



COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Organización de los Estados Americanos

OEA/Ser.L/V/II.117

Doc. 1 rev. 1

7 marzo 2003

Original: Español

INFORME ANUAL DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS 2002

CAPÍTULO VI VISTA *IN LOCO* A GUATEMALA

CUARTO INFORME DE PROGRESO DE LA RELATORÍA SOBRE TRABAJADORES MIGRATORIOS Y MIEMBROS DE SUS FAMILIAS EN EL HEMISFERIO

INDICE

	Página
A. Introducción.....	2
B. Metodología.....	4
C. El fenómeno migratorio en Guatemala.....	5
D. Migración y Desarrollo.....	11
E. Política y práctica migratoria.....	14
F. Tráfico, contrabando y conducción de migrantes.....	24
G. Garantías del debido proceso.....	28
H. Libertad personal.....	32
I. Medidas tomadas por el gobierno guatemalteco para proteger a los trabajadores migratorios en el exterior.....	37
J. Observaciones y recomendaciones.....	39

A. Introducción

268. Como parte de las labores relativas a su mandato, la Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha establecido contactos con varios gobiernos para observar en terreno las condiciones en materia de derechos humanos de los trabajadores migratorios y sus familias en los países miembros de la OEA. Accediendo a una gentil invitación del Gobierno de Guatemala y con el objetivo de recabar información sobre la situación de trabajadores migratorios en dicho país, una delegación de CIDH visitó Guatemala entre el 19 y el 24 de marzo del año 2002. La delegación estuvo encabezada por Juan E. Méndez, Relator Especial de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, e integrada por María Claudia Pulido, Abogada de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH y Helena Olea y Andreas Feldmann, miembros del equipo de la Relatoría.

269. La Relatoría decidió realizar una visita a Guatemala por diversos motivos. Por el territorio guatemalteco transitan cada año miles de trabajadores migratorios rumbo a México y sobre todo a Estados Unidos y Canadá. Por otro lado, un porcentaje importante de guatemaltecos ha migrado al exterior en busca de trabajo, sobre todo a Estados Unidos y Canadá. Asimismo, un porcentaje importante de trabajadores guatemaltecos migra estacionalmente al sur de México para realizar labores agrícolas. En vista del alto porcentaje de trabajadores migratorios representados en la fuerza laboral del país, el fenómeno migratorio tiene una importancia significativa en el desarrollo social y económico de Guatemala.

270. Durante su estadía en Guatemala, los funcionarios de la Relatoría visitaron Ciudad de Guatemala, Tecún Umán, El Carmen y la Mesilla y también recorrieron otros puntos de la frontera de Guatemala con México en el Departamento de San Marcos. La visita a este sector se explica porque por esta área transita una parte substancial de la migración entre ambos países. La delegación de la CIDH sostuvo reuniones con diversos funcionarios de gobierno y organizaciones intergubernamentales; asimismo, se reunió con miembros de organizaciones de la sociedad civil y de la Iglesia Católica.

271. Entre los funcionarios de gobierno con los que la delegación de la CIDH se reunió es posible mencionar a: Víctor Hugo Godoy, Ministro de Trabajo y Previsión Social; Adolfo Reyes Calderón, Viceministro de Gobernación; Alfonso Fuentes Soria, Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (COPREDEH); Ramiro Ordóñez, Vice-Ministro de Relaciones Exteriores, Herbert Bech, Director de Asuntos Consulares; Arturo Duarte, Director General de Relaciones Internacionales Multilaterales y Económicas; Leonel Véliz, Director General Sistema Penitenciario; Oscar Contreras, Director-Interventor de la Dirección General de Migraciones; Miguel Ángel Calderón, Coordinador Interinstitucional de Seguridad de la Presidencia; Luis Arturo Paniagua, Director de la Policía Nacional Civil; Yessica Lozano y Giovanni Martínez de la División de Población Desarraigada y Migrante de la Procuraduría de los Derechos Humanos; Irma Cárdenas Díaz, Sub-Procuradora de la Nación. La delegación de la Relatoría también se reunió con oficiales de organizaciones intergubernamentales como Anne-Birgitte Krum Hansen, Oficial de Protección de la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y Guenther Müssig, Jefe de Misión de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Entre los miembros de la sociedad civil y académicos con los que se entrevistó la delegación de la CIDH es posible mencionar a: Arturo Echeverría, Director Nacional de Casa Alianza; Irene Palma y Carol Girón, Investigadoras de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO sede Guatemala); Alvaro Ramassini, Obispo de la Diócesis de San Marcos y encargado de la Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal de Guatemala; los padres Mauro Verzeletti y Ademar Barilli, encargados de la Casa del Migrante en Ciudad de Guatemala y Tecún Umán, respectivamente, y con los miembros del equipo de

Derechos Humanos de la Casa del Migrante en Tecún Umán; Fabienne Venet, Directora de Sin Fronteras; y Manuel Angel Castillo, investigador y profesor del Colegio de México. La delegación de la CIDH también se reunió con Frank La Rue, Director del Centro para Acción Legal en Derechos Humanos (CAPDH) y diversos representantes de la Mesa Nacional Para las Migraciones en Guatemala (MENAMIG).²⁵⁸

272. Es importante destacar que la Relatoría encontró un alto nivel de cooperación por parte de todas y cada una de las autoridades guatemaltecas. Estas no sólo colaboraron gentilmente en la organización de la visita, sino que se mostraron llanas a sostener conversaciones abiertas y francas sobre la situación de los trabajadores migratorios y los miembros de sus familias en el país. Representantes de organizaciones intergubernamentales, investigadores y miembros de la sociedad civil también mostraron una excelente disposición a colaborar con el equipo de la CIDH. La Relatoría agradece y destaca el excelente espíritu de cooperación de estas personas. La información brindada por todas las personas entrevistadas constituye parte del material utilizado para la elaboración de este informe.

273. En nota del 20 de diciembre de 2001 transmitió al Estado de Guatemala el proyecto del presente informe, y le otorgó el plazo de un mes para que presentara sus observaciones y comentarios sobre el mismo, sin que hasta la fecha el Estado haya atendido dicha solicitud.

274. El informe de la visita de la Relatoría a Guatemala se divide en diez secciones. La primera es la introducción. A continuación se describe la metodología que utiliza la Relatoría para la elaboración del trabajo. Con el objeto de contextualizar la situación de los trabajadores migratorios en Guatemala así como la de los ciudadanos guatemaltecos en el exterior, la tercera sección examina el contexto general de la migración en este país. El informe luego analiza el impacto que la migración tiene en el desarrollo económico, social y demográfico de Guatemala. En la quinta sección, el informe comenta la política y la práctica en materia migratoria y describe el régimen legal migratorio y la organización institucional del Estado para responder a las necesidades de la población migrante. Subsecuentemente, el trabajo analiza el problema relativo a la conducción, contrabando y tráfico de trabajadores migratorios en Guatemala. La séptima sección se analiza las garantías y práctica de debido proceso en materia migratoria. La octava parte, en tanto, describe la situación de las personas privadas de libertad, en particular la forma en que se priva de libertad a una persona por razones migratorias y también las condiciones de los

²⁵⁸ MENAMIG está compuesta por las siguientes organizaciones: Asamblea Consultiva de la Población Desarraigada (ACPD); Asociación de Apoyo Integral (ASI); Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO); Capacitación y Desarrollo Comunitario (CADECO); Casa del Migrante de la Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal de Guatemala; Casa del Migrante de “Mi'n Npon B'aj” Tecún Umán, San Marcos; Catholic Relief Services (CRS); Centro de Atención al Migrante (CAM); Centro de Estudios Urbanos y Regionales de la USAC (CEUR); Consejo de Instituciones de Desarrollo (COINDE); Consejo de Investigación para el Desarrollo de Centro América (CIDECA); Comisión de Derechos Humanos de Guatemala (CDHG); Consultores Sociales –CONSOC-/ Miembros del Movimiento Tzuk- kim-pop; Coordinación de ONGs Cooperativas (CONGCOOP); Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO-Sede Guatemala/Programa de Migración; Federación de Trabajadores de Independientes del Campo y la Ciudad –FETICC-; Instituto Guatemalteco de Seguridad Social –IGSS-/ Programa de Afiliación para el Trabajador Agrícola Migrante; Instituto de Investigación de la Escuela de Historia de la USAC/-DIGI-; Pastoral de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal de Guatemala –PMH/CEG; Organización Panamericana de Salud –OPS/OMS- Programa Migrantes; Procuraduría de los Derechos Humanos/Defensoría de la Población Desarraigada y Migrante -PHD-; Sindicato de Trabajadores de la Dirección General de Migración -STM-.

centros de detención de trabajadores migratorios y otros migrantes en Guatemala. En la novena sección se resumen las prácticas del Estado para proteger a sus trabajadores migratorios y otros migrantes en el exterior. La última sección del informe resume las observaciones de la misión destacando mejores prácticas y también áreas donde se observaron deficiencias en el trato a los trabajadores migratorios. Como parte de esta sección, se ofrecen recomendaciones al gobierno y a organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales pertinentes.

B. Metodología

275. Como guía para elaborar el siguiente informe, la Relatoría utilizó la metodología de trabajo normalmente utilizada por la CIDH para la realización de sus *visitas in loco*. Es importante destacar que éste es un procedimiento estandarizado que ha servido de pauta para el trabajo de la CIDH por varias décadas. La metodología que utiliza la CIDH es común a la de diversas organizaciones intergubernamentales dedicadas a monitorear la situación de derechos humanos en el mundo.²⁵⁹ Por diversas razones, entre ellas la duración de las visitas y los recursos humanos limitados con los que cuenta la CIDH, los informes de las visitas *in loco* así como de las visitas de las Relatorías Especiales (como la presente) no pretenden presentar una visión exhaustiva de las violaciones a los derechos humanos en un país, sino llamar la atención sobre aspectos puntuales relacionados con la protección y garantía de los derechos humanos en los países visitados. Al mismo tiempo, los informes desean destacar mejores prácticas en materia de derechos humanos a modo de incentivar a que otros Estados miembros de la OEA emulen dichas acciones.

276. Las apreciaciones del siguiente informe se basan en dos elementos principales. Por un lado, fuentes primarias como testimonios de trabajadores migratorios y miembros de sus familias así como de diferentes personas vinculadas a diversas instituciones, entre ellas, el gobierno involucrado, órganos estatales fiscalizadores o defensores de los derechos humanos, académicos, miembros de organismos intergubernamentales y no gubernamentales. Es preciso recalcar que, para garantizar la ecuanimidad e imparcialidad de sus informes, por norma la CIDH siempre se reúne con la más amplia gama posible de personas y organizaciones. De este modo, se pretende garantizar la obtención de una visión lo más representativa, fidedigna y exhaustiva posible. De igual forma, en la elaboración de los informes, la CIDH asegura que todas las partes entrevistadas aparezcan citadas en el informe. No obstante, en algunas ocasiones no se cita la fuente de una afirmación, si ésta lo pidió expresamente. Por el otro, los informes también se basan en fuentes secundarias como trabajos académicos, informes y documentos. Al igual que en el caso de las fuentes primarias, como práctica, la CIDH y la Relatoría siempre se cercioran cuidadosamente que estas fuentes sean verosímiles y serias.

277. Es importante destacar que el presente informe fue elaborado sobre la base de la más diversa información y que el equipo de la Relatoría llevó a cabo un largo trabajo de investigación previo a la visita efectuada. Durante la visita y con posterioridad a ella, en tanto, los redactores e investigadores del informe corroboraron y complementaron la información obtenida. Los contenidos y comentarios son el resultado de un largo trabajo de investigación que fue

²⁵⁹ Para mayor información sobre la metodología de visitas *in loco* que la Relatoría usa como base para su trabajo de campo ver: Orentlicher, Diane F. 1990. "Bearing Witness: The Art and Science of Human Rights Fact-Finding." *Harvard Human Rights Journal* Vol. 3., pp, 83-135; y Lillich, Richard B. y Hurst Hannum. 1995. *Internacional Human Rights: Problems of Law, Policy and Practice* (3rd edition). New York: Little, Brown and Company. (Capítulo 6 "The Problem of Fact-Finding and Evidence").

concienzudamente discutido y ponderado por el Relator y su equipo y luego presentado al pleno de siete Comisionados de la CIDH, quienes aprueban la versión final del documento.

C. Fenómeno migratorio en Guatemala

278. Condiciones políticas, sociales, económicas y geográficas han transformado a Guatemala en un país de recepción, tránsito y emisión de trabajadores migratorios. Desde el punto de vista migratorio, sin embargo, Guatemala es primordialmente un país emisor/expulsor de trabajadores migratorios. La migración de guatemaltecos al exterior ha sido motivada por razones estructurales y ha llevado a que un porcentaje importante de la población, urbana y rural, haya decidido migrar de forma transitoria o permanente. Los principales destinos incluyen Estados Unidos, México y, en menor medida, Canadá.

279. Factores políticos, económicos y sociales han motivado la migración de guatemaltecos al exterior. Al igual que la mayoría de los países de América Latina, Guatemala también se caracteriza por una fuerte corriente migratoria de áreas rurales a sectores urbanos, principalmente al Municipio de Guatemala donde se ubica la capital, Ciudad de Guatemala. La pobreza, la falta de oportunidades de trabajo y servicios sociales, la discriminación y la violencia política han sido los principales factores que han motivado el éxodo de trabajadores migratorios guatemaltecos.²⁶⁰

280. Guatemala se caracteriza por tener índices de pobreza apreciables: según la Comisión Económica de América Latina y el Caribe (CEPAL) un 60.4% de la población vive por debajo de la línea de pobreza, de los cuales 34.4% son indigentes (lo que implica que el dinero no les alcanza para cubrir los costos de la canasta básica de productos).²⁶¹ La pobreza se concentra desproporcionadamente en la población indígena de origen maya, la que representa casi el 50% de la población.²⁶² Guatemala tiene la segunda peor distribución del ingreso en las Américas: el 20% más rico de la población consume el 63% de los bienes y servicios producidos en el país; el 20% más pobre, en tanto, consume sólo el 2.1% de los mismos.²⁶³ En relación a la propiedad de la tierra, Guatemala asimismo tiene la peor distribución en Centro América.²⁶⁴ El país también se caracteriza por discriminación estructural, sobre todo en contra de la población indígena.²⁶⁵ Por otro lado, la economía guatemalteca muestra signos de debilidad estructurales que en el último

²⁶⁰ MENAMIG. 2001. *Diagnóstico Nacional sobre Procedimientos de Intercepción, Detención, Deportación y Recepción de Migrantes en Guatemala.*, pp., 14.

²⁶¹ CEPAL. 2000. *Notas de Cepal: Número Especial: Panorama Social de América Latina.* Número 12, pp. 4. http://www.cepal.org/publicaciones/DesarrolloSocial/3/LCG2183P/Capitulo_I_2002.pdf

²⁶² El porcentaje exacto de población indígena en Guatemala es un tema muy controvertido. El gobierno guatemalteco indicó en 1999 que el porcentaje llegaba a 48.6%; sin embargo, investigadores y otras fuentes estiman que la cifra sería cercana al 60%. Ver Human Rights Watch. 2002. *From Households to the Factory: Sex Discrimination in the Guatemalan Labor Force.* New York: Human Rights Watch, pp., 46.

²⁶³ El coeficiente GINI en Guatemala es de 0.58 de acuerdo a fuentes gubernamentales. El coeficiente es un indicador de la distribución del ingreso en una sociedad determinada. El coeficiente fluctúa entre 0.0 en una situación en la que todas las personas reciben el mismo ingreso, y 1.0 en la que una persona percibe el total de ingresos. SEGEPLAN. 2002b. *Indicadores Demográficos Sociales y Económicos.* <http://www.segeplan.gob.gt/spanish/pobreza/dramap/cuantos.htm>

²⁶⁴ Booth, John. 1991. "Socioeconomic and Political Roots of National Revolts in Central America," *Latin American Research Review* 26(1), pp., 43

²⁶⁵ CIDH. 2001b. *Quinto Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en Guatemala* OEA/Ser.LV/II.111, Documento 21, pp. 187-204.

tiempo se han visto exacerbados por un deterioro progresivo en los términos de intercambio comercial de los principales productos de exportación del país como el café y otros bienes agrícolas. Es importante destacar que el sector agrícola emplea a la mitad de la mano de obra, provee dos tercios de las exportaciones y un tercio del Producto Interno Bruto (PIB) de la economía. CEPAL reporta que en los últimos años la crisis del sector cafetero en Guatemala provocó la pérdida de 77 mil puestos de trabajo equivalentes al 15% del empleo en ese sector.²⁶⁶ A pesar de que el país ha tenido tasas de crecimiento positivas en la última década, el mercado de trabajo presenta debilidades estructurales: poca capacitación de la mano de obra local, un alto nivel de subempleo y la existencia de un significativo mercado de trabajo informal.²⁶⁷ Un estudio del gobierno de Guatemala indica que el mercado laboral se caracteriza por tener muchos factores negativos: entre ellos, pocos incentivos para generar más plazas de trabajo en el sector productivo, deficientes niveles de capacitación laboral, rigidez en el mercado laboral; falta de competitividad de las empresas; una mínima inversión en capacitación laboral.²⁶⁸ A esto habría que sumarle un bajo nivel de salarios.

