

Informe sobre el primer año de Raquel Caballero de Guevara, al frente de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador

Presentado por:



MESA PERMANENTE
por la justicia laboral



San Salvador, El Salvador, 26 de septiembre de 2017

Informe sobre el primer año de Raquel Caballero de Guevara, al frente de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador

I.- Introducción

El martes 22 de septiembre de 2016, la Asamblea Legislativa nombró a Raquel Caballero de Guevara como Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, la elección se dio con 64 votos de los partidos ARENA, FMLN y GANA, mientras que el PCN y PDC estuvieron ausentes en la sesión plenaria. La elección se dio luego que la Procuraduría estuvo sin titular desde el 8 de agosto del mismo año, que fue cuando venció el período del anterior Procurador.

Al cumplirse el primer año de su gestión, un grupo de organizaciones sociales que trabajamos en distintas áreas de los Derechos Humanos hemos tomado la iniciativa de elaborar este breve informe que tiene como propósito dar nuestras valoraciones sobre el trabajo realizado en este período y así contribuir al fortalecimiento de tan importante institución para la defensa de los Derechos Humanos en el país.

A.- Mandato constitucional de la PDDH

El inciso tercero del artículo 86 de la Constitución de la República de El Salvador establece que “Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley.” En ese sentido, las facultades de la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos están determinadas fundamentalmente por la Constitución de la República y por la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos¹.

El artículo 194 de la Constitución de la República estipula que “El Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos tendrá las siguientes funciones:

- 10- Velar por el respeto y la garantía a los derechos humanos;
- 20- Investigar, de oficio o por denuncia que hubiere recibido, casos de violaciones a los derechos humanos;
- 30- Asistir a las presuntas víctimas de violaciones a los derechos humanos;
- 40- Promover recursos judiciales o administrativos para la protección de los derechos humanos;
- 50- Vigilar la situación de las personas privadas de su libertad. Será notificado de todo arresto y cuidará que sean respetados los límites legales de la detención administrativa;
- 60- Practicar inspecciones, donde lo estime necesario, en orden a asegurar el respeto a los derechos humanos;

¹ Del 20 de febrero de 1992, publicada en Diario Oficial número 45, tomo 314, del 6 de marzo de 1992.

- 7o- Supervisar la actuación de la administración pública frente a las personas;
- 8o- Promover reformas ante los órganos del Estado para el progreso de los derechos humanos;
- 9o- Emitir opiniones sobre proyectos de leyes que afecten el ejercicio de los derechos humanos;
- 10o- Promover y proponer las medidas que estime necesarias en orden a prevenir violaciones a los derechos humanos;
- 11o- Formular conclusiones y recomendaciones pública o privadamente;
- 12o- Elaborar y publicar informes;
- 13o- Desarrollar un programa permanente de actividades de promoción sobre el conocimiento y respeto de los derechos humanos;
- 14o- las demás que le atribuyan la Constitución o la ley.

Por su parte, el artículo 11 de la Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos recoge las atribuciones que establece la Constitución,² pero además, en su artículo 12 agrega otras:

- 1o.) Velar por el estricto cumplimiento de los procedimientos y plazos legales en los distintos recursos que hubiere promovido o en las acciones judiciales en que se interesare;
- 2o.) Velar por el respeto a las garantías del debido proceso y evitar la incomunicación de los detenidos;
- 3o.) Llevar un registro centralizado de personas privadas de su libertad y de centros autorizados de detención;
- 4o.) Presentar propuestas de anteproyectos de leyes para el avance de los derechos humanos en el país;
- 5o.) Promover la firma, ratificación o adhesión a tratados internacionales sobre derechos humanos;
- 6o.) Emitir resoluciones de censura pública contra los responsables materiales o intelectuales de violaciones a los derechos humanos;
- 7o.) Procurar la conciliación entre las personas cuyos derechos han sido vulnerados y las autoridades o funcionarios señalados como presuntos responsables, cuando la naturaleza del caso lo permita;
- 8o.) Crear, fomentar y desarrollar nexos de comunicación y cooperación con organismos de promoción y defensa de los derechos humanos, gubernamentales, intergubernamentales y no gubernamentales, tanto nacionales como internacionales y con los diversos sectores de la vida nacional;

² El Art. 11 de la Ley de la PDDH es sólo una transcripción literal del contenido señalado en el mismo Art. 194 Rom. I Cn

9o.) Emitir el reglamento para la aplicación de la presente ley y los reglamentos internos que fueren necesarios;

10o.) Nombrar, remover, conceder licencias y aceptar renunciaciones a los funcionarios y empleados de la institución;

11o.) Elaborar el proyecto de presupuesto anual y remitirlo a la instancia correspondiente; y

12o.) Las demás que le atribuyan la Constitución o la Ley.

