores 2012. Página 183

Otra institución que fortaleció sus capacidades 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 equipo¹²⁴.

Asimismo 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 y con 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 IPDH¹²⁵.

La SVET, basándose en su mandato, inició en 2013 un proceso para fortalecer las capacidades de las instituciones en la detección, atención y protección a víctimas de trata de personas alrededor de la República a través de la creación de las redes Interinstitucionales que forman la Red VET, la cual se encuentra integrada en 11 departamentos¹²⁶. También realizó un proceso de fortalecimiento al personal del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, capacitando a 2 mil 788 personas de 23 hospitales nacionales, a través de un programa que cubrió al personal médico, de enfermería, psicología, trabajo social, administrativo y de laboratorio. Asimismo capacitó al personal del área de psicología del Hogar Seguro Virgen de la Asunción, de la Secretaría de Bienestar Social y a cónsules de Guatemala acreditados en E.E U.U, actividad que fue realizada en conjunto con el Ministerio de Relaciones Exteriores¹²⁷.

En 2014 la IPDH realizó una supervisión administrativa al Ministerio Público en el tema de trata de personas¹²⁸. En la intervención se estableció la falta de conocimiento técnico por parte de fiscales y trabajadores en cuanto a la trata de personas, la legislación que la abordaba, así como los verbos rectores de la misma. La mayoría de los entrevistados indicó no haber recibido ninguna capacitación al

¹²⁴ Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado. Situación de los Derechos Humanos 2013. Pág. 212.

¹²⁵ Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2013. Ob. Cit. Pág. 212

¹²⁶ Alta y Baja Verapaz, Izabal, Petén, Quiché, Huehuetenango, Sololá, Sacatepéquez, Escuintla, Retalhuleu y Quetzaltenango

¹²⁷ Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado Situación de los Derechos Humanos y Memoria de Labores 2013. Página 211

¹²⁸ LA supervisión se desarrolló en las fiscalías con mayor número de denuncias en investigación en el tema, siendo estas: Fiscalía de Sección en Guatemala, fiscalías distritales de Alta Verapaz, Escuintla, Huehuetenango, Jutiapa y Quetzaltenango, y fiscalía municipal de Chisec, Alta Verapaz. Se realizaron 120 entrevistas a fiscales distritales, agentes fiscales, oficiales, psicólogos, trabajadores sociales y jefes de las unidades de atención a la víctima

respecto y los que afirmaron recibirla indicaron que las habían impartido otras instituciones y no el Ministerio Público. Por otro lado existían instrucciones internas desde 2006 (Circulares 04-2006 y 05-2006) para la investigación específica de algunas modalidades de este delito; sin embargo el 60% de los entrevistados dijo no conocerla y se encontraban desactualizados en cuanto a la figura penal¹²⁹.

Asimismo el 75% de los entrevistados desconocía la Circular 9-2010 de la Cámara Penal de la Corte Suprema de Justicia, la cual solicita a los jueces de paz y jueces de primera instancia penal la toma de testimonio de víctimas como anticipo de prueba, cuando sean mujeres extranjeras (indistintamente de su situación migratoria) y cuando sean víctimas de trata. Este desconocimiento no permitía la aplicación de dicho mecanismo de protección, ello en detrimento de las víctimas¹³⁰.

Mediante la supervisión también se identificó que el MP no aplicaba el Protocolo Interinstitucional para la Atención y Protección a la Víctima de Trata¹³¹.

En seguimiento a las recomendaciones vertidas por el PDH el Ministerio Público en 2015 informó haber realizado varios cursos. Uno de ellos sobre el Delito de Trata de Personas dirigido a fiscales de Distrito, fiscales de Distrito Adjunto, agentes fiscales, auxiliares fiscales y oficiales de Fiscalía. Otro fue el curso sobre Tráfico Ilícito de Menores no Acompañados dirigido a auxiliares y analistas profesionales de Fiscalía. A través del apoyo de cooperación internacional también realizó 19 cursos o talleres a nivel nacional e internacional dirigidos fundamentalmente al personal de la Fiscalía de Sección de Delitos contra la Trata de Personas¹³².