281. Los deficientes servicios sociales en materia de educación, salud, pensiones y vivienda, sobre todo en sectores rurales, también motivan el éxodo de personas del país. Guatemala se caracteriza por tener uno de los índices más bajos en materia de desarrollo humano en las Américas. Entre éstos se destacan las tasas de analfabetismo, mortalidad infantil y esperanza de vida.²⁶⁹ En este sentido, gran parte de la población, sobre todo los sectores tradicionalmente postergados como son los indígenas en los sectores rurales, no tiene acceso a salud (falta de servicios básicos), vivienda (alta precariedad sobre todo en sectores urbano marginales y rurales) y educación (alta deserción escolar y mala calidad educativa).²⁷⁰ Del mismo modo, los conflictos comunales, muchos de ellos por la tenencia de la tierra, recursos hídricos y el derecho a cultivar; la falta de capital y ciertas rencillas entre trabajadores y empleadores han forzado a miles de trabajadores guatemaltecos a buscar trabajo fuera del país.²⁷¹

282. La migración de guatemaltecos a México es de larga data. Las comunidades de origen maya que han habitado la región fronteriza entre ambos países – y otras zonas de Mesoamérica– suelen moverse de un lado al otro en la región fronteriza con regularidad ya que éste ha sido su territorio ancestral. Este movimiento es especialmente importante en zonas fronterizas en los departamentos de El Quiché, San Marcos, Izabal, Huehuetenango y El Petén que colindan con

²⁶⁶ CEPAL 2002. *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2001-2*. Santiago: CEPAL, pp., 188. También ver CIDH. 2001b. *Ibid.*, pp. 41.

²⁶⁷ Secretaría de Planificación y Programación (SEGEPLAN). 2002. *Política de Desarrollo Social y Población (Borrador)*, pp., 29-30.

²⁶⁸ Secretaría de Planificación y Programación (SEGEPLAN). 2002. *Ibid.*, pp., 29.

²⁶⁹ La tasa de alfabetismo es de 68.6%; la expectativa de vida llega a 64.4 años; 24% de los menores de 5 años están desnutridos, Guatemala se encuentra en el lugar 120 del Índice de Desarrollo Humano elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD. 2002. *Human Development Index. Guatemala*. http://hdr.undp.org/reports/global/2002/en/indicador/indicador.cfm?File=cty_f_GTM.html La mortalidad infantil en 1998 ascendió a 39.77 por cada 1,000 niños nacidos vivos. SEGPLAN. 2002b. *Ibid.* <http://www.segeplan.gob.gt/spanish/pobreza/dramap/cuantos.htm>

²⁷⁰ Existen altos niveles de deserción escolar, baja calidad educativa, falta de acceso a salud SEGEPLAN.2002.

²⁷¹ Palma Irene. 2000. *La Migración de Trabajadores en la Frontera Guatemala-México*. Taller de Expertos Internacionales sobre Mejores Prácticas Relativas a Trabajadores Migrantes, Santiago de Chile 19-20 de Junio, pp., 4. Informe de la Oficina de Derechos Humanos, Casa del Migrante, Tecún Umán. 2002. *Contexto del Trabajador Agrícola Guatemalteco*, pp. 2.

México.²⁷² En el siglo XIX se regularizó un incipiente movimiento migratorio, normalmente temporal, de trabajadores agrícolas guatemaltecos que cruzaban la frontera para trabajar en fincas bananeras y cafetaleras ubicadas en el Soconusco, en el sudeste mexicano. Esta migración de trabajadores agrícolas temporeros continúa. Cálculos conservadores indican que anualmente entre 80 y 150 mil trabajadores temporeros guatemaltecos cruzan a México para trabajar en cultivos de banano, café, soya, caña de azúcar y diversos frutales en el estado fronterizo de Chiapas. Otros 15 mil se desplazan a otros estados mexicanos colindantes como Tabasco, Quintana Roo, Campeche y Yucatán.²⁷³ Si bien un porcentaje importante ingresa a México de manera regular a través de la Forma Migratoria de Visitante Agrícola (FMVA), muchos otros lo hacen de manera irregular por veredas y otros pasos donde no existe control migratorio. Estas personas migran a México porque allí pueden aspirar a una mejor remuneración y mejores condiciones de trabajo. Una investigación calcula que la remuneración por el mismo trabajo agrícola era el año 2000 un 25% más alta en México que en Guatemala. Por otro lado, los trabajadores en México generalmente reciben además de su salario dos comidas diarias que son pagadas por el empleador; en Guatemala las comidas son descontadas del sueldo del trabajador.²⁷⁴ Dado el éxodo de trabajadores mexicanos a Estados Unidos o bien a otros estados de la Mexicana (muchos van al distrito Federal o a las maquilas en ciudades del norte de México), los trabajadores guatemaltecos suplen la ausencia de mano de obra local.

283. Muchos trabajadores temporeros ingresan a México acompañados de sus familias. Estas personas provienen mayoritariamente de zonas rurales en departamentos como Escuintla, Huehuetenango, Jalapa, El Petén, San Marcos, Quetzaltenango, El Quiché, Suchitepéquez, Totonicapán. Recientemente, un número apreciable de mujeres guatemaltecas ha comenzado a migrar a México a ciudades fronterizas como Ciudad Hidalgo o Tapachula para trabajar en el servicio doméstico o en hotelería. Muchas de estas mujeres son jóvenes y migran de forma temporal. Los hombres, en tanto, trabajan en construcción o se ganan la vida como artesanos. Asimismo, muchos comerciantes guatemaltecos cruzan regularmente la frontera para vender sus productos en localidades mexicanas. Muchas de estas personas entran a México con la Forma Migratoria para Visitante Local (FMVL), que les permite internarse hasta 30 kilómetros en territorio mexicano por un lapso de 72 horas. La venta de estos productos normalmente no es declarada en la aduana y se comercia de manera informal.²⁷⁵

284. La migración de guatemaltecos a México también se explica por razones políticas. Durante la larga guerra civil que afectó al país, muchos guatemaltecos huyeron de la violencia. Este movimiento fue particularmente agudo en la década de los ochenta y principios de los noventa, cuando miles de guatemaltecos salieron del país como refugiados. Según cifras de ACNUR, entre 150 y 200 mil buscaron refugio fuera del país, la mayoría en México pero también en Estados Unidos, Canadá, Australia y Suecia. De ellos, alrededor de 46 mil se asentaron en campamentos

²⁷² Palma, Irene. 1998. "Cuando las ilusiones se dirigen al norte: Un Estudio de caso en una comunidad del altiplano occidental de Guatemala." Documento presentado en Latin American Studies Association, XXI Internacional Congreso, Chicago, pp., 5; Coordinación de ONG y Cooperativas. 2000. *Bienvenidos a Soloma: Un Acercamiento a la Migración Hacia Estados Unidos de América*. Ciudad de Guatemala: CONGCOOP, pp., 8-9.

²⁷³ MENAMIG. 2001. *Ibid*; Casillas Ramírez, Rodolfo, Martha Vicente Castro y Claudio González Cartes. 1996. *Migrantes Centroamericanos en México, Un Análisis Global*. Facultad de Ciencias Sociales/Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, pp., 27-41.

²⁷⁴ Palma 1998. *Ibid*, pp.,8.

²⁷⁵ MENAMIG. 2001. *Ibid*, 10- 11 y CONGCOOP 2000. *Ibid*, pp., 8-12.

de refugiados cercanos a la frontera mexicano-guatemalteca en estados como Chiapas, Campeche y Quintana Roo. En la década de los noventa, sobre todo tras la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, la mayoría de estas personas retornó a Guatemala o bien se asentó definitivamente en los países que les ofrecieron refugio.²⁷⁶ No existen registros confiables sobre el número de guatemaltecos residiendo en México. Según estudios del Centro Latinoamericano de Demografía, en 1990, 46,000 guatemaltecos residían en México, eso sin contar la presencia de trabajadores temporeros e indocumentados.²⁷⁷ Dicho número probablemente ha crecido significativamente en la última década.

285. Si bien la migración de guatemaltecos a México ha sido histórica, desde los sesenta y setenta, una gran cantidad de personas emigró a Estados Unidos. Hoy la mayor parte de los guatemaltecos en el exterior reside en Estados Unidos. Al igual que la migración desde México, algunas de estas personas migraban de forma temporal, mientras que otras decidían establecerse en Estados Unidos. Los principales puntos de recepción de ciudadanos guatemaltecos en Estados Unidos son los estados de California, Illinois, Nueva York y Texas.²⁷⁸ No se tiene una idea clara del número exacto de guatemaltecos que hoy en día reside en Estados Unidos. Según las autoridades estadounidenses, el número de guatemaltecos que vive en Estados Unidos (incluyendo indocumentados) asciende a 372 mil personas. Los guatemaltecos representan el 1.1% de la población hispana en Estados Unidos.²⁷⁹ El gobierno de Guatemala, en tanto, calculaba en 1999 que el número de guatemaltecos en Estados Unidos, documentados y no documentados, podría llegar hasta 1.2 millones de personas.²⁸⁰ Después de los mexicanos y salvadoreños, los guatemaltecos representan el tercer grupo más numeroso de personas latinoamericanas indocumentadas en Estados Unidos. Un número significativo de guatemaltecos en Estados Unidos corresponde a personas de origen indígena.²⁸¹ Un número importante de guatemaltecos se ha beneficiado a lo largo de los años de programas de regularización migratoria impulsadas por las autoridades estadounidenses. Como parte de la Ley de Control y Reforma Inmigratoria (IRCA), promulgada en 1986, 63,000 guatemaltecos se beneficiaron de un programa de regularización migratoria entre 1989 y 1996.²⁸² Por otro lado, un número importante

²⁷⁶ La Guerra civil en Guatemala desplazó a más de un millón de personas, casi la mitad dentro del país. Worby Paula. 1999. *The Lessons Learned from UNHCR's involvement in the Guatemala Return and Reintegration Programme*. UNHCR, Regional Bureau for the Americas, and Policy Analysis and Evaluation Unit, <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home?page=search>; United States Committee for Refugees. 2002. *Country Report Guatemala*.

http://www.refugees.org/world/countryrpt/amer_carib/guatemala.htm

²⁷⁷ Villa, Miguel y Jorge Martínez Pizarro. 2000. "International Migration trends and patterns in Latin America and the Caribbean", in *International Migration and Development in the Americas*, edited by ECLAC, pp. 47.

²⁷⁸ Rincón Alejandra, Susanne Jonas y Néstor Rodríguez. 1999. "La Migración Guatemalteca en los EE.UU., 1980-1996." pp 7-32, in Juan Alberto Fuentes K. (coordinador), *Población y Migración en el Area Rural*. Guatemala: Sistema de Naciones Unidas.

²⁷⁹ En el último censo se indica que 32.8 millones de hispanos viven en Estados Unidos. US Bureau of the Census, March 2000 Current Population Survey. <http://www.census.gov/prod/2001pubs/c2kbr01-3.pdf>

²⁸⁰ Rincón et. al. 1999. Ibid, Esto representaría algo así como el 9% de la población que reside en Guatemala (13.3 millones).

²⁸¹ Ver Popin, Eric. 1999. "Guatemalan Mayan Migration to Los Angeles: Constructing Transnational Linkages in the Context of..." *Ethnic & Racial Studies* 22(2) pp., 267-290.

²⁸² Rincón et. al. 1999, Ibid,

de guatemaltecos reside en Canadá.²⁸³ Muchos llegaron al país como refugiados en las últimas dos décadas.

286. La migración de ciudadanos guatemaltecos a Estados Unidos y otros destinos se ve reforzada por la presencia de redes de migrantes que ayudan a sus familiares a llegar al país de destino y también a integrarse a la sociedad receptora. Las comunidades de guatemaltecos prestan asesoría a migrantes recién llegados para que éstos encuentren trabajo, lugares para vivir, obtengan documentos y accedan a servicios sociales para ellos y sus familias.

287. Como se indicó, Guatemala se ha transformado en los últimos años en un país de tránsito para las personas que buscan migrar a Estados Unidos y Canadá. Por su ubicación geográfica, numerosos trabajadores migratorios centroamericanos, en particular hondureños, salvadoreños, nicaragüenses y panameños atraviesan Guatemala rumbo a América del Norte. De igual modo, en la última década se ha notado un incremento importante en el número de migrantes extra-regionales que arriban por los más diversos medios a Guatemala con la intención de proseguir viaje a Estados Unidos. Estas personas provienen de países de África, Asia, Europa Oriental y el Medio Oriente. Algunas de estas personas permanecen un corto tiempo en Guatemala y prosiguen viaje; otros descansan o bien tratan de ahorrar el suficiente dinero para proseguir su viaje a Estados Unidos.²⁸⁴ Testimonios e informes indican que personas de países tan diversos como Sudán, Pakistán, China, India, Bangladesh, Perú, Corea del Sur, Colombia y Ecuador, entre otros, han cruzado por Guatemala. Algunas de estas personas solicitan asilo.²⁸⁵

288. Guatemala también recibe trabajadores migratorios y otros migrantes, sobre todo personas de Honduras y El Salvador. Guatemala es la economía más grande de Centro América y por ello atrae una cierta cantidad de mano de obra desde países vecinos. Es preciso indicar que aunque no existen cifras precisas con respecto al número de extranjeros que en la actualidad residen en Guatemala, se sabe que la cifra es más bien baja.²⁸⁶ Como se mencionó en la sección anterior, a pesar de ser la economía más grande de la región, Guatemala se caracteriza por tener índices de pobreza apreciables y un mercado laboral débil y con problemas estructurales. Dada la limitada capacidad del mercado guatemalteco de absorber mano de obra, el reducido nivel de salarios²⁸⁷ en el país y las difíciles condiciones que caracterizan el mercado laboral,²⁸⁸ el número de trabajadores migratorios que llega a Guatemala es bastante pequeño. Estas personas, por lo general, migran para trabajar en los cafetales, sobre todo durante los meses de zafra y corte del café (entre noviembre y mayo). Otras personas llegan a trabajar en los cultivos de frutas (melón y sandía) y flores en los departamentos de Izabal, Zacapa y Santa Rosa, en el oriente del país. En el sur del país en los departamentos de Escuintla, San Marcos, Retalhuleu y Suchitepéquez, en tanto, nicaragüenses y salvadoreños arriban para trabajar en los cultivos de café, azúcar, maíz, banano y

²⁸³ Según el censo de 1996, 273,820 personas de origen centro y sudamericano vivían en Canadá. Alrededor del 10% serían guatemaltecos.

²⁸⁴ MENAMIG 2001. Ibid, pp., 15-8. k

²⁸⁵ USCR 2002. Ibid.

²⁸⁶ Según cifras del último Censo de 1994 en Guatemala residían 14.425 Salvadoreños; 5.658 estadounidenses; 4.634 hondureños, 3621 Nicaragüenses. X Censo Nacional de Población y V de Habitación Guatemala 1994. <http://ccp.ucr.ac.cr/bvp/censos/zip/guate/>

²⁸⁷ En diciembre de 2002 el salario mínimo fue aumentado en un 16% en Guatemala. De manera que el salario mínimo diario es de US\$4.37 (31.90 quetzales) para el sector agrícola y US \$4.68 (34.20 quetzales) en la industria y el sector servicios.

²⁸⁸ Ver Human Rights Watch. 2002. *From Households to the Factory: Sex Discrimination in the Guatemalan Labor Force*. New York: Human Rights Watch.

ajonjolí. Algunos centroamericanos son contratados como obreros de la construcción, se desempeñan como artesanos, trabajan en la prostitución o bien en el sector informal.²⁸⁹

289. Con respecto a la posición del gobierno guatemalteco en relación a temática migratoria y su vínculo con los derechos humanos, la Relatoría advirtió preocupación sobre todo por la situación de los trabajadores migratorios guatemaltecos en el exterior. Los funcionarios de gobierno mostraron interés en reforzar procesos multilaterales para regular los flujos migratorios en la región como el de la Conferencia Regional de Migración y la Organización Centroamericana de Directores de Migración. Por otra parte, también se advirtió preocupación por las consecuencias que los ataques terroristas en Nueva York y Washington en septiembre del 2001 tendrán para la región. Miguel Ángel Calderón, Coordinador Interinstitucional de Seguridad de la Presidencia, por ejemplo, expresó que Guatemala estima necesario incrementar los controles migratorios para así evitar posibles ataques terroristas.

290. Guatemala ha ratificado una serie de tratados y acuerdos internacionales de derechos humanos que prodigan garantías generales a todas las personas y que se extienden a personas que migran como los trabajadores migratorios.²⁹⁰ Asimismo, ratificó una serie de instrumentos regionales en materia de derechos humanos como la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Carta de la Organización de los Estados Americanos; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y la Convención Interamericana para Prevenir y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Guatemala también ha ratificado algunos instrumentos específicos de protección de los trabajadores migratorios como el Convenio 97 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativo a los Trabajadores Migratorios, el Convenio 87 de la OIT relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicalización, Convenio 29 de la OIT relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio y el Convenio 111 de la OIT relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación. Sin embargo, Guatemala no ha ratificado otros instrumentos de protección específica sobre trabajadores migratorios como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de Todos los Trabajadores Migratorios Miembros de sus Familias y la Convención Sobre el Crimen Transnacional Organizado y los Protocolos para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños; y contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire.

291. Guatemala asimismo participa de varias iniciativas multilaterales de coordinación en materia migratoria. Entre ellas es posible mencionar la Conferencia Regional de Migraciones (también conocida como Proceso Puebla) y la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM). En el marco de la OCAM, por otra parte, Guatemala firmó en 1998 un Acuerdo Marco –Acuerdo No 4 “Aspectos Migratorios y de Libre Tránsito,” comúnmente denominado CA-4– con Nicaragua, El Salvador y Honduras para permitir el libre tránsito y estadía temporal de personas de estas nacionalidades mediante visas transitorias. En virtud del acuerdo, nacionales de

²⁸⁹ MENAMIG 2002. Ibid, 18

²⁹⁰ Entre los más importantes es posible destacar: La Carta de Naciones Unidas; La Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados; La Convención y el Protocolo Sobre el Estatuto de los Refugiados, El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; La Convención de los Derechos del Niño; El Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales; la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares ; y la Convención Sobre el Estatuto de las Personas Apátridas.

estos cuatro países pueden entrar a cualquiera de éstos países portando sólo los documentos de identidad y no requieren pasaportes o visas.

