

Cambiar la cultura de la violencia por la cultura de la vida

**Los primeros dos años de la Comisión Internacional
contra la Impunidad en Guatemala**

**Impunity Watch (IW)
Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ)
Plataforma Holandesa contra la Impunidad**

341.78
C175

IW, ICTJ, Plataforma Holandesa contra la Impunidad en Guatemala
Cambiar la cultura de la violencia por la cultura de la vida; los
primeros dos años de la Comisión Internacional contra la Impunidad
en Guatemala, 1. ed. Guatemala: Impunity Watch, Centro
Internacional para la Justicia Transicional, Plataforma Holandesa
contra la Impunidad en Guatemala, 2010.

96 p. ; 16 x 23 cm

ISBN: 978-9929-552-10-4

1. Impunidad – Guatemala. 2. Derechos humanos – Guatemala.
3. Justicia – Guatemala. 4. CICIG – Guatemala. I. Título.

© Impunity Watch, Centro Internacional para la Justicia Transicional, Plataforma Holandesa
contra la Impunidad en Guatemala

ISBN: 978-9929-552-10-4

Primera edición: agosto de 2010

1.000 ejemplares

Impreso en Guatemala

Investigación:

Marlies Stappers, directora ejecutiva de Impunity Watch

Anabella Sibrián, representante en Guatemala de la Plataforma Holandesa Contra
la Impunidad

Comité editorial:

Marlies Stappers, Anabella Sibrián, Marieke Wierda, Susan Kemp, Javier Ciurlizza

Edición:

Javier Ciurlizza

Diseño portada: Pablo Prada

Foto portada: Paulo Sacramento, <http://www.flickr.com/people/paulosacramento/>

Diseño y diagramación:

Opciones Gráficas Editores Ltda

Teléfonos: 224 1823 - 482 7071 Bogotá D.C., Colombia

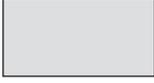
www.opcionesgraficas.com

Impresión

F&G Editores



Contenido



Post scriptum.....	7
Acerca de los promotores de este informe	9
Glosario de siglas	10
Introducción	11
Antecedentes	13
Una rápida instalación	16
El mandato que rige a la comisión	21
Objetivos de creación de la Cicig	22
Investigación	24
Persecución penal.....	26
Formulación de propuestas de políticas y legislación.....	29
Participación en procedimientos disciplinarios administrativos	29
Asesoría técnica a instituciones estatales	30
Seguridad de informantes, colaboradores y testigos	32
La definición de impunidad en el mandato	32
Aportes y resultados en dos años	35
Colaboración con contrapartes	36
Investigación de Ciacs y participación en procesos penales	39
Procesos administrativos	40
Apoyo al desarrollo de capacidades estatales	41
Formulación de propuestas legislativas	42
Informes especiales	43
Aportes más allá del mandato	43

Retos durante la nueva etapa	47
Relaciones con contrapartes estatales	47
Investigación	49
Asistencia en la función judicial	51
Protección de testigos	53
Opinión pública y relaciones con la prensa	53
Relaciones con la sociedad civil	54
Relaciones con la comunidad internacional	55
La Cicig para la justicia de transición	56
Escenarios	62
Conclusiones	65
Generales	65
Desde la perspectiva de la justicia de transición	66
Relaciones con el estado guatemalteco	67
Interacción con el sistema de naciones unidas	69
Relaciones con otros actores estratégicos	69
Recomendaciones	71
Recomendaciones generales	71
Al estado guatemalteco	72
Al sistema de naciones unidas y estados amigos	74
A las organizaciones de la sociedad civil nacional	76
Para considerar en experiencias similares	77
Desde la perspectiva de la justicia de transición	78
Fuentes documentales	79
Apéndice 1: Texto del acuerdo	81
Apéndice 2: El querrellante adhesivo en el código procesal penal guatemalteco.....	93

Post-scriptum

Cuando este informe estaba en imprenta, el comisionado Carlos Castresana anunció públicamente su renuncia al cargo que le fuera conferido por el Secretario General de las Naciones Unidas. Castresana indicó que su renuncia se debía, además de consideraciones personales, a diversos ataques realizados contra la Cicig y su persona, luego de los serios cuestionamientos que la Cicig había realizado sobre el proceso de selección y nombramiento del Fiscal General.

El 25 de mayo, el Presidente Álvaro Colom había designado a Conrado Reyes como nuevo Fiscal General, luego de culminado el proceso de nominación a cargo de delegados de facultades de derecho, Corte Suprema de Justicia y Colegio de Abogados. Castresana señaló a Reyes como una persona inapropiada para tan alto cargo, por sus vínculos con organizaciones clandestinas y grupos de abogados que trabajan para dichos grupos. Poco después de la renuncia de Castresana, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala anuló el proceso de designación de Fiscal General y ordenó uno nuevo. Conrado Reyes dejó la Fiscalía General el 10 de junio.

Durante los 33 meses que ocupó el cargo, Carlos Castresana y su equipo desarrollaron una intensa labor de investigación y denuncia de los aparatos clandestinos, muchos de ellos asociados con instituciones públicas. Hasta el momento, la Cicig ha obtenido importantes logros, como el esclarecimiento de la muerte del abogado Rodrigo Rosenberg y la captura e inicio de proceso contra un ex Presidente.

El Secretario General de las Naciones Unidas designó el 1 de julio al jurista Francisco Dall'Anesse, quien fuera previamente Fiscal General de Costa Rica.

Las organizaciones asociadas en este informe hacen votos para que el nuevo comisionado continúe la ruta emprendida por la Cicig, la profundice y mejore. Asimismo, expresan su preocupación por la débil institucionalidad de Guatemala, que permitió el nombramiento de una persona cuestionada en

el más alto cargo de la justicia criminal del país. Si bien el resultado final, la destitución del Fiscal General, es positivo, existen aún serias preocupaciones sobre la capacidad del Estado de Guatemala de luchar con decisión contra las mafias y el crimen organizado.

Acerca de los promotores de este informe

ICTJ

El Centro Internacional para la Justicia Transicional apoya países que persiguen la rendición de cuentas por atrocidades masivas y abusos de derechos humanos cometidos en el pasado. Trabaja en sociedades que emergen de conflictos armados o regímenes represivos y también en democracias establecidas, donde injusticias históricas o abusos sistémicos permanecen sin ser resueltos.

IW

Impunity Watch es una iniciativa internacional de investigación e incidencia política que busca reducir la impunidad en casos de graves violaciones a los derechos humanos en países posconflicto, donde la impunidad constituye una amenaza para la paz sostenible y la (re)construcción de un Estado democrático de derecho. El objetivo central en todas sus estrategias es apoyar y fortalecer el trabajo de organizaciones de la sociedad civil que luchan contra la impunidad, desde la convicción de que su voz en el diseño e implementación de políticas públicas y procesos de justicia de transición es indispensable para que las políticas y procesos respondan mejor a la realidad local y a las necesidades de las víctimas. Actualmente implementa proyectos en Guatemala y Serbia, además está diseñando otro en la región de los grandes lagos en África.

Plataforma Holandesa contra la Impunidad

La Plataforma Holandesa contra la Impunidad en Guatemala es una alianza de organizaciones de la sociedad civil del Reino de los Países Bajos que impulsan acciones políticas en los ámbitos internacional y nacional en apoyo a la lucha contra la impunidad y a favor de la vigencia de los derechos humanos, la justicia y la seguridad democrática que llevan a cabo agrupaciones y personas de la sociedad civil guatemalteca.

Glosario de siglas

CEG	Centro de Estudios de Guatemala
CIACS	Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad
CICIACS	Comisión de Investigación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CICIG	Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala
COPREDEH	Comisión Presidencial de Derechos Humanos
CC	Corte de Constitucionalidad
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DAP	Departamento de Asuntos Políticos de Naciones Unidas
FONGI	Foro de ONG Internacionales
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
ICTJ	Centro Internacional para la Justicia de Transición
IDPP	Instituto de Defensa Pública Penal
INACIF	Instituto Nacional de Ciencias Forenses
IW	Impunity Watch
MINUGUA	Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala
MP	Ministerio Público
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OJ	Organismo Judicial
OEA	Organización de Estados Americanos
ONU	Organización de Naciones Unidas
ONUDD	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
PNC	Policía Nacional Civil
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
UEFAC	Unidad Especial de Fiscalía Adscrita a la Cicig
UNE	Unión Nacional de la Esperanza



Introducción



El 7 de septiembre de 2007, la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) se instaló oficialmente en este país, en seguimiento a uno de los compromisos establecidos en los acuerdos de paz que pusieron fin a más de tres décadas de conflicto armado interno. Dicho compromiso establecía la necesidad de desarticular los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (Ciacs) que se constituyeron durante el conflicto como parte del aparato represivo del Estado e instrumento en manos de las élites para mantener el *statu quo* mediante la represión de sus enemigos políticos. Después de la firma de la paz, estos aparatos han persistido y responden al mejor postor, se alían con y sirven a poderes diversos (económicos, criminales e incluso políticos), ofreciendo su experiencia, gran capacidad organizativa y de inteligencia, despliegue y montajes operativos, así como sus lazos dentro del Estado, especialmente con las instituciones de seguridad y justicia.

La Cicig es un híbrido de cooperación internacional para enfrentar este tipo particular de grupos criminales. Por un lado tiene un estatus internacional e independiente de investigación criminal que realiza con expertos internacionales y por otro depende de la intervención de la fiscalía guatemalteca y del Organismo Judicial (OJ) para perseguir y procesar agentes de los Ciacs, trabajando así con personal nacional. Existen concesiones mutuas: el Estado nacional solicita una suerte de intervención internacional y Naciones Unidas acepta intervenir dentro de los límites del marco legal de Guatemala. Esta característica de híbrido hace de la Cicig una experiencia única en el mundo, que despertó el interés compartido del Centro Internacional para la Justicia de Transición (ICTJ), Impunity Watch (IW) y la Plataforma Holandesa contra la Impunidad para estudiarla desde sus orígenes y durante el transcurso de su mandato.

El presente informe pretende responder a preguntas como: ¿qué han significado estos dos años de trabajo de la Cicig?, ¿cuáles son sus posibilidades de dejar cambios sostenibles en el país?, ¿cuáles son los principales aprendizajes que deja para la cooperación internacional orientada a la justicia? y ¿cómo puede aprovecharse esta experiencia desde la perspectiva de la justicia de transición?

Como mirada externa a la situación en que se encuentra la Comisión (Cicig) al completar el mandato inicial de dos años, el documento presenta nuestras apreciaciones sobre la relevancia y calidad de sus primeros resultados, así como las muchas discusiones que hemos tenido durante el proceso, intentando identificar oportunidades para aprovechar la potencial utilidad de esta experiencia en países con historias similares a la de Guatemala.

La información que ha servido como insumo para estas valoraciones proviene sobre todo de nuestro ejercicio como acompañantes directos de organizaciones nacionales que concibieron y promovieron la creación de la Cicig y de muchos de sus documentos inéditos (usados como herramientas de reflexión interna) que llevaron a la creación de la Comisión bajo determinado mandato. Basamos nuestros criterios en la observación cercana y sistemática que hemos hecho al participar en el *lobby* en Guatemala e internacionalmente para promover su instalación.

Así mismo, hemos hecho investigación y análisis de escritorio y de campo durante dos períodos: entre julio y noviembre de 2008, al finalizar el primer año de mandato de la Cicig, y entre julio y noviembre de 2009, al finalizar el segundo año. En ambos hemos revisado publicaciones nacionales e internacionales que analizan el papel de los Ciacs en la preservación de la impunidad en Guatemala, más artículos y noticias de prensa y columnas de opinión de este país.

Para complementar nuestras pesquisas nos entrevistamos en diferentes momentos con personalidades del ámbito de los derechos humanos, empresarios, analistas políticos, ex funcionarios públicos que impulsaron la Cicig y funcionarios de Naciones Unidas. Siete de las entrevistas fueron estructuradas a partir de un cuestionario base que cubría las siguientes categorías: antecedentes, valoraciones del mandato de la Comisión y la instalación, aportes y resultados preliminares, fortalezas y debilidades, oportunidades y amenazas. Otras diez tuvieron lugar de manera abierta, orientadas a conocer la percepción y valoraciones de diversos sectores sociales. La mayoría de los nombres de los entrevistados se han omitido a solicitud de los mismos.

Este cúmulo de información nos permitió retomar en el documento final aspectos clave del mandato que facilitarán al lector su comprensión, y también describimos y comentamos los principales resultados visibles en dos años, llamamos la atención sobre retos inmediatos a los que tiene que hacer frente la Comisión y planteamos algunos escenarios que podrían o no construirse, dependiendo de la interacción de ésta con actores relevantes del contexto nacional e internacional. En función de dichos escenarios, formulamos algunas recomendaciones con orientación específica a los involucrados. Hemos incluido también a lo largo del texto nuestro análisis sobre el significado de la Comisión y su potencial uso como instrumento de la justicia de transición en el mundo, aun a sabiendas de que ésta no fue creada con esa finalidad explícita.

Lo animamos a adentrarse en las páginas siguientes para estudiar con nosotros esta experiencia histórica de la justicia en Guatemala.

Antecedentes

El 29 de marzo de 1994, en el marco de las negociaciones de paz, se firmó el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos en el que el Estado guatemalteco asumió el compromiso de actuar contra la impunidad y depurar y profesionalizar los cuerpos de seguridad, para que no existieran más *cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos*, así como de combatir cualquier manifestación de los mismos. Este compromiso dio origen al acuerdo de creación de la Comisión de Investigación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (Ciciacs), firmado el 7 de enero de 2004 entre Guatemala y Naciones Unidas en Nueva York, y declarado inconstitucional meses más tarde¹, por conferir a un ente internacional capacidades que el ordenamiento jurídico guatemalteco sólo reconoce al Ministerio Público (MP)². Detrás de los argumentos jurídicos formales, se ha admitido extraoficialmente que la Ciciacs no fue viable políticamente por la oposición a su presunta intención de investigar crímenes del pasado. Probablemente, con ese mandato ninguna comisión habría sido aprobada.

¹ Según opinión consultiva de la Corte de Constitucionalidad, emitida el 6 de agosto a solicitud del Comisionado Presidencial para la Reforma Política y del Procurador de los Derechos Humanos.

² A Ciciacs se daba poderes de fiscalía independiente, con capacidad de llevar casos a juicio. La Corte de Constitucionalidad dictaminó que el monopolio de la persecución penal correspondía al MP y, por tanto, no podía ser ejercida por la Comisión.

Entre 2005 y 2006, se construyó una nueva propuesta con la esperanza –de la parte guatemalteca- de que, aunque no se mencionara taxativamente a los responsables de aquellos crímenes que persisten en la memoria colectiva, se pudiera llegar a ellos mediante la investigación de las actividades delictivas que continúan realizando en el presente, aliados al crimen organizado y como agentes al servicio de la corrupción, de manera que en algunos procesos se abriera la posibilidad de juzgarlos también por el pasado, cuyo capítulo cerraron impunemente.

Luego de dos años de discusión de alternativas para la desarticulación de los Ciacs dentro del Estado sin forzar el ordenamiento jurídico interno y sus expresiones políticas, fue formulado el acuerdo de creación de la Cicig, firmado el 12 de diciembre de 2006 y ratificado por el Congreso de la República de Guatemala en agosto de 2007, en medio de un convulsionado contexto fuertemente marcado por crímenes de alto impacto social³.

Para comprender esta atrevida propuesta, hay que conocer la historia de Guatemala y la situación en que la Comisión encontró al sistema de justicia. Sin lugar a dudas, el enfrentamiento armado que se vivió en el país entre 1962 y 1996 ha sido uno de los más terribles del continente americano. La magnitud de la violencia de entonces dejó huellas profundas tanto en las víctimas y sobrevivientes como en la sociedad en su conjunto. La desnaturalización a la que llegó el Estado facilitó la corrupción, la penetración de estructuras criminales y una frágil institucionalidad.

Como indica un estudio de Impunity Watch (IW) realizado entre 2007 y 2008⁴, aunque desde la firma de la paz el Estado ha realizado esfuerzos para promover la justicia de transición, éstos han sido parciales y sobre todo promovidos sin una visión integral, teniendo así un impacto muy débil. La impunidad de las graves violaciones de los derechos humanos durante el pasado reciente ha obstruido la construcción de un Estado de derecho democrático en el presente.

El estudio señala que a pesar de los avances en la reforma y modernización del sistema judicial guatemalteco –impulsadas con apoyo económico y

³ Por ejemplo, la participación demostrada de agentes de las fuerzas de seguridad policial en la tortura y asesinato de tres congresistas salvadoreños, integrantes del Parlamento Centroamericano, y su piloto, a inicios de 2007, seguida de la ejecución extrajudicial, en una cárcel de máxima seguridad, de los policías presuntos responsables materiales.

⁴ Consorcio Impunity Watch-Guatemala. *Reconociendo el pasado: desafíos para combatir la impunidad en Guatemala*. Colección Enfoque País, 1 ed. Guatemala: Impunity Watch, noviembre de 2008, 2 pp.

asesoría técnica de cooperación internacional y con el monitoreo y propuestas de organizaciones de la sociedad civil⁵–, durante los últimos quince años ha habido una serie de deficiencias estructurales que llevan a que casi todos los delitos que se cometen en el país queden impunes⁶.

El IW diagnostica como debilidades del sistema de justicia guatemalteco, principalmente: la falta de mecanismos efectivos de supervisión de desempeño de los operadores de justicia; el incumplimiento de los criterios de selección, ascensos, evaluación y destitución de éstos; el amplio margen de discrecionalidad de las autoridades del Ministerio Público y del Organismo Judicial; y los débiles sistemas disciplinarios.

Desde una perspectiva de análisis estructural, se puede concluir que la independencia judicial persistirá en ser vulnerable en tanto prevalezcan los sistemas constitucionalmente establecidos para nombrar magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y Salas de Apelaciones. El recambio total de magistrados cada cinco años y la elección de los sucesores por el Congreso sobre la base de una nómina de candidatos propuestos por comisiones de postulación⁷ propician que los futuros magistrados establezcan compromisos con los diversos grupos de interés que los promueven.

Otro problema persistente que abona la impunidad ha sido la pobre protección que proporcionan el MP y la Policía Nacional Civil a testigos, querellantes adhesivos y operadores de justicia durante el proceso penal. Apenas en 2007, el MP creó una oficina para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley de Protección de Sujetos Procesales y Personas Vinculadas a la Administración de Justicia Penal⁸, pero actualmente ésta no cuenta con los recursos suficientes ni estrategias específicas⁹.

Cuando en julio de 2007 la Fundación Myrna Mack pidió públicamente la aprobación de la Cicig, señaló que los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad garantizaban el pleno desarrollo de sus actividades ilícitas penetrando y corrompiendo las instituciones del Estado, mediante la articulación con agentes estatales, la injerencia en

⁵ *Ibidem*, p. 26.

⁶ Para los homicidios del presente, la impunidad llega a 98%, y prácticamente no se logran avances en los procesos por crímenes cometidos durante el conflicto armado.

⁷ Artículos 215 y 217 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

⁸ Aprobada en 1996.

⁹ Según el estudio de IW al que nos referimos, en los primeros siete meses de 2008, al menos siete operadores de justicia fueron asesinados.

partidos políticos, la cooptación de funcionarios y la distorsión de procesos de selección y nombramiento de autoridades de instituciones clave para la justicia. Si esto no resultaba suficiente, siempre contaban con la posibilidad de eliminar físicamente a quien consideraran una amenaza para sus intereses.

Por eso, la apuesta por la Cicig no incluía sólo la desarticulación de dichos grupos criminales, sino el fortalecimiento de las instituciones encargadas de la investigación y persecución penal, principalmente en sus capacidades de aportar pruebas contundentes para combatirlos, evitando que la carga de la prueba recayera sobre testimonios de víctimas y testigos que podían ser amenazados, coaccionados o asesinados.

Una rápida instalación

El 18 de julio de 2007, cuando la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso, presidida por el Frente Republicano Guatemalteco (FRG)¹⁰, emitió dictamen desfavorable¹¹ a la iniciativa de ratificación del acuerdo que creaba la Cicig, argumentando que violaría la soberanía del país y se constituiría en un *cuerpo paralelo para desarticular a poderes paralelos aún sin identificar*¹², probablemente no había medido las reacciones políticas que desencadenaría. La Convergencia por los Derechos Humanos lo llamó *el dictamen de la impunidad*, la Fundación Myrna Mack lo calificó como una forma de perpetuar la impunidad, y hasta un director de prensa y un alto jerarca de la iglesia católica hicieron fuertes críticas a esa decisión¹³. Incluso el entonces candidato presidencial de la Unión Nacional de la Esperanza (UNE), Álvaro Colom, llamó públicamente a los diputados de su partido a ser congruentes con el compromiso de combatir la impunidad.