- *Adopción de medidas para que los responsables de la trata de personas sean juzgados y sancionados adecuadamente*

En 2012 se dieron pasos importantes para fortalecer la investigación, la persecución penal y aplicación de la justicia en relación con la trata de personas. El fortalecimiento de instituciones como el Ministerio de Gobernación, la Policía Nacional Civil y el Organismo Judicial contaron con el apoyo de agencias internacionales de cooperación. En este marco se firmó un convenio entre la Vicepresidencia de la República, la Fiscal General y Jefa del Ministerio Público, el Ministerio de Gobernación y la Presidencia de la Corte Suprema de Justicia, por medio del cual se comprometieron a crear la Fiscalía de Sección contra la Trata de Personas, asignar de más investigadores a la Unidad contra la Trata de Personas de la Dirección General de Investigación de la PNC y la creación de un juzgado especializado para el abordaje el tema¹³³.

¹²⁹ Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2015. Ob. Cit. Página 79

¹³⁰ Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2014. Ob. Cit. Página 120

¹³¹ Ídem. Página 120

¹³² Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2015 Ob. Cit. Página 80

¹³³ Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado. Situación de los Derechos Humanos 2012.

Como parte de dicho compromiso la Policía Nacional Civil asignó a 50 investigadores a la Unidad contra la Trata de Personas de la Dirección de Investigación Criminal, quienes fueron capacitados en el abordaje del tema. El Ministerio Público creó la Fiscalía de Sección contra la Trata de Personas¹³⁴ para abordar con mayor incidencia el tema; si bien esta Fiscalía fue creada en mayo de 2012, durante el segundo semestre del año se fortaleció el equipo previamente existente (16 personas entre agentes fiscales, auxiliares y personal de apoyo) con el ingreso de una trabajadora social, una psicóloga y un analista. En septiembre de 2012 se inauguraron los juzgados especializados para casos de trata de personas en la ciudad de Guatemala¹³⁵.

En 2013 se observó que el resultado del combate al delito de trata de personas no había sido positivo, a pesar de los esfuerzos realizados en el sistema de justicia el año anterior. Se consideró un indicador del 96% de impunidad, 3% más que en 2012, en función de los casos denunciados y las condenas alcanzadas. Tanto en el Ministerio Público como en el Organismo Judicial se produjo un crecimiento de denuncias y casos judicializados, en un 29%. Entre otros aspectos se observó que si bien la Fiscalía contra la Trata había tenido un incremento de personal, ello no fue suficiente para atender la cantidad de investigaciones relacionadas con posibles casos de trata. Las 254 denuncias recibidas en el Ministerio Público se encontraban distribuidas en 38 fiscalías, pero su personal no había sido capacitado para la investigación de un delito de delincuencia organizada transnacional. Una de las debilidades en cuanto a la investigación fue que el Ministerio Público tenía un enfoque reactivo al delito, sin integrar estrategias de una investigación de búsqueda proactiva de casos como política institucional¹³⁶.

Por otro lado la Unidad de Investigación contra la Trata de la Policía Nacional Civil si bien había sido fortalecida con el ingreso de nuevos investigadores carecían de experiencia pues en su mayoría eran recién graduados de la Academia de la PNC y a cargo de investigaciones de crimen organizado¹³⁷.

Según los datos del Organismo Judicial, de enero a octubre de 2013 se emitieron 22 sentencias, 11 de ellas absolutorias. 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 ayuda¹³⁸.

¹³⁴ Creada por Acuerdo 01-2012 del Consejo del Ministerio Público.

¹³⁵ Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2012. Ob. Cit. Pág. 183

¹³⁶ Procurador de los Derechos Humanos. Informe Anual Circunstanciado. Situación de los Derechos Humanos 2013. Pág. 212

¹³⁷ Ídem. Pág. 212

¹³⁸ Ídem. Pág. 213

Entre enero y agosto de 2014 el Ministerio Público reportó 257 denuncias en todo el país donde se presumía la existencia de trata de personas, superando la cantidad de denuncias (253) recibidas entre enero y octubre de 2013. La Fiscalía de Sección contra la Trata de Personas¹³⁹ atendió entre enero y agosto de 2014 el 46% de las denuncias recibidas, el resto era atendido en otras 47 fiscalías alrededor de la República (una fiscalía de sección, 25 fiscalías municipales y 21 distritales), donde no necesariamente había personal capacitado en el abordaje de este delito y sobre el crimen organizado transnacional, produciendo debilidad en los procesos investigativos, lo que podría explicar que menos del 50% de las denuncias habían llegado a un proceso judicializado¹⁴⁰.