292. Un fenómeno que indirectamente se relaciona con el tema migratorio pero que es digno de mención es el problema relativo a las adopciones. Guatemala es el cuarto país del mundo en materia de número de adopciones tras China, Rusia y Corea del Sur.²⁹¹ Según cifras entregadas por la Procuraduría General de la Nación de Guatemala, el número de adopciones subió de 1,265 en 1997 a 2,322 en el 2001. Estados Unidos, Canadá, Francia y España son los principales destinos de niños entregados en adopción. Sin embargo, según diversas fuentes, entre ellas Casa Alianza, la cifra de adopciones es mucho mayor dada la falta de control y regulaciones adecuadas para entregar a los menores en adopción. Esta situación fue reconocida por Irma Cárdenas Díaz, Sub-Procuradora de la Nación, quien recalcó que el gobierno de Guatemala estaba preocupado por la situación.

D. Migración y desarrollo

293. El fenómeno migratorio en Guatemala tiene repercusiones sociales y políticas que inciden en el desarrollo del país. Estas tienen que ver con las características de Guatemala. Como un país de origen de migrantes con un porcentaje relativamente alto de nacionales trabajando en el exterior (casi el 10% de la población residente en el país), Guatemala recibe un monto importante de divisas a través de remesas (envíos de dinero por parte de nacionales de un país que residen en el extranjero a su país de origen). Asimismo, el éxodo de nacionales tiene gran impacto en materia social y en el mercado de trabajo del país. Su posición como país de tránsito, asimismo, tiene algunas repercusiones sociales, sobre todo en las zonas fronterizas.

Remesas

294. Con respecto al primer punto, diversos estudios destacan la importancia económica de las remesas para los países emisores. Los envíos de dinero de nacionales radicados en el extranjero representan una fuente de ingreso de divisas para la economía nacional. Las remesas son generalmente utilizadas por las personas que las reciben para adquirir un sinnúmero de productos y servicios como bienes de consumo, servicios de salud, comida, vivienda, desarrollo de infraestructura, educación, entretenimiento, entre muchos otros. Las remesas ayudan a generar más consumo y a estimular la economía. Algunos estudios, sin embargo, subrayan que las remesas generan dependencia económica e inhiben la iniciativa y el crecimiento local.²⁹²

295. En el caso de Guatemala, las remesas representan un porcentaje considerable de ingreso. Algunos estudios apuntan que el año 2000 Guatemala recibió 2 mil millones de dólares por concepto de remesas.²⁹³ Esto equivalía a alrededor del 5% del Producto Interno Bruto (PIB) o

²⁹¹ Elton, Catherine. 2000. "Adoption vs. Trafficking in Guatemala." *Christian Science Monitor*. 92 (227), pp.1.

²⁹² Sobre los efectos de las remesas en los países receptores, ver CIDH. 2002. *Tercer Informe de Avance de la Relatoría de Trabajadores Migratorios y sus Familias* (Ver capítulo IV. Efectos Económicos de la Migración). <http://www.cidh.org/annualrep/2001sp/cap.6.htm>

²⁹³ Esta cifra podría ser mucho mayor ya que no se toman en cuenta los envíos que no llegan al país a través del sistema bancario Ver Palma 1998 Ibid.,

bien a una cifra cercana al 18% de las exportaciones totales del país.²⁹⁴ Un estudio hecho en 1997 indicaba que, en promedio, los guatemaltecos enviaban a sus familiares o amigos en Guatemala \$1,630 dólares anualmente (el producto interno *per cápita* en 1998 ascendía a \$3.674 dólares).²⁹⁵

296. El arribo de este volumen de dinero tiene amplias repercusiones macroeconómicas en el país y contribuye al desarrollo económico y social. Asimismo, las remesas afectan de manera más individual los patrones de consumo de las familias guatemaltecas. Con el fin de no desincentivar el flujo de dinero que llega al país, el gobierno de Guatemala ha decidido no establecer ningún tipo de restricción o control, por ejemplo a través de impuestos, sobre las remesas, dejando que el mercado de las remesas se regule por sí mismo.²⁹⁶

Mercado Laboral

297. La migración también tiene un efecto importante en el mercado de trabajo local. En este sentido, el éxodo de trabajadores en Guatemala ha implicado una reducción de la fuerza laboral local, sobre todo de personas jóvenes. Asimismo, el éxodo de trabajadores, sobre todo hombres, tiene consecuencias sociales. En muchas comunidades de origen, mujeres, menores de edad y adultos mayores han quedado solos. La falta de presencia paterna ha obligado a las mujeres a asumir un doble rol y a cargar con la responsabilidad por la crianza de los hijos. Asimismo, en muchas de estas comunidades, personas de edad también han quedado solas producto de la partida de sus hijos, nietos y otros familiares. En resumen, el éxodo de un número significativo de personas jóvenes ha modificado patrones sociales largamente establecidos y ha obligado a los que permanecen a adaptarse a nuevas y muchas veces demandantes condiciones sociales y económicas.

Criminalización de la Frontera

298. Su condición de país de tránsito de migrantes también tiene repercusiones económicas y sociales para Guatemala. La masiva presencia de migrantes que transitan por el país tratando de cruzar a México, para de ahí continuar viaje a Estados Unidos ha provocado la aparición de numerosos grupos y bandas dedicadas al contrabando y tráfico de personas. Aprovechando la condición de vulnerabilidad de los migrantes, estos grupos roban, atacan, extorsionan, engañan y, en algunas oportunidades, asesinan a los migrantes. Los ataques normalmente se producen en áreas deshabitadas que los migrantes utilizan para cruzar la frontera evadiendo la presencia de las autoridades. La masiva presencia de personas que intentan cruzar la frontera e internarse en México, asimismo, ha contribuido a generar focos de corrupción en agentes del Estado, como la Policía Nacional Civil, y en determinados momentos en la Dirección General de Migraciones (DGM).

299. La dinámica generada por la masiva presencia de personas que intentan migrar ha generado un fenómeno bastante preocupante: la criminalización de las fronteras. De forma creciente, zonas

²⁹⁴ Orozco Manuel. 2002. Globalization and Migration: The Impact of Family Remittances in Latin America. *Latin American Politics and Society*. 44 (2), pp., 47-9. .

²⁹⁵ De la Garza, Rodolfo, Manuel Orozco y Miguel Baraona. 1997. *Binational Impact of Latino Remittances*. Policy Brief (March) The Tomás Rivera Policy Institute. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2001. Informe sobre el Desarrollo Humano 2001.

<http://www.undp.org/hdr2001/spanish/spaindic.pdf>

²⁹⁶ Orozco 2002. *Ibid.*, pp. 57.

limítrofes, sobre todo las caracterizadas por grandes flujos de personas, se han convertido en sitios extremadamente peligrosos. Esas ciudades normalmente se caracterizan por la presencia de un número apreciable de población flotante, tanto personas que llegan para cruzar la frontera como gente que es deportada y que no tiene medios para regresar a sus comunidades de origen o bien que decide quedarse para volver a intentar el cruce. Asimismo, estos lugares congregan a personas que llegan atraídas por las oportunidades de trabajo que genera la presencia de población migrante, así como delincuentes que llegan con la intención de victimizar y lucrar de los migrantes. La peligrosidad de estos lugares muchas veces se incrementa por la presencia de autoridades corruptas que también roban, maltratan y extorsionan a los trabajadores migratorios. Con frecuencia en estos sitios los delincuentes operan con absoluta impunidad porque están coludidos con algunos funcionarios estatales que se encargan de protegerlos.²⁹⁷

300. En Guatemala este fenómeno se observa de manera creciente en diversas ciudades y sectores fronterizos en Guatemala.²⁹⁸ Como se indicó anteriormente, la delegación de la CIDH visitó Tecún Umán, El Carmen y La Mesilla donde recogió diversos testimonios que reflejan la tendencia descrita anteriormente. El personal de la Casa del Migrante, un albergue que asiste a migrantes y que fue establecido por la orden religiosa Scalabrini, relató que la delincuencia ha aumentado de manera considerable. La presencia de guatemaltecos, centroamericanos y migrantes de otras nacionalidades con dinero y que no conocen la zona y que temen llamar la atención de las autoridades los hacen un blanco fácil de delincuentes comunes. El aumento de la población flotante debido a las deportaciones que permanecen en zonas fronterizas y sus alrededores con la intención de juntar dinero para intentar cruzar la frontera nuevamente en parte también contribuye a aumentar la delincuencia. A ese respecto, durante el año 2001, el Instituto Nacional de Migraciones de México deportó a Guatemala a 140,493 personas.²⁹⁹

301. Personal de la Casa del Migrante en Tecún Umán relató que bandas de delincuentes, algunas dedicadas al tráfico o al contrabando de personas, así como funcionarios estatales corruptos se aprovechan de migrantes que llegan al lugar. Estas personas indicaron a la delegación de la CIDH que han recogido denuncias por parte de un porcentaje de los migrantes que llegan al albergue sobre asaltos, malos tratos, robos, violaciones y asesinatos. En este sentido, en el 2001, la Casa del Migrante en Tecún Umán atendió a 7,544 migrantes, de los cuales 2,899 denunciaron robos, estafas y asaltos por parte de delincuentes comunes y abusos de autoridad, cobro de coimas, maltrato, detenciones arbitrarias por parte de funcionarios guatemaltecos y mexicanos. Asimismo, estas fuentes afirmaron que contaban con información veraz y confiable sobre presunta colusión entre autoridades y traficantes o bandas de asaltantes. Estas denuncias fueron ratificadas por el Procurador de los Derechos Humanos en varios informes.³⁰⁰

²⁹⁷ CIDH 2000. Segundo Informe de Progreso de la Relatoría de Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias (ver Capítulo IV, Migración y Derechos Humanos).

<http://www.cidh.org/annualrep/2000sp/cap.6.htm>

²⁹⁸ MENAMIG 2002. Ibid., pp., 31; LaFranchi, Howard. 1996. "US-Bound Migrants Find Town in Guatemala No Haven." *Christian Science Monitor*. 88 (147) pp., 1.

²⁹⁹ Informe Defensoría de la Población Desarraigada y Migrante (Noviembre 2001-Noviembre 2002), pp., 26.

³⁰⁰ Informe Defensoría de la Población Desarraigada y Migrante (Noviembre 2001-Noviembre 2002), pp., 15, 26.

E. Política y práctica migratoria

302. La Ley de Migración, Decreto 95-98, fue aprobada por el Congreso de la de Guatemala con el fin de regular la migración en dicho país. La norma entró en vigencia en diciembre de 1998. En julio de 1999, el Ministerio de Gobernación expidió el Acuerdo Gubernativo 529-99 que reglamenta la Ley de Migración. En septiembre del mismo año fue expedido el Acuerdo Gubernativo 732-99 que modifica algunos artículos del Acuerdo 529-99. Los considerandos o motivaciones de la ley hacen referencia a la intención de Guatemala de normar sus relaciones con otros Estados de acuerdo con los principios, reglas y prácticas internacionales; la necesidad de unificar y modernizar los procedimientos migratorios para garantizar la libertad de locomoción a los “habitantes del mundo”; y la necesidad de modernizar el cuerpo normativo existente con el propósito de regular “todo lo relacionado con el movimiento y el control migratorio dentro del país y establecer “los requisitos, infracciones, delitos, así como sanciones y penas” por la infracción de las normas.

Organización Institucional Estatal

303. La Ley de Migración establece que la máxima autoridad en materia migratoria es el Ministerio de Gobernación. Este ejerce sus funciones a través de una de sus dependencias: la Dirección General de Migración (DGM). La ley establece las siguientes funciones a la DGM: 1) velar por el cumplimiento de las normas migratorias; 2) diseñar y poner en marcha políticas migratorias; 3) garantizar que personas nacionales y extranjeras ingresen, permanezcan y salgan del territorio nacional conforme a derecho; 4) mantener los registros necesarios para ejercer un efectivo control migratorio; 5) sugerir al Ministerio de Gobernación los lugares apropiados dentro del territorio nacional para crear, suprimir o reubicar puestos de control migratorio; 6) integrar el Consejo Nacional de Migración; 7) aplicar las sanciones correspondientes a quienes violen la legislación migratoria; 8) denunciar las violaciones a las normas migratorias que puedan constituir delito ante las autoridades competentes; 9) adoptar las medidas necesarias para la aplicación de la Ley de Migración; 10) expedir documentos de identidad, de viaje y de residencia a los refugiados, asilados o apátridas que se encuentren en Guatemala; 11) autorizar y controlar la expedición de pasaportes nacionales; 12) conceder las visas de ingreso; y 13) las demás que establezcan las leyes y reglamentos. El Acuerdo Gubernativo agrega las siguientes funciones a la DGM: 14) mantener actualizada y divulgar información relacionada con los instrumentos internacionales y las normas internas en materia migratoria; 15) Colaborar con los demás órganos y dependencias del Estado cuando se lo soliciten; y 16) las demás que establezcan las leyes y reglamentos.³⁰¹

304. El Director General de Migración es la máxima autoridad de la DGM. Este funcionario es nombrado por el Ministro de Gobernación. Las funciones del Director son: 1) velar por el cumplimiento de las normas migratorias; 2) resolver los asuntos de su competencia; 3) cumplir funciones de secretaría ejecutiva del Consejo Nacional de Migración; y 4) las demás funciones que establezca la ley.³⁰²

305. El Consejo Nacional de Migración es un órgano consultivo y asesor del Ministerio de Gobernación en materia de política migratoria. El Consejo está integrado por el Ministro de Gobernación, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Director General de Migración, El Director

³⁰¹ Artículo 4 del Decreto 95-98.

³⁰² Artículos 6 a 8 del Decreto 95-98.

General del Instituto Guatemalteco de Turismo –INGUAT- y el Procurador General de la Nación. El Consejo debe reunirse por lo menos una vez por mes y cuando sea necesario. Todos los miembros del Consejo tienen voz y voto, excepto el Director General de Migración. Con el propósito de cumplir sus funciones, el Consejo puede requerir la opinión o colaboración de entidades públicas y privadas nacionales e internacionales.³⁰³

306. El Acuerdo Gubernativo 732-99 establece la responsabilidad de la aplicación de la ley migratoria en el extranjero en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Dicho Ministerio, en nombre del Estado y en coordinación con el Consejo Nacional de Migración, está autorizado para suscribir acuerdos y convenios en materia migratoria. Adicionalmente, el Ministerio puede promover iniciativas dirigidas a facilitar y mejorar la migración y debe mantener una estrecha vinculación con el Ministerio de Gobernación a través de la Dirección de Asuntos Consulares y la DGM.³⁰⁴

307. El mismo acuerdo establece funciones consulares en materia migratoria a cargo de los consulados de carrera. Los consulados de carrera deben ejercer las siguientes funciones: 1) ofrecer información y responder inquietudes sobre aspectos migratorios en el extranjero; 2) expedir pasaportes y pases especiales de viaje; 3) otorgar visas y residencias temporales; 4) informar semanalmente a la DGM sobre los pasaportes emitidos y las visas expedidas; y 5) las demás funciones que señalen las normas migratorias.³⁰⁵

308. Por último, es importante destacar el papel de la Defensoría de Población Desarraigada y Migrante de la Procuraduría de los Derechos Humanos que lleva a cabo diversas acciones por iniciativa propia y a partir de denuncias.³⁰⁶ La Defensoría abrió una Oficina de Atención al Migrante en El Carmen en enero de 2002 y en El Naranjo en mayo de 2002.³⁰⁷

Organizaciones de la Sociedad Civil

309. Algunas de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en asuntos migratorios conformaron la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (MENAMIG). Los objetivos de la MENAMIG son: promover, defender y divulgar los derechos de las personas migrantes y sus familias; sensibilizar a la población sobre la importancia de la migración en Guatemala y sus causas, buscando generar solidaridad hacia los migrantes; promover el fortalecimiento de las organizaciones que la integran; fortalecer la capacidad institucional para prestar servicios a la población migrante; participar e incidir en la elaboración de las políticas migratorias; promover programas relacionados con la migración; y promover y facilitar los procesos de coordinación y comunicación entre sus miembros. Los miembros de la MENAMIG se encuentran enumerados en la sección I. Introducción del presente informe. Es importante aclarar que la MENAMIG se encuentra conformada por organizaciones de la sociedad civil y por organismos estatales que llevan a cabo funciones relacionadas con la población migrante.

³⁰³ Artículos 9 a 11 del Decreto 95-98.

³⁰⁴ Artículo 1 del Acuerdo Gubernativo 732-99.

³⁰⁵ Artículo 2 del Acuerdo Gubernativo 732-99.

³⁰⁶ Ver Artículo 274 de la Constitución Política y Decreto 32-87.

³⁰⁷ Estas dos oficinas fueron abiertas con el apoyo financiero de la Organización Internacional para las Migraciones.

310. La iglesia también desarrolla un trabajo muy importante a través de la Pastoral de Movilidad Humana. Es necesario destacar el trabajo de la orden religiosa Scalabrini a través de las Casas del Migrante en Ciudad de Guatemala y Tecún Umán y el Centro de Atención al Migrante, también en la capital. Por otra parte, algunas organizaciones que trabajan en derechos humanos en Guatemala han desarrollado acciones relacionadas con la población migrante. Por último, trabajan también en este campo el Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH) y Casa Alianza.

Organizaciones Intergubernamentales

311. El trabajo de las organizaciones intergubernamentales en Guatemala es significativo. Naciones Unidas ha tenido una presencia importante en Guatemala durante el conflicto armado y a partir de la firma de los acuerdos de paz. Si bien la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) tiene un campo de acción muy amplio, es relevante destacar para efectos del informe las acciones desarrolladas en materia de administración de justicia y administración pública, en la medida en que inciden en decisiones administrativas y judiciales relacionadas con procedimientos migratorios y las personas migrantes. El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) tiene un trabajo importante relacionado con el mandato de la Relatoría.³⁰⁸ Finalmente, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) también desarrolla múltiples actividades en Guatemala.

