

Mandatos del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos

Ref.: OL GTM 5/2022
(por favor, utilice esta referencia en su respuesta)

1 de noviembre de 2022

Excelencia,

Tenemos el honor de dirigirnos a Usted en nuestra calidad de Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, de conformidad con las resoluciones 50/17, 44/5 y 43/16 del Consejo de Derechos Humanos.

Escribimos esta carta para comunicar al Gobierno de Su Excelencia nuestra preocupación **ante la intención del Congreso de la República de Guatemala de convertir en ley la iniciativa número 6076 titulada “Ley para el fortalecimiento de las fuerzas de seguridad pública y el ejército de Guatemala”**.

La Iniciativa de Ley número 6076 establece nuevas normas legales e institucionales que podrían limitar el ejercicio de sus derechos a la libre movilización, asociación y manifestación pacífica de cualquier ciudadano, grupo u organización. Lo anterior, a través **del uso de la fuerza de manera innecesaria, desproporcionada y/o discriminatoria en contra de los participantes en una reunión pacífica**.

En particular, la Iniciativa de Ley número 6076 tendría varias discrepancias con las normas y estándares internacionales de protección de los derechos humanos, incluidos el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ("PIDCP") al que el Gobierno de Su Excelencia se adhirió el 5 de mayo de 1992, así como a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José), ratificada por Guatemala el 25 de mayo de 1978.

Expresamos nuestra preocupación por el hecho de que la iniciativa en cuestión representaría un claro retroceso en los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz, principalmente el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del poder civil y la función del Ejército en una sociedad democrática. Compromisos que fueron debidamente refrendados por medio de la Ley marco de los Acuerdos de Paz, Decreto Número 52-2005.

Contexto de la iniciativa de Ley propuesta, de los desalojos del Pueblo Maya y los Pueblos Indígenas de Guatemala de sus tierras y territorios

El 10 de mayo de 2022, seis diputados del bloque UCN presentaron la Iniciativa de Ley número 6076 que dispone aprobar la Ley para el Fortalecimiento de las Fuerzas de Seguridad Pública y del Ejército de Guatemala. Tras haber obtenido el dictamen favorable por parte de la Comisión de Gobernación el 29 de junio de 2022, la iniciativa fue discutida por el Pleno en primer debate el 9 de agosto de 2022. Actualmente se encuentra pendiente de discusión en segundo y tercer debate, así como de aprobación por artículos y redacción final.

Recordamos al Gobierno de su Excelencia que el artículo 16 de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, así como el artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que Guatemala ratificó el 5 de junio de 1996, indican la obligación de consultar a los Pueblos Indígenas para obtener el consentimiento previo, libre e informado cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Una de las preocupaciones es que, con la implementación de esta ley, el cumplimiento de obligaciones internacionales sobre derechos de los Pueblos Indígenas podría verse afectado. Lo anterior, debido a la falta de consulta por parte de los Diputados ponentes, la comisión de Gobernación y la Junta Directiva el Congreso de la República a los Pueblos Indígenas sobre proyectos o medidas que puedan afectarles.

Según la información recibida, las autoridades indígenas de los 48 cantones de Totonicapán se hicieron presentes en las afueras del Organismo Legislativo la noche del 10 de agosto de 2022 para presentar su posición de rechazo a la propuesta de Ley¹. El 11 de agosto se sumaron otros actores sociales a esta postura. Con la implementación de esta iniciativa de ley, esto podría generar un riesgo importante de uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades policiales a la hora de vigilar las asambleas y manifestaciones pacíficas, especialmente en el contexto de los pueblos indígenas que reclaman su derecho a las tierras ancestrales. Como recordarán, las preocupaciones relativas al incremento de la estigmatización, las amenazas y la violencia generalizadas contra los líderes y lideresas del movimiento social y especial contra los Pueblos Indígenas para favorecer a las empresas extractivas que masivamente han sido autorizadas para operar en el territorio de dichos Pueblos, fueron enviadas por los Procedimientos Especiales con anterioridad (AL GTM 6/2012, AL GTM 6/2013, AL GTM 5/2016, AL GTM 7/2016, AL GTM 2/2018, UA GTM 16/2018, UA GTM 5/2019, AL GTM 3/2020, AL GTM 5/2021, AL GTM 2/2022 y AL GTM 3/2022).