La IPDH realizó una supervisión administrativa al Ministerio Público sobre los procesos de investigación en seis fiscalías que concentraban la mayor cantidad de denuncias; como resultado se identificó que únicamente el 37% de las denuncias recibidas (entre 2011 y 2013) habían sido judicializadas, de las cuales se emitió el 4% de sentencias condenatorias.

En 2014 el Organismo Judicial reportó procesos judiciales en siete departamentos, en tanto el Ministerio Público recibió denuncias en 20, es decir que menos del 50% de los casos se judicializaba. Esto permitió identificar la debilidad en la investigación y por consecuente la persistencia de impunidad en esos casos.¹⁴¹

El PDH realizó una serie de recomendaciones al Ministerio Público para atender las situaciones observadas y a pesar de los avances realizados por dicha institución en respuesta a las recomendaciones vertidas los datos para 2015 tampoco fueron alentadores en cuanto a la persecución penal. En el primer semestre del año el Ministerio Público identificó 343 víctimas en 102 casos en tanto que el Organismo Judicial registró 139 casos judicializados en el mismo periodo. De estos casos apenas fueron emitidas 26 sentencias y solo 11 fueron condenatorias, esto contrastaba con la aprehensión de apenas 18 personas acusadas del delito de trata¹⁴².

- *Campañas para la prevención de trata de personas*

Durante 2013 se tuvo una constante exposición mediática del tema, especialmente en aquellos casos de alto impacto. Sin embargo, en muchas ocasiones esta información carecía 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

¹³⁹ Creada por Acuerdo 01-2012 del Consejo del Ministerio Público.

¹⁴⁰ Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2014. Ob. Cit. Pág. 119

¹⁴¹ Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2015. Ob. Cit. Pág. 78

¹⁴² Ídem. Pág. 80 y 81.

y nacional); no obstante ninguna se realizó como parte de la política de comunicación social del Gobierno¹⁴³.

- *Mecanismos para la identificación y protección a las víctimas de trata*

En 2012 la IPDH estableció una notoria desaceleración en la coordinación interinstitucional para el impulso de la Política Pública contra la Trata de Personas, aprobada en 2008. La Comisión Interinstitucional contra la Trata de Personas (CIT), como principal mecanismo de coordinación accionaba en forma dispersa, especialmente en la prevención¹⁴⁴.

El Protocolo Interinstitucional para la Atención a Víctimas de Trata de Personas elaborado en 2011 y bajo la responsabilidad de la Secretaría de Bienestar Social no se institucionalizó ni implementó en 2012, esto tuvo como consecuencia que un alto porcentaje de víctimas no recibiera atención especial, ni individualizada; muchas fueron revictimizadas y peor aún, integradas a su familia y comunidad sin haberse recuperado, psicológica, física y socialmente¹⁴⁵.

Por otra parte el Protocolo Interinstitucional para la Repatriación de Víctimas de Trata a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores había permitido prácticas exitosas en la coordinación interinstitucional, logrando repatriar a víctimas de manera segura a través de la implementación de procesos adecuados según la población vulnerable repatriada (niños, niñas, adolescentes y adultos nacionales y extranjeros), así como en principios basados en los derechos humanos de la víctimas de trata según instrumentos internacionales¹⁴⁶.

El Sistema de Alerta Alba-Kenneth, bajo la responsabilidad de la PGN para la búsqueda de personas menores sustraídas, creó en 2012 la Unidad Operativa del Sistema, la cual fue fortalecida (equipo y personal) por la SVET, observándose una buena práctica de coordinación interinstitucional. Sin embargo, pese a dicho apoyo, la respuesta interinstitucional en la búsqueda de los niños, niñas y adolescentes desaparecidos o sustraídos era débil y deficiente, violentando los derechos humanos de los menores. En 2012 la reacción tardía en la activación de alertas por parte de funcionarios, causó la muerte de varios niños, siendo éste un delito que no había sido perseguido, por lo que era urgente la búsqueda de mecanismos de reacción inmediata y que conllevara el compromiso de funcionarios e instituciones para evitar violaciones de los derechos humanos de esta índole¹⁴⁷.