La iniciativa de ratificación llegó a plenaria del Congreso el 1 de agosto, bajo el clamor unánime de la mayoría de organizaciones de derechos humanos y con observación cercana de la prensa nacional y miembros de la comunidad

¹⁰ Comisión presidida por Zury Ríos, hija del general señalado de genocida Efraín Ríos Montt.

¹¹ Con el aval de 13 de los 21 diputados que la integraban (siete del FRG, dos de la UNE y cuatro de igual número de partidos), lo que implicaba la necesidad de contar con al menos 80 votos para poder desestimar dicho dictamen en el pleno del Congreso.

¹² Martín Rodríguez Pellecer y Ana Lucía Blas. "FRG consigue dictamen negativo para ratificación de acuerdo de creación de la Cicig". *Prensa Libre*, 19 de julio de 2007, Guatemala.

¹³ El periodista Óscar Clemente Marroquín y el cardenal Rodolfo Quezada Toruño.

internacional. Ese día recibió 110 votos favorables¹⁴ a su aprobación como tema de *urgencia nacional* (Decreto 35 de 2007). Esta aprobación inmediata no había sido prevista ni siquiera por muchos de sus promotores. En Naciones Unidas, el secretario general se encontraba en Haití y el Departamento de Asuntos Políticos (DAP) fue prácticamente tomado por sorpresa, por lo que tuvo que organizar de inmediato la búsqueda del futuro comisionado que encabezaría la Cicig.

Entre tanto, funcionarios gubernamentales, medios de prensa y activistas de derechos humanos empezaban a proponer públicamente posibles casos, incluyendo asesinatos de alto impacto, adopciones ilegales, trata de personas, asesinatos de mujeres, crímenes del pasado cometidos por fuerzas de seguridad y ataques contra activistas; así mismo, se mencionaban instituciones que requerirían atención prioritaria: la Policía Nacional Civil, el ente encargado de presidios y la Dirección General de Migración, por ser consideradas altamente infiltradas por el crimen organizado.

Los donantes internacionales querían que la Cicig se integrara cuanto antes. El 8 de agosto, el embajador de Guatemala ante Naciones Unidas, Jorge Skinner-Kleé, informó que el DAP tenía 10 expertos candidatos para dirigirla, cuyos perfiles serían presentados al secretario general de Naciones Unidas. Los nombres de los candidatos fueron manejados con extrema confidencialidad, hasta que se hizo pública la designación de Carlos Castresana Fernández, no sólo por su brillante trayectoria académica y profesional, sino por conocer la situación de la justicia guatemalteca¹⁵.

El 16 de agosto, el *Diario Oficial* publicó el decreto de creación de la Cicig y ésta cobró vida legal al día siguiente. Un mes más tarde, llegó a Guatemala una misión técnica de Naciones Unidas, encabezada por el recién nombrado comisionado Carlos Castresana, en compañía de Martha Doggett, del DAP. Fue así como, a pesar de no contar todavía con fondos y personal para

¹⁴ De 105 votos en adelante, se consideraba *mayoría calificada*, por tener el respaldo de dos terceras partes del pleno, lo que permitió su inmediata aprobación en un solo debate.

¹⁵ Al anunciar su decisión, el secretario general destacó que había seleccionado a Castresana considerando su trabajo en la Fiscalía Anticorrupción española entre 1995 y 2005, donde estuvo a cargo de importantes casos, como el proceso contra el alcalde de Marbella y ex presidente del Club Atlético de Madrid, Jesús Gil. Castresana también había presentado en nombre de la Unión Progresista de Fiscales la denuncia por genocidio, tortura y terrorismo contra el general chileno Augusto Pinochet en 1996; había recibido el Premio Nacional de Derechos Humanos (1997) en Estrasburgo; era doctor *honoris causa* por las universidades de Guadalajara, México y Chile; había sido profesor de Derecho Penal en las universidades de San Francisco y Carlos III de Madrid y trabajaba en la Oficina Regional de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) con sede en México.

funcionar, arrancaron formalmente las operaciones de la Cicig en Guatemala el 17 de septiembre de 2007.

Castresana, contratado en calidad de consultor durante los primeros tres meses¹⁶, buscó integrar cuanto antes un equipo con diez expertos, que empezarían a trabajar a su lado a partir de octubre en tareas relativas a la organización de la Cicig. Simultáneamente, inició encuentros con el vicepresidente de la República, el canciller, la ministra de Gobernación, el fiscal general, el procurador de los derechos humanos, otros funcionarios nacionales e internacionales y los candidatos presidenciales. Todos ofrecieron colaboración o apoyo.

A inicios de octubre, Estados Unidos, Suecia, Alemania, Holanda, Italia, Noruega y España habían expresado su intención de financiar la Cicig. A mediados de ese mes, el comisionado anunció que llegaría a integrar un equipo de 100 expertos, incluidos 55 investigadores nacionales. Las tareas de investigación se iniciarían en enero, al contar con unos 40 miembros. Si bien hubo ofertas de varios países y ex integrantes de la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala (Minugua) habían aplicado a los cargos, la selección del personal se hacía difícil, por la necesidad de combinar conocimiento del terreno y legislación nacional con manejo del idioma, alto grado de especialización en tareas relacionadas con la investigación de crimen organizado y confiabilidad.

Todo fue una carrera contra reloj. El inicio, después del nombramiento, fue inmediato. El acuerdo que creaba la Cicig no contemplaba un período previo de organización, a pesar de que era de esperar que las Naciones Unidas contaran con la experiencia y el aparato necesarios para iniciar con una fase de exploración, una misión preparatoria que resolviera asuntos administrativos y de gestión, así como con sistemas establecidos para la búsqueda y selección de personal. Viendo en retrospectiva, tres meses habrían sido razonables antes de empezar a contabilizar el período del mandato. Pero no hubo paréntesis temporal: en enero de 2008, la Cicig se instaló en sus oficinas y ya corrían tres meses de los 24 que tenía asignados para trabajar.

En términos generales, la Cicig se organizó como una fiscalía, opción apropiada para cumplir con los diferentes ámbitos de su mandato; sin embargo, esta organización, al inicio, no reflejaba la existencia de una estructura especializada en análisis estratégico que aportara datos e interpretaciones sobre

¹⁶ Con fondos gestionados rápidamente por el DAP.

la evolución que venía teniendo el crimen en Guatemala, en el marco de los cambiantes fenómenos sociales del siglo XXI.

Desde nuestro punto de vista, que el peso de la instalación (lograda de manera más sólida en los primeros meses de 2008) haya caído sobre los hombros del comisionado Castresana dentro del período de su mandato, fue resultado de la falta de previsión operativa durante la formulación y negociación del acuerdo por parte del DAP. Se debió haber considerado que la Cicig necesitaría especialistas en ámbitos que no son usuales dentro de Naciones Unidas, así como capacidad de respuesta ágil por parte de las agencias del sistema de Naciones Unidas y departamentos que se involucrarían. Ya era bastante riesgoso que, con un mandato de dos años, no estuviera en condiciones de ofrecer mejores posibilidades laborales para los expertos que requeriría. Al final, a pesar de las dificultades descritas, la Cicig logró constituir un equipo multinacional, con balance de género y experiencias valiosas para el alcance de sus objetivos, conjugando investigadores policiales, fiscales y jueces.

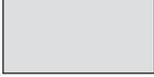
En opinión de la jurista guatemalteca Marta Altolaquirre¹⁷, la instalación habría tomado menos tiempo si se hubiera contado con un diagnóstico del personal dentro de las instituciones con las que trabajaría la Cicig, para saber quiénes eran fiables para trabajar desde el inicio, y así no se habría limitado a esperar a contar con su equipo completo, sino que se podría haber valido de investigadores y operadores de justicia nacionales con quienes iniciar sus acciones cuanto antes¹⁸.

¹⁷ Esta abogada formó parte de la CIDH, que presidió entre 2002 y 2003. Entre otros cargos públicos, fungió como viceministra de Relaciones Exteriores durante el gobierno de Óscar Berger (2004-2007).

¹⁸ Entrevista realizada el 10 de noviembre de 2008.



El mandato que rige a la Comisión



Ya se señaló que la Cicig constituye el instrumento para cumplir con el compromiso asumido en los Acuerdos de Paz de desarticular los Ciacs. Es un órgano internacional auspiciado por la ONU para investigar y apoyar la persecución y desarticulación de los mismos. Su mandato es explícito en que alcanzará su objetivo superior mediante dos rutas: la investigación y la persecución penal.

La Cicig nunca fue pensada como un ente político tradicional de Naciones Unidas limitado a hacer informes en el terreno, ni tampoco como uno de intervención en país ocupado. Su tarea es demostrar aportando pruebas en procesos legales cómo están organizados los Ciacs y qué delitos han cometido estos, además de aportar elementos y experiencia necesarios para lograr su sanción penal, en estrecha colaboración con el país receptor, de cuyo sistema de justicia dependen al final los resultados. Por eso la consideramos un híbrido novedoso. Desarrollaremos esta idea más adelante.

La Cicig está totalmente financiada con aportes de Estados miembros de la ONU. Esta independencia financiera reafirma sus posibilidades de actuar conjugando un margen importante de autonomía local con el peso de la ONU. La única contribución simbólica que corresponde al Estado guatemalteco es facilitar el local para sus oficinas¹⁹ y, por supuesto, asegurar que las instituciones nacionales de seguridad y justicia cuenten con los recursos necesarios para cumplir con sus obligaciones ante el país y ante la comunidad internacional en el marco del convenio de la Cicig.

¹⁹ Contribución que no aportó desde el principio.

Como instancia de investigación, aunque mantiene su identidad internacional, al ser ratificada por el Congreso recibió una personería de acción nacional, con los alcances y limitaciones legales que el ordenamiento interno establece. Sus impulsores tenían claro que la Cicig correría el riesgo de convertirse en la gran esperanza de resolución de todos los crímenes, ante la casi total ineficacia del sistema nacional de justicia, por eso insistieron desde sus inicios en que la Cicig podría investigar casos en la medida que se vincularan con su mandato y en que no todas sus investigaciones deberían convertirse en procesos judiciales.

Aun tras la decepción del primer momento por haber perdido la ratificación de la Ciciacs, y a pesar del escepticismo inicial, los activistas de derechos humanos que hemos entrevistado coinciden en que el acuerdo que da vida a la Cicig tiene la ventaja de ser bastante general, lo que permite un margen de acción amplio para que se organice de la manera que mejor le convenga. En este capítulo se hace una revisión pormenorizada del acuerdo que la crea.

Objetivos de creación de la Cicig

Artículo 1. Objetivos del Acuerdo

1. El presente Acuerdo tiene como objetivos fundamentales:

a) *Apoyar, fortalecer y coadyuvar a las instituciones del Estado de Guatemala encargadas de la investigación y la persecución penal de los delitos presuntamente cometidos con ocasión de la actividad de los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad y cualquier otra conducta delictiva conexas con estos que operan en el país, así como en la determinación de sus estructuras, actividades, formas de operación y fuentes de financiamiento, promoviendo tanto la desarticulación de dichas organizaciones como la sanción penal de los partícipes de los delitos cometidos*²⁰;

La Cicig no fue creada para llevar y resolver casos, sino para ayudar a desarticular los Ciacs e impedir que sus delitos persistieran impunes, mediante la determinación de sus estructuras, integración, funcionamiento y fuentes de financiamiento. Entendemos que el mandato incluye el *mapeo* de estructuras y el análisis del contexto político y social en que actúan y se reproducen, para

²⁰ Todos los *énfasis* en el texto del Acuerdo son agregados nuestros.

poder promover su desarticulación; por eso no era conveniente predeterminar un tipo de casos que debería atender, sino permitirle que se valiera de éstos estos en un sentido más amplio para llegar a las estructuras, en función de las oportunidades que se le presentaran, y que fuera la Cicig la que estableciera criterios apropiados para la selección de los casos que podían llevar a los Ciacs.

Artículo 1. Objetivos del Acuerdo

1. El presente Acuerdo tiene como objetivos fundamentales:

[...] b) *Crear los mecanismos y procedimientos necesarios, que deberán implementarse para la protección de los derechos a la vida y a la integridad de las personas.* Lo anterior de conformidad con los compromisos internacionales del Estado de Guatemala en materia de protección de los derechos fundamentales, y de los instrumentos internacionales de los cuales Guatemala es parte;

Para los autores de la propuesta era fundamental la orientación estratégica de este objetivo, no sólo para interpretar el acuerdo como uno de derechos humanos (que en el ordenamiento jurídico guatemalteco²¹ implica constitucionalmente un rango superior al de la legislación interna), sino para sentar las bases de sostenibilidad del esfuerzo que la Cicig junto con el Estado guatemalteco emprenderían en el marco de esta cooperación.

La amplitud con que está planteado este objetivo, al referirse a la creación de mecanismos y procedimientos para la protección de los derechos a la vida e integridad, no debería interpretarse como una manera de sustituir la obligación del Estado de brindar seguridad a las personas. La Cicig se orienta a establecer bases y a acompañar, pero el Estado guatemalteco debe actuar para alcanzar los objetivos previstos²².

Por eso se plantea al final del Artículo 1 que “la Cicig realizará las actividades indicadas [...] de conformidad con la legislación de Guatemala y lo regulado por el presente Acuerdo”²³, reafirmando que, a pesar de ser una especie de fiscalía internacional, se desenvuelve dentro del marco de la

²¹ Artículo 46 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

²² Centro de Estudios de Guatemala (CEG). “Análisis jurídico del mandato de la Cicig”. Documento inédito elaborado a requerimiento de la Plataforma Holandesa en marzo de 2007.

²³ “Acuerdo entre la ONU y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de la Cicig”. Nueva York, diciembre de 2006.

institucionalidad guatemalteca, que le establece sus límites. Esto es lo que fundamenta que la calificamos como un híbrido donde existe interdependencia entre un instrumento internacional y la institucionalidad nacional.

Investigación

Artículo 2. Funciones de la Comisión

a) *Determinar la existencia de cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos, su estructura, formas de operar, fuentes de financiamiento y posible vinculación con entidades o agentes del Estado* y otros sectores que atenten contra los derechos civiles y políticos en Guatemala, de conformidad con los objetivos del presente Acuerdo;

Artículo 3. Facultades de la Comisión

a) *Recabar, evaluar y sistematizar información* suministrada por cualquier persona, entidad oficial o privada, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y autoridades de otros Estados;

h) *Solicitar* en el marco del cumplimiento de su mandato, a cualquier funcionario o autoridad administrativa de los organismos *del Estado* y de sus entidades descentralizadas, autónomas o semiautónomas: *declaraciones, documentos, informes y colaboración* en general, estando éstos obligados a atender y proporcionar sin demora aquello que les sea requerido;

j) *Seleccionar y supervisar a un equipo técnico de investigación* integrado por profesionales nacionales y extranjeros de probada competencia e integridad moral y al personal administrativo necesario para cumplir con sus tareas;

Artículo 5. Composición y estructura orgánica

b) El personal internacional y nacional contratado por el comisionado/a *incluirá profesionales y técnicos especializados con experiencia en la realización de investigaciones* en la esfera de los derechos humanos y podrá incluir investigadores, expertos forenses y expertos en tecnología de la información, entre otros.

Artículo 6. Cooperación con la Cicig

1. *El Gobierno de la República proporcionará toda la asistencia necesaria para la realización de las funciones y actividades de la Cicig de conformidad con el ordenamiento jurídico y garantizará, en particular, a sus miembros:*

a) *Libertad de movimiento* sin restricción alguna a través del territorio de Guatemala;

b) *Libertad de acceso* sin restricción alguna a todos los lugares, establecimientos e instalaciones del Estado, tanto civiles como militares, y a todos los establecimientos penitenciarios y de detención sin previo aviso, observando lo que para el efecto preceptúa la Constitución Política de la República de Guatemala;

c) *Libertad de reunirse y entrevistar* a cualquier persona o grupo de personas, con inclusión de funcionarios del Estado, personal militar y de policía, dirigentes comunitarios, organizaciones no gubernamentales, instituciones privadas y cualquier persona cuyo testimonio se considere necesario para el desempeño de su mandato;

d) *Libre acceso a la información y material documental* que guarde relación con la investigación, los archivos oficiales, las bases de datos y los registros públicos y cualquier informe semejante, archivo, documento o información en posesión de las personas o entidades estatales pertinentes, ya sean civiles o militares, con observancia de lo prescrito en la Constitución Política de la República de Guatemala.

La función y facultad de investigación se encuentra plenamente respaldada en todo el acuerdo. El ex titular de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos de Guatemala (Copredek) y promotor de la Cicig, Frank LaRue²⁴, explicó que fue concebida como un órgano con plenos poderes para investigar, con capacidades de análisis estratégico y criminal.

Como se señaló anteriormente, aunque es internacional, al ser ratificada por el Congreso se volvió nacional con potestad de investigación, en cuanto se vincula directamente con su mandato, incluyendo la posibilidad de recibir

²⁴ Actualmente es director del Instituto Demos de Guatemala y relator de Naciones Unidas para la Libertad de Expresión. Presidió la Copredek entre 2004 y 2007. Entrevista estructurada realizada el 31 de octubre de 2008.

información proveniente de organismos internacionales y autoridades de otros Estados, con quienes se le ha facultado a concertar acuerdos en la medida que puedan ser necesarios para la realización de sus actividades²⁵.

Usualmente, este tipo de cooperación tiene lugar mediante solicitudes directas entre Estados, caso por caso. Lo novedoso de la Cicig es que, en acuerdo con Naciones Unidas, se abre la posibilidad de una cooperación más ágil y directa dentro de la perspectiva más amplia de búsqueda de posibles vínculos internacionales entre estructuras criminales que se valen de la existencia de Ciacs.

Persecución penal

Artículo 2. Funciones de la Comisión

b) *Colaborar con el Estado en la desarticulación* de los aparatos clandestinos de seguridad y cuerpos ilegales de seguridad y *promover la investigación, persecución penal y sanción* de los delitos cometidos por sus integrantes;

Artículo 3. Facultades de la Comisión

b) *Promover la persecución penal por medio de denuncia penal* ante las autoridades correspondientes. De igual manera la Comisión queda *facultada para constituirse en querellante adhesivo* de conformidad con el presente Acuerdo y con el Código Procesal Penal en cuanto a sus facultades procesales, para todos los casos en el marco de su competencia;

k) *Tomar todas las medidas* que estime convenientes para la consecución de su mandato, *de conformidad con el ordenamiento constitucional guatemalteco*;

Artículo 6. Cooperación con la Cicig

2. Para el cumplimiento de las finalidades de este Acuerdo, de conformidad con la legislación vigente y con los acuerdos bilaterales de cooperación que se suscriban:

a) *El Fiscal General* del Ministerio Público *dispondrá el nombramiento de los fiscales especiales que sean necesarios, así como las acciones pertinentes* para cumplir con las finalidades de la investigación y la persecución penal, en particular para los siguientes efectos:

²⁵ “Acuerdo entre la ONU y el Gobierno de Guatemala”, op. cit., Artículo 4: Personalidad jurídica y capacidad legal.

- i. *Contar con personal idóneo* para desarrollar las actividades materia del presente acuerdo;
 - ii. *Realizar las diligencias pertinentes* en la investigación penal y la persecución penal;
 - iii. *Recibir asesoría técnica de la Cicig* y demás acciones de fortalecimiento que sean necesarias; y
 - iv. *Mantener la adecuada coordinación para todos los efectos de este acuerdo*, y en particular para el ejercicio de las atribuciones que el mismo confiere a la Cicig como querellante adhesivo.
- b) *La Policía Nacional Civil dispondrá la creación de las respectivas unidades policiales de apoyo* a la investigación a cargo del Ministerio Público.

En las condiciones antes descritas, se establece a la Cicig como colaboradora internacional directa del Ministerio Público (MP) guatemalteco y sujeta a la legislación nacional interna. En opinión de quienes la promovieron, una fórmula de cooperación menos dependiente del MP habría requerido modificar la Constitución. Al inicio, esta condición fue vista como una debilidad por organizaciones nacionales de derechos humanos; si bien la Comisión está demostrando que puede empezar a dar resultados dentro de estos límites, es posible que requiera su modificación para lograr cambios duraderos.