Preocupaciones relativas a la Iniciativa de Ley número 6076

- a. *La Iniciativa de Ley establecería principios generales aplicables al “uso de la fuerza” que no asegurarían el respeto a las normas y estándares internacionales, en el marco del derecho de reunión y manifestación*

Llamamos respetuosamente la atención del Gobierno de su Excelencia a las disposiciones pertinentes consagradas en el PIDCP. Subrayamos en particular la importancia de aplicar las normas internacionales de derechos humanos en virtud del PIDCP, incluido el artículo 19, que garantiza el derecho de toda persona a la libertad de opinión y de expresión; el artículo 21 del PIDCP, que garantizan el derecho de toda persona a la libertad de reunión pacífica; y el artículo 17 del PIDCP, que protege contra la injerencia arbitraria o ilegal en la vida privada, la reputación y el domicilio de las personas. De conformidad con el artículo 2 del PIDCP, el Gobierno de su Excelencia tiene el deber de adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas al cumplimiento de las obligaciones reconocidas en los respectivos Pactos, que incluyen la adopción de las leyes y medidas legislativas necesarias para dar efecto jurídico interno a los derechos estipulados en los mismos y para garantizar la compatibilidad del sistema jurídico interno con los tratados.

¹ <https://emisorasunidas.com/2022/08/10/casos-coronavirus-guatemala-10-agosto-2022/>

Recordamos respetuosamente al Gobierno de Su Excelencia que las obligaciones de los tratados y del derecho internacional consuetudinario en el ámbito de los derechos humanos son vinculantes y que toda restricción de los derechos humanos y las libertades fundamentales protegidos debe cumplir los criterios objetivos de legalidad, proporcionalidad, necesidad y no discriminación previstos en el derecho internacional, incluso siendo el medio menos intrusivo posible para alcanzar un objetivo legítimo como la seguridad nacional (PIDCP, arts. 17, 19, 21; A/69/397, párr. 30).

Recordamos igualmente al Gobierno de su Excelencia que cualquier restricción al ejercicio de estos derechos debe estar prevista por la ley y ser necesaria y proporcionada al objetivo perseguido. “Las leyes en cuestión deben ser lo suficientemente precisas como para permitir a los miembros de la sociedad decidir cómo regular su conducta y no pueden conferir una discrecionalidad ilimitada o amplia a los encargados de su aplicación” (CCPR/C/GC/37, párr. 39). Dichas restricciones también deben ser “las menos intrusivas entre las medidas que puedan cumplir la función de protección pertinente” (CCPR/C/GC/37, párr. 40).

Además, remitimos al Gobierno de su Excelencia a los estándares fundamentales establecidos en el informe conjunto del Relator Especial de la ONU sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y del Relator Especial sobre el derecho de reunión y asociación acerca de la gestión adecuada de las manifestaciones. El informe exige que “el uso de la fuerza por parte de las fuerzas del orden debe ser excepcional, y las reuniones deben gestionarse normalmente sin recurrir a la fuerza” (A/HRC/31/66, párr. 57).

Igualmente, quisiéramos referirnos al informe de 2006 a la Asamblea General (A/61/312) de la entonces Representante Especial del Secretario General sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, en el cual la Representante Especial exhorta a los Estados a que garanticen que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley reciban formación y adquieran concienciación sobre las normas internacionales de derechos humanos y las normas internacionales sobre la vigilancia de reuniones pacíficas y la investigación de todas las denuncias de uso indiscriminado o excesivo de la fuerza por funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. En el mismo sentido, remitimos al Gobierno de su Excelencia a la resolución 22/6 del Consejo de Derechos Humanos que indica que las disposiciones legislativas y administrativas deberían crear un entorno seguro y propicio para el trabajo de los defensores de los derechos humanos (PP 10-13).

Si bien la iniciativa de ley en su artículo 4 establece principios generales aplicables al “uso de la fuerza” por parte de la seguridad pública y el Ejército de Guatemala (“protección de derechos y garantías, legalidad, necesidad, proporcionalidad, congruencia y oportunidad”), con excepción del principio de no discriminación, no se ofrecen definiciones exhaustivas que aseguren su adecuada aplicación, y que eviten la interpretación discrecional de algunos conceptos, a la luz de los principales estándares internacionales aplicables en esta materia. Por ejemplo, el “Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”² y los “Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los encargados de hacer cumplir la ley”³ y sus comentarios.

² Adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Resolución 34/169 de 1979.

³ Adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Resolución 45/111 de 1990.