Asimismo la Ley del Sistema de Alerta Alba-Keneth fue reformada por el Decreto 5-2012, cuyo principal fin fue la coordinación de acciones interinstitucionales para

¹⁴³ Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2013. Ob. Cit. Pág. 216

¹⁴⁴ Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2012. Ob. Cit. Pág. 179

¹⁴⁵ Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2012. Ob. Cit. Pág. 182.

¹⁴⁶ Ídem. Pág. 182.

¹⁴⁷ Ibídem. Pág. 184.

la localización y el resguardo inmediato de niños y niñas sustraídas, secuestradas o desaparecidas.

La IPDH emitió resolución violatoria a los derechos humanos debido a la falta de implementación de la Política Pública contra la Trata de Personas, lo cual dio como resultado la reactivación de acciones de la CIT. Durante 2013 se actualizó la política en referencia y en ese marco, la SVET y el Ministerio de Relaciones Exteriores convocaron a 11 reuniones ordinarias y extraordinarias durante ese año, 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 Personas¹⁴⁸.

Asimismo la SVET convocó a las instituciones que abordaban el tema incluyendo a la IPDH con el fin de tomar decisiones colegiadas en materia de prevención, persecución y atención a las víctimas¹⁴⁹.

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 lineamientos para la atención de las mismas en consonancia con la política pública por medio del Sistema de Atención Integral. Las instituciones responsables de la implementación y coordinación son la Secretaria de Bienestar Social y la Secretaría contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas, conforme a la Ley VET¹⁵⁰.

Durante el periodo de enero a octubre 2013, la Unidad Operativa del Sistema Alerta Alba- Keneth de la Procuraduría General de la Nación continuó coordinando la respuesta interinstitucional a las sustracciones y desapariciones de niños, niñas y adolescentes, reportando a ese año la activación de 4 mil 642 alertas en todo el país. Un elemento preocupante fue que el 25 % de las alertas continuaba activo, lo que significaba que mil 248 niñas, niños y adolescentes se registraban desaparecidos, pudiendo estar en riesgo¹⁵¹. Los datos geográficos del Sistema de Alerta Alba-Keneth mostraban un mapa de vulnerabilidad en donde se debían diseñar políticas públicas de atención a la niñez; señalando cinco departamentos con mayor prevalencia.¹⁵²

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, con el objetivo de rechazar la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes y

¹⁴⁸ Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2013. Ob. Cit. Pág. 210

¹⁴⁹ Ídem. Pág. 211.

¹⁵⁰ Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2013. Ob. Cit. Pág. 220

¹⁵¹ 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 encontraba ubicado en 17 departamentos, que representaban el 13% (mil 434 alertas)

¹⁵² Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2013. Pág. 229

constituir un instrumento de adhesión voluntaria eminentemente gratuito con lineamientos de conducta para que las personas, empresas y organizaciones del sector turismo puedan prevenir y proteger a las y los infantes dentro de la política empresarial de responsabilidad social corporativa¹⁵³.

Este esfuerzo de prevención fue realizado entre instituciones estatales, organizaciones y sector privado y firmado por el Instituto Guatemalteco de Turismo, 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.

La IPDH a través de sus Auxiliaturas Departamentales realizó un monitoreo a nivel local y observó que solamente tres gobiernos municipales de los 334 existentes en 2013 habían impulsado programas de prevención relacionados con el tema¹⁵⁴.

A través de la supervisión realizada por la IPDH al Ministerio Público en 2014 se estableció que apenas el 35% de entrevistados que laboraban en el Ministerio Público en casos relacionados con trata habían realizado algún acompañamiento a las víctimas en el proceso de prueba anticipada lo cual estaba establecido en la Ley VET y la Corte Suprema de Justicia había priorizado a través de la Circular 9-2010. Esto se combinaba con la carencia de un protocolo de atención interno¹⁵⁵.