Por ahora, el acuerdo tiene un fuerte mandato procesal. A la Cicig le corresponde activar la maquinaria de justicia, pero no tiene la última palabra en ningún proceso. El poder judicial tiene la potestad de aceptarla o rechazarla como querellante adhesivo y, como en cualquier sistema de justicia, un juez puede sobreseer la causa impulsada por la Cicig por falta de mérito o, en la etapa decisiva, dictar resolución de absolución. De ahí que la idoneidad de jueces y magistrados también sea un factor clave, como se verá más adelante.

Visto el proceso penal en tres partes, la Cicig interviene en las dos primeras: investigación y persecución (como querellante adhesiva), pero no en la etapa de la certeza, pues su mandato carece de una fórmula de interlocución con la CSJ que contribuya a asegurar el debido proceso sin coacciones externas. A la Comisión le falta una contraparte institucional dentro del poder judicial.

Así las cosas, en estos dos años, la Cicig ha tenido que sortear con el desafío de impulsar –sin interferir con la independencia judicial– la concreción de las condiciones necesarias para garantizar que los procesos penales

de alto impacto puedan ser llevados adelante, protegiendo las garantías de la prueba, a los testigos, a los fiscales y a los mismos jueces. Por ese motivo –y no como una distracción de su mandato central–, la Cicig ha tenido la necesidad de promover legislación que permita actualizar el aparato de justicia en congruencia con la evolución del crimen en el mundo, no sólo para lograr mejores resultados en sus procesos, sino para dejar en el país las bases de un sistema que siga funcionando cuando la Comisión se vaya²⁶.

Por ejemplo, urge modificar la Ley de Amparo, para evitar retardos malintencionados, regular y controlar el uso del derecho de antejuicio (dados los vínculos de algunas estructuras con partidos políticos), y concentrar los casos de alto impacto en ciertos tribunales ubicados en la capital, a fin de estar en condiciones de proteger mejor a los operadores de justicia a cargo de los mismos. Nos referiremos a esto en páginas subsiguientes.

Un aspecto central en la persecución penal es el factor humano. Si la Cicig quiere tener resultados durante los próximos dos años, tendrá que aprovechar aún más la experiencia de los buenos investigadores que vaya encontrando dentro del sistema guatemalteco, asegurándoles respaldo institucional. Así, con este modelo híbrido, se habrá logrado construir sinergias entre la experiencia de los funcionarios nacionales y las capacidades especializadas de expertos internacionales.

Veremos lo que ha hecho la Comisión, al respecto, en el capítulo sobre aportes y resultados, pero podemos anticipar que la colaboración estrecha en el terreno, además de contribuir al desarrollo de algunas capacidades técnicas en los operadores de justicia, influencia positivamente la ética y la cultura de trabajo, ya que la observancia cercana, el castigo a la inoperancia y la corrupción y el reconocimiento de la excelencia favorecen un mejor rendimiento.

²⁶ En el marco del mandato, la Cicig presentó dos paquetes de reformas legales: uno en octubre de 2008, con propuestas de modificaciones a varias leyes y decretos de Armas y Municiones; de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad; en Materia de Antejuicio; sobre tramitación de incidentes en el proceso penal y utilización de medios audiovisuales en declaraciones de testigos y peritos (51-92); cambio de identidad y reubicación de testigos y de colaboradores en el proceso penal (Decreto 21-06 y Acuerdo 2-07 del MP). El segundo, presentado en junio de 2009, contiene propuestas y reformas a la ley de competencia penal en procesos de mayor riesgo; ley contra la delincuencia organizada en cuanto a la figura de la colaboración eficaz; de nuevo sobre la ley de Amparo, Exhibición Personal y Constitucionalidad; en Materia de Antejuicio; de Armas y Municiones; Código Penal y contra la delincuencia organizada en materia de anticorrupción; la Ley de Migración respecto de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes; leyes relacionadas con el régimen disciplinario en la justicia penal; Ley de Asistencia Jurídica Internacional y procedimiento de extradición.

Formulación de propuestas de políticas y legislación

Artículo 2. Funciones de la Comisión

c) *Recomendar al Estado la adopción de políticas públicas para erradicar los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad y prevenir su reaparición*, incluyendo las reformas jurídicas e institucionales necesarias para este fin.

Artículo 6. Cooperación con la Cicig

3. *El Organismo Ejecutivo presentará al Congreso de la República de Guatemala y promoverá un conjunto de reformas legislativas*, necesarias para garantizar el funcionamiento adecuado del sistema guatemalteco de investigación y procesamiento judicial. Estas propuestas de reformas legales serán *elaboradas en consulta con representantes de instituciones del Estado de Guatemala y de Naciones Unidas*, con el fin de poner el sistema legal de Guatemala en conformidad con las convenciones internacionales sobre derechos humanos.

Los cambios institucionales a los que se hace referencia son de competencia estatal. La Cicig puede recomendar reformas, armonización, emisión de nuevas leyes o bien decisiones administrativas que eliminen el fomento institucionalizado de la impunidad, pero la aprobación o modificación del marco vigente es responsabilidad última de las autoridades y políticos guatemaltecos en los tres poderes del Estado. Desde la lógica de la justicia de transición, las funciones que aquí se describen pueden ser un valioso aporte de esta cooperación para evitar que persistan las condiciones para la impunidad y se repitan los abusos que los Ciacs y el propio Estado cometieron durante el conflicto armado interno.

Participación en procedimientos disciplinarios administrativos

Luego del dictamen de la Corte de Constitucionalidad (CC) en 2004 y la aprobación de la Cicig por el organismo legislativo en 2007, el acuerdo que crea la Cicig le otorga las facultades antes referidas, permitiéndole denunciar infracciones administrativas e incluso participar como tercero interesado en

las acciones disciplinarias contra funcionarios públicos (no funcionarios que cometen delito u obstrucción malintencionada, porque contra ellos se debe actuar penalmente, pero sí cuando haya negligencia o poca colaboración). Estas acciones administrativas constituyen otra vía para fortalecer las instituciones donde ha prevalecido “la ley del menor esfuerzo”.

Artículo 3. Facultades de la Comisión

c) *Asesorar técnicamente a las instituciones competentes del Estado en la investigación y persecución penal de los delitos cometidos por los presuntos integrantes de los Cuerpos Ilegales de Seguridad y Aparatos Clandestinos de Seguridad, así como asesorar a los organismos del Estado en la implementación de los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de los funcionarios presuntamente vinculados a dichas organizaciones;*

d) *Denunciar ante las respectivas autoridades administrativas a los funcionarios y empleados públicos que en el ejercicio de su cargo hayan cometido presuntamente infracciones administrativas, a fin de que se inicie el procedimiento administrativo correspondiente, en particular a aquellos funcionarios o empleados públicos presuntos responsables de obstaculizar el ejercicio de las funciones o facultades de la Comisión, sin perjuicio de promover a través del Ministerio Público cualquier proceso penal que sea pertinente;*

e) *Actuar como tercero interesado en los procedimientos disciplinarios administrativos, mencionados precedentemente;*

Asesoría técnica a instituciones estatales

El mandato central de la Cicig no es la asistencia técnica. Se espera que, al trabajar de manera conjunta con el MP y la Policía Nacional Civil (PNC), vaya dejando capacidades instaladas que puedan seguir funcionando después de su partida. Con esta aspiración, la metodología que sigue la Comisión en el fortalecimiento de policías y fiscales es de *aprender haciendo*, bajo supervisión constante, rompiendo con el acostumbrado esquema de cursos y talleres al personal, que no logra resultados sostenibles.

Artículo 3. Facultades de la Comisión

c) *Asesorar técnicamente a las instituciones competentes del Estado en la investigación y persecución penal de los delitos cometidos por los presuntos integrantes de los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad, así como asesorar a los organismos del Estado en la implementación de los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de los funcionarios presuntamente vinculados a dichas organizaciones;*

f) *Suscribir e implementar Acuerdos de cooperación con el Ministerio Público, la Corte Suprema de Justicia, la institución del Procurador de Derechos Humanos, la Policía Nacional Civil y cualesquiera otras instituciones del Estado, para el cumplimiento de su mandato;*

j) *Seleccionar y supervisar a un equipo técnico de investigación integrado por profesionales nacionales y extranjeros de probada competencia e integridad moral y al personal administrativo necesario para cumplir con sus tareas;*

Artículo 6. Cooperación con la Cicig

iii. *Recibir asesoría técnica de la Cicig y demás acciones de fortalecimiento que sean necesarias;*

b) *La Policía Nacional Civil dispondrá la creación de las respectivas unidades policiales de apoyo a la investigación a cargo del Ministerio Público.*

Esta opción de capacitar trabajando juntos constituye a su vez un reto y una oportunidad. Es un reto porque las instituciones guatemaltecas con las que tiene que coordinarse son presas del fenómeno de impunidad que se quiere combatir. Será una oportunidad en la medida que los esfuerzos no se vean como intervención externa, sino como colaboración para que las instituciones del Estado guatemalteco funcionen. En la medida que dichas instituciones respondan adecuadamente, se instalarán capacidades para seguir funcionando de mejor manera, aun cuando se retire la Cicig.

La experiencia de desarrollo de capacidades con el “método Cicig” puede servir de modelo para los cooperantes internacionales, que esperan lograr que su apoyo en materia de seguridad y justicia sea eficaz en países cuyas instituciones han sido permeadas por grupos criminales.

Seguridad de informantes, colaboradores y testigos

Artículo 3. Facultades de la Comisión

g) *Garantizar confidencialidad* a las personas que participen en las funciones y facultades que tiene la Comisión conforme al presente artículo, ya sea en calidad de testigos, víctimas, peritos o colaboradores;

- i. *Solicitar al Ministerio Público y al Gobierno* la adopción de las medidas necesarias para garantizar la *seguridad de los testigos, víctimas y todos aquellos que colaboren en su investigación*, así como *monitorear*, en conformidad a su mandato, la implementación y cumplimiento de dichas medidas, *asesorar* a los entes públicos encargados y *ejercer buenos oficios* respecto de la adopción de las mismas;

Estas facultades implican para la Comisión la capacidad de hacer frente a un problema estructural: la debilidad del programa de protección de testigos del MP guatemalteco. Numerosos casos de testigos asesinados demuestran incapacidad y/o falta de voluntad para lograr una adecuada protección, lo que implica que, si la Cicig depende de testimonios en uno o más casos, requiere contar con mecanismos extremadamente ágiles para garantizar la seguridad de sus testigos clave, incluyendo la posibilidad de gestionar rápidas extradiciones.

La definición de impunidad en el mandato

El acuerdo que crea la Cicig define la impunidad como la inexistencia de hecho o de derecho de responsabilidad penal, administrativa, disciplinaria o civil para los responsables de crímenes, que eluden la investigación o la condena, todo lo cual conduce al debilitamiento del Estado de derecho, impidiendo al Estado cumplir con su deber de garantizar a los ciudadanos afectados la protección de su vida, integridad física y el pleno acceso a la justicia, con la consecuente pérdida de la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas del país.

En nuestra opinión, basada en la experiencia de Impunity Watch (IW), dicha definición apunta exclusivamente a responsabilidades individuales,

dejando de lado las responsabilidades del Estado, como sistema, y de la sociedad en la que se arraiga la cultura de impunidad. Por esto estimamos que sería conveniente para instrumentos futuros similares a la Cicig –o para la propia Comisión, si se llegara a establecer como un órgano de la ONU–, que los mismos partan de una definición de impunidad más amplia.

Para IW la definición de impunidad incluye el sentido legal (cuando los perpetradores individuales no han sido llevados a rendir cuentas), pero lo trasciende, al considerar que la impunidad ocurre cuando el Estado y la sociedad fallan en responder a los serios crímenes y graves abusos de derechos humanos mediante el reconocimiento y la rendición de cuentas y fallan en prevenir futuras violaciones, especialmente contra grupos vulnerables.

Finalmente, en relación con el acuerdo que creó a la Cicig, nos preguntábamos ¿por qué no tiene artículo número 13? ¿Superstición o descuido? El DPA aclaró que fue un descuido que notaron cuando ya era demasiado tarde.



Aportes y resultados en dos años



Medir resultados de la Cicig como observadores externos, respetando la confidencialidad requerida en los procesos judiciales e investigaciones en marcha, seguramente tiene sus limitaciones, más aún cuando el período de nuestra observación comprende sólo los primeros dos años, es decir, el tiempo del mandato original. Aun así, observamos en esa etapa resultados dentro de las funciones que le fueron asignadas e incluso más allá. En nuestro análisis, hemos tenido presente que la Cicig, como nos dijo Martha Doggett²⁷, no es un instrumento tradicional de cooperación en materia de justicia, sino innovador; una especie de híbrido para el combate del crimen organizado y la protección de los derechos humanos (por eso se seleccionó un comisionado con perfil en ambos campos, aun cuando no tenía mandato para resolver casos del pasado).

En términos generales, una vez superados los retos que implicaron su instalación, la Cicig logró posicionarse en el primer año dentro del sistema de administración de justicia. Funcionarios e instituciones públicas llegaron a sentirse observados, particularmente, después de los cambios en la dirección del MP, entre julio y agosto de 2008, cuando el fiscal general Juan Luis Florido dimitió del cargo. En aquellos días, era un secreto a voces que había renunciado a solicitud del presidente de la República, quien tuvo en consideración la nula cooperación que el MP daba a la Cicig, entre otros asuntos.

²⁷ Directora Adjunta de la División Américas y Europa del Departamento de Asuntos Políticos de la ONU, fue oficial a cargo de Guatemala y Minugua en 2003, participó en la misión de expertos que tuvo lugar en el proceso de construcción de la Ciciacs, luego Cicig, en julio de 2003. Entrevistada en Nueva York en noviembre de 2008.

Apenas unas semanas después, el nuevo fiscal general, Amílcar Velásquez Zárate, promovía el trabajo coordinado con la Cicig, incluida la creación de una fiscalía especial (a la que haremos referencia más adelante), y solicitaba apoyo técnico para el análisis de evidencia en algunos casos específicos (entre éstos, uno de amenazas continuadas contra una organización de derechos humanos). Desde entonces, la Cicig empezó a cooperar con sus pares nacionales y demostró que era posible hacerlo, siempre y cuando existiera la manifiesta voluntad de parte de las autoridades guatemaltecas. Así mismo, fueron muy visibles las primeras acciones contra fiscales que obstaculizaban procesos. Con ello se emitían señales favorables para un cambio institucional en el MP, al dar por sentado que las conductas indebidas tendrían consecuencias.

Aun cuando el mandato de la Cicig no establece un vínculo más estrecho de trabajo con el poder judicial, también ahí constatamos avances. Al principio, el comisionado Castresana realizó visitas a la provincia guatemalteca para hablar con jueces y magistrados, que usualmente trabajaban en condiciones de tremenda soledad y vulnerabilidad. En nuestra opinión, las visitas fueron una señal de reconocimiento y respaldo a la independencia judicial ejercida en condiciones muy difíciles. También éstas propiciaron la formulación de propuestas acordes a la realidad del país, como la atención centralizada de casos de alto impacto en la capital (donde hay más recursos para brindar seguridad a los operadores de justicia), en lugar de dejarlos a merced de las presiones que en los departamentos pudieran ejercer grupos criminales con control sobre determinados territorios. Esta medida puede llegar a establecer una diferencia significativa en la lucha contra la impunidad.

Colaboración con contrapartes

Ministerio Público

Desde un inicio, funcionarios de la Cicig mantuvieron encuentros con fiscales, aunque, como señalamos anteriormente, fue hasta el nombramiento de Velásquez Zárate cuando se dieron las condiciones para una efectiva cooperación. Esto ha sido así, porque el Ministerio Público (MP) es una estructura vertical y la calidad de la cooperación de las fiscalías depende, en gran medida, de la voluntad política del fiscal general.

La Cicig llegó a instalarse en una fiscalía dentro del MP, la Unidad Especial de Fiscalía Adscrita a la Cicig (Uefac), que inició actividades el 2 de

septiembre de 2008 y está integrada por agentes fiscales y auxiliares fiscales guatemaltecos, apoyados en sus tareas de investigación por una oficina de coordinación compuesta por funcionarios internacionales. Fiscales de otras unidades, que solicitaron mantener el anonimato, valoraron positivamente esta presencia cercana de la Cicig por la mera posibilidad de contar con un observador externo calificado que podría observar el trabajo bien realizado y notar quiénes sistemáticamente lo obstruyen.

Policía Nacional Civil

El método de cooperación de la Cicig también ha sido novedoso al trabajar directamente con agentes de la Policía Nacional Civil (PNC)²⁸ a tiempo completo, haciendo equipos y compartiendo condiciones extremadamente difíciles (el lector externo tiene que hacerse a la idea de que los policías guatemaltecos son de extracción socioeconómica baja y han sido siempre relegados a las mayores carencias dentro del aparato estatal, comparados con otros servidores públicos, los militares, por ejemplo).

Aun cuando el grupo de policías que se están formando con la Cicig podría ser considerado insignificante en términos cuantitativos (la PNC está constituida por unos 18 mil agentes), está demostrando que se pueden hacer cambios en la cultura de trabajo policial. El mero hecho de investigar juntos, orientados por un método científico y con acceso a algunos recursos tecnológicos, además de desarrollar capacidades, ha tenido el efecto simbólico de demostrar que con recursos idóneos y con dirección ética es posible funcionar mejor y, por ende, dignificar el trabajo policial.

Esto es importante si se toma en cuenta que la PNC ha sido considerada —con razón— una de las instituciones más corruptas del país y que en el marco de los Acuerdos de Paz ha recibido una década de cooperación, sin haber logrado superar tales señalamientos ni garantizado los recursos y habilidades requeridos para responder a las demandas sociales de seguridad. Cabe señalar —a partir de esta experiencia puntual— que no podemos limitar nuestra

²⁸ La Cicig informó que 30 agentes de la PNC recibieron capacitación a partir de julio de 2008 en criminalística y metodología de la investigación policial durante 348 horas. Del grupo se seleccionaron 20, quienes iniciaron una segunda etapa de enseñanza de campo por observación o modelamiento durante un año lectivo. Estos efectivos fueron distribuidos en el MP (para cumplir actividades investigativas, de apoyo policial y de seguridad a los fiscales), en la sede de Cicig (para cumplir funciones de seguridad y protección); así como en el área de investigación policial y prestando apoyo logístico, servicios de seguridad, coordinación, enlace policial y apoyo a los investigadores internacionales en funciones operativas.

valoración a la cantidad de agentes capacitados; más importante, en este primer momento, es que se está desarrollando un método que sí está funcionando y podría multiplicarse. Por supuesto, la sostenibilidad del mismo requiere, paralelamente, una profunda reforma policial.

Organismo Ejecutivo

A pesar de que no estaba contemplado en el convenio, el presidente Colom creó la Comisión Presidencial para el Acompañamiento y Respaldo de la Cicig mediante el Acuerdo Gubernativo 65-2009, que entró en vigor el 12 de marzo de 2009 para un período de tres años. Hasta finales de ese año, cuando estábamos cerrando este informe, aún no se vislumbraba un rol relevante de ésta para agilizar el cumplimiento de los compromisos que el Ejecutivo asume en el acuerdo que crea la Comisión.

Esperaríamos un papel más proactivo de dicha comisión presidencial para dar cumplimiento al Artículo 6, numeral 3, del acuerdo que creó la Cicig, que señala que el “organismo ejecutivo presentará al Congreso de la República de Guatemala y promoverá un conjunto de reformas legislativas necesarias para garantizar el funcionamiento adecuado del sistema guatemalteco de investigación y procesamiento judicial”, elaboradas en consulta con representantes de instituciones del Estado guatemalteco y de la ONU.

Organismo Judicial

En lo que toca al poder judicial, aunque no estaba previsto, la Cicig ha aprendido que se necesita trabajar más estrechamente con éste para cerrar adecuadamente el círculo de cooperación con el Estado. Desde su primer informe, el comisionado Castresana señaló que el Organismo Judicial (OJ) también era muy importante para cumplir con su misión. El mandato no tiene un vínculo directo en este sentido, aunque el poder judicial es clave para llevar a buen término los procesos. En total congruencia con esta consideración, la Cicig aportó criterios y datos objetivos relevantes –en casos en los que fue posible– para que primara la reconocida honorabilidad en la elección de magistrados para la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y las Salas de Apelaciones que tuvo lugar en octubre de 2009. Desarrollaremos este punto al final de este capítulo.