B.- La PDDH y los Principios de París

Además de lo que establecen las leyes salvadoreñas, otro compromiso que la PDDH debe cumplir es con los Principios de París. Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) de los países, en el caso de El Salvador, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, debe cumplir con los principios relativos a la condición de las instituciones nacionales, conocidos generalmente como los Principios de París, con ello, la PDDH debe desempeñar una función decisiva en la promoción y supervisión de la aplicación eficaz de las normas internacionales de derechos humanos en el plano nacional.

La Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos -GANHRI³- promueve el papel de las INDH en todo el mundo, proporciona un foro para que sus miembros interactúen e intercambien información, y facilita su colaboración con las organizaciones internacionales.

La GANHRI es una asociación internacional de INDH que impulsa y fortalece a las INDH para que operen en conformidad con los Principios de París y toma la iniciativa en materia de promoción y protección de los derechos humanos.

De acuerdo a los Principios de París y el Estatuto de la GANRHI, para acreditar a las INDH se utilizan tres clasificaciones:

- A** Cumple completamente con los Principios de París
- B** Cumple parcialmente con los Principios de París
- C** No cumple con los Principios de París

Según el cuadro del estado de las instituciones nacionales, elaborado por la GANRHI y acreditado por la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, en distintos períodos analizados (a abril 2006, a mayo 2011, y el más reciente a noviembre 2016) ha sido acreditada como categoría A⁴, es decir que el trabajo realizado por los anteriores titulares de la PDDH han cumplido completamente con los Principios de París, lo que se convierte en un reto para la actual

³La Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos -GANRHI- anteriormente denominada Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (CIC), comenzó sus actividades en 1993, momento en que se celebró su primera conferencia internacional, en Túnez, y en la que las INDH establecieron el CIC con el objetivo de coordinar las actividades de las INDH a nivel mundial. como se menciona en la resolución 2005/74 de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y en la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y cuenta con una personería jurídica autónoma en virtud del nuevo estatuto votado el 7 de marzo de 2017.

⁴ GANRHI. Gráfico del estado de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

http://www.ohchr.org/Documents/Countries/NHRI/Chart_Status_NIs.pdf

Procuradora ya que durante los 3 años que dura su mandato constitucional debe mantener esa categoría.

No obstante, en ocasión de su primer año al frente de la Procuraduría, la titular rindió informe el día 21 de septiembre de 2017, en su discurso mencionó el apoyo y reconocimiento de la Organización de las Naciones Unidas hacia la Procuraduría y dijo que ha sido un punto importante de su primer año de gestión el haber recibido la acreditación categoría “A” como institución nacional defensora de derechos humanos. Sin embargo, pasa por alto la Procuradora que esa calificación ha sido otorgada al período de cuando ella no era aún la titular, y por lo tanto no puede ni debe capitalizar para sí ese reconocimiento.

C.- Despidos sin debido proceso

Pocos días habían transcurrido desde su toma de posesión cuando realizó siete despidos de personas que ocupaban las distintas procuradurías adjuntas, en su mayoría personas con muchos años de experiencia en la defensa de los derechos, a quienes no se les siguió el debido proceso para cesarlos de sus cargos que, en todo caso, eran considerados como “de confianza”, pero que la ley establece el procedimiento a seguir.

A finales de 2016, se conoció del despido de cerca de 20 empleados, algunos tenían más de 10 años de trabajar en la institución. Entre los despedidos se encontraban técnicos de diversas áreas como informática, planificación, área de violencia contra la mujer, y de servicios generales.

Trabajadores miembros del Sindicato de Empleadas y Empleados de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos –SEPRODEHES⁵- también denunciaron que una pariente de la Procuradora que ya trabajaba en la institución antes de ella tomar el cargo ha tenido mejoras sustanciales en su salario ahora con la Procuradora de Guevara.