En respuesta a las recomendaciones vertidas por el PDH el Ministerio Público informó en 2015 que estaba aplicando el Protocolo Interinstitucional y que había elaborado el “Protocolo de Actuación para Atención de Víctimas del Delito de Trata de Personas en el Ministerio Público”, trabajado a partir de estándares internacionales y con un ejercicio participativo del personal de la Fiscalía de Sección¹⁵⁶.

Por otra parte el hecho que quienes atendían inicialmente a las víctimas era la Oficina de Atención Permanente (OAP), y que quienes trabajaban en ella no habían recibido una capacitación que les permitiera detectar posibles casos de trata de personas, se sumaba a que no había un retorno de información de parte del personal especializado que entrevistaba con más a profundidad a las víctimas. Esto había provocado que no hubiera un adecuado registro de los casos, lo cual fue señalado por el PDH en 2014 emitiendo sus recomendaciones. Al respecto el Ministerio Público no refirió ninguna mejora en 2015.¹⁵⁷.

¹⁵³ Ídem. Pág. 218.

¹⁵⁴ Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2013. Ob. Cit. Pág. 218.

¹⁵⁵ Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2015. Ob. Cit. Página 79.

¹⁵⁶ Ídem. Página 80.

¹⁵⁷ Ibídem. Página 79.

La crisis política de 2015 en Guatemala invisibilizó una serie de problemas relacionados con violaciones de derechos humanos y uno de ellos la trata de personas, lo cual se reflejó en el debilitamiento de la SVET, entidad que dependía de la Vicepresidencia de la República, la cual redujo su accionar en la prevención del delito, especialmente en las acciones de la Mesa Nacional para prevención de la Explotación Sexual en espacios turísticos, así como en la falta de insumos destinados a albergues especializados para la atención a la víctimas, a cargo de la Secretaría. La SVET casi paralizó la aplicación de la Política Pública contra la Trata de Personas por las restricciones presupuestarias y la incertidumbre sobre la continuidad de los funcionarios a cargo de las instituciones. La política no tuvo asignación presupuestaria. El PDH señaló que las metas planteadas en dicha política no respondían a la gravedad del problema en el país¹⁵⁸.

Por otra parte, desde hace dos años el PDH ha recomendado la actualización del Protocolo Interinstitucional para la Atención y Protección a las Víctimas de Trata a cargo de la CIT pero a 2015 no había avanzado en el tema. La falta de actualización e implementación de un protocolo de atención integral hace que se violenten los derechos de las víctimas, especialmente su derecho a la reparación, la reinserción y a un proyecto de vida para superar las secuelas de la dura experiencia de haber sido objeto de este delito. Las instituciones responsables no garantizan el acompañamiento a las víctimas para la reintegración familiar y comunitaria, por lo que estas corren alto riesgo de ser nuevamente enganchadas por los tratantes¹⁵⁹.

El PDH investigó en la Procuraduría de la Niñez y Adolescencia de la Procuraduría General de la Nación el nivel de efectividad de su intervención en los rescates de niñez y adolescencia, identificando que durante 2015 había realizado acciones tendientes a mejorar el servicio que prestaba a esta población¹⁶⁰.

Entre las acciones desarrolladas está la elaboración del Plan Estratégico Institucional 2015-2017 para lo cual hizo un diagnóstico de la situación de las instituciones que atendía a la niñez y adolescencia, sus funciones específicas y recursos con que contaban para cumplir su mandato; implementación de un nuevo modelo de atención de NNA, regulado en el Reglamento para la prestación de Servicios de Protección a la Niñez y Adolescencia que inició a funcionar en la ciudad capital, Chimaltenango y Sacatepéquez; incremento y capacitación al personal. También coordinó acciones con la SVET, la Secretaría de Bienestar Social y el Colectivo Artesana¹⁶¹.

En relación con el Sistema de Alerta Alba-Keneth para la búsqueda y rescate de niños, niñas y adolescentes desaparecidos la Procuraduría General de la Nación informó que al 12 de octubre de 2015 la Unidad Operativa de la Alerta Alba-Keneth

¹⁵⁸ Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2015. Ob. Cit. Página 130.

¹⁵⁹ Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2015. Ob. Cit. Página 130.