Investigación de Ciacs y participación en procesos penales

De acuerdo con el informe presentado en septiembre de 2008 por el comisionado Castresana, la Cicig recibió 64 denuncias y estaba investigando 15 casos de alto impacto en coordinación con el MP durante el primer año. El análisis de los mismos llevó al inicio de la investigación de situaciones y patrones a partir de feminicidios, asesinatos de conductores de buses, trata de personas y ataques a determinados sectores, incluyendo activistas de derechos humanos. Entonces la Cicig se había constituido como querellante adhesiva en dos casos²⁹ y daba cuenta de que, allí donde la relación con el MP no había sido productiva o se había detectado una obstaculización sistemática de la labor de la Cicig, la investigación estaba más rezagada³⁰.

Al final del segundo año, la Cicig y la Unidad Especial de Fiscalía Adscrita a la Cicig (Uefac) han llegado a trabajar en 39 investigaciones, algunas vinculadas con narcotráfico, alteración y robo de evidencias por agentes estatales, corrupción y asesinatos relacionados con personajes en altas esferas de poder y lavado de dinero. Lograron la primera condena en septiembre de 2009, cuando el Tribunal Segundo de Primera Instancia Penal envió a prisión a la banda del “Mariachi loco” conformada por ex agentes de la PNC³¹. Para conseguirla, la Uefac presentó las declaraciones de 60 testigos y 17 peritos así como informes telefónicos durante el debate oral y público.

Hay que tener presente que el mandato de la Cicig es contribuir a la desarticulación de estructuras. Sus resultados no pueden ser medidos por el número de casos resueltos, pero éstos nos permiten conocer las distintas rutas que está siguiendo para cumplir su cometido. En nuestra opinión, todas las seleccionadas hasta ahora pueden llevar a buenos investigadores hasta las cabezas de Ciacs y permiten elaborar un mapa preliminar que incluya algunas de las más importantes. La construcción de casos sólidos para llevar a procesos judiciales requiere más tiempo.

²⁹ El enfrentamiento entre narcotraficantes que tuvo lugar en Zacapa en 2008 y el caso del “Mariachi loco”, que involucraba a un oficial y tres agentes de la PNC en extorsiones.

³⁰ Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig). *Informe primer año de labores*. Guatemala: Cicig, septiembre de 2008, p. 4.

³¹ Elías Lemus Guerra, por los delitos de hurto, abuso de autoridad, simulación de delitos, enviado a prisión por cinco años. José Eduardo López Hernández, Jorge Alberto García Ortiz y Denis Gueiry Godínez sentenciados a ocho años, el primero y a seis años los últimos dos, por los delitos de robo agravado, abuso de autoridad y simulación de delitos.

Para lograr procesos imparciales y sentencias en los próximos dos años, consideramos como requisitos indispensables: a) que el Congreso acelere la aprobación de las reformas pendientes del paquete propuesto por la Cicig, a fin de que los casos que está impulsando no sean retardados; b) que se garanticen adecuadas condiciones de seguridad para víctimas, testigos y operadores de justicia; c) que se fortalezca la independencia judicial con magistrados probos dispuestos a rendir cuentas y promover la carrera judicial; y d) que se nombre un profesional de reconocida honorabilidad y excelencia en el ramo penal como Fiscal General en 2010.

Procesos administrativos

Aunque la Cicig no ha hecho uso de su facultad de iniciar procesos administrativos contra funcionarios que obstaculizaran su mandato, reportó haber individualizado y señalado a las autoridades competentes aquellos servidores públicos que habían incumplido con sus deberes u obstaculizado por acción u omisión el trabajo de la Cicig³². El resultado, como ya se señaló, consistió en que dichos funcionarios fueron separados de sus funciones. En una entrevista publicada por el diario *Siglo Veintiuno*, Castresana dijo haber encontrado tres patrones de acción de funcionarios estatales: una colaboración excepcional, ineficacia (a veces muy grave) y obstaculización deliberada de las investigaciones³³, que se comunicó a las instancias que legalmente correspondía.

La posibilidad que tiene la Cicig de impulsar procesos administrativos ha sido bien valorada dentro y fuera de la misma, dado que permite señalar posibles influencias de estructuras criminales dentro de instituciones estatales (en escenarios diversos que pueden incluir desde el debilitamiento intencional mediante influencias para la contratación de personal no calificado, hasta las amenazas a operadores y los pagos de favores). Obviamente queda claro que, cuando funcionarios incurren en delitos, se promueven procesos penales, como ocurrió en el caso del ex fiscal Álvaro Matus³⁴.

³² Cicig. *Informe primer año de labores*, op. cit. p. 4.

³³ Carlos Canteo. “Castresana señala falta de coordinación entre policía y MP”. *Diario Siglo Veintiuno*, 28 de julio de 2008, Guatemala.

³⁴ Caso 01079-2009-00211, Juzgado Octavo de Primera Instancia Penal, primer oficial. El ex fiscal fue acusado de abuso de autoridad e incumplimiento de deberes por obstruir las investigaciones en el asesinato de Víctor Rivera (asesor del Ministerio de Gobernación a cargo del Comando Anti-Secuestros

Apoyo al desarrollo de capacidades estatales

El desarrollo de capacidades en el Estado guatemalteco, junto con la depuración de instituciones y la formulación de propuestas legislativas, constituyen los mecanismos básicos e insoslayables para asegurar la sostenibilidad del apoyo que actualmente brinda la Comisión. Al cumplir dos años de labores, la Cicig informó haber realizado, con respaldo de la cooperación internacional, numerosas actividades tendientes a mejorar las capacidades de las instituciones del sistema de justicia.

Destacan el fortalecimiento del Programa de Protección de Testigos, que incluye, entre otras actividades, la redacción de reglamentos y protocolos, el apoyo en la identificación de alojamientos seguros y la capacitación de funcionarios y efectivos de seguridad del Programa por funcionarios de Cicig y miembros del US Marshals Service³⁵. Así mismo, diversas acciones tendientes a apoyar el establecimiento del Centro de Monitoreo de Comunicaciones, con equipo y entrenamiento a sus oficiales en operaciones desde junio de 2009.

La Cicig reportó haber suscrito los siguientes acuerdos para trabajar en conjunto, intercambiar información y dejar capacidades instaladas: Convenio de Cooperación Bilateral entre el MP y la Cicig, firmado el 27 de febrero de 2008; Convenio de Colaboración entre la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (Sosep), la Defensoría de la Mujer Indígena (DEMI), la Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem) y la Cicig, firmado el 6 de marzo de 2008; Convenio Bilateral de Cooperación entre el Ministerio de Gobernación y la Cicig, firmado el 25 de marzo de 2008; Convenio Bilateral de Cooperación entre la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y la Cicig, firmado el 2 de julio de 2008; Acuerdo Interinstitucional con el Ministerio de Gobernación, el MP y la Cicig para establecer e implementar el sistema de interceptaciones telefónicas, firmado el 24 de noviembre de 2008; y Convenio de Cooperación entre la Cicig y Unicef para la realización de

durante el gobierno del presidente Berger, asesinado el 7 de abril del 2008). Como ex jefe de Fiscalía de Delitos contra la Vida del MP, estuvo a cargo de la investigación. La Cicig fue admitida como querrelante adhesiva en este caso, en febrero de 2009.

³⁵ El United States Marshals Service es una agencia federal para la aplicación de la ley, que se ubica institucionalmente dentro del Departamento de Justicia de los Estados Unidos. Protege personal de la corte de justicia y sus instalaciones, asiste en el transporte de prisioneros y búsqueda de fugitivos y asegura la efectiva operación del sistema judicial.

estudios a favor de la niñez y la adolescencia amenazadas por estructuras criminales, firmado el 3 de febrero de 2009.

En nuestra opinión, las formas de cooperación más relevantes para el desarrollo de capacidades estatales han sido la formación de 30 agentes policiales y la creación de la Uefac. El modelo de abordaje conjunto de la investigación criminal ha permitido una forma más realista de capacitación de policías y fiscales durante la práctica misma. Lograr la sostenibilidad y multiplicación de esta experiencia requiere que el Estado guatemalteco y sus donantes internacionales sistematicen el modelo, lo analicen y propongan programas para su seguimiento, sin distraer la atención que la Cicig debe mantener en su mandato fundamental durante los próximos dos años.

Formulación de propuestas legislativas

La Cicig elaboró y presentó dos paquetes de reformas legales en octubre de 2008 y junio de 2009, según se detallan en el capítulo anterior. Hasta septiembre de 2009, habían sido aprobadas sólo cuatro de las 15 propuestas: Ley de Armas y Municiones (Decreto 15 de 2009); Ley de Fortalecimiento de la Persecución Penal (Decreto 17 de 2009); Ley de Competencia Penal en Procesos de Mayor Riesgo (Decreto 21 de 2009); y las reformas a la Ley contra la Delincuencia Organizada, específicamente en el área de colaboración eficaz (Decreto 23 de 2009).

Aunque las propuestas de legislación no constituyen el centro del trabajo de la Cicig, es evidente que sin un marco jurídico adecuado tendrá limitaciones para lograr sentencias en casos que afecten directamente a sectores con fuerte poder político o económico, aun con la extensión de su mandato. De allí la importancia de respaldarlas y abogar por que se aprueben, desde una perspectiva más integral de actualización del marco legal guatemalteco, para responder a los nuevos retos del contexto criminal nacional y mundial.

Coincidimos con la opinión de la defensora de derechos humanos Claudia Samayoa, quien indicó que si las propuestas de la Cicig no han llegado con más fuerza al Congreso es porque han carecido de un respaldo más fuerte por parte de la sociedad civil, pero agregamos a esa apreciación que tampoco hemos observado el cumplimiento del Artículo 6, numeral 3, del Acuerdo que

creó la Cicig³⁶, que establece que el Organismo Ejecutivo *presentará y promoverá* las reformas. Hasta ahora, la Cicig ha hecho llegar sus propuestas al Congreso con el apoyo de algunos legisladores.

Informes especiales

En abril de 2008, en una reunión con representantes de la Junta Directiva del Foro de ONG Internacionales (Fongi)³⁷, el comisionado Castresana informó que la Cicig realizaría y publicaría algunos informes temáticos especiales durante el transcurso de su mandato, uno de ellos, sobre el fenómeno del feminicidio en Guatemala; sin embargo, todavía no se ha presentado ningún reporte de este tipo. Se explicó que no es parte del mandato publicar informes temáticos, pero se ha dejado abierta la posibilidad de elaborarlos sólo en caso de que constituyera la oportunidad de dar a conocer información completamente nueva y no meras recopilaciones de los estudios y opiniones de otros.

Si durante los últimos meses de 2009 la Comisión no hubiera empezado a dar señales de avances en lo sustancial del mandato (investigación y participación en la persecución penal de Ciacs para su desarticulación), probablemente algunos actores externos habrían insistido en pedir dichos informes temáticos. Hoy día está claro que la Cicig no sustituye a la Oacnudh y los mecanismos especiales de la ONU en su responsabilidad de realizar este tipo de informes.

Aportes más allá del mandato

En 2009, identificamos tres aportes principales que rebasan el mandato original de la Cicig y que tienen un impacto fundamental para poder cumplir con el mismo: el primer impacto importante tiene que ver con su intervención en el internacionalmente sonado caso Rosenberg³⁸, ocurrido en mayo.

³⁶ Véase el recuadro en la página 29 de este informe.

³⁷ Está integrado por 32 organizaciones, la mayoría cooperantes de las sociedades civiles de Canadá, Estados Unidos, España, Francia, Inglaterra, Irlanda, Holanda, Alemania, Italia, Noruega, Suecia y Dinamarca.

³⁸ Rodrigo Rosenberg, abogado del sector privado, fue asesinado a la edad de 48 años luego de haber dejado grabado un video en el que señalaba como responsables de su inminente muerte a miembros del

La Cicig ofreció investigarlo de manera imparcial y, gracias a su credibilidad, evitó una crisis de gobernabilidad que amenazaba con llegar a extremos similares a los sucedidos un mes más tarde en Honduras. Otro aporte importante tuvo lugar entre septiembre y octubre, cuando la credibilidad pública alcanzada por la Cicig llegó a facilitar la convergencia de diversos sectores de la sociedad civil guatemalteca, por encima de sus diferencias ideológicas, en una demanda común: la elección de magistrados probos y de incuestionable honorabilidad para la CSJ y las Salas de Apelaciones.

La Cicig proporcionó criterios para la evaluación de los candidatos, conoció denuncias contra algunos de ellos y cooperó con organizaciones de la sociedad civil y sus juristas intercambiando datos y opiniones, a solicitud de éstos. Probablemente, en un primer momento, estimó que sería suficiente con este tipo de apoyo –de bajo perfil– a los protagonistas nacionales y a los observadores internacionales que orientaron sus recomendaciones técnicas a las comisiones postuladoras; sin embargo, unos días antes del desenlace del proceso se hizo patente la amenaza de elección de personajes comprometidos con grupos interesados en perpetuar la impunidad.

El 7 de octubre, el comisionado Castresana presentó públicamente la información recopilada por la Cicig sobre seis candidatos seleccionados para la fase final de la elección de magistrados de la CSJ vinculados con el abogado y empresario Sergio Roberto López Villatoro, ex yerno del general Ríos Montt³⁹. Al mismo tiempo señaló anomalías en la postulación y divulgó una de las prácticas usuales que ponen en riesgo la independencia judicial, consistente en que grupos de poder pagan posgrados en el extranjero para futuros magistrados, quienes luego quedarían sujetos a pagar el favor, garantizando impunidad a sus financistas. Aunque para algunos allegados al sistema de justicia ello no era novedad, era la primera vez que los medios masivos daban espacio en primera plana a una denuncia que desnudaba la fragilidad del sistema y del propio Estado.

El tercero y, para nosotros, más relevante aporte de la Cicig ha sido –durante sus primeros dos años de gestión– haber logrado motivar, por primera vez en la historia del país, la generación de una opinión pública cohesionada en

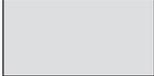
círculo más cercano del presidente de la República. Miles de guatemaltecos salieron a las calles para exigir su dimisión y condenar la situación de inseguridad.

³⁹ López Villatoro es conocido en Guatemala como “El rey del tenis” a partir de que se hizo pública la denuncia que pusieron en su contra dos empresas internacionales señalándolo de importar y comercializar zapatos deportivos con marcas falsificadas, querrela que luego fue desestimada por la justicia guatemalteca. Estuvo casado con la diputada Zury Ríos (véase nota 11).

la exigencia de un mejor sistema de justicia, encabezado por magistrados idóneos: columnistas de prensa y líderes de todo el espectro político e ideológico constituyeron una misma cruzada, respaldada por la Cicig. En un país como Guatemala, donde la tolerancia a la impunidad ha sido la regla histórica, esto constituye un precedente importante para futuras campañas de sensibilización e impulso de acciones de justicia de transición y depuración del Estado.



Retos durante la nueva etapa



Relaciones con contrapartes estatales

Una de las principales amenazas con las que tiene que lidiar la Cicig está intrínsecamente ligada a su mandato: es la relación estrecha y de profunda dependencia de la respuesta que den instituciones estatales como el MP, la CSJ, el Ministerio de Gobernación y el Congreso de la República. Sin embargo, en esta misma condición está su posibilidad de construir un cambio sostenible en el Estado guatemalteco y no una simple intervención internacional que da un resultado exitoso, pero que, al retirarse, no se puede repetir ni mantener.

La relación con el Organismo Ejecutivo, particularmente con la Presidencia de la República, parece ser bastante buena –hasta ahora– y ha contribuido a una buena articulación con el Estado guatemalteco⁴⁰. El primer reto, en el marco de esta relación, será continuar cuidando los límites de la confidencialidad, dado que se trata de un Estado penetrado por estructuras clandestinas en todos los niveles⁴¹. A la vez es importante destacar que estas buenas relaciones no son automáticas ni están garantizadas y que cambios en el Ejecutivo u otras instituciones ponen en riesgo la sustentabilidad de las prácticas de cooperación que ya se han alcanzado. El segundo reto, también relacionado con el Ejecutivo, es lograr una mejor cooperación en el espíritu del Artículo 6, numeral 3, del Acuerdo que crea la Cicig, el cual aún no se ha cumplido, como hemos señalado en la página 43 de este informe.

⁴⁰ El presidente del Ejecutivo es jefe de Estado.

⁴¹ Esta recomendación resulta particularmente relevante después del asesinato del abogado Rosenberg y los señalamientos públicos que se hicieron sobre la responsabilidad de personalidades del círculo del presidente de la República.

Defensores de derechos humanos han alertado sobre la posibilidad de que los Ciacs infiltrados en el Estado obstaculicen el alcance de los resultados sustantivos del mandato de la Cicig, particularmente en lo que toca a la persecución penal, el desmantelamiento de estructuras y la consecuente depuración que tendría que implementarse dentro de algunas instituciones estatales. Sin embargo, aunque al inicio habían objetado la “falta de dientes” de la Cicig, al final del primer año reconocieron su fuerte potencial, sobre todo a raíz de los cambios de alto nivel en la conducción del MP que, con su impulso, tuvieron lugar en 2008.

Los cambios en instituciones de seguridad y justicia que ha promovido la Comisión desde el primer año de mandato le permiten contar con mejores condiciones para el trabajo con el Estado y con más probabilidades de lograr los resultados que se ha propuesto alcanzar, sobre todo en el MP, institución vertical⁴² donde, en consecuencia, un cambio de dirección puede hacer la diferencia. La identificación que se ha logrado de buenos elementos del MP y la PNC contribuirá a garantizar, hasta cierto punto, la sostenibilidad futura de sus esfuerzos, siempre y cuando éstos sean respaldados con la institucionalización de buenas prácticas.

En relación con la situación de la Cicig y su temida *vulnerabilidad* al llegar a Guatemala, el ex canciller y analista de seguridad Édgar Gutiérrez comentó que, si bien podía haber amenazas potenciales, no significaba que existieran indicios de que los Ciacs se sintieran amenazados cuando la Comisión inició su trabajo, por ello era poco probable que de entrada se hubieran propuesto operar contra ésta⁴³. La situación ha ido cambiando, en la medida que se hacen evidentes las acciones de la Cicig contra diversos grupos de poder vinculados a Ciacs, al punto que se puede hablar de un incremento del riesgo para sus funcionarios y colaboradores al final de su segundo año de mandato. Correspondería a la ONU y al Estado guatemalteco tomar las medidas preventivas de seguridad correspondientes, que incluyen la facilitación de trámites como la movilización entre países. Así mismo, el contexto de elección de magistrados a la CSJ y las Salas de Apelaciones ha puesto en evidencia que persisten sectores conservadores interesados en obstaculizar propuestas

⁴² Muy distinta del OJ, donde los jueces cuentan con un amplio margen de independencia.

⁴³ Analista político y de asuntos de seguridad, actual director de la Fundación DESC-Guatemala, fungía como canciller cuando se firmó el convenio para la creación de la CiCiacs entre Guatemala y Naciones Unidas en enero de 2003. Entrevista estructurada realizada el 4 de noviembre de 2008.

de reformas profundas para el combate de la impunidad, incluido el trabajo de la Cicig. Desde esta perspectiva, los próximos dos años de mandato tendrán un ambiente que puede ir tornándose más adverso, a medida que esos sectores perciban sus intereses amenazados.

La Cicig y sus aliados tendrán el reto de fortalecer el respaldo que hasta ahora han logrado y encontrar nuevos “amigos de la Comisión” entre la sociedad civil. Esto será fundamental para que el Organismo Legislativo apruebe sin más demora los paquetes de leyes pendientes.

Investigación

Probablemente, la investigación penal fue una de las capacidades mejor desarrolladas desde el primer año de trabajo. La Cicig cuenta con la dirección de un experto fiscal de primer nivel que la organizó como fiscalía internacional, apoyándose en el conocimiento de investigadores y penalistas foráneos que trabajan en equipo con nacionales para garantizar su actuación con apego al marco jurídico guatemalteco. Además, han sido orientados para realizar su labor –en una relación de colegas– con policías, jueces y fiscales que laboran dentro del Estado guatemalteco. De manera que el perfil del funcionario de la Cicig no es de consultor ajeno a lo que está observando.

En gran medida, esto ha estado condicionado por la potestad de ser querrelante adhesiva⁴⁴ que tiene la Comisión; que obliga a articular los análisis y recomendaciones de los expertos extranjeros con los de sus contrapartes nacionales; aunque la limitación práctica que han encontrado, estriba en que los juristas de otros países requieren que sus alegatos sean presentados por juristas nacionales; lo que ha significado una sobrecarga de estos últimos en la Cicig.