Régimen Legal Migratorio

312. Las normas migratorias son de orden público y se aplican tanto a nacionales como a extranjeros, excepto en el caso de los funcionarios diplomáticos y consulares de otros Estados y de organismos internacionales acreditados en el país, los cuales están sujetos a los instrumentos internacionales de los cuales el Estado de Guatemala es parte. A continuación se describen las diferentes categorías migratorias, así como las condiciones y requisitos para obtener cada una de ellas, junto con los efectos o consecuencias de las mismas.

Ingreso y permanencia

313. Los extranjeros que ingresen a Guatemala pueden hacerlo como *residentes* o como *no residentes*. Los *no residentes* se clasifican en: *personas en tránsito* y *turistas* y *visitantes*. Los *residentes* se clasifican en: *residentes temporales* y *residentes permanentes*.³⁰⁹

314. Con respecto a los *no residentes* es importante destacar lo siguiente. Las *personas en tránsito* son aquellos extranjeros que ingresen al país por cualquiera de los lugares autorizados para el tránsito migratorio y que permanecen en territorio nacional menos de 72 horas. En principio, las *personas en tránsito* deben tener una visa, a menos que se haya acordado lo contrario en un instrumento internacional suscrito por Guatemala. En casos especiales es posible solicitar a la DGM que autorice la permanencia por un tiempo más largo como turista o visitante.³¹⁰ Los *turistas* o *visitantes* son personas extranjeras que ingresan al país con fines lícitos, sin propósitos de inmigración o residencia, que no reciben una remuneración por las

³⁰⁸ Recientemente, el ACNUR cerró su oficina en Guatemala y cubre las necesidades de este país desde la Oficina Regional para México, Centroamérica y Cuba.

³⁰⁹ Artículos 12 y 13 del Decreto 95-98.

³¹⁰ Artículo 14 del Decreto 95-98 y artículos 27 y 28 del Acuerdo Gubernativo 529-99.

actividades que desempeñan, y cuya permanencia es inferior a 90 días. El término de permanencia puede prorrogarse una sola vez. Los turistas no pueden trabajar o establecer una actividad comercial en el país. Los *turistas o visitantes* deben tener una visa o tarjeta de turista o visitante, excepto que exista un instrumento internacional que estipule lo contrario y que haya sido suscrito por Guatemala.³¹¹

315. Los *residentes temporales* son los extranjeros a quienes se les autoriza la permanencia en el país por un período de dos años con el fin de dedicarse a una actividad lícita. La residencia temporal puede prorrogarse por términos iguales. Los *residentes temporales* pueden trabajar o invertir en el país. La residencia temporal debe solicitarse antes de ingresar a Guatemala. Los asilados, refugiados y apátridas son considerados *residentes temporales* para efectos migratorios.³¹² El ordenamiento legal migratorio defiere la reglamentación relativa al otorgamiento del estatus o condición a estas personas a los instrumentos internacionales de los que Guatemala sea parte.³¹³

316. Los *residentes permanentes* son los extranjeros que hayan cumplido los requisitos establecidos en las normas y que constituyan su domicilio en Guatemala. Los extranjeros que se encuentren en una de las siguientes condiciones pueden solicitar la residencia permanente: pensionado o rentista; inversionista; cónyuge e hijo menor o soltero de las personas mencionadas anteriormente; cónyuge,³¹⁴ hijo o padre de una persona de nacionalidad guatemalteca; residente temporal; y personas que hayan demostrado actuaciones destacadas en ciencia, tecnología, artes o deportes.³¹⁵

317. Los extranjeros que obtengan la residencia temporal o permanente y que quieran trabajar deberán hacerlo en actividades lícitas y obtener autorización del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. La *residencia* se perderá por cualquiera de las siguientes razones: incumplimiento en el pago de las obligaciones tributarias; falsedad o alteración de la documentación presentada ante las autoridades migratorias; resolución del juez competente y ausencia no motivada o carecer de autorización para abandonar el país por un término superior a un año. Los residentes tienen el deber de comunicar cualquier cambio en sus documentos de identificación a la Dirección de Migración. De no hacerlo, pueden perder su estatus migratorio.

318. Los *residentes permanentes* se subdividen a su vez en: *residente pensionado o rentista y cónyuge de ciudadano guatemalteco*. Los *residentes pensionados o rentistas* deben cumplir una serie de requisitos relacionados con la fuente de sus ingresos.

319. La calidad de residente pensionado o rentista implica beneficios adicionales. Estas personas están exoneradas del pago de: cuotas anuales por residencia y otros derechos relativos al estatus migratorio; pago de derechos aduaneros de importación de sus muebles y enseres; impuesto sobre la renta de los ingresos provenientes del exterior y derechos aduaneros de importación de un vehículo automotor cada cinco años. Los residentes pensionados o rentistas pueden adquirir la

³¹¹ Artículo 15 del Decreto 95-98 y artículo 29 del Acuerdo Gubernativo 529-99

³¹² Artículos 16 a 20 y 23 del Decreto 95-98, artículos 30, 31 y 33 del Acuerdo Gubernativo 529-99, Artículo 3 del Acuerdo Gubernativo 732-99.

³¹³ Como se anotó anteriormente, Guatemala suscribió y ratificó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados el 22 de septiembre de 1983.

³¹⁴ Esta calidad puede obtenerse un año después de haber contraído matrimonio.

³¹⁵ Artículos 21 y 22 del Decreto 95-98, artículo 34 del Acuerdo Gubernativo 529-99.

nacionalidad guatemalteca. Por último, estas personas deberán informar a la DGM sobre su salida y regreso al territorio nacional cuando se prolongue por más de seis meses.³¹⁶

320. Las *residentes temporales* o *permanentes* no pueden ausentarse por un término mayor a un año y deben obtener autorización para trabajar previa del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.³¹⁷ La residencia se pierde por: evasión de impuestos; falsedad o alteración de documentación presentada para adquirir dicha calidad; resolución de juez competente; ausencia inmotivada o sin autorización por un periodo superior a un año; e incumplimiento de la obligación de comunicar a la DGM sobre cualquier cambio en sus datos o documentos de identificación.³¹⁸

321. La Ley de Migración crea el registro de extranjeros residentes a cargo de la DGM. Los *residentes temporales* y *permanentes* deben ser documentados e inscritos en dicho registro, el cual debe permanecer actualizado. Adicionalmente, las personas que adquieran la calidad de *residentes permanentes* deben inscribirse en el registro civil. La DGM debe expedir una constancia de la categoría migratoria a los *residentes temporales* y *permanentes*.³¹⁹

Control migratorio

322. La Ley de Migración define el control migratorio como “la organización y coordinación de los servicios relativos a la entrada y salida de nacionales y extranjero” del territorio nacional mediante “calificación de sus documentos y el estudio de los problemas que este movimiento origine”. En el caso de los extranjeros, el control migratorio también incluye la vigilancia del cumplimiento de las normas respecto de su permanencia y actividades en Guatemala. La DGM tiene la responsabilidad de llevar el control de las personas que entran y salen del país. Se considera ilegal la permanencia de una persona extranjera que se encuentre en una de las siguientes condiciones: haya ingresado por un lugar que no esté habilitado para ello; haya ingresado sin someterse al control migratorio; no cumpla con las normas relativas al ingreso y permanencia; y permanezca en el país vencido el término autorizado para ello.³²⁰ La DGM se apoya en la Policía Nacional Civil para llevar a cabo operaciones de control migratorio, operativos especiales y para custodiar los centro de detención de migrantes, llamados albergues.

323. El ingreso al territorio guatemalteco solamente puede hacerse por los puestos de control migratorio. Toda persona que desee ingresar al país deberá someterse al control migratorio de manera que las autoridades verifiquen que cumple las condiciones establecidas en las normas. La DGM puede prohibir el ingreso o suspender la permanencia de extranjeros por razones de orden público, interés nacional o seguridad del Estado. La suspensión de la permanencia de un extranjero debe hacerse mediante una resolución motivada de la DGM. En ese caso, la DGM puede otorgarle un plazo no mayor de diez días para que legalice su permanencia en el país, o puede ordenar su expulsión inmediatamente.³²¹

³¹⁶ Artículos 24 al 41 del Decreto 95-98, artículo 34 del Acuerdo Gubernativo 529-99.

³¹⁷ Artículo 113 del Acuerdo Gubernativo 529-99.

³¹⁸ Artículos 43 al 45 del Decreto 95-98, artículo 43 del Acuerdo Gubernativo 529-99.

³¹⁹ Artículos 46 al 48 del Decreto 95-98, artículos 44 a 46 del Acuerdo Gubernativo 529-99.

³²⁰ Artículos 87 al 89 del Decreto 95-98, artículo 84 del Acuerdo Gubernativo 529-99.

³²¹ Artículos 90 al 93 del Decreto 95-98, artículo 85 del Acuerdo Gubernativo 529-99.

324. Al igual que el ingreso, la salida del territorio guatemalteco solamente puede hacerse por los puntos autorizados. Las personas que deseen salir del país deben portar la documentación necesaria y someterse al control migratorio. Las autoridades migratorias tienen la obligación de impedir la salida de las personas que no tengan la documentación requerida o contra las cuales exista una orden de detención o de arraigo dictada por un tribunal competente.³²² La DGM puede expedir pases especiales de salida para los extranjeros que carezcan de documentos válidos de viaje. Este documento solamente es válido para salir de Guatemala.³²³

325. La ley de migración tipifica los siguientes delitos relacionados con la migración de personas: ingreso ilegal de personas, tránsito ilegal de personas, transporte de ilegales, ocultación de ilegales, contratación de ilegales.³²⁴ Las conductas tipificadas y los efectos de las mismas se analizan en la parte sobre políticas migratorias de esta sección, así como en la sección relativa a la conducción, contrabando y tráfico de migrantes de este informe.

326. Por otra parte, la Ley de Migración describe como faltas a la ley migratoria el ingreso o permanencia en el país sin autorización para ello o sin haber cumplido los requisitos establecidos en las normas migratorias. Las faltas son sancionadas con multa, deportación y expulsión. Cuando la DGM sorprenda a una persona extranjera que ingrese o permanezca en el país sin autorización tiene el deber de iniciar una investigación con el propósito de establecer la identidad, nacionalidad y origen de ésta. Mientras se lleva a cabo la respectiva investigación, la DGM puede privar de la libertad a los extranjeros en centros especialmente destinados para ello en condiciones de respeto y garantía de su dignidad humana. Es importante mencionar que la norma no utiliza el término detener o privar de la libertad, sino “albergar”. No obstante, estas personas no pueden abandonar el lugar donde se encuentran recluidas, lo cual constituye una privación de la libertad. La DGM puede crear o autorizar los centros de albergue necesarios, y puede solicitar el apoyo de organizaciones sin ánimo de lucro que se dediquen a la atención de las personas migrantes en tránsito. La DGM debe llevar un registro especial de extranjeros deportados y expulsados.³²⁵

327. Las siguientes infracciones se sancionan con multa: ingresar por lugares no autorizados; reingresar por lugares no autorizados luego de deportación o expulsión; no presentarse para el control migratorio; reincidir en la evasión del control migratorio; exceso de permanencia autorizada; transporte de indocumentados; y hospedaje de indocumentados.³²⁶

328. Las personas extranjeras que incurran en una de las siguientes conductas serán sancionadas con la deportación: ingresar o permanecer en el territorio nacional evadiendo el control migratorio; entrar o permanecer en el país utilizando documentos falsos; reingresar al país luego de haber sido expulsado; y haber sido condenado a una pena privativa de la libertad por término superior a 2 años.³²⁷ El reglamento de la ley agrega como requisito de la deportación una orden judicial previa que así lo ordene, limitando la función de la DGM a la ejecución de la orden

³²² El incumplimiento a este deber se encuentra tipificado como delito en el artículo 419 del Código Penal.

³²³ Artículos 94 a 96 del Decreto 95-98, artículos 86 y 87 del Acuerdo Gubernativo 529-99.

³²⁴ Artículos 103 a 108 del Decreto 95-98.

³²⁵ Artículos 109 a 111 y 115 del Decreto 95-98, artículos 96 y 99 del Acuerdo Gubernativo 529-99.

³²⁶ Para el monto de las multas ver artículos 94 y 95 del Acuerdo Gubernativo 529-99.

³²⁷ Una vez haya cumplido la pena o se le conceda el beneficio de suspensión condicional de la misma el juez penal deberá poner a la persona a órdenes de la Dirección General de Migración.

judicial.³²⁸ La ley establece el siguiente procedimiento en los casos de deportación. La DGM deberá correr audiencia al interesado por un plazo máximo de 10 días, recibirá las pruebas propuestas en los 5 días siguientes a su proposición, y resolverá su situación dentro de las 72 horas siguientes a la terminación de la audiencia o recepción de las pruebas. La persona deportada que no abandone el país en el tiempo indicado en la deportación será expulsada.³²⁹

329. Las personas extranjeras que no abandonen el territorio dentro de un plazo de 60 días a partir de la fecha en la que terminó su permanencia autorizada en el país; ingresen al país en violación de las normas migratorias; cometan un delito durante su permanencia en el país; y cuando su permanencia en el país sea contraria a los intereses nacionales, debidamente calificados por la DGM, serán sancionadas con la expulsión. El procedimiento para la expulsión es el siguiente. La DGM elabora la orden de expulsión y solicita la respectiva custodia a la Policía Nacional Civil, que traslada a la persona migrante a la frontera por la cual ingresó o la conduce por el medio de transporte que considere apropiado para trasladarlo a su país de origen. La DGM puede pedir a la representación diplomática del país de origen de la persona migrante su colaboración para documentarla, o podrá expedirle un pase de salida a partir de los documentos de identidad que tenga.³³⁰

330. Las personas centroamericanas son expulsadas por vía terrestre y los migrantes extraregionales por vía aérea. El Director de Migración confirmó a la Relatoría que el Servicio de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos de América es el que asume el costo del transporte aéreo. Las organizaciones no gubernamentales indican que en algunos casos la expulsión se prolonga por unos días más, porque los trámites de adquisición de los boletos no se llevan a cabo de forma expedita.

331. Las resoluciones dictadas en materia migratoria están sujetas a la aplicación de las normas contencioso administrativas.³³¹ Contra las resoluciones caben los recursos de reposición y apelación, que son los únicos medios ordinarios de impugnación de un acto administrativo.³³² Como resultado de estos recursos, la DGM puede determinar que se equivocó, revocar la resolución y emitir una nueva, o confirmar la existente. Con la decisión a estos recursos se agota la vía administrativa y la persona migrante puede acudir ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que es una jurisdicción de única instancia. En Guatemala opera el silencio administrativo negativo; es decir, que si pasados treinta días la DGM no resuelve los recursos, se entenderá agotada la vía administrativa y se puede acudir ante el Tribunal.³³³

332. El recurso de amparo procede contra actos, resoluciones, disposiciones o leyes que impliquen una amenaza, restricción o violación a los derechos garantizados por la constitución y las leyes. Mediante el amparo, el afectado puede solicitar que se le protejan y garanticen sus derechos. En principio, para recurrir al amparo deben haberse agotado los recursos ordinarios judiciales y administrativos, excepto que no haya otro recurso que pueda suspender el acto administrativo; los recursos administrativos no se resuelvan en tiempo; o cuando las peticiones no

³²⁸ Artículo 98 del Acuerdo Gubernativo 529-99.

³²⁹ Artículos 112 y 113 del Decreto 95-98.

³³⁰ Artículo 114 del Decreto 95-98, artículos 97 del Acuerdo Gubernativo 529-99.

³³¹ Artículo 116 del Decreto 95-98, artículos 97 del Acuerdo Gubernativo 529-99.

³³² Tiene un plazo de cinco días hábiles para interponer los recursos a partir de la notificación.

³³³ Ver Decreto 119-96 Ley de lo Contencioso Administrativo.

se admitan para su trámite, entre otros.³³⁴ Las personas migrantes también pueden interponer el recurso de exhibición personal, el cual se describe en detalle en la sección VII. Libertad Personal.³³⁵

Prácticas Migratorias

333. Esta sección describe algunas de las prácticas de las autoridades migratorias en Guatemala. Las prácticas fueron escogidas por la relevancia que tienen en la protección y garantía de los derechos humanos de las personas migrantes en Guatemala.

Programa de Repatriación Segura y Ordenada de Migrantes Centroamericanos desde México

334. México y Belice devuelven a migrantes centroamericanos e incluso de otras partes del mundo a Guatemala con fundamento en que estas personas ingresaron a esos países cruzando de manera irregular la frontera desde Guatemala.³³⁶ Durante un periodo de tiempo, la Oficina del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos de América sufragaba el costo para deportar a los migrantes centroamericanos desde México a su respectivo país de origen. El programa se denominaba “Repatriación Segura y Ordenada de Migrantes” y consistía en el transporte terrestre hasta sus países de origen en buses custodiados por agentes de vigilancia de una empresa privada. En diciembre de 2002 se anunció la suspensión del programa por cuanto el gobierno norteamericano no iba a continuar proveyendo los recursos para el mismo.³³⁷

335. Cuando este programa de repatriación no operaba, los migrantes centroamericanos que tienen la tarjeta de libre circulación en Centro América, conocida como CA4, eran expulsados de México a Guatemala.³³⁸ Estas personas eran conducidas a El Carmen, un punto fronterizo con muy reducida infraestructura y servicios. Las autoridades guatemaltecas afirman conocer las condiciones de vulnerabilidad de los migrantes centroamericanos que son deportados o expulsados a El Carmen.³³⁹ Es importante mencionar que Guatemala autoriza la permanencia de nicaragüenses, salvadoreños y hondureños que tengan CA4 por 15 días. Lo que quiere decir que las personas tienen que encontrar medios para retornar o reiniciar el viaje, de lo contrario, pueden ser detenidos y posteriormente expulsados. La reciente decisión de suspender el Programa de Repatriación Segura y Ordenada presumiblemente tendrá el efecto de volver a esta situación de extrema vulnerabilidad en las fronteras.