¹⁶⁰ Ídem. Página 143

¹⁶¹ Ibídem.

había activado 5,066 alertas, de las cuales 3,286 fueron desactivadas; la mayoría de alertas eran de adolescentes mujeres entre 13 y 17 años. Según lo indicado en muchos casos las alertas activadas por adolescentes mujeres derivaban de una mala comunicación familiar que se convertía en motivo de escape de las adolescentes por lo que las psicólogas y trabajadoras sociales de la Procuraduría General de la Nación intervenían para facilitar el diálogo en la familia¹⁶².

Para un abordaje del tema Guatemala ha contado con la colaboración de UNICEF, quien ha brindado asistencia técnica para la sistematización de buenas prácticas y elaboración de protocolos de atención dirigidos a la niñez y adolescencia y ha apoyado a instituciones como la Defensoría de la Niñez y Adolescencia de la Procuraduría General de la Nación, el Ministerio Público, el Organismo Judicial, entre otros.

Sin embargo la responsabilidad de garantizar la protección de la niñez y adolescencia es del Estado por lo que la IPDH considera necesaria la asignación de recursos suficientes a dichas entidades y en esa medida garantizar la eficacia del sistema de protección integral de la niñez y adolescencia¹⁶³.

En 2015 el PDH identificó vulnerabilidad en puestos fronterizos y por lo tanto de fácil acceso para los tratantes. La Defensoría de las Personas Víctimas de Trata realizó una supervisión en 12 puestos fronterizos y dos aeropuertos (ubicados en San Marcos, Huehuetenango, Escuintla, Chiquimula y Guatemala) para verificar el desempeño de las autoridades en la prevención de la trata y la detección de posibles víctimas¹⁶⁴.

Se entrevistó a personal encargado de control migratorio; personal de Policía Nacional Civil en zonas fronterizas y personal del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. De la intervención se estableció, entre otros: que los mecanismos para la detección de víctimas de trata no eran conocidos por el personal de los puestos fronterizos; ni la Dirección General de Migración, ni la Policía Nacional Civil contaban con protocolos de identificación, referencia y atención de estas víctimas; personal del Ministerio de Trabajo y Previsión Social desconocía el Protocolo de Inspección General de Trabajo para la Detección y Referencia de casos de Trata de Personas; no existían rutas claras de coordinación interinstitucional; los puntos ciegos eran obstáculo para el control migratorio; la mayoría del personal entrevistado confundía tráfico y trata de personas; no habían campañas de información para la prevención de la trata de personas en los puestos fronterizos y solo en el Aeropuerto La Aurora había una campaña sobre explotación sexual; la Dirección General de Migración estaba vinculada informáticamente al Sistema Alerta Alba-Keneth pero solo cuando se utilizaba el pasaporte del niño, niña o adolescente y la conexión en los puntos fronterizos era irregular, lo que no permitía

¹⁶² *Ibidem*.

¹⁶³ Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2015. Ob. Cit. Página 143

¹⁶⁴ *Idem*. Página 132

utilizar el sistema informático; la Policía Nacional Civil no contaba con un sistema efectivo para dar seguimiento al Sistema Alerta Alba-Keneth¹⁶⁵.

Un avance importante de resaltar es que el Código de Migración recientemente aprobado establece en el Capítulo IV los derechos de las personas migrantes víctimas de trata¹⁶⁶.

De acuerdo con el Código de Migración además de los regulados en el Artículo 11 de la Ley VET los migrantes víctimas de trata tendrán derecho a: acceder a los recursos de asistencia disponibles (en caso de niñez y adolescencia se garantizará que en procedimientos reconozcan sus necesidades especiales); no ser sometidos a careos; que las medidas de protección de derechos no impliquen la privación de libertad y a prestar testimonio en condiciones especiales de protección y cuidado. También el capítulo hace referencia a los hogares de protección, la repatriación de migrantes víctimas, protocolos y controles migratorios; en este último aspecto se establece que para el efectivo control migratorio el Instituto Guatemalteco de Migración, el Ministerio de Gobernación y el Ministerio Público deberán emitir protocolos y disposiciones conjuntas sobre la actuación en cada circunstancia de acuerdo con el Artículo 14 de la Ley VET y que se refiere a controles migratorios.