Al final de cuentas, romper el esquema tradicional de apoyo al sistema de justicia mediante asesorías y asistencia técnica, seguramente, significó un reto al interior de la ONU, tanto para encontrar los mecanismos de respaldo para el personal en el terreno, como en la adaptación de algunos de sus reglamentos administrativos a los requerimientos de la investigación penal. Dando por superados los problemas de coordinación interna, las defensoras de derechos

⁴⁴ Véase Apéndice 2.

humanos Helen Mack y Claudia Samayoa coincidieron en afirmar que lo más fuerte del mandato de la Cicig concierne a la investigación y a su rol de querrelante adhesiva, mientras su debilidad es su dependencia de las instituciones nacionales (porque, sin respuesta adecuada de éstas, no puede dar resultados). Los mecanismos complementarios que tiene la Cicig para hacer frente a esa debilidad son la asesoría técnica, la posibilidad de impulsar procesos administrativos y la potestad de proponer reformas normativas (como la reforma a la Ley de Amparo, un derecho que ha sido tergiversado en la práctica para obstaculizar el desarrollo de los procesos penales).

En lo concerniente a las capacidades para investigar a los Ciacs, a la Cicig le convendría desarrollar un mejor nivel de cooperación con colegas dentro del Sistema de Naciones Unidas; particularmente con entes que podrían ser clave, por la naturaleza de su mandato, como la ONUDD. También debería revisar su forma de relación con el DPA. Al DPA le corresponden los asuntos vinculados con grupos armados rebeldes o Estados que se encuentran en guerra o sufren violaciones vinculadas con la posguerra⁴⁵. En opinión de los directivos de dicha oficina, la Cicig no encajaba en su mandato, pero el gobierno guatemalteco insistió en que el proyecto permaneciera con ellos.

En nuestra opinión, el quehacer de la Comisión compete parcialmente DPA (aunque no exclusivamente ni en relación de subordinación a él), teniendo en consideración el análisis histórico de los Ciacs de Guatemala (nacidos como parte del aparato contrainsurgente militar estatal durante el conflicto armado y cercanos al poder político y el crimen organizado de hoy) y el origen de la propuesta de la Cicig como compromiso de paz.

Desde la perspectiva del desarrollo de capacidades, el beneficio de contar con Naciones Unidas como colega depende de que las oficinas o agencias asociadas puedan ofrecer al Estado anfitrión un conocimiento especializado particular y el acceso a redes de expertos en el tema pertinente. Sería deseable

⁴⁵ Según la página oficial de la ONU, el Departamento de Asuntos Políticos de Naciones Unidas (DPA) administra misiones políticas especiales y oficinas en apoyo a la construcción de la paz involucradas en la prevención de conflictos, pacificación y construcción de la paz posconflictos en África, Centro y Sudamérica y Medio Oriente. Estas operaciones de campo proveen una plataforma de avanzada para la diplomacia preventiva y otras actividades a través de una serie de disciplinas para ayudar a prevenir y resolver conflictos o para construir la paz duradera en naciones que salen de guerras civiles. Las oficinas para la construcción de la paz tienen como objetivo ayudar a las naciones a consolidar la paz a través de estrategias de construcción comprensivas desarrolladas y llevadas a cabo en coordinación con actores nacionales y entidades humanitarias y de desarrollo de Naciones Unidas en el campo. Además de las misiones de campo actualmente bajo su supervisión, el DPA orienta y apoya a otros enviados del secretario general activos en la prevención y resolución de conflictos en el mundo.

que la ONU trate con solicitudes futuras para este tipo de asistencia en una forma integrada, asegurando que el colega más apropiado o una combinación de colegas de ese organismo internacional apoyen de manera efectiva, con un marco de asociaciones y subordinaciones completamente claro, aceptable para todas las partes desde el inicio.

Para el caso de la Cicig, ya en marcha, todavía tiene la posibilidad de apoyo e intercambio, sobre todo con la sede de la ONUDD en Viena y su delegación en México (considerando los vínculos del crimen organizado entre Guatemala y ese país). En las condiciones actuales, la Cicig podría aprovechar la información y experiencia de la ONUDD sin implicar una carga presupuestaria significativa para ésta y manteniendo el apoyo del DPA.

Asistencia en la función judicial

Los resultados de la Cicig se vislumbraban inciertos al inicio del mandato: todo o nada. Vino a trabajar con respaldo internacional, pero sometido a las mismas determinantes que encuentran los actores nacionales que litigan: muchos vacíos y grandes fallas del sistema. De allí que sus funcionarios insistan en señalar que opera en la institucionalidad nacional y no la sustituye. En otras palabras, la Comisión convive con esta realidad: las pruebas que presenta pasan a ser responsabilidad de instituciones que están infiltradas.

Por ejemplo, el viernes 30 de enero, el juez Miguel Ángel Álvarez ordenó la captura del ex jefe de la Fiscalía de Delitos contra la Vida, Álvaro Matus⁴⁶. La Cicig solicitó esta medida al MP, al contar con evidencias de que el ex funcionario cometió cuatro delitos mientras se encontraba en el ejercicio de sus funciones⁴⁷. El MP inicialmente había solicitado la captura a un juzgado de turno, y después que se denegara la solicitud, planteó un recurso de reposición ante el Juzgado Séptimo de Instancia Penal, cuyo titular Rolando Rodríguez omitió los dos delitos de mayor gravedad⁴⁸. El imputado

⁴⁶ Él había renunciado a su cargo en agosto de 2008, inmediatamente después de la salida del fiscal general.

⁴⁷ Obstrucción a la investigación, conspiración, abuso de autoridad e incumplimiento de deberes.

⁴⁸ Quedó ligado a proceso sólo por abuso de autoridad e incumplimiento de deberes, aun cuando se contaba con evidencia de que había interferido con la escena del crimen en el caso del asesinato de Víctor Rivera y era responsable de la desaparición de evidencias.

se presentó voluntariamente al juzgado el lunes 2 de marzo⁴⁹ y se limitó a pagar una fianza por un poco menos de dos mil dólares americanos, quedando arraigado en el país y con obligación de firmar el libro de asistencia del juzgado cada mes. Dos semanas más tarde, el juez a cargo del caso rechazó una recusación planteada por la Cicig.

El caso Matus puso a prueba al sistema de justicia guatemalteco en su capacidad de perseguir penalmente a funcionarios que favorecieran la impunidad, pero también constituyó una prueba de que la Cicig no emplearía sólo procedimientos administrativos cuando contara con evidencias de posibles ilícitos penales. A partir de éste, los operadores de justicia se han percatado de que pueden ser observados de cerca en el ejercicio de sus cargos. Esta condición genera confianza entre quienes desean hacer bien su labor y pone en alerta a los comprometidos con poderes que interfieren con la justicia.

Si esta observación cercana se afanzara y se hiciera sistemática, la cooperación internacional de la ONU y Estados amigos, así como la de expertos independientes en el tema de reforma judicial, podría jugar un papel crucial en el desarrollo de la carrera judicial, en el establecimiento de procedimientos adecuados de nombramientos y en la implementación de medidas de seguridad y garantías de independencia para los responsables de impartir justicia.

La Cicig, en su papel de colaboradora próxima y conocedora del contexto nacional, podría promover que la ONU estableciera un acuerdo con el Estado guatemalteco para contar con observación internacional sobre nombramientos de operadores de justicia y funcionarios de seguridad durante un período establecido. Esto, junto con el monitoreo que ya hace del papel de funcionarios públicos responsables de la persecución penal, respaldaría la efectiva depuración de las instituciones y la independencia de los jueces frente a poderes mafiosos y corporativos.

Una opción alternativa sería que instancias como la Oacnudh y la Organización de Estados Americanos (OEA) pudieran jugar un papel más firme promoviendo nuevos roles de la comunidad internacional, complementarios y acordes con el compromiso adquirido de apoyar a la Cicig.

⁴⁹ El día que las autoridades se presentaron a su residencia para ejecutar el orden de captura, no fue encontrado y su familia estaba acompañada por delegados de la oficina del procurador de los Derechos Humanos. No está claro cómo se enteraron de la orden, ya que no era un asunto de conocimiento público.

Protección de testigos

El 29 de enero de 2009 concluyó la capacitación del primer grupo de 48 agentes jóvenes de la PNC asignados a resguardar la integridad física de testigos en procesos penales. Se trata de un grupo élite, cuyos integrantes fueron instruidos para actuar de manera científica –con conocimiento de las normas básicas del proceso penal–, evaluando a cada testigo y sus potenciales amenazas.

De los avances en este campo, dependerán las posibilidades de resolución de muchos casos, no sólo de la Cicig. Esta capacidad de protección local es una apuesta estratégica para Guatemala, porque, de no ser así, y aunque la Comisión contara con respaldo de países amigos para proteger a sus testigos, la réplica sería imposible para el país. Mientras se implementa una solución, la Cicig está apostando a la construcción de casos sobre la base de pruebas científicas y no exclusivamente testimoniales, lo cual implica un cambio radical en la manera de trabajar del Ministerio Público guatemalteco.

Opinión pública y relaciones con la prensa

La Cicig puede aprovechar el mayor flujo de información que está brindando la prensa nacional sobre la presencia del crimen organizado en el país y sus influencias dentro del Estado nacional, así como en los espacios locales. Esto es un factor decisivo para crear un clima favorable, explicando cómo se relacionan las estructuras criminales con los Ciacs originados desde los años del conflicto armado y cómo se fue construyendo el sistema que permitió la total impunidad. Con una comprensión más clara del fenómeno, la ciudadanía estará más dispuesta a apoyar las medidas que la Cicig proponga para limpiar el aparato estatal de esas estructuras, así como otras que permitan perseguir a sus integrantes penalmente y establecer mejores controles para evitar su proliferación.

Una oportunidad que fue bien aprovechada por la Comisión en septiembre de 2009 fue la participación abierta del comisionado en el debate sobre el rol que jugaron las comisiones de postulación y los diputados en el proceso de elección de las máximas autoridades responsables de la administración de justicia en el país. Ha sido la primera vez que la sociedad tuvo acceso a conocer el papel y la responsabilidad de actores como el Colegio de Abogados y las

universidades. Y fueron expuestos públicamente los compromisos políticos que limitan las posibilidades de independencia judicial.

Ha quedado más claro que nunca que, aunque allí no se incurra en delitos flagrantes, se están usando canales de influencia –legalmente establecidos– por parte de quienes mantienen el control del Estado, financiando campañas y apuntalando candidaturas. Éstos, al ganar, dan instrucciones directas a los nuevos representantes, construyendo otra forma de estructuras dentro del Estado, que no son los típicos Ciaacs a los que se refería el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, pero coadyuvan a la persistencia de ellos por acción o por omisión.

El nuevo reto para la Cicig y las organizaciones de la sociedad civil –particularmente, para las especializadas en derechos humanos, seguridad y justicia– será promover una observación más cercana y ampliamente publicitada del desempeño de los órganos y funcionarios responsables de administrar la justicia y las finanzas del OJ y la persecución penal eficaz por el MP. La comunidad internacional que ha apoyado sus esfuerzos debería cerrar filas alrededor de una iniciativa coordinada de manera conjunta en esa línea. Ese reto incluye a la prensa, como factor crucial para la debida información y sensibilización social, lo que obliga a la Cicig a mantener y consolidar una relación sistemática con medios, periodistas y columnistas.

Desde el inicio, se pensó en contar con un vocero, pero no se lograba definir una figura diferente a la del propio comisionado Castresana, con conocimiento profundo del trabajo y criterios sobre los mejores momentos para hacer pública información relevante al mandato. En 2009, se contrató un jefe de prensa, quien actualmente apoya esa función mediante la elaboración de boletines, construcción y actualización permanente de una página en Internet y el seguimiento a las relaciones con los medios. La alianza con el CEG, en el marco de un programa de formación para periodistas sobre el abordaje de la impunidad, ha permitido complementariamente consolidar capacidades para la investigación y análisis de los Ciaacs, el crimen organizado y los derechos humanos entre jóvenes periodistas.

Relaciones con la sociedad civil

Organizaciones que principalmente promueven derechos humanos y reformas a los sistemas de seguridad y justicia han estado comprometidas con el

respaldo a la Cicig, aunque algunas de ellas manifiesten que a la Comisión le hacen faltan mayores esfuerzos para mantener su relación de manera sostenida. En contrapartida, la percepción de funcionarios de la Cicig es que dichas agrupaciones sociales no dan relevancia a un diálogo con ellos si no está el comisionado Castresana presente. En nuestra opinión, el titular de la Cicig no puede centralizar todas las relaciones, porque descuidaría funciones centrales de su mandato; por tanto, es válido que las delegue en un enlace institucionalizado con la sociedad civil que funja como canal directo con él, al igual que lo ha hecho en su interlocución con representantes de partidos políticos.

La relación con el empresariado, aunque no demasiado cercana, *ha sido respetuosa*, según Ana Garita⁵⁰. Avances importantes se han logrado con la iniciativa conocida como Convocatoria Ciudadana, que apareció públicamente el 2 de julio de 2009 solicitando que el Congreso ratificara la renovación del mandato de la Cicig. Lo novedoso de esa iniciativa fue que logró sumar representantes de cámaras empresariales y otros sectores que nunca antes se habían manifestado a favor de los cambios en el sistema de justicia para terminar con la impunidad en Guatemala.

Aunque esa manifestación de apoyo a la Comisión fue vista con desconfianza por expresiones de izquierda y del movimiento histórico de los derechos humanos⁵¹, consideramos que el pronunciamiento tuvo influencia positiva en sectores políticos jóvenes de centro y derecha con espacio en medios de formación de opinión. Eso, sin embargo, no debe confundirse con un supuesto respaldo de todo el empresariado⁵².

Relaciones con la comunidad internacional

Mantener y optimizar las relaciones con representantes de la comunidad internacional también constituye una tarea que la Cicig no debería descuidar los próximos años. Básicamente, su presupuesto es bilateral y

⁵⁰ Jefa de gabinete en la Cicig. Es la funcionaria de mayor jerarquía, después del comisionado Castresana. Conversación sostenida el 9 de febrero de 2009.

⁵¹ Con razón, si se considera que el tejido social guatemalteco fue desgarrado después de décadas de represión y abusos cometidos por el Estado al servicio de sectores poderosos.

⁵² Para muestra, hay que leer las columnas de opinión de representantes de los grupos conservadores y analizar el discurso del alcalde de la ciudad de Guatemala a propósito de la conmemoración de la Independencia en septiembre de 2009.

las embajadas en Guatemala requieren información sobre los resultados de sus aportes. En comentarios informales, algunos miembros del cuerpo diplomático han indicado que en diferentes ocasiones solicitaron a la Cicig información más detallada sobre el desarrollo de su trabajo y los avances alcanzados.

El reto está en encontrar un balance adecuado, para informar sin entrar en detalles sobre aspectos confidenciales, y eso requiere un análisis cuidadoso, por lo que las relaciones deben mantenerse bajo responsabilidad de un experto, además del Comisionado, que combine un perfil de diplomático y de hábil operador político: discreto, pero con habilidades para comunicar y también para procesar, sistematizar y presentar propuestas concretas.

En una comisión de este tipo, dicho perfil es clave, dado que la comunidad internacional no sólo dona fondos, sino tiene la posibilidad de colaborar de otras maneras, con el aporte de expertos investigadores de primer nivel o bien con información sobre vínculos internacionales de los Ciacs, que pueden ser detectados mediante los controles de aduanas, movimiento de personas y dinero. Debido a que otros Estados podrían aducir que no están obligados a cooperar, un operador político de gran habilidad y experiencia facilitaría la apertura a esos apoyos.

La Cicig para la justicia de transición

Si bien la Comisión no fue creada como un instrumento de la justicia de transición, sino como un ente especializado en la investigación y persecución de Ciacs que, en el presente, se vinculan cada vez más con el crimen organizado⁵³, los promotores de este informe mantuvimos el interés de explorar su modelo operativo a fin de identificar algunas enseñanzas que podrían ser útiles en el abordaje de los graves crímenes que se han cometido en el mundo, en el contexto de conflictos armados. Dedicaremos los párrafos subsiguientes

⁵³ Sin embargo, “crimen organizado” es un concepto que no aparece en el Acuerdo que creó la Cicig. En una reunión sostenida en la Embajada Holandesa entre organizaciones de derechos humanos y el Presidente de la Copredek, una semana después de firmado el Acuerdo de creación de la Cicig, el funcionario explicó que no se había mencionado el crimen organizado porque no se quería reducir la iniciativa, bajo la consideración de que los Ciacs no se vinculan a éste forzosamente. Además, porque el gobierno estaba trabajando en el impulso de la Iniciativa de Palermo, eminentemente policial y orientada específicamente al combate de dicho fenómeno.

a explicar la perspectiva que nos ha orientado y luego la aplicaremos a nuestras observaciones sobre la Cicig:

El secretario general de la ONU, en 2004, explicaba en un informe al Consejo de Seguridad⁵⁴ que durante los últimos años ese organismo había venido prestando cada vez más atención a las cuestiones relativas a la justicia de transición y el Estado de derecho en las sociedades que sufrían o habían sufrido conflictos, lo que había permitido extraer conclusiones importantes para sus actividades futuras, entre otras, la necesidad de llegar a un fundamento común para las normas y reglas internacionales, así como la movilización de los recursos necesarios para invertir de modo duradero en la justicia, enfatizando en no recurrir a fórmulas únicas, sino basándose en la evaluación, la participación y las necesidades y aspiraciones de los propios países, tratando de impulsar la capacidad técnica para la reforma y la voluntad política para ponerla en marcha, mediante estrategias eficaces.

Aunque en algunos casos se habían establecido tribunales internacionales o mixtos para hacer frente a los crímenes perpetrados en sociedades devastadas por la guerra y ofrecer a las víctimas esperanza, combatiendo la impunidad de los culpables, se valoraba que su funcionamiento había sido costoso, en comparación con las escasas contribuciones para formar una capacidad nacional duradera en la administración de justicia. También se habían probado las comisiones de la verdad, como instrumento de carácter complementario para restaurar la justicia y lograr la reconciliación centrada en las víctimas, que, con el apoyo de la ONU, ayudaban a restablecer la confianza de la población en las instituciones públicas de gobierno, sobre todo cuando prevalecía un enfoque integral en que las víctimas se beneficiaban de programas de reparación bien concebidos que ayudaban a que la justicia no prestara atención únicamente a los culpables, sino a quienes habían sufrido las consecuencias de sus actos.

Considerando todo lo mencionado, el secretario general de la ONU resumía así la noción de la justicia de transición:

... abarca toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables

⁵⁴ Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. “El estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos”. Informe del Secretario General, 3 de agosto 2004, S/2004/616.

rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. Tales mecanismos pueden ser judiciales o extrajudiciales y tener distintos niveles de participación internacional (o carecer por completo de ella), así como abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción de cargo o combinaciones de todos ellos⁵⁵.

En nuestra opinión, la Cicig pareciera responder a este planteamiento, como un mecanismo innovador y creativo pensado desde la lógica y necesidades locales de Guatemala. Para nuestro análisis, además de los antecedentes citados, hemos tomado en consideración los objetivos de la justicia de transición, que la Oacnudh sintetiza de la siguiente manera⁵⁶:

- Abordar e intentar remediar las divisiones que surgen en la sociedad como resultado de las violaciones de los derechos humanos cometidas durante el conflicto.
- Restaurar el estado de derecho.
- Brindar justicia a las víctimas y responsabilizar a los culpables.
- Crear un registro histórico preciso para la sociedad.
- Reformar las instituciones para promover la democratización y los derechos humanos.
- Cerrar y sanar las heridas individuales y sociales, particularmente a través de “la búsqueda de la verdad”.
- Promover la convivencia y la paz perdurable.
- Garantizar que no se repitan violaciones de los derechos humanos.

El caso guatemalteco es, innegablemente, sujeto de la justicia de transición, tal y como han demostrado los dos informes históricos realizados a instancias de la iglesia católica y de la ONU⁵⁷. Además de otros problemas, las principales causas de la impunidad y la debilidad de las instituciones encargadas de impartir justicia que prevalecen actualmente en el país están vinculadas

⁵⁵ *Ibidem*, párr. 8. Se corrigió la frase “o carecer por complejo de ella” de la versión oficial en español por “o carecer por completo de ella”, más acorde con la intención del texto original en inglés: *or none at all*.

⁵⁶ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala. “Derechos humanos y justicia de transición”, *Boletín Derechos Humanos*, 8, Guatemala.