Recepción de migrantes irregulares guatemaltecos

336. Por tratarse de un país emisor de migrantes, Guatemala recibe diariamente nacionales que son rechazados, deportados o expulsados –según la legislación de cada país- de otros países. Si bien una cantidad importante de guatemaltecos llega por avión, particularmente de Estados

³³⁴ Ver artículo 265 de la Constitución Política y artículos 1 al 81 del Decreto 1-86.

³³⁵ Ver Artículos 263 y 264 de la Constitución Política de Guatemala y Artículos 82 a 113 Decreto 1-86.

³³⁶ La devolución a Guatemala se explica en figuras jurídicas como el rechazo o la deportación.

³³⁷ *Prensa Libre*. 2002. Guatemala suspendió recepción de migrantes deportados por México, diciembre 8.

³³⁸ El programa de repatriación segura y ordenada de migrantes centroamericanos funciona desde julio de 2001.

³³⁹ *Prensa Libre*. 2001. Sube emigración de jóvenes a los EE.UU, Desempleo obligue a guatemaltecos a buscar otros horizontes, abril 30.

Unidos, en el último año el número de personas que regresa por tierra ha aumentado de manera exponencial. De enero de 2000 a febrero de 2001, la DGM reportó que 3,964 guatemaltecos regresaron por el aeropuerto de La Aurora después de haber sido expulsados o deportados.

337. En el año 2000, las autoridades calculan que entre 2,000 y 4,000 guatemaltecos eran expulsados o deportados de México por vía terrestre. En enero y febrero del 2001, 12,437 guatemaltecos fueron deportados de México a Guatemala.³⁴⁰ En marzo del 2001, el número de ciudadanos guatemaltecos expulsados de México fue de 5,727.³⁴¹ Las personas deportadas de México son conducidas en bus desde la Estancia Migratoria en Tapachula, México, hasta El Carmen en Guatemala. Allí son entregadas a las autoridades migratorias guatemaltecas, las cuales verifican su nacionalidad a través de documentos de identidad, o mediante entrevista para confirmar que las personas deportadas son efectivamente guatemaltecas. Es importante anotar que muchos centroamericanos se hacen pasar por guatemaltecos para no ser enviados de regreso a sus países.

Deportación de migrantes extraregionales de México a Guatemala

338. Con anterioridad a enero del 2002, México deportaba o rechazaba a Guatemala migrantes extraregionales (personas que no eran de origen centroamericano) cuando las capturaban en el sur del país, bajo la premisa de que habían ingresado de manera irregular por Guatemala. Como se describió anteriormente, esa práctica se suspendió. En estos casos, las autoridades guatemaltecas privan de la libertad a los migrantes extraregionales que no tienen autorización para visitar o residir en el país e inician procedimientos de deportación contra ellos.³⁴²

Delitos de ocultación y contratación de migrantes irregulares

339. El régimen migratorio guatemalteco incluye los siguientes tipos penales, entre otros, *ocultación de ilegales* y *contratación de ilegales*. La *ocultación de ilegales* se refiere a la persona que permita la ocultación de personas extranjeras que hayan ingresado o permanezcan dentro del territorio guatemalteco, sin cumplir con los requisitos legales, en cualquier bien mueble o inmueble, con el fin de ocultarlo en su tránsito a otro país o para facilitarle su permanencia en el mismo. El responsable de este delito será sancionado con prisión de tres a seis años. *Contratación de ilegales* es la conducta que comete la persona individual o jurídica que contrata los servicios de extranjeros que permanezcan en el país sin cumplir con los requisitos legales, por no contar con la documentación requerida por la Dirección General de Migración para su permanencia en el país. El responsable de este delito será sancionado con prisión de dos a cinco años.³⁴³

340. Las organizaciones no gubernamentales que prestan asistencia a la población migrante, en particular aquellas que les ofrecen comida, albergue y atención médica se encuentran justificadamente preocupadas por la amplitud de estos tipos penales. Las actividades que desarrollan estas organizaciones pueden encuadrar en estos tipos penales. A la Relatoría le preocupa que no se diferencie la asistencia de emergencia que se presta a una persona en estado

³⁴⁰ *Prensa Libre*. 2001 Migración: 96 indocumentados a punto de morir, abril 29.

³⁴¹ *Prensa Libre*. 2001. Sube emigración de jóvenes a los EE.UU, Desempleo obligue a guatemaltecos a buscar otros horizontes, abril 30.

³⁴² *Prensa Libre*. 2000. Guatemala, paso de indocumentados, Efectivos de Migración han detenido a inmigrantes de varios países, mayo 16.

³⁴³ Artículos 107 a 108 del Decreto 95-98.

de necesidad de otras actividades con fines ilícitos. Sería conveniente que se reformularan los tipos penales de *ocultación y contratación de ilegales* y que se garanticen las condiciones para que las organizaciones que están prestando servicios de asistencia a la población migrante puedan seguir haciéndolo sin temor de que sus funcionarios sean procesados penalmente.

Corrupción

341. La medida tomada por la Presidencia de Guatemala de intervenir la DGM se explica por la corrupción existente en materia migratoria. Es importante anotar que la DGM lleva un periodo relativamente largo a cargo de un interventor.³⁴⁴ La corrupción se relaciona particularmente con el contrabando y el tráfico de personas (los cuales son discutidos en la sección VI. Tráfico, Contrabando y Conducción de Migrantes) así como en los albergues donde son detenidos los migrantes. De otra parte, se encuentra en curso una investigación penal por falsificación y venta de pasaportes y visas. También se conocen casos en los que las personas que custodiaban los buses de centroamericanos deportados desde México aceptaban dejar bajar a personas dentro de territorio guatemalteco a cambio de dinero.³⁴⁵

Muertes de migrantes y búsqueda de migrantes perdidos

342. El número de muertes de migrantes ha aumentado. En el segundo semestre de 2001 fallecieron 26 personas. En el primer semestre de 2002 se registraron 85 muertes. Las causas de muchas de estas muertes parecerían ser la delincuencia común y el abandono de los contrabandistas. El número de denuncias de migrantes perdidos ha aumentado, particularmente de personas guatemaltecas extraviadas en México. La Defensoría reporta 81 denuncias recibidas de noviembre de 2001 a noviembre 2002. La Defensoría acude a los Consulados Guatemaltecos en México y a la Agregaduría de Asuntos Migratorios de la Embajada de México, que le ayudan a indagar por el paradero de estas personas. En algunos casos, México ha otorgado visas humanitarias a los familiares de las personas extraviadas para ayudar en su búsqueda.

343. Por otra parte, la Procuraduría firmó un convenio con CARECEN Internacional de El Salvador para buscar migrantes salvadoreños en territorio guatemalteco. En 2001, como parte del acuerdo, se exhumó un cadáver e identificó a un migrante salvadoreño en Quetzaltenango.

Abusos físicos

344. La Relatoría tomó nota de un incidente en el que dos hombres de nacionalidad ecuatoriana que se encontraban detenidos en uno de los albergues se fugaron y fueron capturados por la Policía Nacional Civil. Los agentes de policía los insultaron y golpearon por varias horas. A pesar de que los migrantes denunciaron esta situación y pese a que la Procuraduría de Derechos Humanos inició una investigación y determinó que se había violado la integridad personal de estas dos personas, no se tomó ninguna acción. La Relatoría no encontró información que indique

³⁴⁴ El Interventor de Migración en ejercicio de sus funciones al momento de la visita y de redacción de este informe, Oscar Contreras, fue nombrado por el Presidente Portillo en Diciembre de 2001, junto con un interventor para el Aeropuerto Internacional La Aurora. Los interventores reportan directamente al Presidente. Acuerdo Gubernativo 469-2001.

³⁴⁵ Procuraduría de los Derechos Humanos. 2002. *Defensoría de la Población Desarraigada y Migrante, Informe de Noviembre 2001 – Noviembre 2002*, pp. 24.

que se llevaran a cabo las investigaciones penales y disciplinarias respectivas y que se sancionaran a los responsables.³⁴⁶

345. De la misma forma, la Relatoría recabó información en diversas entrevistas y en las resoluciones de la Procuraduría que alegan malos tratos hacia las personas detenidas. La existencia de celdas o cuartos de castigo es preocupante. Es necesario que se tomen todas las medidas necesarias, incluyendo cursos de capacitación, procedimientos de queja y que se adelanten las investigaciones penales y disciplinarias con miras a garantizar y proteger la integridad física de las personas migrantes.

F. Tráfico, contrabando y conducción de migrantes³⁴⁷

346. La presencia del tráfico, contrabando y la conducción de migrantes en Guatemala se explica por sus características de país emisor y de tránsito. Guatemala es un paso obligado para las personas que se dirigen al Norte de América por vía terrestre. Los guatemaltecos que acuden a la figura del conductor o guía o del contrabandista para evadir los controles migratorios e ingresar a Norte América dicen pagar diferentes sumas por ese servicio. Se estima que un “pollero” o “coyote” que ayuda a una persona a cruzar de manera irregular la frontera entre Guatemala y México cobra alrededor de US\$500 por sus servicios.³⁴⁸ Igualmente se indica que las personas llegan a pagar sumas entre US\$3,500 y US\$7,000 a un contrabandista que ofrece llevar personas de Guatemala a Estados Unidos.³⁴⁹

³⁴⁶ Procuraduría de los Derechos Humanos. 2001. REF. EXP. EIO. GUA.11-2001/DE.

³⁴⁷ La Relatoría distingue entre tres grupos de personas dedicadas a llevar o transportar gente de un Estado a otro. Las tres categorías son: *Conducción*: se refiere a la acción de individuos que solamente se dedican a ayudar a las personas a cruzar fronteras o a transportarlas por aire, mar o tierra a sus destinos; *Contrabando*: son aquellas acciones de quienes han desarrollado redes capaces de proveer un servicio completo para trabajadores migratorios y sus familias y que incluyen, entre otros, transporte, documentación, guía, protección y contacto con empleadores en los países receptores. Este caso, al igual que el anterior, implica una transacción comercial mutuamente acordada donde, más que una víctima, el trabajador migratorio es un cliente. El negocio es llevado a cabo por diversos tipos de organizaciones con distintos niveles de sofisticación, desde porteros hasta bandas especializadas, algunas de las cuales incurrir en actividades ilícitas. *Tráfico de personas*: implica elementos de violencia, coerción, y engaño con el objetivo de explotar a personas (usualmente mujeres y menores de edad) para obtener un beneficio monetario. El tráfico tiene muchos de los elementos del contrabando, pero está además acompañado de la trata de personas. Es decir, la persona migrante queda bajo la esfera de control del traficante, quien la obliga a desarrollar una actividad económica como contraprestación por el servicio que se le prestó por haberlo llevado al país de destino. Muchas veces las víctimas de tráfico están sujetas a condiciones terribles, en casos incluso de semi-esclavitud ya que, bajo coerción, no se les permite salir del lugar de trabajo, y se les victimiza física y sexualmente. Esta actividad es realizada por organizaciones criminales envueltas en negocios ilícitos, en particular explotación sexual de mujeres y menores. En este caso, el negocio casi siempre conlleva coerción y violencia, y a menudo, colusión por parte de las autoridades en el país de destino. Ver capítulo V. Tercer Informe de Progreso Relatoría Especial de Trabajadores Migratorios CIDH. <http://www.cidh.org/annualrep/2001sp/cap.6.htm>. La Relatoría reconoce que estas categorías no coinciden exactamente con las creadas por la Convención del Crimen Transnacional Organizado y sus dos Protocolos Adicionales.

³⁴⁸ *Prensa Libre*. 2000. Guatemala, paso de indocumentados, Efectivos de Migración han detenido a inmigrantes de varios países, mayo 16.

³⁴⁹ *Prensa Libre*. 2001. *Sube* emigración de jóvenes a los EE.UU, Desempleo obligue a guatemaltecos a buscar otros horizontes, abril 30; ver Médicos sin Fronteras. 2001. *Alivio de la Vulnerabilidad de los*

347. Durante su visita a Guatemala, la Relatoría percibió preocupación en las autoridades guatemaltecas por el problema del tráfico y conducción de personas migrantes, no sólo nacionales sino también extranjeras. En razón de su condición de un país de tránsito, estos fenómenos ocurren con alguna frecuencia lo que ha llevado a las autoridades a tomar medidas para reprimir estas conductas.

Acciones del Estado

348. El régimen jurídico guatemalteco tipifica varias conductas relacionadas con el tráfico, el contrabando y la conducción de personas migrantes. Se castiga la promoción o facilitación del ingreso de personas extranjeras que no cumplan las condiciones de ingreso o permanencia en el país bajo la figura de *ingreso ilegal de personas* con prisión de 5 a 8 años incommutables. Cuando se realiza la misma conducta con el fin de trasladarlas a otro país se comete el delito de *tránsito ilegal de personas*, el cual tiene la misma pena del delito anterior. La ley tipifica el *transporte de ilegales* como conducir o poner a disposición cualquier medio de transporte con el fin de transportar a personas extranjeras que hayan ingresado o permanezcan en territorio nacional de manera irregular. El responsable de este delito será sancionado con prisión de 3 a 6 años. Por último, la persona que permita la ocultación en bienes muebles o inmuebles de personas extranjeras que hayan ingresado o permanezcan en territorio nacional de manera irregular, con el fin de ocultarlas en su tránsito a otro país o para facilitarle su permanencia en Guatemala, comete el delito de ocultación de ilegales. El responsable de este delito será sancionado con prisión de tres a seis años.³⁵⁰

349. Los esfuerzos de las autoridades por controlar el contrabando y el tráfico de personas migrantes se centran en puertos de entrada y salida del territorio nacional. La utilización de visas falsas es una forma en la cual las personas migrantes y los contrabandistas y traficantes buscan evadir el control migratorio en Guatemala. Las autoridades han detectado que ciudadanos ecuatorianos y asiáticos, particularmente de la Popular China, buscan entrar a Guatemala de manera irregular en camino a América del Norte.³⁵¹

350. La corrupción es uno de los factores que contribuye al tráfico y contrabando de personas migrantes. Por ejemplo, en Junio de 2002, la Jefe de Delegados de Migración del Aeropuerto La Aurora fue detenida cuando ayudaba a pasar el control migratorio a un grupo de ecuatorianos que tenían visas falsas. Junto con la funcionaria fue detenida la persona que presuntamente acompañaba a las personas a viajar y hacía los contactos respectivos.³⁵² Igualmente, el Ministerio Público solicitó a la Policía que rotara a los agentes que se encuentran en los puntos clave de tránsito en el departamento de El Petén, con miras a que lleven a cabo un control más efectivo del tráfico o contrabando de personas y de mercancías.³⁵³

Migrantes Internacionales sin Papeles en la Frontera entre Guatemala y México, Resumen del Informe Final Abril-Septiembre 2001.

³⁵⁰ Artículos 103 a 106 del Decreto 95-98.

³⁵¹ *Prensa Libre*, 2002. Detienen a “coyote”, presunto integrante de una red internacional de tráfico de indocumentados chinos y ecuatorianos, abril 4.

³⁵² *Prensa Libre*. 2002. Detienen a delegada de Migración, junio 12.

³⁵³ *Prensa Libre*. 2000. MP pide a Policía rotar a sus agentes, junto a personal de migración también agentes participan en tráfico ilegal, abril 24.

Acciones de la Sociedad Civil

351. La Oficina de Derechos Humanos de la Casa del Migrante de Tecún Umán se encuentra desarrollando un proyecto muy novedoso e importante. Formó un grupo de promotores jurídicos que tienen un área de cobertura de 30 municipios. Los promotores organizan charlas con la comunidad en las que educan a las personas sobre la historia de la migración y los riesgos que conlleva el viaje. Además explican las formas de operación de los conductores, contrabandistas y traficantes, con miras a que potenciales migrantes evalúen los riesgos que van a tomar si contratan los servicios de estas personas.

352. Uno de los promotores de este proyecto, Egón Hidalgo Salvador y Salvador recibió amenazas contra su vida. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos dictó medidas cautelares con el propósito de que las autoridades guatemaltecas tomen las medidas necesarias para proteger su vida e investiguen las amenazas.³⁵⁴ Actualmente, la CIDH se encuentra haciendo seguimiento al cumplimiento de dichas medidas. El trabajo que desarrolla esta oficina es muy importante por cuanto asume una aproximación educativa con respecto a la prevención del tráfico y el contrabando de personas.

Desprotección de las personas migrantes

Niños migrantes

353. Es común observar que un núcleo familiar viaje al país de destino en diferentes viajes, sobre todo cuando se trata de migración irregular. Usualmente, viajan uno o ambos padres y posteriormente llegan los hijos menores de edad. Recientemente, se ha observado el incremento de menores de edad que viajan sin la compañía de un adulto miembro de su familia. Algunos de esos menores migran para reunirse con sus padres quienes se encuentran trabajando en América del Norte. Recientemente, se han desarrollado operativos conjuntos entre autoridades migratorias con el propósito de aprehender a las personas que lucran de esta actividad. A modo de ejemplo, durante el primer semestre del año 2002, un grupo de 52 menores de edad de nacionalidad salvadoreña y hondureña fueron aprehendidos en Santa Rosa, Guatemala, cuando viajaban con un grupo de adultos, tanto contrabandistas como migrantes indocumentados, rumbo a los Estados Unidos. Las edades de los menores fluctuaban entre los 18 meses y los 17 años.³⁵⁵ Las autoridades explicaron que dentro del territorio de un país el grupo de migrantes se encuentra a cargo de un grupo de contrabandistas y que en las fronteras son transferidos a otro, hasta cruzar la siguiente frontera. Según información de prensa, los familiares pagaron sumas que fluctúan entre US\$2,500 y US\$5,000 para que los niños sean transportados e ingresen a Estados Unidos de manera irregular.³⁵⁶ Posteriormente, los medios escritos informaron que a doce personas quienes transportaban el grupo de menores y adultos les habían dictado auto de procesamiento y prisión.³⁵⁷ Meses más tarde, el Servicio de Migración y Naturalización de Estados Unidos de

³⁵⁴ Medidas Cautelares dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, octubre 17 de 2002.

³⁵⁵ *Prensa Libre*. 2002. Quiero ver a mis papás, Detienen a doce “coyotes” con 49 menores procedentes de El Salvador, abril 6.

³⁵⁶ *Prensa Libre*. 2002. Indocumentados regresan a sus países, Migración, Cincuenta y dos niños, de vuelta a casa, Sección Nacional, abril 8.

³⁵⁷ *Prensa Libre*. 2002. Dictan prisión a doce “coyotes” acusados de llevar a 52 menores a EE.UU, abril 10.

América informó sobre otros arrestos en Estados Unidos por los mismos hechos.³⁵⁸ La presencia de un grupo grande de menores de edad puso a prueba la capacidad de la DGM (ver la sección VIII. Libertad Personal).

Viajes en condiciones riesgosas

354. En muchos casos, las personas migrantes que acuden a los conductores o guías, contrabandistas o traficantes ponen en riesgo su vida. En el afán de cruzar la frontera de manera irregular, migrantes de muchas nacionalidades acuden a medios de transporte y condiciones particularmente riesgosas. Uno de los medios utilizados es el de viajar en embarcaciones muy pequeñas e inestables que salen de las costas guatemaltecas, evaden el control fronterizo y desembarcan en las costas mejicanas. Otro medio utilizado es el de viajar dentro de los vehículos que transportan carga. En varias oportunidades las autoridades aduaneras mejicanas han encontrado dentro de los contenedores de mercancía que viajan por tierra u otro tipo de vehículo de carga a personas que van escondidas dentro de la carga. Algunas veces viajan dentro de camiones frigoríficos, corriendo riesgos adicionales por las bajas temperaturas.³⁵⁹ Según información obtenida por las autoridades, las personas pagan US\$200 por viajar desde Guatemala hasta la zona central de México.³⁶⁰

Atención a migrantes detenidos en operaciones de control migratorio

355. En su visita a Guatemala, la Relatoría tuvo oportunidad de discutir con las autoridades guatemaltecas sobre la intercepción de naves en aguas internacionales por el servicio de guardacostas de los Estados Unidos de América. En algunos casos, los barcos interceptados vienen con migrantes quienes están siendo conducidos, contrabandeados o traficados en dirección a América del Norte. Luego de la intercepción los barcos son llevados al puerto más cercano. Las autoridades guatemaltecas reciben apoyo del gobierno de los Estados Unidos para procesar bajo las normas migratorias guatemaltecas, atender y eventualmente transportar a los migrantes a sus países de origen.³⁶¹ La Relatoría tiene conocimiento de un incidente de esta naturaleza en diciembre de 1999 en el que 249 ciudadanos de la Popular China fueron detenidos luego de que su embarcación fuera interceptada. El último grupo de estas personas fue expulsado el 6 de enero de 2000.³⁶² El 14 de mayo de 2000, una embarcación con 146 ecuatorianos fue obligada a atracar en Puerto Quetzal.³⁶³ En junio del 2002 la embarcación Alexander fue conducida por el Servicio de Guardacostas de Estados Unidos a Puerto Quetzal, con 191 migrantes a bordo.³⁶⁴

356. La Relatoría observó que las instalaciones de la DGM no tienen capacidad para alojar un grupo tan numeroso de personas quienes deben permanecer privadas de la libertad hasta tanto se ordene su expulsión y las autoridades de su país les expidan sus documentos de viaje. La

³⁵⁸ U.S. Department of Justice, Immigration and Naturalization Service. 2002. *El Servicio de Inmigración de los EEUU Desmantela Importante Red de Tráfico de Menores*, News Release, agosto 12.

³⁵⁹ *Prensa Libre*. 2001. Migración: 96 indocumentados a punto de morir, abril 29.

³⁶⁰ Entrevistas a autoridades mejicanas durante la visita de la Relatoría a México, Julio de 2002 y *Prensa Libre*. 2002, Detienen a 79 ilegales guatemaltecos, Sección Nacional, diciembre 6.

³⁶¹ Procurador de los Derechos Humanos. 2002. REF. EXP. EIO. GUA. 20-2002/DE.

³⁶² U.S. Department of Justice, Immigration and Naturalization Service, News Release, *INS Returns Chinese Nationals from Guatemala, January 10, 2000*.

³⁶³ Procurador de los Derechos Humanos. 2000. REF. EXP. EIO. GUA. 64-2000/DE.

³⁶⁴ *Prensa Libre*. 2002. Detienen a ecuatorianos, embarcación fue remolcada a Puerto Quetzal, junio 10.

Relatoría tiene entendido que estos grupos grandes de migrantes estuvieron detenidos en diferentes lugares en condiciones inadecuadas. Es importante que la DGM tenga previsto un plan de contingencia en desarrollo del cual las personas migrantes reciban un alojamiento digno, se les preste la atención médica que requieran y gocen de las garantías del debido proceso en el procesamiento y decisión de sus procesos migratorios.

G. Garantías del debido proceso

357. La Relatoría estudia la protección y garantía del derecho al debido proceso a partir de entrevistas y documentación recabada durante su visita y a partir de su trabajo de investigación. La Relatoría se concentra en las garantías del debido proceso en los procedimientos migratorios de suspensión de la permanencia, deportación y expulsión de personas migrantes. A fin de analizar y evaluar la situación de las garantías de debido proceso en Guatemala, este informe utiliza como referencia los elementos de debido proceso enunciados en el Informe Anual del 2000 de la Relatoría. En este sentido, el presente análisis examina los siguientes puntos: (i) limitaciones de derecho internacional de derechos humanos a las políticas migratorias; (ii) el principio de no-devolución (*Non-refoulement*) y la Convención contra la Tortura; (iii) la ausencia de discriminación; (iv) el principio de legalidad; (v) la prohibición de llevar a cabo expulsiones colectivas; (vi) la existencia de un adjudicador responsable e imparcial; (vii) derecho a ser oído; (viii) derecho a información, traducción e interpretación; (ix) derecho a asistencia legal; (x) revisión judicial; y (xi) asistencia consular. Adicionalmente, la Relatoría toma nota de los recursos judiciales presentados por los migrantes o por otras personas para la protección de sus derechos o de las investigaciones de la Defensoría de Población Desarraigada y Migrante que resultan en las resoluciones de la Procuraduría de los Derechos Humanos. También se utilizaron providencias judiciales relativas a procedimientos migratorios.

358. En Guatemala, la Constitución Política consagra las garantías del debido proceso en el Título II, Capítulo I. Como se describió en la Sección IV. Política y Práctica Migratoria, el Decreto 95-98 y su reglamento establecen un marco jurídico en desarrollo del cual las personas pueden ingresar y permanecer en el país. Ese mismo marco jurídico establece los procedimientos y las condiciones en las cuales se llevan a cabo las operaciones y acciones de control migratorio. Esta sección analiza las garantías del debido proceso en esas situaciones.

Limitaciones que impone el derecho internacional de los derechos humanos a las políticas migratorias

Prohibición al Estado de impedir la salida, entrada o permanencia de sus ciudadanos en el territorio nacional

359. En general, las normas migratorias en Guatemala no mencionan visas de salida o requisitos para que los nacionales entren al país.³⁶⁵ Las personas que deseen salir del país deben portar la documentación necesaria y someterse al control migratorio. Las autoridades migratorias tienen la obligación de impedir la salida de las personas que no tengan la documentación requerida, o contra las cuales exista una orden de detención o de arraigo dictada por un tribunal competente.³⁶⁶

³⁶⁵ Ver Artículo 85 del Acuerdo Gubernativo 529-99.

³⁶⁶ El incumplimiento a este deber se encuentra tipificado como delito en el artículo 419 del Código Penal.

360. En razón de su condición especial algunas personas deben cumplir con requisitos adicionales. Los asilados, refugiados y apátridas deben solicitar autorización para salir de Guatemala. De no hacerlo, perderán dicha condición.³⁶⁷ Por otra parte, las personas incapaces mentales deben obtener autorización por escrito de representante legal. Las autoridades migratorias tienen la obligación de impedir la salida de las personas que no tengan la documentación requerida, o contra las cuales exista una orden de detención o de arraigo dictada por un tribunal competente.³⁶⁸

Principio de no-devolución (Non-refoulement) en el Derecho de los Refugiados y en la Convención contra la Tortura

361. La Constitución Política garantiza el derecho de asilo y específicamente prohíbe la expulsión de un refugiado político al país que lo persigue.³⁶⁹ A finales del 2001, había 729 refugiados en Guatemala, la mayoría de ellos son nicaragüenses y salvadoreños. Durante el 2001, fueron resueltas 70 solicitudes de asilo; en 21 de ellas se otorgó el estatus, 35 fueron rechazadas y el resto se encuentran pendientes o los casos se cerraron por otras razones.³⁷⁰

362. El reglamento para la protección y determinación del estatuto de refugiado regula la forma en que debe protegerse y asegurarse el principio de no-devolución. La DGM debe permitir el ingreso de las personas extranjeras que soliciten ingresar por causa de persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas; o que teman por su vida, seguridad o libertad amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos y otra circunstancia que perturbe gravemente el orden público.³⁷¹ El procedimiento incluye la presentación de una solicitud y una entrevista ante la DGM. Posteriormente, la Comisión Nacional para Refugiados emite una resolución contra la cual procede el recurso de revocatoria. Después de éste se agota la vía administrativa; es decir, que puede presentarse una acción ante la jurisdicción contencioso administrativa.³⁷²

Ausencia de discriminación

363. En Guatemala en general, las normas y procedimientos migratorios no establecen discriminación basada en categorías prohibidas por el derecho internacional. No obstante, en la práctica el tratamiento a los migrantes extraregionales es diferente. Estos permanecen privados de la libertad durante periodos más largos, las condiciones de detención desconocen su cultura y religión, tienen dificultades para comunicarse con las autoridades migratorias, abogados y organizaciones que pueden prestarles asistencia, el proceso de documentación para su expulsión suele ser más dispendioso, y hay dificultades para la repatriación de los tiquetes de viaje. En estas condiciones, los procedimientos migratorios tienen un impacto discriminatorio sobre ellos.³⁷³

³⁶⁷ Ver Artículo 36 del Acuerdo Gubernativo 383-2001.

³⁶⁸ El incumplimiento a este deber se encuentra tipificado como delito en el artículo 419 del Código Penal.

³⁶⁹ Artículo 27 de la Constitución Política.

³⁷⁰ United Nations High Commissioner for Refugees. 2001. Quarterly Statistical Report. Country Guatemala.

³⁷¹ Ver artículo 11 del Acuerdo Gubernativo 383-2001.

³⁷² Ver Acuerdo Gubernativo 383-2001.

³⁷³ Ver, Médicos sin Fronteras, 2001. Ibid.

364. En este sentido y a modo de ejemplo, la Relatoría observa con preocupación la falta de recursos del Estado guatemalteco para llevar a cabo las operaciones de control migratorio. El hecho de que los migrantes irregulares terminen a merced de las decisiones de quienes financian dichas operaciones puede generar situaciones discriminatorias. Aunque el costo de las expulsiones corra por cuenta de la Embajada de Estados Unidos, ello no exime al gobierno guatemalteco del cumplimiento de sus obligaciones para con las personas detenidas. Por lo anterior, la Relatoría observa con preocupación que la DGM justifique que tres personas de nacionalidad dominicana permanezcan detenidas y no hayan sido deportadas, en que la Embajada de Estados Unidos no contempla dentro de su presupuesto las deportaciones a los países del Caribe. Las personas migrantes que están siendo expulsadas no pueden permanecer detenidas de manera indefinida, menos aún cuando la razón aducida por las autoridades es que el presupuesto para las deportaciones –que es financiado por otro gobierno- no contempla personas de esa nacionalidad.³⁷⁴

Principio de legalidad

365. Varias organizaciones coinciden en identificar a la privación de la libertad en los albergues como una medida inconstitucional e ilegal. Las decisiones en los recursos de exhibición personal parecen dar la razón a estas organizaciones. Este es un punto fundamental que debe resolverse. Igualmente, se desconoce el principio de legalidad cuando un órgano del Estado no cuenta con los medios para cumplir con las funciones que le asigna la ley, como ocurre con la DGM.

366. El principio de legalidad incluye también el que una medida administrativa cumpla los fines que se propone. Se viola el principio de legalidad cuando se expulsan personas que tienen procesos penales pendientes en un tercer país y el itinerario de viaje incluye una escala en dicho país donde pueden ser arrestados y llevados ante la justicia penal. Ese fue el caso de la tripulación de la embarcación ecuatoriana que transportaba migrantes indocumentados ecuatorianos, los cuales fueron deportados de Guatemala a Ecuador en un vuelo que hacía escala en Miami, en donde fueron detenidos y procesados por transportar personas indocumentadas. En este caso, la expulsión se convierte para todos los efectos prácticos en una extradición, que además no cumple con los requisitos de debido proceso de una extradición. La situación se agrava cuando el país en el que existe el proceso penal pendiente está financiando el pasaje de avión de las personas que están siendo deportadas.³⁷⁵

Prohibición de llevar a cabo expulsiones colectivas

367. La existencia de situaciones en las que un grupo considerable de personas de una misma nacionalidad son detenidas en desarrollo de operaciones de control migratorio no puede generar situaciones en las que se desconozca este principio. Las operaciones de control migratorio pueden resultar en la necesidad de iniciar procedimientos migratorios contra un número considerable de personas. Por ejemplo, en un periodo de tres meses 396 ciudadanos ecuatorianos fueron expulsados,³⁷⁶ un grupo de 199 ciudadanos ecuatorianos habían sido detenidos en el lapso de tres días,³⁷⁷ y un grupo de 249 ciudadanos de la Popular China que viajaban en un barco que fue

³⁷⁴ Procuraduría de los Derechos Humanos. 2001. REF. EXP. EIO. GUA. 42-2001/DE.

³⁷⁵ Procuraduría de los Derechos Humanos. 2000. REF. EXP. EIO. GUA. 252-2000/DE.

³⁷⁶ MENAMIG. 2001. Ibid., pp. 17.

³⁷⁷ *Prensa Libre*. 2002. Detienen a delegada de Migración, junio 12.

interceptado por el servicio de guardacostas de Estados Unidos y conducido a Guatemala.³⁷⁸ Es necesario que la situación migratoria de cada persona se determine de manera individual.

Quantum de Debido Proceso

Adjudicador responsable e imparcial

368. La Relatoría observa que en los procedimientos de expulsión no hay un adjudicador responsable e imparcial. La DGM evalúa el estatus migratorio de la persona y si determina que su permanencia no se ajusta a la ley, ordena su expulsión. Es un procedimiento automático, en el que la decisión la toma un funcionario de la DGM que no actúa como adjudicador imparcial. En cambio en los procedimientos de deportación, como se dijo anteriormente, se requiere de una orden de deportación del juez, quien cumple las funciones de adjudicador responsable e imparcial. Posteriormente, se inicia un procedimiento administrativo en el que esta prevista la notificación al afectado y la posibilidad de presentar pruebas.³⁷⁹

Derecho a ser oído

369. Las personas migrantes deben tener la oportunidad de presentar la documentación que llevan consigo y de explicar cuál es su estatus migratorio. La Relatoría recibió información reiterada sobre incidentes en los que agentes de la Policía Nacional Civil rompían las tarjetas CA4 a los migrantes centroamericanos. Además de tratarse de la destrucción de un documento de identificación y de constituir un abuso de autoridad, es también una violación al derecho a ser oído. Aunque en algunos casos los migrantes denuncian los abusos a la Defensoría y esta organización solicita que se abra la respectiva investigación disciplinaria en la Oficina de Responsabilidad Profesional de la Policía Nacional Civil, en la práctica los agentes de la policía no son sancionados. Asimismo, los procedimientos de expulsión la DGM debe garantizar a la persona migrante el derecho a ser oído.

Información, traducción e interpretación

370. La Relatoría recibió denuncias de diversas fuentes en torno a la falta de información de las personas privadas de la libertad. Las personas dicen no tener idea sobre los trámites que se van a llevar a cabo, así como cuándo serán expulsados. Por otra parte, se ha identificado la ausencia de intérprete como un impedimento para la realización de los trámites de expulsión.³⁸⁰ Los incidentes con personas de India y China son ejemplos de la necesidad de contar con una red de intérpretes tanto en los procedimientos migratorios, como en relación a las condiciones de detención. Las autoridades deben tomar las medidas necesarias para comunicarse con las personas que se encuentran detenidas para indagar por su identidad, su estatus migratorio, su estado de salud y prestarles la atención médica que requieran.

Asistencia Legal

371. En general, las personas no cuentan con asistencia legal en los procedimientos migratorios. La Relatoría observa que las organizaciones no gubernamentales y la Defensoría cumplen un papel muy importante al ofrecer asistencia legal a las personas migrantes que se encuentran

³⁷⁸ U.S. Department of Justice, *Ibid.*

³⁷⁹ Artículos 112 y 113 del Decreto 95-98 y Artículo 98 del Acuerdo Gubernativo 529-99.

³⁸⁰ MENAMIG. 2001. *Ibid.*, pp. 38.

privadas de libertad. La asistencia legal suele concentrarse en denunciar abusos o en presentar recursos de exhibición personal. Es importante insistir en la necesidad de que las personas detenidas cuenten con medios de comunicación, particularmente teléfonos, a través de los cuales puedan buscar asistencia legal. De la misma forma, es fundamental que se le garantice el acceso a las organizaciones no gubernamentales y a la Defensoría a los albergues o lugares donde se encuentran detenidas las personas migrantes.