Tráfico Ilícito de migrantes:

- Acciones para sancionar a los responsables del tráfico ilícito de migrantes

El 19 de noviembre de 2015 el Congreso de la República aprobó el Decreto 10-2015 del Congreso de la República el cual reformó el Decreto 95-98, Ley de Migración.

La reforma dio lugar a la creación de los siguientes tipos penales: tráfico ilícito de personas; facilitación ilícita de permanencia, facilitación ilícita de trabajadores migrantes extranjeros, tráfico ilegal de guatemaltecos así como agravantes y mecanismos de investigación. Tales disposiciones están contenidos del Artículo 103 al 108 bis los cuales como ya se mencionó continuarán vigentes ante la entrada en vigor del Código de Migración.

La creación de estos tipos penales también dio lugar a las reformas de la Ley contra la Delincuencia Organizada y de la Ley de Extinción de Dominio.

Asimismo se adicionó al Código Penal la agravación por delitos migratorios y en la Ley de Competencia Penal en Procesos de Mayor Riesgo se adicionó el tráfico ilegal de guatemaltecos y delitos conexos.

¹⁶⁵ Ibídem. Página 132

¹⁶⁶ Si bien el Decreto 44-2016, Código de Migración, debía entrar en vigencia el 17 de diciembre de 2016 quedó en suspenso debido a que la Corte de Constitucionalidad otorgó el 16 de diciembre de 2016 un amparo provisional al considerar que las circunstancias lo hacían aconsejable.

- *Campañas a la población sobre los riesgos de la migración irregular.*

En 2014 el Gobierno de la República lanzó la campaña mediática ¡Quédate! con el fin de desestimular la migración al informar sobre los riesgos de la migración irregular. Si bien su objetivo era concientizar a los padres de familia de no enviar a sus hijos o hijas a Estados Unidos no se propusieron acciones para disminuir o erradicar las causas estructurales de la migración. Otro desacierto gubernamental fue la mención de la responsabilidad penal en la que podían incurrir los padres de familia, incluso algunos legisladores llamaban a sancionarlos por permitir, incentivar o promover la migración de sus hijos. La IPDH por medio de un comunicado expuso las razones legales por las cuales no se debía criminalizar a los progenitores y recordó las obligaciones del Estado con la niñez y adolescencia¹⁶⁷.

En 2015 el Ministerio de Relaciones Exteriores impulsó la campaña de comunicación social ¿Qué Pasa? ¿Qué hago? con el fin de informar sobre el proceso migratorio así como prevenir la migración irregular. La campaña fue presentada en departamentos con mayor flujo de migrantes así como en la capital¹⁶⁸.

En marzo de 2016 el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y el Ministerio de Relaciones Exteriores en coordinación con otras instituciones lanzaron la Campaña Regional de Prevención de Estafa a Trabajadores Temporales en México, El Salvador y Guatemala con el fin de eliminar la práctica de estafa que afecta a la población migrante del país. Entre los últimos meses de 2015 a marzo de 2016 el Ministerio de Trabajo y Previsión Social registró 132 denuncias de personas que fueron víctimas este engaño¹⁶⁹.

¹⁶⁷ Procurador de los Derechos Humanos. Informe 2014. Ob. Cit. Pág. 117.

¹⁶⁸ Ministerio de Relaciones Exteriores. Dirección de Asuntos Migratorios. Oficio Ref. Número 151001195715. Fecha 30.09.2015.

¹⁶⁹ Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Nota Principal. En <http://www.mintrabajo.gob.gt/index.php/nota-principal/5318-campa%C3%B1a-regional-prevencion-estafas.html>. Consultada el 20.09.2016.