⁵⁷ Los informes de la verdad del Remhi y CEH, respectivamente.

con el pasado de violencia y terror ejercidos por el Estado y las estructuras clandestinas que se conformaron a su abrigo y que hoy impiden dar un salto cualitativo para que el sistema funcione.

La Cicig surgió con conocimiento de este contexto por las partes que la promovieron; de hecho, en uno de los considerandos del Acuerdo que la crea se lee un claro vínculo con los compromisos de paz, al indicar que la Cicig “reforzará la capacidad del Estado de Guatemala para cumplir eficazmente sus obligaciones dimanantes de las convenciones de derechos humanos de que es parte y sus compromisos contraídos con arreglo al Acuerdo Global sobre Derechos Humanos de 29 de marzo de 1994”.

Sin embargo, cuando representantes del Organismo Ejecutivo negociaron su aprobación en el Congreso de la República, aseguraron que la Comisión investigaría y contribuiría a la persecución, sanción y desarticulación de Ciacs que operaran en el país al momento de su instalación, que el mandato no hacía ninguna referencia explícita al pasado y que se había redactado en tiempo presente para que eso quedara muy claro. Por supuesto, eso no era un impedimento para que, al momento de investigar Ciacs del presente, se pudiera encontrar que éstos estaban vinculados a la violencia del conflicto armado⁵⁸.

Oficialmente, la interpretación del mandato de la Cicig por ambas partes no fue que la Comisión sería un instrumento para la justicia de transición, sino un instrumento para el combate de cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad incurso en acciones ilegales que afectan el pleno goce y ejercicio de los derechos civiles y políticos, y vinculados directa o indirectamente con agentes del Estado o con capacidad de generar impunidad para sus acciones ilícitas. Formalmente se asumió que se trataba de grupos vinculados al crimen organizado.

Desde esa perspectiva de abordaje –a pesar de su origen vinculado con la firma de la paz–, la Cicig no podría ser vista como un instrumento explícito de la justicia de transición, porque no se ocupa de investigar ni de llevar a juicio crímenes masivos y abusos de derechos humanos que ocurrieron durante el enfrentamiento armado, aunque se reconozca que ciertos grupos

⁵⁸ Los creadores de la Cicig sabían que hacer referencia a los crímenes del pasado habría implicado que ésta nunca viera la vida. No formular la Cicig como instrumento de la justicia de transición fue una decisión consciente, que abrigaba la esperanza de que muchos perpetradores del pasado, que formaban parte de los Ciacs del presente, pudieran ser finalmente perseguidos por sus hechos presentes, como una ruta para debilitar su impunidad institucionalizada.

pertenecientes a la delincuencia organizada actual surgieron de las fuerzas de seguridad de aquella época. Su mandato no se orienta a revelar vínculos individuales con atrocidades del tiempo de la guerra, sino con la delincuencia organizada de hoy, si bien es muy probable que, al perseguir la corrupción y el crimen organizado, ponga límites a la impunidad de criminales del pasado (como ocurrió con Pinochet en Chile), abra las puertas de la justicia y renueve las esperanzas de muchas víctimas.

Pero aun cuando esto último, en términos de persecución penal, no ocurriera, la Cicig puede hacer un aporte estratégico, desde la perspectiva de la justicia de transición, mediante el impulso de reformas del sector de seguridad y justicia y el fortalecimiento del estado de derecho, todo lo cual contribuirá a la protección futura del derecho a la vida y a la integridad personal, indispensables para que no se repitan las violaciones masivas que ocurrieron durante el conflicto armado.

La Cicig está dejando capacidades instaladas y promoviendo una nueva cultura de trabajo entre los operadores de justicia que empieza a romper con las prácticas institucionales de impunidad. Dentro del sistema, se están valorando el cumplimiento del deber, las tareas bien realizadas, los resultados alcanzados y la excelencia académica y profesional, al mismo tiempo que se promueve una opinión pública favorable al cambio y se generan entre la población nuevos imaginarios a partir de la demostración de que sí es posible atajar la impunidad. En nuestra opinión, estos aportes son determinantes para garantizar la no repetición de las prácticas de impunidad que acompañaron los crímenes del pasado, y si las estrategias de intervención de la Cicig, incluida la nueva cultura institucional que está promoviendo en la persecución de Ciacs, se aplicaran explícitamente a crímenes del pasado, se podría lograr un impacto similar y, por tanto, dar un salto cualitativo en términos de justicia de transición.

Aunque se entienda que la Cicig tiene el mandato específico de perseguir cuerpos ilegales y aparatos clandestinos que en la actualidad son parte del crimen organizado, está actuando directamente sobre el mismo sistema de justicia encargado de resolver graves violaciones del pasado. El sistema es uno solo, y sería de esperarse –o habría que provocar– que las capacidades para la investigación criminal que está dejando instaladas se extiendan a la persecución de otro tipo de crímenes que persisten impunes desde hace décadas. Si esto ocurriera, tendríamos la oportunidad de medir cuáles grupos tienen más poder de preservar su impunidad y corromper el sistema de justicia en Guatemala,

¿los del crimen organizado que constituyen un fenómeno moderno externo al Estado (aunque lo corrompen) o los militares y otros grupos beligerantes que cometieron atrocidades como parte de una política estatal?

Por otra parte, la Cicig ha puesto la impunidad de hoy en la agenda de la opinión pública. Esto lo deben aprovechar y complementar organizaciones de derechos humanos, demostrando el origen de los Ciacs y cómo la impunidad del pasado se vincula con la del presente.

Está por verse si la experiencia que está teniendo lugar en Guatemala –con el modelo y las estrategias anti impunidad que utiliza la Cicig– cambia integralmente el sistema de justicia así como las prácticas sociales e institucionales que favorecen la impunidad. Por lo observado hasta ahora, estamos más convencidos de que este novedoso instrumento puede ser una alternativa viable tanto en regiones del mundo donde el crimen organizado tiene secuestrado a países enteros, como en aquellas naciones posconflicto que aún no terminan con la impunidad de crímenes contra la humanidad.

Consideramos que el modelo de la Cicig –o de ésta convertida en nueva instancia de la ONU– aplicado a delitos del pasado podría convertirse en instrumento innovador de justicia de transición, si se le da el mandato explícito para tal fin. Por ello, y mientras tanto, aprender de la Comisión en Guatemala, documentarla, sistematizarla y ahondar en la definición de los roles que competen a cada uno de los involucrados en esta forma de cooperación será fundamental para los que creemos que la impunidad se puede terminar en todos aquellos lugares donde aún persiste. Como dijo en una ocasión Tom Koenigs⁵⁹, último jefe de la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala (Minugua), “detrás de la intervención de la Cicig está la ilusión de un cambio político”.

Finalizamos este capítulo con las palabras del secretario general de la ONU, en la exposición citada al inicio de este capítulo: *la lucha contra la impunidad, en el marco de la justicia de transición, debe ser un aprendizaje continuo, basado en el análisis participativo y sistemático de la realidad y las experiencias puestas en práctica, movilizando recursos creativamente, impulsando capacidades técnicas y voluntades políticas para formar capacidades nacionales duraderas en materia de administración de justicia. Hasta ahora, el instrumento sui generis de la justicia de transición ha sido el tribunal*

⁵⁹ Entrevista realizada por Sandino Asturias, director del Centro de Estudios de Guatemala (CEG), publicada en su boletín electrónico del 9 de febrero de 2009.

especial, pero ha probado tener sus limitaciones, sobre todo porque no genera cambios institucionales ni tiene el impacto suficiente en la opinión pública. La Cicig pareciera haber superado estas debilidades. ¿Cuál sería la fórmula adecuada? La que mejor aplique en cada caso: disponer de un menú de instrumentos (el modelo Cicig incluido) y hacer uso de uno o varios combinados, dependiendo de las necesidades y las condiciones locales.

Escenarios

En opinión de Frank La Rue, ex Presidente de Copredek, no había que hacerse grandes expectativas: la Cicig era apenas un inicio. En el mejor de los escenarios, la Comisión concluirá su mandato con algunos casos llegando a sentencia y enviando a los responsables a la cárcel sin posibilidades de fuga. Pero tan importante como eso será que empiece a generarse la institucionalidad mínima para que el esfuerzo sea sostenible y se puedan alcanzar resultados similares en el futuro. Entre los casos resueltos, idealmente debería contarse uno paradigmático, capaz de provocar una reacción social de rechazo a la impunidad de los Ciacs y de quienes se valen de ellos. En este mismo escenario ideal, los casos que conoce actualmente la Cicig habrán llevado a completar una investigación bien realizada, una especie de radiografía del problema, que dé cuenta precisa del panorama de estructuras y sus vínculos con grupos de poder, dejando una ruta marcada para que el Estado guatemalteco, con apoyo de la comunidad internacional, pueda perseguir, juzgar, sancionar y desarticular otras estructuras en el futuro inmediato.

El peor escenario (previsto cuando la Comisión inició su mandato) sería que se dejaran procesos iniciados contra integrantes de Ciacs sin llegar a las cabezas y financiadores de sus estructuras. Más grave aún sería que no quedarán creadas las condiciones para lograr sentencias, por falta de garantías en el marco jurídico e institucional guatemalteco. Con ese escenario, habría alto riesgo de que, al retirarse la Cicig, se fortalecieran el crimen organizado, los Ciacs y las opciones militaristas como supuestas panaceas para hacer frente a la criminalidad. En cualquiera de los escenarios, sería fatal la pérdida de alguna vida humana: un testigo o un operador de justicia que colabore con la Cicig o un miembro de la propia Comisión.

En la actualidad, con una independencia judicial frágil, resultante de procesos de elección de operadores de justicia que fomentan una suerte de

cooptación de las más altas magistraturas del país, el comisionado tendrá que continuar el diálogo que ya ha abierto con líderes sociales y políticos de alto nivel e invitarlos a proponer mecanismos que puedan evitar el deterioro total del Estado guatemalteco, como ha ocurrido en Haití.

Un riesgo inminente en 2010 y 2011 es que la Cicig se vea afectada por las dinámicas propias del proceso electoral⁶⁰, donde no sólo estarán en juego las competencias de orden político, sino la lucha por el control del poder y los negocios durante el próximo período por parte de grupos vinculados con cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad. Dado que se trata de apuestas millonarias y de la posibilidad de preservar cuotas de impunidad, es muy probable que la Cicig sea vista como amenaza por estos grupos y, por consiguiente, sea objeto de ataques de todo tipo (mediáticos, políticos e incluso de actos violentos).

Construir escenarios favorables para el trabajo de la Comisión incluye acciones como mantener el diálogo con organizaciones de la sociedad civil que ven en la Cicig un instrumento de derechos humanos y hacer alianzas con abogados litigantes. Urge lograr la aprobación de las reformas que la Cicig ha propuesto. Será fundamental el apoyo de la ONU a la Cicig: cuando ésta inició, la respaldaba casi exclusivamente el coordinador residente del Sistema, ya que, por ser una instancia en dependencia directa del secretario general, no había sido sencillo involucrar a muchas agencias, e incluso algunos directores de instancias de la ONU manifestaban temor por supuestos nuevos riesgos que ellos corrían con la llegada de la Cicig.

En marzo de 2008, Ban Ki Moon envió un memorando a todos los jefes de departamentos, oficinas, programas y agencias especializadas de Naciones Unidas instándolos a ver con orgullo este novedoso mecanismo para lidiar con la impunidad y pedía cooperación con la Cicig. En noviembre de 2008, la Asamblea General emitió una resolución que implicaba mayor respaldo político a sus acciones. Hoy se puede decir que la coordinación ha venido mejorando, en comparación con los primeros meses de instalación.

En septiembre de 2009, el secretario general hizo otra declaración de respaldo a la Cicig y al mes siguiente, el 28 de octubre, la Asamblea General (Sesión 64) aprobó otra resolución discutida en la sesión sobre *La situación en Centroamérica: progresos para la configuración de una región de paz*,

⁶⁰ En noviembre de 2011 tendrán lugar elecciones generales en Guatemala (presidente, diputados y alcaldes).

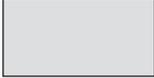
libertad, democracia y desarrollo. El texto fue presentado por Gert Rosenthal, el delegado permanente de Guatemala ante la ONU⁶¹. En el discurso se resaltó la labor del comisionado Castresana y de la Cicig. Ésta fue auspiciada por 70 Estados miembros, y durante la sesión Suiza sugirió que la misma se considere como nuevo órgano de Naciones Unidas.

Quienes elaboramos este informe consideramos que esta posibilidad ampliaría las perspectivas y alcance de la Cicig en el mundo y tenemos especial interés en explorar las condiciones para lograr acuerdos que permitan acciones coordinadas en la región centroamericana.

⁶¹ ONU, Asamblea General, Sesión 64. Texto A/64/L.6



Conclusiones



Generales

1. La Cicig es una propuesta novedosa para abordar un problema muy complejo. Es resultado de la reflexión sobre experiencias impulsadas en otras regiones del mundo que resultaron fallidas o insuficientes para lograr cambios duraderos. Su característica central es que intenta vincular esfuerzos internacionales y nacionales en la práctica del trabajo cotidiano; por eso se instala en el interior del MP, con la intención de promover una cultura laboral diferente y obstruir las redes de corrupción que corrompen el corazón de esa institución, mediante el trabajo conjunto, la observancia cercana y sistemática y la posibilidad de promover sanciones contra operadores que mostraran negligencia u obstruyeran intencionalmente procesos. El MP es clave en ese sentido, dado que, por tener el monopolio de la acción penal, es la única institución autorizada a impulsar querellas hacia los tribunales y, por tanto, el eslabón al que acuden todos los poderes, grandes y pequeños, para impedir que sus delitos y crímenes sean llevados ante la justicia.
2. La sostenibilidad de las acciones de investigación y fortalecimiento institucional que está desarrollando la Cicig, así como la posibilidad de que obtenga resultados en los tribunales, dependen de la modificación del marco jurídico vigente en el país (que no responde a las nuevas modalidades criminales del presente); por eso la Comisión ha hecho uso de su facultad para proponer leyes y reformar algunas de las existentes. Presentarlas al Congreso y aprobarlas dentro de éste depende del Organismo Ejecutivo y del Congreso de la República, respectivamente.

3. Renovar el mandato de la Cicig, como se hizo en 2009 por dos años más, fue una decisión necesaria para no abortar las expectativas de la sociedad guatemalteca y la comunidad internacional de dar un golpe certero e irreversible a la impunidad. ¿Por cuánto tiempo puede ser razonable una intervención tan ambiciosa? Consideramos que el ideal sigue siendo lograr los mejores resultados en el menor tiempo posible, pero éste no debe ser camisa de fuerza ni criterio único. La decisión de cuándo se debe retirar tendría que basarse en indicadores que apunten a la sostenibilidad, sobre variables como: a) cambios en la legislación y las instituciones; b) cambios en la cultura *institucional y social* que permite la impunidad; y c) cambios en las formas de cooperación internacional para la seguridad y la justicia. La evaluación de los efectos y posibilidades de cambio real a través de estas formas de cooperación tendría que servir para determinar no sólo el tiempo de la presencia internacional, sino su modalidad.
4. Más allá del mandato, la Cicig está contribuyendo a la movilización de la opinión pública contra formas de corrupción que han sido socialmente toleradas y ha logrado promover un discurso de rechazo de la impunidad entre sectores distintos de los que tradicionalmente se identifican con los derechos humanos. La Comisión ha ganado credibilidad, y ello es una ventaja, pero también puede ser un riesgo, cuando se genera la expectativa de que resolverá todos los casos de alto impacto.

Desde la perspectiva de la justicia de transición

5. La Cicig no fue concebida como un *mecanismo de la justicia de transición*, sino como un modelo que combina la cooperación con las entidades encargadas de aplicar las leyes, la reforma del sector de seguridad y la asistencia en el Estado de derecho. En tal virtud, no se ocupa de investigar ni de llevar a juicio los crímenes masivos y abusos de derechos humanos que ocurrieron durante la era del conflicto armado (aunque ciertos grupos pertenecientes a la actual delincuencia organizada surgieran de las fuerzas de seguridad de la época de conflicto) y su mandato en cuanto a reforma institucional no se refiere a revelar vínculos individuales con las atrocidades del tiempo de guerra, sino con las mafias de hoy. Aun así, de manera indirecta, puede hacer una contribución fundamental para garantizar la no

repetición mediante medidas que incluyen la reforma de las instituciones que en el pasado fueron cómplices o autoras directas de abusos.

6. La Cicig constituye un modelo imaginativo para combatir la impunidad, también desde el punto de vista de la justicia de transición, ya que las mafias se infiltran y obstruyen el sistema de justicia y hasta el proceso democrático. La transferencia del modelo y las estrategias anti impunidad que utiliza la Cicig podrían ser de gran utilidad al campo de la justicia de transición y ayudar en los importantes esfuerzos que se realizan actualmente en diferentes países para llevar a juicio crímenes de lesa humanidad, de guerra y tortura, sin desmedro de otras medidas que se toman en el marco de la justicia universal y tribunales especiales.
7. Una cooperación internacional intensiva de este tipo proporciona tanto capacitación técnica como observación cercana de la función del sistema y sus operadores (policías y fiscales), al tiempo que contribuye a la reforma de las instituciones responsables de terribles atrocidades sufridas por civiles a manos de grupos beligerantes o regímenes autoritarios. Mientras da asistencia al cambio institucional y jurídico, promueve cambios en la cultura de trabajo, indispensables para terminar con prácticas que se han afincado por corrupción o por comodidad de los empleados estatales.
8. Si se llega a sugerir el modelo Cicig como una herramienta de la justicia de transición, habría que pensar en una combinación novedosa de agencias del sistema de la ONU, luego de un análisis ponderado de los mandatos y capacidades de cada una de ellas, de manera que se logran auténticas sinergias internas del sistema y de éste con otros actores internacionales y locales relevantes.

Relaciones con el Estado guatemalteco

Con el Organismo Judicial

9. Un resultado importante, porque impulsa cambios sostenibles dentro del sistema de justicia, ha sido el trabajo directo con actores clave en los procesos judiciales: el Ministerio Público y la Policía Nacional Civil.

Hemos constatado que éste fue un acierto fundamental de la Cicig, porque no sustituye las obligaciones del Estado de investigar, perseguir, procesar y castigar a quienes violan derechos fundamentales, pero logra con su presencia cercana estimular a aquellos que deseen cumplir su labor de manera profesional, reconociendo el trabajo bien realizado, brindando asesoría de alto nivel y manteniendo su capacidad de denunciar malos funcionarios.

10. El Acuerdo que crea la Cicig tiene un fuerte mandato procesal, le asigna un rol de sujeto que activa la maquinaria de justicia, pero no le otorga la potestad de definir el resultado final de ningún proceso. Esta última etapa compete exclusivamente al poder judicial, cuyas debilidades no le permiten tener siempre la independencia que se requiere para procesar Ciacs. No habrán cambios sostenibles si no se abordan en el corto plazo debilidades del sistema, como la falta de una carrera judicial y de adecuados sistemas de monitoreo y evaluación del desempeño de jueces y magistrados, así como el descabezamiento de la CSJ y las Salas de Apelaciones cada cinco años.

Con el Organismo Ejecutivo

11. La Cicig ha tenido que conjugar su labor de coordinación con el gobierno con la distancia necesaria para poder mantener su propia imparcialidad en casos en que esto era fundamental. El presidente del Ejecutivo ha expresado en diversas ocasiones su voluntad de apoyar –sin interferir– el trabajo de la Comisión; sin embargo, esta voluntad ha tenido limitantes importantes en la inestabilidad de la dirección del Ministerio de Gobernación que, en dos años, tuvo cuatro diferentes ministros y un cuerpo policial cada vez más debilitado por las incertidumbres y las redes internas de corrupción.
12. Por otra parte, aunque la Cicig ha encontrado rutas alternativas para la presentación de iniciativas de reformas o nuevas leyes en el Congreso de la República, ha habido un vacío en el cumplimiento del Artículo 2, numeral 3, del Acuerdo que creó la Comisión, que establece que es el Organismo Ejecutivo el que presentaría al Congreso y promovería dichas iniciativas.

Con el Organismo Legislativo

13. La efectividad y el impacto positivo que se esperan de la Cicig requieren la construcción de escenarios de cambio institucional y jurídico favorables a su mandato. Algunos son urgentes para que los casos en los que actúe como querellante adhesiva no se estanquen en los tribunales de justicia. El tiempo que ha tomado pasar a la discusión y aprobación de propuestas como las reformas a la Ley de Amparo constituye un indicador de la falta de voluntad política en el Congreso para garantizar que se alcancen resultados de esta cooperación de la ONU y que los mismos sean sostenibles.