D.- Cierre de Delegaciones locales

Sorpresivamente, argumentado razones de ahorro financiero, la Procuradora decidió cerrar las tres delegaciones locales de la PDDH en Metapán, Santa Rosa de Lima y Soyapango, las cuales venían funcionando desde el período del ex Procurador Oscar Humberto Luna; con este cierre se realizó un acto contrario a lo establecido en la Constitución de la República que señala en el Art. 194.- Numeral 14º- Romano I, que “El Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos podrá tener delegados departamentales y locales de carácter permanente.”

Al cerrar esas oficinas, dejó suspendidos diversos programas de tutela de derechos, orientación, promoción, capacitación y organización de los habitantes de las ciudades señaladas y los municipios vecinos –especialmente de grupos vulnerables como niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, trabajadores agrícolas, pobladores, adultos mayores, personas con discapacidad y de la diversidad sexual- que eran atendidos desde las sedes cerradas, disminuyendo la cobertura territorial de la PDDH y contribuyendo a disminuir la presencia de las instituciones del Estado en los territorios.

⁵ SEPRODEHES se congratuló por la elección de la Procuradora e iniciaron una relación aceptable, la cual se fue tensionando poco a poco, al grado que el distanciamiento ha sido materializado con distintas acciones como suspensión de labores, demandas ante distintas autoridades gubernamentales, entre otros.

E.- Falta de seguimiento a las mesas temáticas

La Procuradora se ha mantenido alejada a las comunidades y organizaciones sociales. Al principio de su gestión no dio seguimiento a las mesas temáticas que estaban conformadas por distintas organizaciones sociales y mostró desprecio por ellas, fue hasta los últimos meses de su primer año de gestión que retomó las convocatorias a dichas mesas.

Uno de los sectores que más distancia ha tomado y manifestado con la Procuradora es el de las personas LGBTI, quienes al momento de lanzar la Asociación Federada LGBTI manifestaron que “identifican como "amenazas" para el acceso de sus derechos a la procuradora de Derechos Humanos de El Salvador, Raquel Caballero.”⁶

El plan estratégico de la Federación, ubica a la Procuradora Raquel Caballero como una amenaza a la agenda del movimiento LGBTI. Esto como consecuencia de su decisión de cancelar la mesa temática de personas LGTBI. Representantes de la Federación han sostenido que la Titular tardó cinco meses en atender su petición de audiencia.

En cambio, ha atendido otros casos con mayor celeridad como lo fue la entrevista que tuviera con el abogado de una ex primera dama de la República que se encuentra involucrada en un proceso penal, a quien según su abogado, se le están vulnerando sus derechos humanos.

Igualmente, el 12 de octubre de 2016, la Procuradora recibió en su despacho⁷ al empresario Enrique Rais⁸, quien interpuso una denuncia en la que indica que, a su criterio, se cometieron varios actos arbitrarios en torno a su caso y en su captura del 22 de agosto de 2016. Rais, es acusado de fraude ideológico, fraude procesal y cohecho propio. Actualmente es prófugo de la justicia.

La Procuradora de DDHH no ha dado seguimiento a las reiteradas recomendaciones de instancias de Derechos Humanos (CIDH, OEA, ONU, entre otras) en torno a la absoluta penalización del aborto. Incluso cuando el Relator Especial sobre Tortura en su informe 2015 calificó como tortura obligar a niñas y mujeres víctimas de violencia sexual o con embarazos de alto riesgo llevar a embarazos que pongan en riesgo su salud y su vida.

Además, desde la Colectiva Feminista para el Desarrollo Local y desde la Red Salvadoreña de Defensoras de Derechos Humanos, en diciembre 2016 entregaron a la Procuraduría para la Defensa de DDHH un borrador de Protocolo para la Protección Integral a Mujeres Defensoras de Derechos Humanos y que hasta el día de hoy no se ha recibido una respuesta de seguimiento y que tampoco han sido convocadas las organizaciones feministas o de mujeres para dar seguimiento al proyecto financiado por el Fondo Fiduciario de Naciones Unidas gestionado por la Ex-procuradora Adjunta Rosalía Jovel y que contó con la participación de dichas organizaciones para la construcción de sus indicadores entorno al acceso a la justicia para las mujeres, entre cuyos casos destacaba el de mujeres criminalizadas debido a complicaciones obstétricas. Además ha hecho caso omiso y no ha dado seguimiento al Informe publicado en 2015 desde la PDDH sobre la situación de Derechos Sexuales y Reproductivos en El Salvador.