La definición del **principio de legalidad** podría ser insuficiente para describir en qué circunstancias puede usarse la fuerza, para evitar arbitrariedades. Se emplean especialmente expresiones susceptibles de interpretaciones y contenidos muy indeterminados. En tal sentido, expresiones tales como *el ordenamiento jurídico nacional e internacional* son frases que no ofrecen ni certeza ni predictibilidad para que una persona natural o una persona jurídica, pueda considerar que una manifestación deja de ser pacífica o entender en qué momento se rompe el “orden público”.

En virtud del Principio 1 de los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los encargados de hacer cumplir la ley, la propuesta iniciativa de Ley incumple con el requisito de legalidad “sobre el empleo de la fuerza y armas de fuego”. Sería preferible que se detallara más el uso de armas de fuego, el equipo expresamente autorizado y el uso adecuado de las armas menos letales. Asimismo, quisiéramos referirnos al informe del Relator Especial de la ONU sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias que indica que para “el uso de la fuerza letal (...) debe haber, en primer lugar, una base legal suficiente” (A/HRC/26/36, párr. 56) y que “el uso letal intencional de un arma de fuego sólo debe estar autorizado en la situación más extrema de amenaza para la vida” (A/HRC/26/36, párr. 70). En este contexto, reafirmamos la posición del Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación de que “(e)l uso intencional de la fuerza letal sólo es lícito cuando es estrictamente inevitable para proteger otra vida de una amenaza inminente; esto se denomina a veces el principio de proteger la vida” (A/HRC/31/66, párr. 60).

Asimismo, el Comité de Derechos Humanos especifica que “Los Estados Partes no deben recurrir a las armas menos letales en situaciones de control de multitudes que puedan abordarse con medios menos dañinos, especialmente en situaciones que impliquen el ejercicio del derecho de reunión pacífica” (CCPR/C/GC/36, párr. 14). Además, de conformidad con los Principios básicos 5, 9 y 10 de los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los encargados de hacer cumplir la ley, el Gobierno de su Excelencia tiene el deber de adoptar “medidas preventivas necesarias para evitar la pérdida de vidas cuando recurran al uso de armas de fuego” (A/HRC/26/36, párr. 77).

Expresamos nuestra preocupación en relación con las disposiciones relativas al uso de la fuerza por parte de las fuerzas del orden que no son formuladas de manera expresa o precisa, en relación con el **principio de necesidad**. Aunque con el artículo 4 se cumpliría con lo establecido por el Principio 4 de los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los encargados de hacer cumplir la ley, la propuesta de iniciativa de Ley, no se refiere explícitamente a los componentes “cuantitativo” y “temporal” del uso de la fuerza letal (A/HRC/26/36, párr. 60). Es decir que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley “podrán usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas” (Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, art. 3) y que “(e)l uso de la fuerza debe cesar una vez logrado el objetivo o cuando éste no pueda ya lograrse (Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, comentario a) al art. 3). Recordamos que estas normas específicas al uso de armas de fuego para hacer cumplir la ley se aplican “también durante las reuniones” (A/HRC/31/66, párr. 59).

Por otra parte, si bien la iniciativa de ley en el artículo 5 incluye los “niveles de resistencia y uso de la fuerza”, no define con total precisión el alcance de los siguientes conceptos y su congruencia con los niveles de uso de la fuerza que se denominan “condiciones para el uso de la fuerza” (artículo 6): i) resistencia activa y pasiva “que justifique el uso de la fuerza” (artículo 5); ii) agresión grave y gravísima.

Nos preocupan los retrocesos en derechos humanos que se puedan generar con la adopción de la iniciativa en relación con el **principio de proporcionalidad**. El uso de la fuerza debe cumplir con los estándares internacionales de los Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y las armas de fuego por los encargados de hacer cumplir la ley. En este sentido, la iniciativa de Ley debería regular expresamente el derecho y obligación de desobedecer y/o no ejecutar órdenes claramente ilícitas (Principio básico 26) y la responsabilidad de los mandos superiores por emitir órdenes contrarias a la ley o por no haber evitado el uso ilícito de la fuerza; así como por deficiencias y omisiones (Principio básico 24; A/HRC/26/36, párr. 82). Asimismo, destacamos que el uso deliberado de la fuerza potencialmente letal para mantener el orden ante amenazas que no son extremadamente graves, por ejemplo para proteger la propiedad privada o para evitar la fuga de un presunto delincuente o de un prisionero que no supone una amenaza grave e inminente para la vida o la integridad física de otras personas, no puede considerarse un uso proporcionado de la fuerza. Esto debería estar claramente regulado por la mencionada ley (Principio básico 24; A/HRC/26/36, párr. 18). Estas normas también deben ser aplicadas en contextos de reunión pacífica. Según el Comité de Derechos Humanos, “(l)os funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no pueden usar más fuerza de la proporcional al objetivo legítimo de dispersar una reunión, prevenir un delito o practicar la detención legal de delincuentes o de presuntos delincuentes o ayudar a practicarla. La legislación nacional no debe conceder a los funcionarios poderes en gran medida ilimitados, por ejemplo, para utilizar la “fuerza” o “toda la fuerza necesaria” a fin de dispersar las reuniones o simplemente “disparar a las piernas” (código de conducta, comentario a) al art. 3). En particular, el derecho interno no debe permitir el uso de la fuerza contra los participantes en una reunión de forma gratuita, excesiva o discriminatoria” (CCPR/C/GC/37, párrs. 79 a 81).