PRINCIPALES PREOCUPACIONES DE LO EXPUESTO

- La pobreza y la ausencia de oportunidades en el país han provocado la migración irregular de guatemaltecos a Norte América y su incremento en los últimos años refleja una ausencia de acciones gubernamentales para mejorar las condiciones de vida de la población.
- El Estado de Guatemala suscribió con México el Acuerdo de Cooperación en materia laboral; sin embargo adoleció de acciones para su implementación.
- El Estado de Guatemala ha creado consulados; sin embargo no ha previsto recursos para su funcionamiento.
- No se observó que en el periodo de Gobierno de 2012 a 2015 el Estado de Guatemala desarrollara un proceso seguimiento continuo y articulado para la atención a las recomendaciones emanadas del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares como resultado del primer examen a Guatemala sobre la aplicación de la Convención. Tampoco se observaron mecanismos de difusión de las observaciones finales del Comité.
- Se carece de programas de educación y capacitación de carácter permanente sobre el contenido de la Convención Internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares destinado a funcionarios que trabajen en actividades relacionadas con la migración.
- Las instancias relacionadas con el tema de migración carecen de mecanismos permanentes de información para dar a conocer el contenido de la Convención a trabajadores migratorios.
- La migración de niñez y adolescencia migrante no acompañada ha aumentado considerablemente en los últimos años y las acciones estatales han sido insuficientes para contrarrestar este flagelo.
- Las acciones estatales han sido insuficientes para la atención integral de la niñez y adolescencia migrante no acompañada en Guatemala como país de destino, tránsito y retorno.

RECOMENDACIONES

- Que el Estado de Guatemala establezca mecanismos para mejorar las condiciones de vida de la población y para observar la incidencia de éstos en la reducción de la migración irregular de guatemaltecos.
- Destinar recursos y determinar las acciones para la implementación de acuerdos que se suscriban en beneficio de trabajadores migratorios.
- Asignar los recursos necesarios para el funcionamiento de los nuevos consulados y continuar con el fortalecimiento de los ya creados especialmente en cuanto a la emisión del documento de identificación personal de guatemaltecos en el extranjero.
- Que el Estado de Guatemala de seguimiento a las recomendaciones y observaciones emanadas del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.
- Que el Estado de Guatemala elabore programas permanentes para capacitar y educar permanentemente sobre el contenido de la Convención Internacional de a los trabajadores relacionados con el tema de migración a personal de instituciones del sector público relacionadas con el tema.
- Crear políticas de protección a favor de la niñez y adolescencia migrante no acompañada en Guatemala como país de tránsito, destino y retorno.
- Establecer mecanismos que faciliten la atención y abordaje integral de la niñez y adolescencia migrante y en especial de la no acompañada.

LISTA DE CUESTIONES PROPUESTAS AL COMITÉ PARA SU PLANTEAMIENTO AL ESTADO DE GUATEMALA

- ¿En qué porcentaje se ha previsto reducir la pobreza en el periodo 2016 a 2019? ¿Qué estrategias se están desarrollando para el efecto? ¿Qué impacto tendrá en la reducción de la migración irregular de guatemaltecos?
- ¿En qué porcentaje se ha previsto reducir el desempleo en el periodo 2016 a 2019? ¿Qué estrategias se están desarrollando para el efecto? ¿Qué impacto tendrá en la reducción de la migración irregular de guatemaltecos?
- ¿Se ha tramitado prórroga del Acuerdo de Cooperación en materia laboral entre la República de México y Guatemala? Si la respuesta es afirmativa ¿Qué acciones se desarrollarán para su implementación?
- ¿Qué acciones se han realizado para el funcionamiento de nuevos consulados de Guatemala en Estados Unidos de América? ¿Cuáles son los avances en la emisión del documento de identificación personal de guatemaltecos en el extranjero?
- ¿Cuáles fueron los principales avances del Estado de Guatemala en el cumplimiento las disposiciones de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares en el periodo 2012 a 2015?
- ¿Cuáles son las proyecciones del Estado en el periodo 2016 a 2019 en atención a las disposiciones contenidas en la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares?
- ¿Qué mecanismos se han determinado para atender a las recomendaciones u observaciones emanadas de los Órganos de los Tratados de Naciones Unidas para la Protección de los Derechos Humanos durante el periodo de Gobierno 2016 a 2019?
- ¿Qué políticas de protección ha desarrollado el Estado para la atención a la niñez y adolescencia migrante no acompañada en Guatemala como país de tránsito, destino y retorno?
- ¿Qué acciones se han desarrollado para brindar una atención integral a la niñez y adolescencia migrante no acompañada en tránsito, destino y retorno?