Revisión Judicial

372. Toda persona que se encuentre bajo procedimientos migratorios debe tener la posibilidad de solicitar que la decisión final sea revisada por un juez. El ordenamiento jurídico guatemalteco garantiza dicha oportunidad ante la jurisdicción contencioso administrativa. Adicionalmente, las personas migrantes pueden acudir a los recursos de amparo y de exhibición personal para solicitar que se protejan sus derechos fundamentales y que se revise la legalidad de la privación de la libertad respectivamente. Por todo lo anterior, el ordenamiento guatemalteco garantiza la revisión judicial. A la Relatoría le preocupa que funcionarios de la DGM ejerzan presión sobre las personas detenidas o les dificulten los medios para interponer dichos recursos, particularmente la posibilidad de buscar y recibir asistencia legal.³⁸¹

Asistencia Consular

373. La Relatoría observa que algunas representaciones consulares no han expedido los documentos de viaje con celeridad cuando sus nacionales se encuentran privados de la libertad y en procedimientos de expulsión o deportación. Los casos de los inmigrantes indios, el incidente del barco con ciudadanos ecuatorianos y la detención prolongada de los ciudadanos de Cuba reflejan debilidades en la asistencia consular. Esta figura busca ofrecer protección adicional a personas que se encuentran en condiciones vulnerables. Por ello, es necesario que los Estados tomen acciones prontas y eficaces para asistir a sus nacionales. De la celeridad con que les expidan sus documentos de viaje depende que regresen más pronto a sus países de origen. Por otra parte, las visitas de los representantes consulares a los centros de detención de migrantes pueden incidir en mejoras en las condiciones de detención. La asistencia consular es fundamental para los migrantes que se encuentran en procesos de expulsión.

H. Libertad Personal

374. Esta sección se refiere a la forma cómo las personas migrantes son privadas de la libertad y a las condiciones en las que son detenidas. La sección describe el marco normativo existente, utiliza jurisprudencia y documentos oficiales e incluye observaciones producto de las entrevistas y visita de la Relatoría. La Constitución Política de Guatemala establece límites a la privación de la libertad y garantiza el derecho a la libertad personal en el Título II, Capítulo I. No obstante, las disposiciones pertinentes se refieren a la detención por la comisión de delitos o faltas. La detención por violación a las normas migratorias no se encuentra contemplada en el ordenamiento constitucional guatemalteco.

³⁸¹ Procuraduría de los Derechos Humanos. 2001. EIO-GUA. 145-2001.

Privación de la Libertad

375. Los funcionarios de la DGM y de la Policía Nacional Civil son los que tienen competencia para aprehender o privar de la libertad a personas migrantes que se encuentren en el país de forma irregular durante las operaciones de control migratorio. No obstante, la Defensoría ha intervenido en incidentes en los que otras autoridades, como el Servicio de Protección a la Naturaleza, aprehendieron a migrantes irregulares.³⁸²

376. De acuerdo con la normativa migratoria vigente, la DGM puede albergar a los extranjeros en centros especialmente destinados para ello en condiciones de respeto y garantía de su dignidad humana. Es importante mencionar que la norma no utiliza el término detener o privar de la libertad sino “albergar”. No obstante, en términos prácticos estas personas se encuentran privadas de su libertad ya que no pueden abandonar el lugar donde se encuentran “albergadas”. La DGM puede crear o autorizar los centros de albergue que estime necesarios. Las normas autorizan a la DGM a que acuda a organizaciones sin ánimo de lucro para asumir la responsabilidad de la atención de las personas migrantes. La DGM debe llevar un registro especial de extranjeros deportados y expulsados.³⁸³

377. La Defensoría de la Población Desarraigada y Migrante considera que el aseguramiento por un periodo superior a las 24 horas se convierte en una detención ilegal. El Código Penal establece que el tiempo máximo para un arresto es 24 horas. En opinión de la Defensoría, esta forma de privación de libertad en albergues es ilegal e inconstitucional.³⁸⁴ Algunas organizaciones no gubernamentales como Médicos Sin Fronteras, y profesionales del derecho en Guatemala coinciden con este análisis.³⁸⁵

378. La Relatoría no encontró el fundamento legal o constitucional de la privación de la libertad por parte de la DGM de las personas migrantes en situación irregular. En ese sentido, la Relatoría coincide con el concepto de la Defensoría y de las ONGs. La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Convención Americana) establece en el artículo 7 (2) que la privación de la libertad debe estar prevista en la Constitución o las leyes; de lo contrario, se trata de una detención arbitraria expresamente prohibida en el artículo 7 (3) de la Convención Americana. Por lo anterior, y a partir del ordenamiento jurídico vigente, la detención de personas migrantes en Guatemala es una detención arbitraria, expresamente prohibida por el derecho internacional de los derechos humanos.

379. Finalmente, es importante mencionar que el ordenamiento jurídico guatemalteco no contempla un término máximo de tiempo en el cual puedan estar los migrantes privados de la libertad. Por lo anterior, en los casos en los que el Estado de los cuales son nacionales se rehúsa a expedirles los documentos de viaje, las personas migrantes pueden permanecer detenidas por tiempo indefinido o indebidamente prolongado. Así ocurrió en varios casos que se describen más adelante.

³⁸² Procuraduría de los Derechos Humanos. 2002. *Defensoría de la Población Desarraigada y Migrante, Informe de Noviembre 2001 – Noviembre 2002*, pp. 17.

³⁸³ Artículos 109 al 111 y 115 del Decreto 95-98, artículos 96 y 99 del Acuerdo Gubernativo 529-99.

³⁸⁴ Procuraduría de los Derechos Humanos. 2002. REF. EXP. EIO. GUA. 20-2002/DE.

³⁸⁵ Médicos sin Fronteras, 2001. *Ibid.*, pag. 14 y 15.

Habeas Corpus

380. La Constitución Política establece el derecho a la exhibición personal o recurso de habeas corpus. Este derecho consiste en que las personas presas, detenidas o limitadas en el goce de su libertad individual tienen derecho a pedir su inmediata exhibición ante los tribunales de justicia los cuales deben determinar la legalidad de la privación de la libertad y, si es procedente, ordenar que la persona sea puesta en libertad o que terminen los malos tratos o coacción que esté sufriendo.³⁸⁶

381. El caso de dos grupos de hombres de la India en Guatemala es un buen ejemplo de los alcances de este recurso e ilustra diversos elementos de la violación a la libertad personal de las personas migrantes en Guatemala. Del 2000 al 2001 un grupo de cuarenta hombres de nacionalidad india permanecieron detenidos por cuatro meses en el albergue Hotel Brasilia. El grupo inicial era más grande, pero 40 ciudadanos indios y uno paquistaní se fugaron. Este grupo de personas había sido detectado por las autoridades mejicanas y después de haber permanecido privados de la libertad en México durante casi seis meses fueron deportados a Guatemala.³⁸⁷

382. Uno de los migrantes de este grupo, Kanubhai Shankards Patel, se suicidó dentro del albergue el 2 de diciembre de 2001. Es importante anotar que para las personas que tenían contacto con el señor Patel su mal estado de salud mental era evidente. Además, el mismo había indicado que pensaba suicidarse en una carta a la DGM. Por otra parte, en dos ocasiones anteriores había intentado suicidarse durante el tiempo en que estuvo detenido en Guatemala. La Defensoría encontró que se había violado el derecho a la vida y a la integridad personal del señor Patel al haberlo mantenido detenido en forma indefinida y en condiciones inhumanas.³⁸⁸

383. La representación consular honoraria de India en Guatemala no expidió los documentos de viaje a estas personas. El Cónsul de la India en México que debió encargarse del asunto tampoco expidió los documentos. La Defensoría junto con la Unidad de Seguimiento de la Procuraduría interpuso un recurso de exhibición personal en favor de los ciudadanos de la India y de otros cuatro migrantes que se encontraban detenidos con ellos. El 21 de diciembre de 2001 la Sala Tercera de la Corte de Apelación falló el recurso ordenando que estas personas fueran puestas en libertad. La DGM las liberó y les concedió un plazo de 10 días para regularizar su situación migratoria. Estas personas optaron por continuar su viaje hacia Estados Unidos.³⁸⁹

384. El 15 de enero de 2002, 25 personas también nacionales de la India fueron aprehendidas en El Petén. La MENAMIG interpuso un recurso de exhibición personal, el cual fue resuelto favorablemente. La Sala Duodécima de la Corte de Apelaciones determinó que se encontraban detenidos de manera ilegal ya que no habían cometido un delito, sino una falta administrativa. De los hechos reseñados se desprende la comisión de acciones y omisiones que pueden constituir delitos o faltas, por lo que ordenó notificar a la Fiscalía Metropolitana del Ministerio Público para que inicie las investigaciones respectivas.³⁹⁰ La Relatoría no tiene información sobre los resultados o avances de dichas investigaciones.

³⁸⁶ Artículos 263 y 264 de la Constitución Política de Guatemala y artículos 82 a 113 del Decreto 1-86.

³⁸⁷ Procuraduría de los Derechos Humanos. 2001. REF. EXP. EIO. GUA. 125-2001/DE.

³⁸⁸ Procuraduría de los Derechos Humanos. 2001. REF. EXP. EIO. GUA. 160-2001/DE.

³⁸⁹ Procuraduría de los Derechos Humanos. 2001. REF. EXP. EIO. GUA. 152-2001/DE.

³⁹⁰ Sala Duodécima de la Corte de Apelaciones, Exhibición Personal C-24-2002, febrero 13 de 2002.

Condiciones de detención

385. Cuando la Relatoría llevó a cabo la visita a Guatemala solamente se encontraba en funcionamiento un albergue. Este se encuentra situado en una casa contigua a las oficinas de la DGM. La Relatoría tiene conocimiento que otros dos albergues funcionaron hasta inicios del 2002. El albergue es custodiado por la Policía Nacional. Se trata de una casa con habitaciones que a juicio de la Procuraduría no reúne condiciones de habitabilidad y pone en riesgo la seguridad e integridad de las personas que se encuentran allí detenidas.³⁹¹

386. En la casa detienen a hombres y mujeres. Hay dormitorios y baños separados. Hay un área común donde hay una televisión. Las personas detenidas hicieron mención del suministro irregular de agua por lo que durante algunas horas del día los baños no tienen agua. Las personas detenidas no tienen acceso a un teléfono desde el cual puedan hacer llamadas telefónicas. Tampoco existe un área en la cual puedan recibir visitas.

387. La Relatoría confirmó que las personas detenidas no reciben artículos de aseo. Las personas detenidas tienen la opción de adquirirlos a través del comercio informal con los agentes de policía y los funcionarios de migración. Según la DGM, la atención médica de las personas detenidas la presta un doctor contratado por esta institución. No obstante, en las Resoluciones de la Procuraduría se constatan de manera reiterada las quejas por la falta de atención médica, a pesar de que las personas detenidas se encuentran en mal estado de salud tanto físico, como mental.³⁹² La Relatoría recabó información que indicaba que la alimentación es escasa y de mala calidad. No tienen acceso a una fuente de agua para tomar. Los fondos para cubrir la alimentación provienen de entidades privadas a quienes se les solicitó ayuda económica. Por otra parte, la Defensoría determinó que agentes de la Policía Nacional Civil vendían drogas ilícitas a las personas detenidas en los albergues.³⁹³

388. La Relatoría toma nota que la DGM tenía tres albergues funcionando el 8 de marzo de 2002, diferentes de los que funcionaron hasta febrero de 2002. De acuerdo a los funcionarios de la DGM, los dos albergues que no se encontraban funcionando a la fecha de la visita de la Relatoría son administrados logística y presupuestalmente por la Embajada de los Estados Unidos de América, aún cuando no existe un convenio entre los dos Estados para este propósito. Según la Procuraduría, funcionarios de la Embajada de Estados Unidos en Guatemala indicaron que prestan asesoramiento y vigilancia en los albergues y pagan los costos de la alimentación. La Procuraduría de Derechos Humanos declaró que los derechos a la seguridad, dignidad, integridad e igualdad de los migrantes irregulares fueron violados por la DGM y le exigió al Director de DGM cumplir las normas y los tratados internacionales.³⁹⁴

389. La Procuraduría de los Derechos Humanos ha indicado que las condiciones de detención de los migrantes indocumentados en los albergues constituyen una violación a su dignidad humana, en particular a su integridad y seguridad personal.³⁹⁵ La infraestructura es inadecuada, las personas son alojadas en condiciones de hacinamiento, sin camas suficientes, no hay ventilación, el servicio de agua es irregular, los baños se encuentran en pésimas condiciones.

³⁹¹ Procuraduría de los Derechos Humanos. 2001. REF. EXP. EIO. GUA.12-2001/DE.

³⁹² Por ejemplo, ver Procuraduría de los Derechos Humanos. 2001. REF. EXP. EIO. GUA 107-2001/DE.

³⁹³ Procuraduría de los Derechos Humanos. 2001. REF. EXP. EIO. GUA.101-2001/DE.

³⁹⁴ Procuraduría de los Derechos Humanos. 2002. REF. EXP. EIO. GUA. 20-2002/DE.

³⁹⁵ Procuraduría de los Derechos Humanos. 2001. REF. EXP. EIO. GUA. 107-2001/DE.

390. Por otra parte, las personas que intentan ingresar al país por avión y que no son admitidas, deben permanecer detenidas en el Aeropuerto La Aurora mientras se hacen los arreglos necesarios y las aerolíneas las transporten de vuelta al puerto de embarque. El Director de Migración confirmó a la Relatoría durante su visita que dos ciudadanos nacionales de la India se encontraban en el aeropuerto en esa situación. Igualmente, la Defensoría indicó que una persona de Sierra Leona estuvo en esa situación durante un mes.³⁹⁶

Grupos Especialmente Vulnerables

391. La Relatoría considera oportuno referirse a las condiciones de privación de la libertad de personas migrantes en condiciones vulnerables en Guatemala. Algunas personas en razón a sus condiciones personales o a la forma en la que viajan requieren de atención especial por encontrarse en una situación de vulnerabilidad. La Relatoría considera oportuno hacer referencia a estas personas e insistir en el deber del Estado de atender sus necesidades especiales.

Menores de Edad

392. En las operaciones de control migratorio es posible que las autoridades encuentren menores de edad en compañía de sus familiares o que viajan solos.³⁹⁷ Las autoridades deben tomar las medidas necesarias para proteger a los menores, tomando en cuenta sus especiales condiciones de vulnerabilidad, como lo establece el artículo 19 de la Convención Americana y el artículo VII de la Declaración Americana.

393. A comienzos de abril del año 2002 se presentó un incidente en el que un grupo de contrabandistas de personas, y los migrantes tanto adultos como 52 menores de edad fueron sorprendidos por las autoridades en Santa Rosa. En esa oportunidad, las autoridades migratorias determinaron que los menores no podían ser conducidos a los albergues, por cuanto éstos no eran apropiados para menores de edad.³⁹⁸ Los menores fueron entonces alojados en otras dependencias y tres días más tarde fueron recogidos por las autoridades salvadoreñas y hondureñas. Incidentes como éste plantean la necesidad de que además de tratar de reprimir el delito, se tomen las medidas necesarias para proteger a las víctimas de tráfico y contrabando de personas, particularmente cuando se trata de seres humanos en condiciones especiales de vulnerabilidad como lo son los menores de edad.

394. Dentro de los diversos incidentes relacionados con el grupo de personas de la India durante el 2001 y 2002, es importante mencionar que por lo menos uno de los hombres del primer grupo que estuvo privado de la libertad era menor de edad y se encontraba detenido con los adultos. Cuando una persona interpuso un recurso de exhibición personal en su favor, la DGM se percató que se trataba de un menor de edad y ordenó su traslado al Hogar Temporal de Protección y Abrigo Elisa Martínez, del cual el menor se fugó.³⁹⁹

³⁹⁶ Procuraduría de los Derechos Humanos. 2002. *Defensoría de la Población Desarraigada y Migrante, Informe de Noviembre 2001 – Noviembre 2002*, pp. 23.

³⁹⁷ *Siglo XXI*, 2002. Niños tras sueño Americano, febrero 25.

³⁹⁸ *Prensa Libre*, 2002 Quiero ver a mis papás, Detienen a doce “coyotes” con 49 menores procedentes de El Salvador, abril 6.

³⁹⁹ Procuraduría de los Derechos Humanos. 2001. REF. EXP. EIO. GUA. 274-2001/DE.

Mujeres

395. Las condiciones de detención de las mujeres varían en los diferentes albergues o centros de detención. En general, se les asigna un área de dormitorio sólo para mujeres. No obstante, en algunos casos se eliminan las puertas, aduciendo razones de seguridad pero violando la intimidad de las personas detenidas. Tampoco se les brindan elementos de aseo personal.⁴⁰⁰

Personas migrantes detenidas en operaciones de control al tráfico y contrabando

396. La Relatoría observa que al llevarse a cabo operaciones de control al tráfico y contrabando de personas, las autoridades privan de la libertad a las personas migrantes hasta tanto son deportadas o expulsadas a sus países de origen. Es importante que las autoridades atiendan las necesidades de estas personas, de manera que sean alojadas en condiciones de salubridad e higiene, y se atiendan sus necesidades de salud y alimentación. En ese sentido, la Relatoría toma nota de la cooperación del gobierno estadounidense en la atención a un grupo de 249 ciudadanos de la Popular China que llegó a Guatemala en un barco interceptado por el servicio de guardacostas de los Estados Unidos.⁴⁰¹

397. La asesoría y apoyo es fundamental para las personas migrantes que se encuentran detenidas esperando ser expulsadas. La Defensoría de Población Desarraigada y Migrante cumple un papel fundamental en este sentido. La Relatoría ve con preocupación el que se le hubiera negado el acceso al grupo de 199 personas que habían sido detenidas en un albergue en Ciudad San Cristóbal, Zona 8 de Mixco.⁴⁰² Por último, deben prestarse las condiciones para que estas personas puedan comunicarse con sus familias y acceder a representación legal ante las autoridades migratorias.

I. Medidas tomadas por el gobierno guatemalteco para proteger a los trabajadores migratorios en el exterior

398. Dada la gran cantidad de ciudadanos guatemaltecos residiendo en el extranjero, ya sea de forma temporal o definitiva, las autoridades guatemaltecas han tomado una serie de medidas para proteger a sus ciudadanos en el exterior. Las autoridades buscan proteger tanto a los ciudadanos que residen en el exterior como los que se encuentra en países en tránsito e intentan llegar a un destino final. Las acciones emprendidas por las autoridades son diversas e incluyen: empadronar a la población que migra, sobre todo los trabajadores temporeros, la creación de mecanismos de protección consular en el exterior y el impulso de campañas de información y orientación pública que alertan a los ciudadanos sobre los recaudos que deben tomar si deciden migrar para así reducir su situación de vulnerabilidad y el desarrollo de acuerdos e iniciativas bilaterales.

399. Como se manifestó anteriormente, un número apreciable de trabajadores temporeros guatemaltecos (se calcula entre 80 y 150 mil personas) guatemaltecos cruza todos los años la frontera con México en busca de trabajo en las fincas agrícolas en Chiapas y otros estados fronterizos. Estas personas migran en busca de mejores condiciones de trabajo o simplemente de

⁴⁰⁰ Procuraduría de los Derechos Humanos. 2001. REF. EXP. EIO. GUA. 102-2001/DE.

⁴⁰¹ U.S. Department of Justice, Immigration and Naturalization Service, News Release, *INS Returns Chinese Nationals from Guatemala*, January 10, 2000.

⁴⁰² Procuraduría de los Derechos Humanos. 2002. *Defensoría de la Población Desarraigada y Migrante, Informe de Noviembre 2001 – Noviembre 2002*, pp.18.

trabajo para mantenerse. Diversos estudios indican que las condiciones de estas personas en México son extremadamente precarias. Autoridades guatemaltecas y organizaciones de la sociedad civil han denunciado malos tratos por parte de empleadores y de las autoridades mexicanas. Entre estos abusos es posible destacar jornadas de trabajo extenuantes, pagos inferiores al salario mínimo establecido por la ley, despidos colectivos, renuencia del patrono a pagar los sueldos y de prodigar una infraestructura mínima para sus trabajadores (los trabajadores agrícolas guatemaltecos suelen vivir y alimentarse en las fincas donde trabajan) y en general, desprotección laboral. Muchas veces estos abusos se hacen extensivos a las familias de los trabajadores migratorios que viajan junto con el trabajador y que a menudo se emplean para desarrollar labores en las fincas y que por ende también padecen condiciones muy duras. Otra práctica que afecta a los trabajadores temporeros es la existencia de contratistas o enganchadores (también llamados “Consejeros Laborales”) que viajan a Guatemala para intermediar entre los patronos mexicanos y los trabajadores guatemaltecos y que muchas veces cobran una comisión desproporcionada por sus servicios.⁴⁰³ Las autoridades guatemaltecas también buscan proteger a los nacionales que van en ruta por México camino a Estados Unidos.

400. Con el fin de proteger a estas personas el gobierno de Guatemala ha tomado medidas concretas. El Ministerio del Trabajo y Previsión Social ha desarrollado una campaña de información por medios de difusión masiva (radio) y por intermedio de afiches y tarjetas de información para prodigar información sobre los derechos de los migrantes, peligros asociados a la migración y recomendaciones a los trabajadores temporeros para que se documenten y denuncien ante las autoridades guatemaltecas los abusos cometidos por empleadores o autoridades en México. Las campañas se han llevado a cabo en castellano y en diversas lenguas indígenas. El gobierno asimismo ha impulsado una campaña para empadronar a los trabajadores temporeros. Para ello ha establecido oficinas de la Inspección del Trabajo en El Carmen y Tecún Umán a las que ha asignado la labor de registrar a los trabajadores agrícolas. El gobierno también ha invertido en el desarrollo de sistemas de informática para llevar un registro detallado del número de trabajadores temporeros que se reclutan para trabajar en las fincas de Chiapas. Aún así, las autoridades reconocen que han sido capaces de registrar a unas 70 mil personas, lo que equivale a un 40% del total de trabajadores temporeros que cruzan a México cada año.⁴⁰⁴ A fin de evitar abusos y de tener una idea más cabal de quién cruza la frontera para trabajar en México, las autoridades han tratado de empadronar y de controlar la labor de las personas que se dedican a reclutar a los trabajadores en fincas en México. A estas personas se les ha impulsado a entregar listas con los nombres de los trabajadores que han enlistado. La iniciativa ha tenido resultados diversos, por cuanto las mismas autoridades reconocen que el control no ha sido efectivo y que los reclutadores generalmente no entregan las nóminas que se les exigen.

401. En el plano diplomático, Guatemala ha emprendido una campaña para tratar de crear mecanismos de control más efectivos que disminuyan la vulnerabilidad de sus migrantes. Es así como en febrero del 2002 se estableció un Grupo *Ad Hoc* sobre Trabajadores Agrícolas Migrantes Temporales con México.⁴⁰⁵ Este acuerdo busca crear mecanismos de coordinación para regularizar el flujo de trabajadores agrícolas. Por otro lado, en mayo del 2001 Guatemala

⁴⁰³ Oficina de Derechos Humanos, Casa del Migrante Tecún Umán. 2002. Informe de Contacto del Trabajadore Agrícola Guatemalteco; Información obtenida durante la Presentación que el Ministro del Trabajo dio a la delegación de la CIDH.

⁴⁰⁴ Algunos observadores indican que el porcentaje es probablemente inferior al reportado por el gobierno.

⁴⁰⁵ Este acuerdo reemplazo a la Comisión Bilateral Chiapas-Guatemala, una iniciativa creada en 1992 pero que fue descontinuada.

suscribió con la Organización Internacional para la Migraciones (OIM) un Memorando de Entendimiento en materia de cooperación técnica sobre migración laboral temporal. Asimismo, Guatemala ha instalado una serie de consulados en áreas cercanas a la frontera como Comitán, Tapachula, Ciudad Hidalgo y Chetumal que tienen por misión atender las necesidades de la población guatemalteca, sobre todo lo que se refiere a denuncias sobre abusos por parte de empleadores y/o autoridades.⁴⁰⁶ Por otro lado, funcionarios indicaron que el gobierno ha explorado la idea de establecer con otros gobiernos centroamericanos un consulado conjunto en Veracruz para atender las necesidades de migrantes. Es importante destacar que dicha ciudad hace parte de una ruta estratégica que es utilizada por muchos migrantes para llegar a Estados Unidos.

402. Las organizaciones de la sociedad civil comentaron a la Relatoría que, a su juicio, las medidas tomadas por las autoridades han sido poco efectivas y que no han generado una mejora sustancial en la condición de vulnerabilidad de los trabajadores agrícolas. Las críticas apuntan a la falta de voluntad de las autoridades de recibir denuncias de abusos y presionar a las autoridades mexicanas para realizar las investigaciones pertinentes. Por otro lado, se critica que el gobierno no ha destinado suficientes recursos al problema y que ha sido poco efectivo y lento en investigar denuncias de corrupción y abusos por parte de agentes estatales.⁴⁰⁷

403. Las autoridades guatemaltecas también han tomado iniciativas para incrementar la protección de sus nacionales en Estados Unidos. Los abusos cometidos por empleadores o autoridades en Estados Unidos en contra de trabajadores guatemaltecos (y de otras nacionalidades) son frecuentes.⁴⁰⁸ En este sentido, una iniciativa muy interesante desarrollada el gobierno de Guatemala ha sido la creación de consulados móviles que recorren las principales ciudades estadounidenses para atender las necesidades de los guatemaltecos que viven en Estados Unidos. Los consulados móviles complementan la labor de los consulados establecidos por Guatemala en el exterior en puntos de alta concentración de población guatemalteca como Los Angeles, San Francisco Miami, Washington D.C., Houston y Nueva York.

J. Observaciones y recomendaciones

1. La Relatoría comienza por reconocer el espíritu de cooperación del Gobierno de Guatemala. Del mismo modo, reconoce la importancia de prácticas muy positivas que benefician a los trabajadores migratorios y sus familias. Entre ellas, es posible mencionar los esfuerzos que realiza el gobierno de Guatemala por proteger a sus ciudadanos en el exterior mediante campañas de difusión masiva para informar sobre los peligros asociados a la migración y los derechos de los trabajadores migratorios y el despliegue de mecanismos de protección consular en el extranjero. Asimismo, la Relatoría considera que la labor de la Defensoría de la Población Desarraigada y

⁴⁰⁶ Guatemala tiene seis consulados en México. Además de los nombrados, existen consulados en Tijuana y Puebla. Guatemala tiene otros cinco consulados ad honorem en las ciudades de Cancún, Guadalajara, Mazatlán, Villahermosa y Monterrey. En Estados Unidos, en tanto, Guatemala tiene consulados en Chicago, Denver, Houston, Miami, Nueva York, Los Angeles y San Francisco y consulados ad honorem en Atlanta, Filadelfia, Fort Lauderdale, Lafayette (Louisiana), Memphis, Portland y San Diego.

⁴⁰⁷ Ver por ejemplo Oficina de Derechos Humanos, Casa del Migrante Tecún Umán. 2002.Ibid.

⁴⁰⁸ CIDH 2000. Ibid. Ver respuesta del Gobierno estadounidense al cuestionario sobre la situación de los trabajadores migratorios y miembros de sus familias (anexo).

Migrante es excelente. La Relatoría considera que estas prácticas son muy positivas y que debieran continuarse y ampliarse en Guatemala y emularse en otros Estados.

2. La Relatoría también desea resaltar las bondades del programa de repatriación segura y ordenada de migrantes centroamericanos desde México. El programa ofrece a los migrantes centroamericanos condiciones más seguras de expulsión. Por ello, insta a las autoridades mejicanas y guatemaltecas a tomar las medidas necesarias para que dicho programa se reestablezca.

3. Dados los antecedentes que recogió la Relatoría en su visita e investigación, empero, es posible determinar que en Guatemala existen situaciones que atentan contra los derechos humanos de los trabajadores migratorios, sobre todo violaciones al debido proceso asociados a incidentes de corrupción o de negligencia estatal. También resulta preocupante la progresiva existencia de redes de tráfico y contrabando que victimizan a trabajadores migratorios y otros migrantes, incluso niños.

4. La deportación de migrantes extrarregionales de México a Guatemala no se encuentra prevista en la ley. La Relatoría por ello exhorta a los dos Estados a tomar las medidas necesarias para que esta práctica no se repita y a investigar y sancionar a las personas que deportaron y recibieron de forma irregular migrantes extrarregionales en Guatemala.

5. La Relatoría exhorta a las autoridades guatemaltecas a tomar todas las medidas necesarias para garantizar la especial protección a las víctimas del tráfico de personas. Las autoridades deben procurar que estas personas reciban un trato digno que garantice su seguridad y que sea acorde con las garantías mínimas de debido proceso.

6. Los delitos de *ocultación* y *contratación de ilegales* son tipos penales muy abiertos. Si se aplica la ley en estricto rigor, organizaciones que prestan asistencia a la población migrante irregular están incurriendo en un delito. La Relatoría ve esto con enorme preocupación y por ello invita al Estado guatemalteco a reformular esos tipos penales de manera que la actividad de las organizaciones que prestan asistencia de emergencia a la población en estado de necesidad pueda continuar desempeñando sus actividades.

7. La existencia de incidentes de corrupción en las actividades de control migratorio preocupa a la Relatoría. Por ello se hace un llamado al Estado a tomar todas las medidas para atender este problema. Es necesario que se lleven a cabo las investigaciones penales y disciplinarias cuando se presenten incidentes y que se sancione a los funcionarios responsables.

8. Asimismo, la Relatoría insta a las autoridades guatemaltecas a tomar las medidas que considere necesarias para combatir la presencia de crimen organizado que lucra de la presencia de un número importante de migrantes, sobre todo en sitios localizados en la frontera de Guatemala y México. Las autoridades han de considerar formas para combatir la creciente criminalización de la frontera a fin de evitar ataques y robos a personas inocentes y a combatir la impunidad con las que operan diversos grupos dedicados a actividades ilícitas.

9. La Relatoría observa con preocupación el aumento de las muertes de migrantes y de personas extraviadas. Las muertes se deben tanto al incremento de los controles fronterizos, como a la delincuencia común. Por otra parte, se considera que es importante que se aúnen esfuerzos para encontrar a las personas pérdidas y repatriar los restos de aquellas personas que fallecieron en su viaje.

10. Los incidentes de abusos físicos y psicológicos contra los migrantes preocupan a la Relatoría. Se insta a las autoridades a tomar las medidas necesarias para prevenir y sancionar esas situaciones. En este sentido es necesario capacitar a los funcionarios, desarrollar procedimientos de queja y adelantar las investigaciones para sancionar a las personas responsables de estos abusos.

11. La Relatoría toma nota de que en Guatemala se encuentran tipificados los delitos relacionados con el tráfico y el contrabando de migrantes. Este primer paso debe estar acompañado de acciones para controlar y sancionar estos delitos. Asimismo, la Relatoría se permite hacer un llamado para que se tomen las medidas necesarias para proteger a las personas migrantes víctimas de estos delitos. Los Estados que interceptan a los contrabandistas y traficantes deben tomar medidas para atender las necesidades de alojamiento, alimentación, salud y protección de las víctimas que son aprehendidas junto con los presuntos traficantes y contrabandistas.

12. La Relatoría quiere resaltar como una buena práctica en Guatemala el trabajo de las Casas del Migrante y el Centro de Atención del Migrante en Ciudad de Guatemala y Tecún Umán. El trabajo que estas instituciones realizan debe ser apoyado por el Estado y emulado por otras organizaciones no gubernamentales y estatales. Las Casas del Migrante ejemplifican como con recursos mínimos se puede albergar, alimentar y proteger a las personas migrantes.

13. De igual forma, la Relatoría considera que la labor desempeñada por la Oficina de Derechos Humanos de la Casa del Migrante de Tecún Umán con relación a la conducción, contrabando y tráfico de personas, mediante el trabajo de los promotores es una buena práctica que debe ser apoyada por el Estado y emulada por organizaciones no gubernamentales y estatales que trabajan por los derechos humanos de los migrantes. La información es un instrumento esencial en el control al contrabando y tráfico de migrantes.

14. La Relatoría valora el que se haya reglamentado el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado. Igualmente, quiere hacer hincapié en la importancia de que se garantice el principio de no devolución en todos los procedimientos migratorios.

15. La Relatoría expresa su preocupación por la duración de los procedimientos de expulsión de migrantes extrarregionales, particularmente por las condiciones en las que deben esperar a que dichos procedimientos se desarrollen. Por ello, considera conveniente exhortar a los gobiernos de Estados Unidos y Guatemala a reconsiderar la práctica de realizar operaciones de intercepción de naves que transportan migrantes. La Relatoría considera que es necesario evaluar iniciativas de este tipo cuando en su ejecución se somete a los migrantes a condiciones en las cuales sus derechos humanos no son protegidos ni garantizados.

16. La Relatoría encuentra que los procesos de expulsión en Guatemala no ofrecen garantías de debido proceso. No existe un adjudicador responsable, no se garantiza el derecho a ser oído, no se ofrece información, traducción e interpretación, no se garantizan los medios para buscar o recibir asistencia legal. La Relatoría insta a las autoridades guatemaltecas a tomar las medidas necesarias para garantizar un quantum de debido proceso en todos los procedimientos migratorios de expulsión.

17. La Relatoría considera que, a partir del ordenamiento jurídico vigente, en Guatemala la detención de personas migrantes es una acción arbitraria que está expresamente prohibida por el derecho internacional de los derechos humanos. Por ello, se insta al Estado guatemalteco a tomar las medidas necesarias para corregir esta situación. Por otro lado, la Relatoría destaca el

funcionamiento del recurso de exhibición personal como un mecanismo para determinar la legalidad de la privación de la libertad, y llama a que éste sea utilizado siempre que sea necesario.

18. La Relatoría observa que las condiciones de detención de personas migrantes en Guatemala son inadecuadas. En la medida en que el Estado guatemalteco lleve a cabo operaciones de control migratorio que incluyan la privación de la libertad de personas migrantes, debe crear una infraestructura adecuada para asegurar a las personas detenidas un alojamiento en condiciones dignas, atendiendo a sus necesidades de salud, alimentación y asistencia legal.

19. El derecho a ser oído y a recibir información, traducción e interpretación en los procedimientos bajo los cuales se encuentran los migrantes se encuentran seriamente limitados en Guatemala. La Relatoría se permite sugerir a la Dirección General de Migración tomar todas las medidas conducentes a garantizar el derecho de defensa de las personas migrantes. Para ello, deberá capacitar a su personal, investigar y sancionar los abusos y contratar intérpretes.

20. La Relatoría quiere destacar el trabajo de la Defensoría de la Población Desarraigada y Migrante en Guatemala. La asistencia legal que ha prestado mediante los recursos de exhibición personal y las investigaciones por abusos cometidos por las autoridades migratorias han contribuido a proteger el derecho al debido proceso de las personas migrantes.

21. La duración de los procesos de deportación de los migrantes se explica parcialmente por el tiempo que se tardan las representaciones consulares en expedir los documentos de viaje. La Relatoría quiere hacer un llamado a los Estados para que se tomen en serio su función de asistencia consular. Las personas migrantes requieren de asesoría jurídica y asistencia social.

22. Aunque se valoran y reconocen los esfuerzos desplegados por el Estado por prodigar protección a sus nacionales en el exterior, la Relatoría estima que Guatemala ha de redoblar sus esfuerzos para contribuir al bienestar de estas personas. Las autoridades deben investigar concienzudamente presuntos abusos cometidos en contra de sus nacionales. Asimismo, han de reforzar sus esfuerzos diplomáticos con relación a las autoridades de otros países en donde trabajadores migratorios guatemaltecos o miembros de sus familias han sido víctimas de delitos o de violaciones de derechos humanos.