⁶ http://www.elfaro.net/es/201706/el_salvador/20587/Nace-la-Asociaci%C3%B3n-Federada-LGBTI-para-defenderse-hasta-de-la-procuradora.htm?st-full_text=all&tpl=11

⁷ La Ley de la PDDH establece que “Toda persona puede interponer denuncias sobre presuntas violaciones a los derechos humanos.” Pero también refiere a que “Las denuncias serán presentadas en la Secretaría General de la Procuraduría o en las oficinas de las delegaciones departamentales o locales. También podrán ser recibidas por funcionarios, delegados del Procurador u otro personal designado para tal fin”. Es decir, que no necesariamente deben ser recibidos por la Titular, como sí ocurrió en estos casos.

⁸ Diario El Mundo, 12 de octubre 2016. <http://elmundo.sv/empresario-rais-llega-a-pddh-para-denunciar-que-su-captura-fue-ilegal/>

También son reprochables las declaraciones públicas realizadas por la Procuradora haciendo alusión a su opinión personal que afirma ser la postura institucional de la Procuraduría para la defensa de DDHH en torno a la absoluta penalización del aborto. Preocupan las acciones de la Procuraduría encabezadas por su titular en tanto plantear un abordaje lejano a los estándares internacionales e incluso contrarias a las posturas de convenciones y tratados como la Convención Belem Do Pará que hace un llamado a los Estados que penalizan de manera absoluta el aborto a revisar su legislación para evitar prácticas estatales que violan y discriminan los DDHH de las mujeres.

F.- Conflictos con empleados-as y sindicato

La Procuradora, en tanto titular de la PDDH, también debe dar cumplimiento a las leyes laborales, respecto de los trabajadores y trabajadoras de la institución. Ante ello, durante su primer año ha sostenido una relación tensa con el Sindicato.

Empleados y miembros del SEPRODEHES, se han manifestado públicamente en varias ocasiones para denunciar el incumplimiento de su contrato colectivo. Una de esas manifestaciones se dio en las afueras de una de las oficinas de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, sede ubicada en el Centro de Gobierno. La manifestación se realizó con el objetivo de denunciar de forma pública el acoso laboral que han recibido en los últimos meses por parte de la titular de dicha entidad, Raquel Caballero de Guevara.

SEPRODEHES ha denunciado públicamente que la Procuradora rompió el diálogo con el Sindicato desde el mes de marzo de 2017, que ha incumplido el Laudo Arbitral con Carácter de Contrato Colectivo de Trabajo entre trabajadores y la institución.

La Procuradora suscribió el memorando 14/2017 de fecha 12 de enero de 2017 conteniendo la programación de las 12 reuniones del año, una cada mes a realizarse con el Sindicato; siendo el caso que solamente realizó una reunión el día 28 de marzo, de las 5 correspondiente a los meses de marzo, abril, mayo, junio y julio, no se realizaron ya que fueron suspendidas sin ningún tipo de notificación a la organización sindical, situación que ha impedido poder dar seguimiento al trabajo entre trabajadores, trabajadoras y representación patronal.

SEPRODEHES también ha denunciado que la Titular realizó diversas contrataciones de personal sobre el cual hay reiteradas sospechas que son parientes de familiares de ella y de su esposo, y esta última persona, sin ser empleado institucional permanece gran parte de su tiempo en el despacho de la Titular e interviene en reuniones del personal, bajo convocatoria de la Titular, e incluso se moviliza en los vehículos institucionales.

G.- Atención a temas superfluos

La Procuradora ha centrado sus esfuerzos en temas mediáticos que poco sustanciosos resultan para su labor: al inicio de su mandato se centró en proponer cambiar el nombre a la institución, su propuesta era llamarla Defensoría del Pueblo, cuando se sabe que para realizar tal acción es necesaria una reforma constitucional.