Interacción con el Sistema de Naciones Unidas

14. Probablemente, la diferencia más marcada entre la Cicig y la forma usual de cooperación de la ONU y la bilateral oficial es el estatus que sus funcionarios tienen dentro del sistema nacional como investigadores independientes y querellantes adhesivos (una posición en el proceso penal similar a la de *parte civil*). El valor agregado del rol del organismo internacional es la presencia constante y la cooperación técnica de sus funcionarios y expertos. A esto se añade el financiamiento completo por miembros de la comunidad internacional comprometidos con la iniciativa.

Relaciones con otros actores estratégicos

15. La comunidad internacional no se ha planteado otros mecanismos de intervención en Guatemala, bajo la consideración de que éste aún no es un Estado fallido, aunque sí con fuerte tendencia al fracaso⁶². De ahí que muchos se dedican a monitorear la voluntad política de las élites, el gobierno y los partidos políticos para combatir la impunidad, dejando

⁶² Signos de alerta son: el grado de cohesión nacional; la calidad y honorabilidad de las máximas autoridades del país; el respeto a los derechos humanos y la existencia de un auténtico sistema plural de democracia participativa.

este asunto como prioridad en el diálogo vinculado a la cooperación en el fortalecimiento de la administración de justicia. Si los guatemaltecos en el poder no aprovechan la oportunidad que está abriendo la Cicig para hacer reformas profundas en la institucionalidad vigente y fortalecer el Estado de derecho, las inversiones de otras naciones tendrían que salir de Guatemala, en coherencia con sus propias políticas de anticorrupción, transparencia y respeto de los derechos humanos.

16. Un actor estratégico al que la Cicig empezó a prestar más atención en 2009 es la prensa nacional. Consideramos acertados el establecimiento de un enlace de la Cicig con la prensa y el desarrollo de mecanismos de divulgación de sus acciones (boletines, página Web y conferencias de prensa). El resultado se percibe tanto en la extensa cobertura mediática que ha alcanzado como en los espacios de opinión ganados a favor de la Cicig.



Recomendaciones



Recomendaciones generales

1. La Cicig se tornará cada vez más vulnerable a medida que empiece a golpear estructuras y actores vinculados con éstas. Habrá que propiciar la complementariedad del apoyo a la Comisión entre organizaciones de la sociedad civil nacional, comunidad internacional, Estado guatemalteco, partidos políticos y generadores de opinión pública, cada uno desde y hacia sus ámbitos naturales de acción.
2. ¿Cuándo se debe retirar la Cicig? Ésta debería ser una decisión tomada con base en indicadores que apunten a la sostenibilidad del esfuerzo realizado: a) cambios en el Estado; b) cambios en la cultura institucional que admite la impunidad; y c) cambios en las formas de cooperación internacional para este tipo de intervenciones. La evaluación de los efectos y posibilidades de cambio real con estas formas de cooperación debería servir para determinar el tiempo de la presencia y la estrategia de apoyo.
3. La priorización de los compromisos del Acuerdo Nacional de Seguridad y Justicia debería realizarse en congruencia con la cooperación que está brindando la Cicig. Hay que establecer una cantidad realista de compromisos a cumplir entre 2010 y 2011 que permitan asegurar la sostenibilidad de los cambios que está logrando la Comisión; hay que asignar recursos del Estado, promoviendo también aportes financieros significativos de la cooperación internacional y de los sectores ubicados en el quintil más alto de ingresos; y hay que impulsar una fuerte auditoría social por parte de la sociedad civil.

Al Estado guatemalteco

Al Ministerio Público

4. La condición fundamental para que la Cicig pueda cumplir su labor, apoyando al Ministerio Público guatemalteco, es que éste sea una contraparte confiable; de ahí que es necesario que el Presidente de la República nombre, para encabezar dicha institución, a un Fiscal General idóneo: con capacidades de investigación penal y dispuesto a actuar con independencia ante los criminales y otros grupos poderosos.
5. Es urgente que la contraparte estatal garantice la sostenibilidad política, técnica y financiera de los cambios que se están empezando a lograr mediante el trabajo conjunto con la Cicig: sistemas científicos de investigación criminal, eficaz protección de testigos y fortalecimiento del sistema de carrera, incluyendo el requerimiento de que el propio fiscal general provenga del mismo sistema y, por tanto, cuente con la experiencia y conocimiento necesarios para cumplir su labor.
6. Sería conveniente promover un debate nacional, con participación de expertos internacionales, sobre fortalezas, debilidades y posibles alternativas al monopolio de las querellas en el MP, tomando en consideración que hasta ahora dicho monopolio ha provocado que este órgano estatal sea blanco constante de acciones de corrupción o intimidaciones para obstaculizar investigaciones penales. Habría que valorar si quitar el monopolio de las querellas al MP facilitaría el acceso a la justicia a grupos que llevan años clamando por ella y se ven obstaculizados por la lentitud o inacción de los perseguidores públicos o si basta con continuar apostando al fortalecimiento de sus capacidades institucionales. En este mismo orden de ideas, extender el mandato de la Cicig también debería incluir la consideración de que la propia Comisión presentara algunas querellas directamente a los tribunales; sin embargo, un cambio de esta naturaleza implicaría contar con la correlación de fuerzas políticas necesarias para impulsar una reforma constitucional.

Al Organismo Judicial

7. En el corto plazo deberían abordarse debilidades del sistema guatemalteco, como la falta de una carrera judicial y sistemas de monitoreo y evaluación del desempeño de jueces y magistrados, así como el descazamiento cada cinco años de la CSJ y de las Salas de Apelaciones. Algunos de estos cambios requieren modificaciones en la legislación y otros dependen de manera más directa de la voluntad e iniciativa de las máximas autoridades del OJ.

Al Organismo Ejecutivo

8. La voluntad de colaborar con la Cicig, expresada por el Presidente de este organismo estatal, debe manifestarse en asuntos concretos como: a) respaldo institucional a las iniciativas de ley impulsadas por la Comisión; b) medidas contundentes de combate a la corrupción dentro del Estado; c) depuración y estabilidad de las autoridades del Ministerio de Gobernación; y d) sólido impulso a la reforma policial, gestionando y asignando los recursos necesarios para que ésta sea posible.
9. Urge que el Ejecutivo tome medidas para contar, cuanto antes, con condiciones y medidas para la protección de jueces, fiscales y testigos, así como con instalaciones seguras para almacenar evidencias.

Al Organismo Legislativo

10. Urge el análisis, discusión, aprobación y entrada en vigencia de los paquetes de reformas de legislación presentadas por la Cicig, para conseguir la efectividad y el impacto positivo que se esperan de esta cooperación.
11. Una reforma necesaria en la Constitución Política de Guatemala corresponde a la normativa que obliga a cambiar cada cinco años a los magistrados de la CSJ y de las Salas de Apelaciones, ya que es un sistema que vulnera la independencia judicial al propiciar que éstos sean electos por grupos corporativos y estén sujetos a renovar mandato o a conseguir futuros empleos en cuanto no afecten los intereses de los grupos que los nombran. Se necesita que las magistraturas sean cargos vitalicios a los

que se puede llegar desde una excelente carrera judicial que cuente con fuertes mecanismos de monitoreo, evaluación y retiro sobre la base de causas justificadas y criterios bien definidos, con base en lo que, por ley, se espera de dichos funcionarios públicos.

Al Sistema de Naciones Unidas y Estados amigos

12. La Cicig no es un órgano propio de la ONU, por su carácter de híbrido, que implica ciertas limitaciones en privilegios y recursos a los que ésta tiene acceso, aun cuando haya sido impulsado por Naciones Unidas y mantenga su apoyo. Para el segundo período sería importante precisar y agilizar el servicio que este organismo internacional le debería y podría dar, a fin de optimizar las condiciones en las que tenga que trabajar, incluyendo acceso a personal, expertos e información especializada de los diferentes órganos pertinentes de la ONU. En tanto se encuentran las fórmulas para una interacción más ágil con la Cicig por parte de las diferentes agencias y oficinas del Sistema de Naciones Unidas, sería fundamental asegurar que se proporcionarán las condiciones de seguridad necesarias para continuar realizando su trabajo en esta nueva y más difícil etapa.
13. Que la Cicig se constituya en un órgano especializado de Naciones Unidas podría ser una manera de consolidar su independencia y de aprovechar su experiencia para enfrentar la violencia organizada en la región centroamericana.
14. La comunidad internacional debe hacer verificación sistemática, vinculada al diálogo político, de las respuestas que den los tres organismos del Estado guatemalteco a la cooperación que está dando la Cicig, ya que de dichas respuestas dependerá el éxito de la misma.
15. La cooperación de Naciones Unidas, Estados amigos y expertos independientes en el tema de reforma judicial puede jugar un papel crucial en el desarrollo de procedimientos adecuados de nombramientos y medidas de seguridad para los miembros del OJ. Se podría, por ejemplo, buscar un acuerdo con el Estado guatemalteco para implementar una

observación más sistemática y cercana de los procesos de selección y nombramiento de autoridades judiciales durante un período establecido, en tanto se desarrolla un sistema de carrera que sustituya los actuales cambios de cada cinco años. Esto –junto con un monitoreo nacional de la conducta y el desempeño profesional de los operadores y la supervisión de procedimientos administrativos contra funcionarios públicos en cualquier institución donde hayan obstruido la aplicación de la ley o tengan vínculos con la delincuencia organizada– representaría un cambio real en la depuración de las instituciones y en el mejoramiento de normas y mecanismos para proteger a servidores públicos de actos de intimidación.

16. Se debería desalentar una política global de confidencialidad de la información recabada por Naciones Unidas, en tanto no amenace el desenlace de procesos judiciales ni la seguridad de personas. Para el caso de la Cicig, la información (sin revelar fuentes) se debería poner a disposición de unidades depuradas (por tanto, confiables) de las instituciones a cargo de aplicar las leyes de Guatemala. Divulgar información acerca de la naturaleza y actividades y vínculos de grupos que pertenecen a la delincuencia organizada puede tener otros efectos positivos fuera del sistema de justicia penal, al aportar información pertinente para la elaboración de políticas públicas de seguridad.
17. Sería conveniente que tanto el cuerpo diplomático como la sociedad civil monitoreen la voluntad política del gobierno y los partidos políticos para combatir la impunidad, colocando la colaboración con la Cicig como uno de los indicadores centrales. Así mismo, el cuerpo diplomático debería convertirla en prioridad del diálogo político vinculado a la cooperación para el fortalecimiento de la administración de justicia y oportunidades de negocios con Guatemala.
18. La cooperación internacional debería documentar y sistematizar el método de desarrollo de capacidades en policías y fiscales, que está utilizando la Cicig, para multiplicarlo dentro del país a otros ámbitos de trabajo (por ejemplo, los crímenes del pasado y ataques contra defensores de derechos humanos) y considerarlo un modelo que se podría reproducir –sujeto a ajustes– en otros países con necesidades similares.

19. La cooperación internacional tendría que concentrar esfuerzos y recursos en apoyos orientados a superar la debilidad estructural del programa guatemalteco de protección de testigos y a otros actores que cooperan en la resolución de procesos penales, así como de operadores de justicia. Esto no sólo en función de los casos que lleve la Cicig, sino para poder hacer más sólida la administración de justicia y la lucha contra la impunidad. Las recomendaciones que la Cicig pueda hacer en esa línea deberían ser tomadas en cuenta para lograr enfoques más efectivos.
20. La experiencia de asistencia para la investigación, desarticulación y persecución penal de Ciacs infiltrados en el Estado, que tiene actualmente la Cicig, debería servir para promover una reflexión profunda –con perspectiva histórica– entre los cooperantes internacionales sobre cómo hacer su labor más eficaz dentro del sistema de seguridad y justicia guatemalteco.

A las organizaciones de la sociedad civil nacional

21. La historia de Guatemala no ha permitido la construcción de una sociedad integrada que comparta algunas visiones e identidades comunes. El conflicto armado interno ahondó aún más las diferencias estructurales y terminó de desgarrar el frágil tejido social, también dentro de las comunidades. Aun sabiendo de las dificultades históricas para lograrlo, las organizaciones de la sociedad civil que han llegado a alcanzar cierto grado de liderazgo frente al poder político tienen la responsabilidad de saber dejar de lado sus diferencias en momentos críticos, construir alianzas y unir esfuerzos puntuales para respaldar el trabajo de la Comisión y construir las bases para que sus esfuerzos no se pierdan al momento del retiro de la misma. En primera instancia, esto compete al Estado nacional, pero la exigencia y auditoría social de organizaciones con amplia experiencia acumulada puede ser el motor fundamental que impulse la concreción de los cambios.

A la Cicig

22. La labor de inteligencia en materia criminal debería servirle a la Cicig para generar informes sobre el contexto e igualmente para explicar a la sociedad qué son los Ciacs y cómo están actuando. Es importante que se

emita un informe de mapeo de estructuras que permita a los observadores externos comprender con más claridad la gravedad de la impunidad y cómo afecta la convivencia social. Si bien ya se han dado algunos pasos, se requeriría que al concluir su mandato pueda presentar un análisis estructural del problema de los Ciacs, incluyendo sus orígenes. Así aportaría criterios más sólidos para involucrar a toda la sociedad en la lucha contra la impunidad.

23. Para evitar que se pierda la credibilidad ganada por la Cicig durante estos primeros dos años, debería mantenerse el trabajo cercano con la prensa nacional de modo que el público cuente con los elementos de información y criterios que le permitan identificar qué tipo de resultados de su trabajo es posible esperar y qué se requiere de parte del Estado y la sociedad para lograrlos.
24. La Cicig ya ha iniciado algunos acercamientos con diversos sectores de la sociedad civil guatemalteca. Sería conveniente que fortalezca esa capacidad con el apoyo de una persona destinada tiempo completo a dar seguimiento a estas relaciones, con profundo conocimiento del contexto y de las dinámicas que prevalecen en la sociedad civil.

Para considerar en experiencias similares

25. Para futuras experiencias, una comisión de este tipo debería contar con algunas áreas clave que complementen su mandato. Particular atención tendría que prestarse a sus capacidades para negociar con terceros Estados convenios de cooperación para la investigación criminal en áreas como aduanas, banca y tránsito de personas.
26. Este tipo de cooperación sólo puede tener éxito si se construyen sinergias con todos los involucrados en la cadena de administración de justicia, incluidas las posibilidades de enlazar el trabajo de asistencia internacional no sólo con la fiscalía sino con los tribunales de justicia.
27. Cualquier experiencia de este tipo requiere el desarrollo de una estrategia paralela que contribuya a generar mejor respaldo social, de manera

que la lucha contra la impunidad no sea vista como una responsabilidad exclusiva de las élites políticas y sea exigida, respaldada y promovida por diversos sectores. En tal virtud, en cualquier otro país donde se instale una comisión similar, desde el principio debería trabajarse con la prensa, las organizaciones y líderes de la sociedad civil, los partidos políticos y el empresariado nacional, apuntando a definir una estrategia que permita la sinergia de esfuerzos y, por tanto, una mayor eficacia en su trabajo.

28. Este tipo de iniciativas novedosas de asistencia de Naciones Unidas para combatir la impunidad y fortalecer las capacidades estatales de proteger y garantizar los derechos humanos requiere construir formas inéditas de relación entre agencias y oficinas de la ONU y la comisión que lleve a cabo la tarea en el país receptor. Sería necesario encontrar formas de vincularse y responder adecuadamente a una construcción de este tipo. Por eso es fundamental aprender de la experiencia que está teniendo lugar con la Cicig, y documentarla y sistematizarla. Si se optara por conformarla en un nuevo órgano de Naciones Unidas, tendrían que quedar claramente definidos sus alcances y límites para evitar traslapes y propiciar la cooperación entre agencias o el seguimiento del trabajo por otros entes al concluir la Cicig su mandato principal.

Desde la perspectiva de la justicia de transición

29. La transferencia del modelo y las estrategias anti impunidad que utiliza la Cicig podrían ser de gran utilidad al campo de la justicia de transición, a fin de ayudar en importantes esfuerzos que se realizan actualmente en diferentes países para llevar a juicio o impulsar procesos (por genocidio, crímenes de lesa humanidad, de guerra y tortura), sin desmedro de otras medidas que se toman en el marco de la justicia universal y tribunales especiales.

Fuentes Documentales

- Centro de Estudios de Guatemala (CEG). *Análisis jurídico del mandato de la Cicig*. Guatemala, 2007, inédito.
- _____. *Recopilación de noticias publicadas en la prensa guatemalteca sobre Ciciacs*. Guatemala, 2008, inédito.
- _____. *Recopilación de noticias publicadas en la prensa guatemalteca sobre Cicig*. Guatemala, 2008, inédito.
- Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig). *Informe primer año de labores*. Guatemala: Cicig, 2008.
- Coalición para la CiCiacs. *Lucha contra la impunidad y por el Estado de derecho. El rol de la CiCiacs*. Guatemala, 2004, inédito.
- _____. *Ciacs. Implicaciones de la resolución de la Corte de Constitucionalidad*. Guatemala, 2004, inédito.
- _____. *Comisión de investigación de los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad*. Guatemala: Coalición para la Ciciacs, 2004.
- Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Resolución E/CN.4/2005/102/Add.1, 2005,
- Convergencia por los Derechos Humanos, *Comunicado de la Convergencia por los Derechos Humanos*. Guatemala, 2007, inédito.
- Frühling, Pierre. *Violencia, corrupción judicial y democracias frágiles. Reflexiones sobre la situación actual en Centroamérica*. Guatemala: F&G, 2008.
- Fundación Myrna Mack. *El acuerdo de creación de la Comisión contra Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad: Un tratado en materia de derechos humanos*. Guatemala, 2006, inédito.
- Impunity Watch. *Reconociendo el pasado: Desafíos para combatir la impunidad en Guatemala*. Guatemala: Impunity Watch, 2008.
- Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. *Proceso de negociación de la paz en Guatemala*. Guatemala: Oficina de Información Pública Minugua, 2001.
- Monterroso, Javier. *Investigación criminal: Estudio comparativo y propuesta de un modelo de policía de investigación en Guatemala*. Guatemala: ICCPG-Cafca-Sedem, 2007.
- Organización de Naciones Unidas - Gobierno de Guatemala. *Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo*

al establecimiento de una Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig). Nueva York, 2006, inédito.

Robles Montoya, Jaime. *El poder oculto. Serie de ensayos sobre los poderes ocultos*. Guatemala: Fundación Myrna Mack, 2002.