b. *Consideraciones generales sobre la causa de justificación penal de la legítima defensa tanto de fuerzas de seguridad como del Ejército*

Difícilmente se puede considerar la introducción en el artículo 11 de una reforma al Código Penal a través de la adición del artículo 24 Bis del Código Penal, como cumplimiento con los parámetros que establecen los estándares internacionales para evitar una aplicación arbitraria de la legítima defensa. Si bien la justificación de legítima defensa se fundamenta en la existencia de “una agresión que ponga o podría poner en peligro inminente la vida o integridad física”, no se incluye “elementos de incorrección, injusticia, imprevisibilidad y las debidas garantías procesales, además de consideraciones relativas a la razonabilidad, la necesidad y la proporcionalidad” (CCPR/C/GC/36, párr. 12).

c. *Consideraciones generales sobre la aplicación automática de la medida de coerción para personal de las fuerzas de seguridad y el Ejército*

Por último, observamos que la introducción en el artículo 12 de una reforma al Código Procesal Penal, al adicionar el artículo 264 TER, podría constituir una afectación al principio de legalidad, necesidad y proporcionalidad, así como al

cumplimiento de los fines legítimos y razonables del proceso penal. Lo anterior, a través de la aplicación de medidas de coerción automáticas (como el “arresto domiciliario”), sin permitir a los órganos jurisdiccionales el análisis individualizado y las circunstancias de cada caso.

Considerando, las preocupaciones antes expuestas, llamamos al Gobierno de su Excelencia a tomar las medidas necesarias para revertir la Iniciativa de Ley número 6076; no aprobar la reforma legislativa que pretende fortalecer las fuerzas de seguridad pública y el ejército, las instituciones civiles de seguridad y extender la aplicación del uso de la fuerza contra los participantes en una reunión pacífica; todo ello a la luz de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos del Estado guatemalteco.

Quedamos a su disposición para brindar asistencia técnica adicional respecto a la temática abordada en la presente comunicación, si así lo considerara necesario y lo solicitara el Estado de Guatemala.

Es nuestra responsabilidad, de acuerdo con los mandatos que nos han sido otorgados por el Consejo de Derechos Humanos, intentar aclarar la información llevada a nuestra atención. En este sentido, estaríamos muy agradecidos/as de tener su cooperación y sus observaciones sobre los asuntos siguientes:

1. Sírvase proporcionar cualquier información o comentario adicional en relación con las preocupaciones mencionadas arriba.
2. Sírvase proporcionar información sobre las medidas tomadas por el Estado de Guatemala para asegurarse que todas las regulaciones y legislaciones adoptadas respetan el derecho y los estándares internacionales de los derechos humanos, y garantizan un entorno seguro y propicio para el trabajo de los defensores de los derechos humanos.
3. Sírvase proporcionar información sobre las medidas existentes para garantizar el control de las fuerzas armadas por parte del gobierno, a través del Ministerio de Gobernación y de la Policía Nacional Civil, incluyendo en términos de su conducta y su responsabilidad en el contexto de las reuniones pacíficas.
4. Sírvase proporcionar información sobre los mecanismos civiles de rendición de cuentas para las Fuerzas Armadas en el país y su efectividad.

Esta comunicación, como comentario sobre legislación, reglamentos o políticas pendientes o recientemente adoptadas, y toda respuesta recibida del Gobierno de su Excelencia se harán públicas a través del sitio [web](#) de comunicaciones en un plazo de 48 horas. También estarán disponibles posteriormente en el informe que se presentará al Consejo de Derechos Humanos.

Acepte, Excelencia, la expresión de nuestra más distinguida consideración.

Clement Nyaletsossi Voule
Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación

Morris Tidball-Binz

Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias

Mary Lawlor

Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos