



Proceso de consideración del estado del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de la Organización de Naciones Unidas

07 de julio de 2020

Consideraciones preliminares

El Procurador de los Derechos Humanos, Jordán Rodas Andrade, señala que los Estados, al ratificar los diferentes tratados y convenciones de derechos humanos, en el ejercicio de su soberanía, contraen obligaciones internacionales que implican el desarrollo de normativa interna, institucionalidad, políticas públicas y la disponibilidad de recursos financieros y humanos para su implementación y cumplimiento eficaz. La presentación de informes a los diferentes mecanismos del sistema de las Naciones Unidas le permite al PDH dar cuenta del cumplimiento del Estado guatemalteco a dichas obligaciones.

La iniciativa de Navi Pillay en su período como Alta Comisionada, y la aprobación de la resolución 68/268 sobre el fortalecimiento del sistema de los órganos de tratados, reconoce la necesidad de la mejora continua para que ese fortalecimiento se traduzca en mejores resultados. Las Directrices contenidas en la Resolución 68/268 han complementado las disposiciones establecidas en los Tratados relativas a sus órganos de control. El procedimiento simplificado en la presentación de informes ha sido un mecanismo positivo para que los Estados puedan dar cuenta de sus avances en el cumplimiento de las Convenciones.

Otro de los avances más importantes es el programa de asistencia técnica para ayudar a los países necesitados para cumplir con sus obligaciones en virtud de los tratados; la reafirmación de la necesaria independencia e imparcialidad de los órganos de tratados y de sus miembros; garantizar que los comités sean más accesibles para personas con discapacidad; así como la condena enérgica a las represalias contra personas y organizaciones que cooperan con los órganos de tratados. Estas medidas son particularmente importantes para aquellos países que, como el guatemalteco, presentan niveles preocupantes de violencia y ataques sistemáticos al sistema de justicia independiente, y que se refleja en la crisis de institucionalidad que sufre el Estado de Guatemala en la actualidad.

Se recalca la importancia de lo señalado por la Alta Comisionada en su discurso más reciente¹, al decir que “[E]l pensamiento crítico y la innovación resultan necesarios para afrontar el riesgo inmediato que suponen las deficiencias en la protección y para reforzar métodos de trabajo a largo plazo”. Esto reviste especial importancia en aquellos Estados cuyas instituciones relacionadas con el trabajo de derechos humanos, carecen de presupuestos suficientes y lidian con sistemas tecnológicos deficientes.

¹ Bachelet, Michelle. *Discurso preliminar de la Alta Comisionada, reunión informal de los presidentes de los órganos creados en virtud de tratados*. Junio 2020. En: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25918&LangID=S>

En el marco de la pandemia COVID-19, es necesario que los Comités puedan desarrollar diálogos a través de plataformas virtuales con los Estados (en específico con el Estado de Guatemala) para determinar la prestación de servicios a las poblaciones que viven en situaciones críticas de vulnerabilidad, contrastando la información con actores de la sociedad civil y la Procuraduría de los Derechos Humanos.

Para responder el cuestionario se consideró pertinente partir del mandato institucional y la experticia propia de trabajo, por ello se ofrecen observaciones generales y en atención a la transversalidad e interrelación de derechos.

Respuesta al cuestionario

De la elección de expertos

Para mejorar el funcionamiento de los órganos de control, se estima importante insistir que en el proceso de elección de expertos que integran los Comités, las candidaturas presentadas por los Estados se validen con las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH), para coadyuvar que las personas electas cuenten con la competencia técnica, la experiencia temática y las calidades éticas que se requieren para conformar dichos Comités.

Del asesoramiento y comunicación

Es primordial la orientación que los Comités puedan dar a los Estados sobre la puesta en marcha del contenido de los tratados en sus particulares ámbitos y contextos; asimismo, el fomento de diálogos regionales en temas de interés común entre los Estados sería una herramienta de trabajo y coordinación, por ejemplo, en temas como la migración y trata de personas en el Triángulo Norte y México, así como los desafíos que ha presentado la pandemia del COVID-19, especialmente en los grupos y personas que viven en situación de vulnerabilidad. Otro aspecto que se estima de suma importancia es que los órganos de control compartan las buenas prácticas que muestran los Estados.

El aprovechamiento y democratización de las herramientas digitales, permitirá una comunicación más estrecha y periódica de los Comités con las INDH. En el mismo sentido, se podrían propiciar espacios de participación de las INDH a nivel regional para compartir información sobre el seguimiento a los tratados. El uso de tablas con resúmenes de avances y retrocesos puede ser útil para presentar de manera sucinta los resultados en evaluaciones a los Estados y mejorar su comprensión.