**Apéndice 1:
Texto del acuerdo**



Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig)

La Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala,
Considerando que es deber del Estado de Guatemala proteger el derecho a la vida y a la integridad personal de todos los habitantes del país y proporcionarles tutela judicial efectiva;

Considerando que el Estado de Guatemala tiene compromisos asumidos internacionalmente en materia de Derechos Humanos para implementar mecanismos efectivos para proteger estos derechos, conforme la Carta de Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universales reconocidos;

Considerando que los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad atentan gravemente contra los derechos humanos a través de acciones delictivas, existiendo en los mismos capacidad de provocar impunidad, entendida ésta como la inexistencia de hecho o de derecho de responsabilidad penal, administrativa, disciplinaria o civil para los responsables de dichas acciones, eludiendo la investigación o la condena, todo lo cual conduce al debilitamiento del Estado de derecho, impidiendo al Estado cumplir con su deber de garantizar a los ciudadanos afectados la protección de su vida, integridad física y el pleno acceso a la justicia, con la consecuente pérdida de

la confianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas del país;

Considerando que el Gobierno de la República de Guatemala se obligó en el Acuerdo Global de Derechos Humanos de 22 de marzo de 1994 a combatir los cuerpos ilegales de seguridad y los aparatos clandestinos de seguridad con el propósito de que éstos ya no existan, asumiendo además la obligación de “garantizar y proteger en forma eficaz la labor de los individuos y entidades defensoras de los derechos humanos” y que, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, el Estado está legalmente obligado a cumplir dichos compromisos;

Considerando que de conformidad al artículo 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas, dicha organización promueve el respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos, y que los Estados miembros se comprometen a tomar medidas en cooperación con la misma para dicho propósito;

Considerando el acuerdo político de 13 de marzo de 2003 y *addendum* entre el Ministro de Relaciones Exteriores de Guatemala y el Procurador de los Derechos Humanos, sobre el establecimiento de una Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad en Guatemala;

Considerando la carta de 4 de abril de 2003 del Gobierno de Guatemala en la que solicitaba la asistencia de la Organización de Naciones Unidas para el establecimiento y funcionamiento de una Comisión Investigadora de estos grupos, con miras a coadyuvar en la investigación y desarticulación de los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad;

Considerando que, como consecuencia de lo anterior se hace necesaria la implementación de un Acuerdo de carácter internacional en materia de Derechos Humanos que cree mecanismos efectivos de combate a la impunidad provocada por los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad, la cual afecta gravemente los derechos humanos fundamentales;

Considerando que el establecimiento de dicha Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, en adelante Cicig, reforzará la capacidad del Estado de Guatemala para cumplir eficazmente sus obligaciones dimanantes de las convenciones de derechos humanos de que es parte y sus compromisos contraídos con arreglo al Acuerdo Global sobre Derechos Humanos de 29 de marzo de 1994;

Considerando además que el Secretario General y el Gobierno de Guatemala han celebrado negociaciones para el establecimiento de la Cicig, no

siendo un órgano de las Naciones Unidas, sino que funcionará solamente de conformidad con los términos de este Acuerdo;

Han convenido, en consecuencia, lo siguiente:

Artículo 1. Objetivos del Acuerdo

1. El presente Acuerdo tiene como objetivos fundamentales:

a) Apoyar, fortalecer y coadyuvar a las instituciones del Estado de Guatemala encargadas de la investigación y la persecución penal de los delitos presuntamente cometidos con ocasión de la actividad de los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad y cualquier otra conducta delictiva conexa con éstos que operan en el país, así como en la determinación de sus estructuras, actividades, formas de operación y fuentes de financiamiento, promoviendo tanto la desarticulación de dichas organizaciones como la sanción penal de los partícipes de los delitos cometidos;

b) Crear los mecanismos y procedimientos necesarios, que deberán implementarse para la protección de los derechos a la vida y a la integridad de las personas. Lo anterior de conformidad con los compromisos internacionales del Estado de Guatemala en materia de protección de los derechos fundamentales, y de los instrumentos internacionales de los cuales Guatemala es parte;

c) Para dichos efectos, se crea una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, con arreglo a las disposiciones del presente Acuerdo, los compromisos del Estado establecidos en instrumentos nacionales e internacionales de derechos humanos y especialmente en el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos romanos IV.1 y VII.3;

d) Para efectos del presente Acuerdo, se deberá entender por Cuerpos Ilegales de Seguridad y Aparatos Clandestinos de Seguridad a aquellos grupos que reúnan las siguientes características:

- i. Cometer acciones ilegales para afectar el pleno goce y ejercicio de los derechos civiles y políticos, y
- ii. Estar vinculados directa o indirectamente con agentes del Estado, o contar con capacidad de generar impunidad para sus acciones ilícitas.

2. La Cicig realizará las actividades indicadas en el numeral anterior de conformidad con la legislación de Guatemala y lo regulado por el presente Acuerdo.

Artículo 2. Funciones de la Comisión

1. Para lograr los propósitos y finalidades indicadas por el presente instrumento, la Comisión tendrá las siguientes funciones:

a) Determinar la existencia de cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos, su estructura, formas de operar, fuentes de financiamiento y posible vinculación con entidades o agentes del Estado y otros sectores que atenten contra los derechos civiles y políticos en Guatemala, de conformidad con los objetivos del presente Acuerdo;

b) Colaborar con el Estado en la desarticulación de los aparatos clandestinos de seguridad y cuerpos ilegales de seguridad y promover la investigación, persecución penal y sanción de los delitos cometidos por sus integrantes;

c) Recomendar al Estado la adopción de políticas públicas para erradicar los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad y prevenir su reaparición, incluyendo las reformas jurídicas e institucionales necesarias para este fin.

2. La Cicig actuará con absoluta independencia funcional en el desempeño de su mandato.

Artículo 3. Facultades de la Comisión

1. Para lograr el cumplimiento de sus funciones, la Comisión estará facultada para:

a) Recabar, evaluar y sistematizar información suministrada por cualquier persona, entidad oficial o privada, organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales y autoridades de otros Estados;

b) Promover la persecución penal por medio de denuncia penal ante las autoridades correspondientes. De igual manera la Comisión queda facultada para constituirse en querellante adhesivo de conformidad con el presente Acuerdo y con el Código Procesal Penal en cuanto a sus facultades procesales, para todos los casos en el marco de su competencia;

c) Asesorar técnicamente a las instituciones competentes del Estado en la investigación y persecución penal de los delitos cometidos por los presuntos integrantes de los Cuerpos Ilegales de Seguridad y Aparatos Clandestinos de Seguridad, así como asesorar a los organismos del Estado en la implementación de los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de los funcionarios presuntamente vinculados a dichas organizaciones;

d) Denunciar ante las respectivas autoridades administrativas a los funcionarios y empleados públicos que en el ejercicio de su cargo hayan cometido presuntamente infracciones administrativas, a fin de que se inicie el procedimiento administrativo correspondiente, en particular a aquellos funcionarios o empleados públicos presuntos responsables de obstaculizar el ejercicio de las funciones o facultades de la Comisión, sin perjuicio de promover a través del Ministerio Público cualquier proceso penal que sea pertinente;

e) Actuar como tercero interesado en los procedimientos disciplinarios administrativos, mencionados precedentemente;

f) Suscribir e implementar acuerdos de cooperación con el Ministerio Público, la Corte Suprema de Justicia, la institución del Procurador de Derechos Humanos, la Policía Nacional Civil y cualesquiera otras instituciones del Estado, para el cumplimiento de su mandato;

g) Garantizar confidencialidad a las personas que participen en las funciones y facultades que tiene la Comisión conforme al presente artículo, ya sea en calidad de testigos, víctimas, peritos o colaboradores;

h) Solicitar, en el marco del cumplimiento de su mandato, a cualquier funcionario o autoridad administrativa de los organismos del Estado y de sus entidades descentralizadas, autónomas o semiautónomas, declaraciones, documentos, informes y colaboración en general, estando éstos obligados a atender y proporcionar sin demora aquello que les sea requerido;

i) Solicitar al Ministerio Público y al Gobierno la adopción de las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los testigos, víctimas y todos aquellos que colaboren en su investigación así como monitorear, en conformidad a su mandato, la implementación y cumplimiento de dichas medidas, asesorar a los entes públicos encargados y ejercer buenos oficios respecto de la adopción de las mismas;

j) Seleccionar y supervisar a un equipo técnico de investigación integrado por profesionales nacionales y extranjeros de probada competencia e integridad moral y al personal administrativo necesario para cumplir con sus tareas;

k) Tomar todas las medidas que estime convenientes para la consecución de su mandato de conformidad con el ordenamiento constitucional guatemalteco; y

l) Publicar informes generales y temáticos sobre sus actividades y los resultados de las mismas, incluyendo recomendaciones de conformidad con su mandato.

Artículo 4. Personalidad jurídica y capacidad legal

1. A partir de la ratificación del presente Acuerdo la Cicig poseerá personalidad jurídica y capacidad legal para:

- a) Celebrar contratos;
- b) Adquirir y enajenar bienes muebles e inmuebles;
- c) Iniciar procedimientos judiciales; y
- d) Cualquier otra acción autorizada por la legislación guatemalteca para la realización de sus actividades y el cumplimiento de sus objetivos.

2. La Cicig tendrá la facultad de concertar acuerdos con otros Estados y organizaciones internacionales en la medida que puedan ser necesarios para la realización de sus actividades y el cumplimiento de sus funciones, con arreglo al presente Acuerdo.

Artículo 5. Composición y estructura orgánica

1. La Cicig estará integrada por un/a Comisionado/a, el personal especializado que sea pertinente y una Secretaría.

a) El Comisionado/a, designado/a por el Secretario General de la Organización de Naciones Unidas, será el responsable general de las actividades de la Cicig, representando a la Comisión ante el Gobierno de Guatemala, ante otros Estados y organizaciones locales e internacionales. Deberá ser jurista y poseer un alto nivel de competencia profesional en esferas directamente relacionadas con el mandato de la Cicig, particularmente los derechos humanos, el derecho penal y el derecho internacional, así como poseer una amplia experiencia en la investigación y el combate a la impunidad. El Comisionado/a informará periódicamente sobre las actividades de esta Comisión al Secretario General de las Naciones Unidas.

b) El Personal internacional y nacional contratado por el Comisionado/a incluirá profesionales y técnicos especializados con experiencia en la realización de investigaciones en la esfera de los derechos humanos y podrá incluir investigadores, expertos forenses y expertos en tecnología de la información, entre otros.

c) Una Secretaría que estará a cargo de un funcionario internacional quien tendrá la administración general. La Secretaría funcionará bajo la autoridad general y dirección del Comisionado/a.

Artículo 6. Cooperación con la Cicig

1. El Gobierno de la República proporcionará toda la asistencia necesaria para la realización de las funciones y actividades de la Cicig de conformidad con el ordenamiento jurídico y garantizará, en particular, a sus miembros:

a) Libertad de movimiento sin restricción alguna a través del territorio de Guatemala;

b) Libertad de acceso sin restricción alguna a todos los lugares, establecimientos e instalaciones del Estado, tanto civiles como militares, y a todos los establecimientos penitenciarios y de detención, sin previo aviso, observando lo que para el efecto preceptúa la Constitución Política de la República de Guatemala;

c) Libertad de reunirse y entrevistar a cualquier persona o grupo de personas, con inclusión de funcionarios del Estado, personal militar y de policía, dirigentes comunitarios, organizaciones no gubernamentales, instituciones privadas y cualquier persona cuyo testimonio se considere necesario para el desempeño de su mandato;

d) Libre acceso a la información y material documental que guarde relación con la investigación, los archivos oficiales, las bases de datos y los registros públicos y cualquier informe semejante, archivo, documento o información en posesión de las personas o entidades estatales pertinentes, ya sean civiles o militares, con observancia de lo prescrito en la Constitución Política de la República de Guatemala.

2. Para el cumplimiento de las finalidades de este Acuerdo, de conformidad con la legislación vigente y con los acuerdos bilaterales de cooperación que se suscriban:

a) El Fiscal General del Ministerio Público dispondrá el nombramiento de los fiscales especiales que sean necesarios, así como las acciones pertinentes para cumplir con las finalidades de la investigación y la persecución penal, en particular para los siguientes efectos:

- i. Contar con personal idóneo para desarrollar las actividades materia del presente acuerdo;
- ii. Realizar las diligencias pertinentes en la investigación penal y la persecución penal;
- iii. Recibir asesoría técnica de la Cicig y demás acciones de fortalecimiento que sean necesarias; y

iv. Mantener la adecuada coordinación para todos los efectos de este Acuerdo, y en particular para el ejercicio de las atribuciones que el mismo confiere a la Cicig como querellante adhesivo.

b) La Policía Nacional Civil dispondrá la creación de las respectivas unidades policiales de apoyo a la investigación a cargo del Ministerio Público.

3. El Organismo Ejecutivo presentará al Congreso de la República de Guatemala y promoverá un conjunto de reformas legislativas, necesarias para garantizar el funcionamiento adecuado del sistema guatemalteco de investigación y procesamiento judicial. Estas propuestas de reformas legales serán elaboradas en consulta con representantes de instituciones del Estado de Guatemala y de Naciones Unidas, con el fin de poner el sistema legal de Guatemala en conformidad con las convenciones internacionales sobre derechos humanos.

Artículo 7. Gastos de la Cicig

1. Los gastos de la Cicig se sufragarán con contribuciones voluntarias de la comunidad internacional.

2. El Ejecutivo facilitará a la Cicig los locales para sus oficinas y las demás instalaciones que ésta requiera para desarrollar apropiadamente sus funciones.

Artículo 8. Seguridad y protección del personal de Cicig

1. El Gobierno de Guatemala adoptará todas las medidas eficaces y adecuadas para garantizar la seguridad y protección de las personas a que se hace referencia en el presente Acuerdo.

2. El Gobierno garantizará asimismo la seguridad de las víctimas, los testigos y cualquier persona que colabore con la Cicig, mientras dure su mandato y después que finalice su labor en Guatemala.

Artículo 9. Inviolabilidad de los locales y documentos; exenciones fiscales

1. Los locales, documentos y materiales de la Cicig serán inviolables. Los bienes inmuebles, los fondos y los activos de la Comisión no podrán ser objeto de registro, allanamiento, confiscación, secuestro, requisición y expropiación.

2. La Cicig, sus fondos, haberes, ingresos y otros bienes:

a) Estarán exentos de todo impuesto directo. No obstante, quedará entendido que la Cicig no reclamará exención de los impuestos que, en la práctica, constituyan cobros de servicios de utilidad pública;

b) Estarán exentos de toda clase de impuestos a los bienes que importe la Cicig para su uso oficial. Quedará entendido, sin embargo, que los artículos que se importen con arreglo a esas exenciones no podrán venderse en Guatemala salvo con arreglo a las condiciones que se acuerden con el Gobierno; y

c) Asimismo estarán exentos de impuestos a la importación y exportación de sus publicaciones.

Artículo 10. Privilegios e inmunidades del Comisionado/a y del personal de la Cicig

1. El Comisionado disfrutará de los privilegios e inmunidades, exenciones y facilidades otorgados a los agentes diplomáticos de conformidad con la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961. En particular, disfrutará:

a) De inviolabilidad personal, con inclusión de inmunidad de arresto o detención;

b) Inmunidad de jurisdicción penal, civil y administrativa de conformidad con la Convención de Viena;

c) Inviolabilidad de cualesquiera papeles y documentos;

d) Exención de disposiciones que restrinjan la inmigración y otros registros de extranjeros;

e) Las mismas inmunidades y facilidades respecto de su equipaje propio o personal que la Convención de Viena concede a los agentes diplomáticos; y

f) Exención de impuestos en Guatemala sobre su salario, emolumentos y prestaciones.

2. El personal internacional disfrutará de los privilegios e inmunidades otorgados a los expertos en misiones de las Naciones Unidas de conformidad con el Artículo VI de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas. En particular, disfrutarán de:

a) Inmunidad de arresto o detención personal y de confiscación de su equipaje personal;

b) Inmunidad de toda acción judicial con respecto a palabras pronunciadas o escritas y a actos realizados por ellos en el desempeño de su misión. Esta inmunidad de toda acción judicial se seguirá concediendo después de que hayan dejado de prestar servicios a la Cicig;

c) Inviolabilidad de todos los papeles y documentos;

d) Las mismas inmunidades y facilidades respecto a sus equipajes personales acordadas a los enviados diplomáticos; y

e) Exención de impuestos en Guatemala sobre su salario, emolumentos y prestaciones.

3. Los privilegios e inmunidades del Comisionado/a y del personal de la Cicig se otorgan en atención a los intereses de la Comisión y no al beneficio personal de los individuos en cuestión. El derecho y la obligación de renunciar a la inmunidad, cuando ello proceda sin perjuicio del objetivo para el que es otorgada, requiere, en cuanto al Comisionado/a, la autorización del Secretario General de las Naciones Unidas, y en el caso del personal de la Cicig, del Comisionado/a.

4. El Gobierno proporcionará a la Cicig y a su personal, en todo Guatemala, la seguridad necesaria para el cumplimiento eficaz de sus actividades y se compromete a velar por que ningún personal de la Cicig, sea personal nacional o internacional, sea de modo alguno objeto de abusos, amenazas, represalias o intimidaciones en virtud de su estatus de personal de la Cicig o por el desempeño de su trabajo como personal de la Cicig.

Artículo 11. Retiro de la cooperación

La Organización de Naciones Unidas se reserva el derecho de terminar su cooperación con el Estado:

a) Si el Estado deja de cooperar plenamente con la Cicig de una manera que obstaculice sus actividades;

b) Si el Estado no adopta las medidas legislativas para erradicar los Aparatos Clandestinos de Seguridad y Cuerpos Ilegales de Seguridad, en el período del mandato de la Cicig; y/o

c) Por falta de apoyo financiero de la comunidad internacional.

Artículo 12. Solución de controversias

Toda controversia entre las partes relacionada con la interpretación o con

la aplicación del presente Acuerdo se resolverá por negociación entre las partes o por cualquier otro medio de solución mutuamente convenido.

Artículo 14. Entrada en vigencia y duración

El presente Acuerdo entrará en vigencia en la fecha en que el Estado de Guatemala notifique oficialmente a la Organización de Naciones Unidas que ha completado sus procedimientos internos de aprobación y ratificación. Tendrá una vigencia de dos (2) años y podrá prorrogarse por acuerdo escrito entre las partes.

Artículo 15. Modificación

El presente instrumento se podrá modificar por acuerdo escrito entre las partes.

EN TESTIMONIO DE LO CUAL, los siguientes representantes debidamente autorizados por la Organización de Naciones Unidas y por el Gobierno de Guatemala han firmado el presente Acuerdo.

Hecho en la Ciudad de Nueva York el 12 de diciembre de 2006, en dos originales Inglés y Español, siendo ambos textos igualmente auténticos.

Apéndice 2:
**El querellante adhesivo en el código
procesal penal guatemalteco**

(Decreto 51-92 del Congreso de la República)

Artículo 116. (Querellante adhesivo)

En los delitos de acción pública, el agraviado con capacidad civil o su representante o guardador en caso de incapacidad podrán provocar la persecución penal o adherirse a la ya iniciada por el Ministerio Público.

El mismo derecho podrá ser ejercido por cualquier ciudadano o asociación de ciudadanos, contra funcionarios o empleados públicos que hubieren violado directamente derechos humanos, en ejercicio de su función o con ocasión de ella, o cuando se trate de delitos cometidos por funcionarios públicos que abusen de su cargo.

Los órganos del Estado solamente podrán querellarse por medio del Ministerio Público. Se exceptúan las entidades autónomas con personalidad jurídica.

Artículo 117. (Agraviado)

Este Código denomina agraviado:

1. A la víctima afectada por la comisión del delito.
2. Al cónyuge, a los padres y a los hijos de la víctima y a la persona que conviva con ella en el momento de cometerse el delito.
3. A los representantes de una sociedad por los delitos cometidos contra la misma y a los socios respecto a los cometidos por quienes la dirijan, administren o controlen; y
4. A las asociaciones en los delitos que afecten intereses colectivos o difusos, siempre que el objeto de la asociación se vincule directamente con dichos intereses.

Artículo 118. (Oportunidad)

La solicitud de acusador adhesivo deberá efectuarse siempre antes de que el Ministerio Público requiera la apertura del juicio o el sobreseimiento. Vencida esta oportunidad, el juez la rechazará sin más trámite.

Artículo 119. (Desistimiento y abandono)

El querellante podrá desistir o abandonar su intervención en cualquier momento del procedimiento. En ese caso, tomará a su cargo las costas propias y quedará sujeto a la decisión general sobre costas que dicte el tribunal al finalizar el procedimiento.

Se considera abandonada la intervención por el querellante:

1. Cuando, citado a prestar declaración testimonial o a la realización de cualquier medio de prueba para cuya práctica sea necesaria su presencia, no comparezca sin justa causa, que acreditará antes de decretarse el abandono, o se niegue a colaborar en la diligencia.
2. Cuando no exprese conclusiones sobre el procedimiento preparatorio.
3. Cuando no ofrezca prueba para el debate, no concurra al mismo o se ausente de él y cuando no concurra al pronunciamiento de la sentencia.

El abandono será declarado de oficio o a pedido de cualquiera de las partes. La resolución fijará una multa que deberá pagar quien abandona la querella.

El desistimiento y el abandono impedirán toda posterior persecución por parte del querellante, en virtud del mismo hecho que constituye el objeto de su intervención. El representante de un menor o incapaz no podrá desistir de la querella sin autorización judicial.

Artículo 120. (Intervención)

El querellante por adhesión intervendrá solamente en las fases del proceso hasta sentencia, conforme lo dispuesto por este Código. Estará excluido del procedimiento para la ejecución penal.

Artículo 121. (Decisión)

El juez que controla la investigación dará intervención provisional al querellante que lo solicite, o la rechazará si no la encuentra arreglada a la ley, notificando de ello al Ministerio Público, para que le otorgue la intervención correspondiente.

Cualquiera de las partes podrá oponerse a la admisión del querellante, interponiendo ante el juez las excepciones correspondientes durante el procedimiento preparatorio y en el procedimiento intermedio. La admisión o el rechazo serán definitivos cuando no exista oposición o no se renueve la solicitud durante el procedimiento intermedio

Este libro se terminó de imprimir en la ciudad de Guatemala
en agosto de 2010.