Mientras hay temas de país que no ha querido asumir, se entretenía con temas insustanciales como celebrar cultos en instalaciones de la PDDH, lo que a todas luces va en contra de la laicidad del Estado salvadoreño.

Así mismo, Raquel Caballero de Guevara, atendiendo al movimiento “Cambio de Nombre”, que le presentó una propuesta para cambiar el nombre al centro turístico “Puerta del Diablo” a “Puerta de Jesús” promovió la iniciativa. Estos casos han provocado críticas, y hasta burlas, en distintas redes sociales.

H.- Posturas contrarias a la defensa de los derechos humanos de las personas

La titular de la PDDH ha condenado los diferentes ataques y hechos que han cometido los miembros de pandillas en contra de la población, así como contra los elementos de la PNC y Fuerza Armada. Si bien puede considerarse eso como correcto, no lo es el hecho que haya callado en los casos cuando han sido agentes del Estado los que han cometido desapariciones extrajudiciales y abusos en contra de la población. La Procuradora, a inicios de su gestión, presentó una propuesta de ruta de acción para ejecutar un plan de protección a policías.

Si bien, los agentes de policía necesitan protección, no corresponde a la PDHH dársela. Sí corresponde a la institución supervisar la actuación de la administración pública frente a las personas, es decir, ella debe supervisar la actuación de los policías en tanto agentes estatales en el ejercicio de su labor frente a la población.

I.- Omisión a temas estratégicos

La Procuradora ha sido permisiva en cuanto a violaciones de derechos humanos, por ejemplo cuando apoyó la renovación de las medidas extraordinarias en las cárceles, y poco o nada ha hecho en favor de las personas privadas de libertad que se encuentran en condiciones inhumanas, no se ha conocido de prácticas de inspecciones, ni informes del estado en que se encuentran las personas privadas de libertad, menos se ha conocido que gire órdenes para buscar asegurar el respeto de sus derechos humanos.

En el tema de verdad, justicia y reparación; la Procuradora no ha dado seguimiento debido ni atención en el nivel que se venía trabajando el tema con el anterior Procurador. Al final del primer año de su administración, la titular dio algunas audiencias a miembros de las organizaciones sociales, pero no ha tomado acciones concretas.

La Procuradora ha informado que ha dado apoyo a temas relevantes como la prohibición de la minería y el impulso de una ley general del agua. En el primer punto, la Mesa Nacional frente a la Minería Metálica reconoce que con la anterior administración se desarrolló un trabajo coordinado de apoyo, pero que se perdió con la nueva administración. En el caso de la ley general del agua, la Procuradora no ha mostrado apertura para coordinar su trabajo con el Foro del Agua ni con la Alianza contra la Privatización del Agua, siendo el primero el colectivo que desde hace varios años ha venido impulsando la aprobación de la ley general de agua como un derecho humano. Recientemente, a la Procuradora se le ha visto cerca de representantes de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, quienes han elaborado y presentado a la Asamblea Legislativa una nueva iniciativa de ley general del agua.

II.- Conclusiones

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos ha presentado un concreto retroceso en cuanto a velar por la protección, promoción y educación de los Derechos Humanos y por la vigencia irrestricta de los mismos.

Preocupa a las organizaciones sociales, la marginación y desprecio con que son vistas por parte de la Titular. Preocupa el rumbo que la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos ha tomado. Pareciera ser que la institución ha disminuido su capacidad de supervisar la actuación de la administración pública frente a las personas y algunas veces pareciera que está apoyando tales actuaciones.

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, debe retomar su mandato de ley para evitar que en El Salvador se sigan profundizando las violaciones a los Derechos Humanos. Ante todo, se debe tomar en cuenta el anuncio que diera en la segunda semana de septiembre de 2017 el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, de incluir a El Salvador en una lista de 40 países con un estado “peligroso” y “oscuro” en materia de derechos humanos. Su representante en Centroamérica, Alberto Brunori, dijo que el mensaje enviado por el alto comisionado es una alerta para que el Estado salvadoreño tome acciones para evitar “volver al pasado”, ante las múltiples denuncias de ejecuciones extrajudiciales cometidas por policías. Ante este anuncio, la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos no ha emitido mensaje alguno.