Es importante implementar mecanismos de comunicación con la contraparte de las instituciones estatales; la población, representada tanto por las INDH, así como la sociedad civil a través de sus organizaciones, siendo trascendental la participación de las mujeres, pueblos indígenas, personas con discapacidad, entre otras, quienes tienen un

papel protagónico en el seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones emitidas por los Comités.

Además se propone que se debe mejorar la accesibilidad de las plataformas oficiales de Naciones Unidas para toda la población y en especial atención a las personas con discapacidad y que las comunicaciones de sus mecanismos se realicen en formatos accesibles para dicha población.

De la Periodicidad de los informes

Con relación a los exámenes periódicos al Estado de Guatemala, se considera importante que los tiempos entre la presentación de informes por parte del Estado y la entrega de las recomendaciones por parte de los Comités, no sean muy extensos como ha ocurrido hasta ahora.

Que los Comités consideren examinar al Estado en un periodo menor a cuatro años, pudiendo examinar así, por partes, el cumplimiento de las disposiciones contenidas en los tratados internacionales; de esa cuenta, se tendría la posibilidad de abordar de forma más oportuna situaciones prioritarias, urgentes o emergentes sobre graves violaciones de derechos humanos en el país.

De la coordinación interinstitucional

Es importante que exista un trabajo estrecho entre la Oficina del Alto Comisionado de ONU para los Derechos Humanos en Guatemala y la Procuraduría de los Derechos Humanos, de forma periódica y planificada.

Por otra parte, es importante mejorar la Comunicación entre los Comités expertos, la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos en Guatemala y la Procuraduría de los Derechos Humanos, con la finalidad de realizar un seguimiento continuo a las recomendaciones emanadas de dichos órganos, y poder informar de forma oportuna su cumplimiento, así como situaciones graves de derechos humanos que se susciten.

De las observaciones y recomendaciones

Las observaciones finales y recomendaciones de los distintos órganos creados en virtud de tratados han sido muy útiles a la Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala para dar seguimiento a la situación de los derechos humanos en el país, sin embargo, en varias ocasiones las recomendaciones son muy generales, no son medibles, no son alcanzables y no se indica temporalidad, lo cual hace que el seguimiento a dichas recomendaciones no tenga la eficacia que podría tener.

Es necesario que los presidentes de los distintos Mecanismos puedan homogeneizar técnicas y métodos para realizar recomendaciones de calidad y utilidad, para lo cual

pueden guiarse por el modelo doble *SMART*², metodología que establece diez criterios interrelacionados para garantizar recomendaciones adecuadas, siendo estos: específica, medible, alcanzable, en función de resultados, delimitada por el tiempo, enfocada en soluciones, consciente de prioridades, fundamentada, sensible a las causas y dirigida.

Para citar un ejemplo, las observaciones y recomendaciones al Estado de Guatemala emanadas particularmente del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios, han contribuido a tener un escenario claro sobre qué acciones son necesarias para armonizar aspectos legales, institucionales y de política pública con estándares en materia de derechos humanos. En general se estima necesario fortalecer el planteamiento de observaciones de tal forma que sean concretas, pertinentes y medibles.

La evaluación de las recomendaciones puede ser objetiva y medible si las mismas se redactan de forma sencilla, con metas e indicadores con períodos a corto y mediano plazo, encaminadas a resultados tangibles, especialmente por situaciones emergentes y de coyuntura no predecibles como el caso de la emergencia sanitaria COVID-19 y establecer períodos de próximas evaluaciones por parte de los órganos de los tratados para mostrar la progresividad o retrocesos de las medidas implementadas por parte de los Estados con base a los estándares de derechos humanos.

De los Informes a los mecanismos

La Procuraduría de los Derechos Humanos considera que los informes presentados por los Estados en los diferentes Comités contrastados con los informes enviados por sociedad civil (entre los que se encuentra el de las INDH) proporcionan información valiosa que coadyuva para establecer la situación de los derechos humanos.

Con relación a las observaciones y recomendaciones de los informes de diferentes años, se debe resaltar que se repiten por parte del Comité de expertos porque los Estados parte no han realizado cambios sustanciales. Se sugiere establecer parámetros que permitan medir la progresividad de la recomendación y la implementación de las observaciones generales.

La limitación de palabras para la redacción de informes, puede ser una solución para sintetizar los diferentes informes que sean requeridas por Naciones Unidas. La limitante puede estar en la transcripción de dichos informes al idioma solicitado. Por lo tanto, las solicitudes de información y las respuestas deberían de hacerse en el idioma oficial reconocido por el Estado; teniendo los comités o los diferentes órganos de Naciones Unidas, una unidad específica para realizar las traducciones al idioma que se necesite.

² Se puede tomar como referencia los documentos elaborados por la Asociación de Prevención de la Tortura APT, ver: https://www.apt.ch/sites/default/files/publications/Briefing1_esp.pdf, consultado el 06 de julio de 2020.

Se considera una limitante los sistemas de estadísticas nacionales no son confiables o no existen datos sistematizados, por lo que resulta difícil realizar un análisis fidedigno.

Los tratados relacionados con poblaciones específicas como por ejemplo niñez y adolescencia, mujer, permiten realizar informes con parámetros definidos para estos grupos poblacionales. Los informes presentados por el Estado de Guatemala, relacionados con poblaciones específicas o temas específicos como lo son la discriminación racial, la tortura o la desaparición forzada, contienen información más focalizada sobre estos temas y poblaciones. La especificidad de la población objeto del tratado, facilita el seguimiento de las recomendaciones y observaciones. Sin embargo, en los casos de los tratados de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de Derechos Civiles y Políticos, sus informes y recomendaciones no son de amplio conocimiento.

Tomando como referencia la labor del *Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios*, el desempeño de los comités ha contribuido a establecer los alcances y límites que el Estado de Guatemala ha tenido en el cumplimiento de sus compromisos convencionales (entre otros la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares). Asimismo, se consideran como fortalezas importantes las declaraciones realizadas sobre temas específicos en la materia (migración por ejemplo); el establecimiento de principios para el abordaje de temas específicos (como los relacionados con niñez migrante); y observaciones conjuntas realizadas con otros Comités en interrelación de los derechos de poblaciones (como las desarrolladas entre el Comité de Derechos del Niño y Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios).

En atención a las condiciones de país ya descritas, y la vulneración de derechos de distintas poblaciones, especialmente de las niñas, niños, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad y pueblos indígenas, sería trascendental que los Comités y demás órganos de ONU trabajen más estrechamente entre sí, para atender situaciones transversales relacionadas a derechos de dichas poblaciones. Por ejemplo, que las recomendaciones de la *Organización Mundial de la Salud* estén en consonancia con las que emite el Comité Experto sobre los derechos de las personas con discapacidad.

En cuanto al *procedimiento simplificado*, el Estado de Guatemala se acogió a esta modalidad para someterse al II Examen sobre la aplicación de la *Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* realizado en 2019, por lo que habría que incidir en el mantenimiento de la modalidad, pues se ha demostrado el beneficio práctico de esta simplificación, que podría tener aún mejoras.

El Estado de Guatemala a través de los informes periódicos, así como de los exámenes realizados por los órganos de los tratados, ha podido visualizar los avances y desafíos que

enfrenta en las diversas temáticas en materia de derechos humanos, como ha sucedido con en particular con Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios, para citar un caso analizado.

El *Comité sobre los derechos de las Personas con Discapacidad* debería considerar investigaciones específicas sobre violaciones graves y sistemáticas de los derechos de las personas con discapacidad en Guatemala, dichas investigaciones se plantean con carácter de urgencia; la violación continuada de los derechos de dicha población se traduce en un incumplimiento de la Convención en la materia por parte del Estado. Consecuentemente, el Comité tendría la posibilidad de realizar pronunciamientos sobre situaciones particulares de forma oportuna, por ejemplo, sobre la situación del Hospital Nacional de Salud Mental, la falta de desagregación de la discapacidad en programas y políticas públicas, así como los abusos periódicos en contra de esta población, en el ámbito laboral, comunitario y social fundamentalmente.

Es importante fortalecer procesos como la rendición de informes temáticos que derivan de prácticas exitosas que implica la participación efectiva de la sociedad civil y las entidades estatales, como ha sido en el abordaje del VIH/VIH avanzado en Guatemala, que ha permitido articular esfuerzos entre instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, redes comunitarias y multisectoriales.

Con relación a la población LGBTIQ+, es importante enfatizar que los Estados miembros atiendan las recomendaciones de los mecanismos de protección de los Derechos Humanos. Es importante y necesario que se realicen periódicamente informes situacionales y observaciones, que permita potenciar las buenas prácticas para esta población.

las buenas prácticas y los avances en el abordaje de temas de mujeres y VIH, debiera guiar un mejor abordaje en temas relacionados a la juventud y personas de la diversidad sexual, pues estos carecen de un abordaje efectivo en la actualidad.

La falta de uniformidad en el criterio del parámetro de edades que debe comprender la población juvenil a nivel internacional, dificulta el abordaje efectivo de los derechos de dicha población.